

## AMPLIACIÓN DEL SUBSIDIO ELÉCTRICO: LA NUEVA MICROECONOMÍA DEL POPULISMO

- El proyecto de ley que amplía la cobertura del subsidio eléctrico se enmarca dentro de una tradición de políticas públicas populistas, caracterizadas por un énfasis redistributivo de recursos y sin mirar sus efectos económicos posteriores. Las propuestas de Cargo FET y Bolsa PYME son medidas que perfectamente podrían realizarse por vías distintas y con muchos menos efectos adversos para la economía.
- El irrespeto por las reglas básicas de la economía y el Estado de derecho solo traerán problemas a la industria de la generación y sentarán peligrosos precedentes para el futuro para el resto de la economía.
- Es por ello que el proyecto de ley que se discute en el Congreso debe ser modificado.

Como pocas veces, el proyecto de ley que busca ampliar la cobertura del subsidio eléctrico e introducir modificaciones a la regulación ha puesto al sector eléctrico en el centro del debate público. Sus muy poco ortodoxas medidas han causado un muy justificado revuelo, no solo por las medidas en sí mismas, sino por los precedentes para la formulación de políticas públicas que implican. Como veremos, el proyecto se enmarca en una tradición económica latinoamericana que ha generado décadas de bajo desarrollo y elevada pobreza.

### LA MACROECONOMÍA DEL POPULISMO

En su célebre estudio sobre las crisis económicas en América Latina en el siglo XX, Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards<sup>1</sup> explicaron por qué ellas ocurrían una y otra vez, con el consiguiente efecto en la caída del ingreso per cápita, los salarios reales y dificultades en la balanza de pagos. Para ello, expusieron que los diversos programas políticos y económicos en la región poseían un rasgo común: el populismo.

Según los autores, esas políticas populistas comienzan a gestarse bajo ciertas condiciones iniciales comunes. Por ejemplo, una condición común en la región era la existencia de un programa de ajuste macroeconómico que estaba asociado a crisis

---

<sup>1</sup> Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards. (1990). La macroeconomía del populismo en la América Latina. El Trimestre Económico 57, N°225(1): 121-162, Fondo de Cultura Económica, <http://www.jstor.org/stable/23396770>.

económicas y pérdida en la calidad de vida. Para paliar esto último se proponían programas económicos heterodoxos, que rara vez tienen a la vista las condiciones y restricciones económicas clásicas.

En Chile, tras una década de bajo crecimiento económico, se han comenzado a plantear en lugar de medidas que incentiven el ahorro, la inversión y la creación de empleos formales, otras que no apuntan a resolver el origen de los problemas. Es el caso de la generación eléctrica donde, tras las protestas de octubre de 2019 y posteriormente la pandemia del covid-19, se decidió congelar los precios. Una vez que hubo que reestablecer el régimen de precios de mercado, el Congreso, de manera populista, tal como predecían los autores, han propuesto medidas que desconocen las reglas básicas de la economía y el Estado de Derecho. Tal como veremos a continuación

#### **DE LA MACROECONOMÍA A LA MICROECONOMÍA DEL POPULISMO**

Después de casi cuatro años de congelamiento de precios de la electricidad, estos fueron descongelados a mediados del 2024, normalizándose los sistemas de fijaciones tarifarias. De esta manera, semestralmente los precios de la energía volverán a oscilar según las variaciones de los diversos indexadores. Debido a esto, y especialmente por los fuertes incrementos de precios de los combustibles por la guerra en Ucrania y la fuerte inflación acumulada en el país entre noviembre de 2019 (cuando inició el congelamiento de precios) y julio de 2024 (cuando comenzó su descongelamiento), se debieron traspasar importantes alzas a los clientes finales sometidos a regulación de precios, fundamentalmente los hogares y las pequeñas y medianas empresas (Pymes).

Justamente para aliviar los impactos del descongelamiento, se acordó poner en funcionamiento el subsidio eléctrico dispuesto en el inciso segundo del artículo 151º de la Ley General de Servicios Eléctricos (LGSE), dotándolo de los recursos necesarios para alcanzar una cobertura 1,5 millones de hogares, cantidad que está en línea con la cobertura de otros subsidios permanentes como el subsidio al agua potable o anteriores subsidios a las cuentas de electricidad<sup>2</sup>. Habiéndose realizado la

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, la Ley N°20.040, que creó el subsidio eléctrico en 2005, se pensó inicialmente para cubrir 1,4 millones de hogares, tal como consta en el mensaje que dio inicio al respectivo proyecto de ley. Véase <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5684/>. Asimismo, en materia de agua potable, el subsidio correspondiente, durante 2022 y 2023, tuvo una población objetivo en torno a 1,4 millones de hogares. Véase [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-337942\\_doc\\_pdf.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-337942_doc_pdf.pdf).

convocatoria de rigor, tal como informó el Ministerio de Energía, se recibieron 1,6 millones de postulaciones a nivel nacional<sup>3</sup>.

Sin embargo, producto de factores eminentemente políticos, se decidió ampliar en un 200% la cobertura del subsidio, a 4,7 millones de hogares (más del 50% de la población). Con posterioridad al anuncio de incremento de la cobertura, el 1 de julio, en la mesa técnica creada para estudiar mecanismos alternativos de financiamiento del subsidio y para determinar mecanismos para abordar las alzas en los precios de la energía, fue posible escuchar, en las numerosas intervenciones de parlamentarios de todos los sectores políticos, a modo de justificación de la ampliación de la cobertura, la existencia de una situación de especial crisis, producto de que el subsidio era insuficiente en cobertura para las amplias necesidades de la población frente a las importantes alzas en las cuentas de la electricidad<sup>4</sup>. Esta es la condición inicial.

Entre otras medidas del proyecto, se propuso crear un mecanismo para que las Pymes puedan acceder a menores precios de la energía, denominado “Bolsa PYME” y otro, para financiar el subsidio, denominado “Cargo FET”:

- La denominada “Bolsa PYME”, en virtud de la cual se obliga a los generadores que sean calificados como Pequeños Medios de Generación Distribuida (en adelante, “PMGD”) y se encuentren acogidos al régimen del artículo 2º transitorio del Decreto Supremo Nº88/2019, a que vendan sin licitación previa la energía que produzcan a la distribuidora a cuya red se encuentran conectados, para que esta la venda a pequeñas y medianas empresas que deberán postular a este beneficio.
- El Cargo FET, cuyo objeto será financiar parte del subsidio eléctrico. Este será recaudado mensualmente por el Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional (en adelante, “el Coordinador”), y traspasado para estos efectos al Fondo de Estabilización de Tarifas a que se refiere el artículo 212-14 de la LGSE. Este monto que será cobrado a las empresas generadoras estará vigente entre 2025 y 2027 y se imputará a todos los retiros de energía efectuados en el Sistema Eléctrico Nacional y se considerará una “retención” imputable al pago que las empresas generadoras deberán realizar en virtud de la compensación por precio estabilizado. Finalmente, se establece que los PMGD estarán afectos a un cargo que determinará el Coordinador con ocasión de las transferencias económicas de

<sup>3</sup> Tal como se expuso por el ministro de Energía ante la Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados el 4 de septiembre de 2024. Presentación disponible en:

[https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=325651&prmTipo=DOCUMENTO\\_COMISION](https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=325651&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION).

<sup>4</sup> La sesión de la mesa técnica del 1 de julio puede ser revisada en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=0KZi6kBwXFQ>.

energía y potencia y será equivalente a la retención que se haya imputado por precio estabilizado.

Uno de los principios de la formulación de política pública es que una medida debe ser contrastada con sus alternativas, para evaluar sus impactos y poder elegir aquella que sea más eficiente y eficaz. Para estos dos casos, las alternativas resultan más o menos evidentes: para beneficiar a las PYME existen diversos instrumentos de apoyo como los créditos con garantía FOGAPE u otras ayudas sectoriales focalizadas, específicas y con más experiencia en su implementación cuya virtud principal radica en no generar mayores distorsiones en el sector eléctrico. Respecto del cargo FET, la solución evidente es el financiamiento con recursos provenientes de impuestos generales y no con la creación de nuevos impuestos.

De un análisis exhaustivo de las medidas del proyecto<sup>5</sup>, se advierte que ellas introducen numerosas distorsiones: así, por ejemplo, la “Bolsa PYME” altera las reglas de los contratos de suministro a clientes finales, tiene efectos anticompetitivos por el precedente de que la autoridad otorgue contratos directamente, tiene carácter expropiatorio respecto de los contratos a los que se les quita el suministro de energía para la bolsa y constituye una carga pública manifiestamente injusta, pues transgrede el principio de igualdad ante la ley, al tener que soportar sus efectos un determinado conjunto de actores.

El Cargo FET, a su vez, es un impuesto<sup>6</sup> con el que se grava a la generación PMGD. En tanto impuesto, no cumple con los principios de destinación a fondos generales de la Nación, porque va al Fondo de Estabilización de Tarifas (FET) y está afecto a un destino específico, transgrediendo lo prescrito por el artículo 19 N°20 de la Constitución.

## CONCLUSIONES

Si seguimos el modelo de Dornbusch y Edwards, nos encontramos en una fase de prescripciones de políticas que sólo pueden ser calificadas como populistas: orientadas principalmente a redistribuir recursos desde el sector privado, por vías distintas de aquellas institucionales y sin mirar sus efectos posteriores. Sin embargo, a diferencia del estudio, en materia del subsidio eléctrico entramos en el dominio de políticas

---

<sup>5</sup> Véase la Reseña Legislativa N°1.639.

<sup>6</sup> El Tribunal Constitucional ha resuelto que “Los tributos, impuestos o contribuciones son prestaciones pecuniarias exigidas coactivamente por la ley a quienes incurran en los hechos o situaciones que ésta grava, con miras a subvenir al funcionamiento del Estado en su conjunto, sin que vayan acompañadas de una contraprestación directa y específica en beneficio del contribuyente.” STC 1405 c. 10. En el mismo sentido, STC 3146 c. 13, STC 3874 c. 13, STC 4973 c. 13, STC 5025 c. 13, STC 5232 c. 13, STC 5654 c. 7, STC 7015 c. 8.

microeconómicas. Por eso, no sería equívoco calificarlas como propias de la microeconomía del populismo.

Tal como recordaran Daron Acemoglu y James Robinson, “el éxito económico de los países difiere debido a las diferencias entre sus instituciones, a las reglas que influyen en cómo funciona la economía y a los incentivos que motivan a las personas”<sup>7</sup>. Por eso ellos planteaban la necesidad de diseñar instituciones económicas que denominaron “inclusivas”, es decir, aquellas que “fomentan la actividad económica, el aumento de la productividad y la prosperidad económica. Garantizar el derecho a tener propiedad privada es crucial, ya que solamente quienes disfruten de este derecho estarán dispuestos a invertir y aumentar la productividad. Una persona de negocios que teme que su producción sea robada, expropiada o absorbida totalmente por los impuestos tendrá pocos incentivos para trabajar, y muchos menos incentivos aún para llevar a cabo inversiones o innovaciones. Es imprescindible que la mayoría de los integrantes de la sociedad puedan disfrutar de estos derechos”<sup>8</sup>.

Por ello, cuando en el último Informe de Política Monetaria del Banco Central (septiembre) se informó sobre una cada vez más pobre trayectoria del PIB tendencial, debemos pensar qué clase de instituciones económicas estamos diseñando y cuáles incentivos estamos entregando. De no corregir el rumbo, tal como recordaban Dornbusch y Edwards, estamos condenados a repetir una y otra vez los errores que nos han privado de un desarrollo más acelerado.

---

<sup>7</sup> Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012), *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Deusto), 95.

<sup>8</sup> *Ibid*, P.96-97.