

## Rechazo a la propuesta constitucional de Boric

*Klaus Schmidt-Hebbel D.*

*Profesor Titular*

*Universidad del Desarrollo (UDD), CIES*

*La Propuesta Constitucional (PC) de la Comisión Constituyente y del gobierno de Boric destruye las bases de un Estado unitario y democrático, discrimina en contra del 88% de los chilenos no pertenecientes a un pueblo originario, sienta las bases para un gobierno totalitario y establece un récord mundial de derechos sociales, muchos sin precedentes en otras constituciones del mundo. Se estima que el costo fiscal de la implementación de la PC alcanzará un 11,5% del PIB, que duplica el impacto fiscal promedio de las nuevas constituciones adoptadas en América Latina. La destrucción de las bases del desarrollo económico promovida por la PC implicará una disminución en la tasa de crecimiento de Chile, que será muy superior a la caída promedio, de 0,7 a 1,5%, en la tasa de crecimiento de los países latinoamericanos, observada después de la adopción de sus reformas constitucionales.*

La democracia, que es la mejor forma de organización política, a veces comete errores. Así, Chile eligió una Comisión Constituyente (CoCo) que escribió una Propuesta Constitucional (PC) para el gobierno actual, en vez de una carta fundamental que represente a la gran mayoría democrática del país.

En este artículo se revisan las implicancias de la PC para el Estado, el Gobierno y los derechos fundamentales. Luego se presenta una estimación del costo fiscal de la PC, que se compara con los costos fiscales de las reformas constitucionales adoptadas en siete países latinoamericanos. A continuación, se identifican los costos económicos de la PC, que destruye las bases

económicos del desarrollo que ha tenido Chile hasta ahora, cuantificándose también los costos en crecimiento que han tenido las reformas constitucionales en América Latina. Cierra este artículo con breves conclusiones.

### **Estado, Gobierno y Derechos**

La PC establece un estado plurinacional que discrimina entre ciudadanos de primera clase (el 12% perteneciente a pueblos originarios), con derechos políticos, judiciales, de propiedad y de autonomía privilegiados, y ciudadanos de segunda (el 88% restante), con menores derechos. Además, la PC propone la eliminación del estado unitario y su reemplazo por un federalismo encubierto, un presidencialismo debilitado, la eliminación del Senado, la eliminación del poder judicial y su reemplazo por débiles y politizados sistemas de justicia, la mantención de la fragmentación política, partidaria y electoral (reflejada en el actual parlamento), un debilitamiento del Estado de derecho (eliminando el estado de emergencia), y la preponderancia del Estado por sobre la sociedad civil, las personas y el sector privado, al omitir el principio de subsidiariedad.

En comparación con las constituciones del mundo, la PC chilena cubre un gran número de temas (80% de todos los temas posibles) y es la segunda más extensa de las constituciones revisadas (ver Cuadro 1). Ambas características violan un principio que rige las buenas constituciones del mundo: su brevedad y concentración selectiva en aspectos centrales para una carta fundamental. Otra característica de la PC es la ampliación demagógica de los derechos fundamentales a un número récord mundial (89 derechos), incluyendo nuevos derechos sociales sin precedentes en otras constituciones; además del establecimiento de derechos colectivos, de la naturaleza y de los animales. En

promedio, la PC es tres veces más extensa y establece el doble del número de derechos sociales de los que se tipifican en las constituciones de los países desarrollados.

### **Estimación del costo fiscal de la PC**

Los cambios constitucionales generan modificaciones en el peso del Estado y en la política fiscal de los países que modifican su carta fundamental (Persson y Tabellini, 2004). La evidencia mundial muestra que los cambios constitucionales tienden a aumentar significativamente el tamaño del Estado, medido por el gasto fiscal. Sin embargo, aún sabiendo que se trata de la iniciativa de mayor impacto fiscal en la historia de Chile, ni la CoCo ni ningún órgano del Estado (como el Ministerio de Hacienda o el Consejo Fiscal Autónomo) han considerado elaborar un informe financiero que cuantifique o estime los costos fiscales asociados a la implementación de la PC.

En la ausencia de un informe oficial, Betancor et al. (2022) han estimado el costo fiscal incremental directo en régimen que implicaría la implementación de la PC.<sup>1</sup> La metodología de los autores se basa en identificar los elementos fiscalmente más costosos de la PC y luego cuantificar el costo de cada uno de ellos. Ellos estiman el costo, calculando el costo por unidad y las cantidades

---

<sup>1</sup> Los autores notan que la PC incluye una serie de medidas que involucran gasto fiscal, para los cuales ellos no encontraron una estimación robusta. Además, los autores precisan que su análisis se limita a los costos fiscales directos, no considerando muchos costos indirectos y algunos ingresos. En particular, el estudio no considera los cambios en el comportamiento de los agentes de la economía, los efectos económicos de la PC, otros ingresos que la PC puede generar al fisco (vale decir, son costos brutos), ni costos de potenciales demandas al Fisco, así como de reformas relacionadas que podrían tener efectos adicionales sobre el gasto fiscal.

de unidades (cuando la propuesta implique un cambio en las unidades de servicios) o calculando el efecto en los costos (cuando la propuesta implica una mejora en la calidad de los servicios) o tomando como referencia el gasto que realizan países de referencia (cuando los dos enfoques anteriores no son aplicables).

El cuadro 2 resume los resultados de Betancor et al. (2022). Estos indican que el costo fiscal incremental en régimen de la PC es equivalente a 8,9% del PIB en un escenario conservador (escenario de efectos bajos) y a 14,2% del PIB en un escenario menos conservador (escenario de efectos elevados). Lo paradójico es que, de aprobarse la PC, se violaría inmediatamente su art. 183, que señala que las finanzas públicas se conducirían conforme a los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

Ahora bien, Chile no es el único país de la región que modifica su carta fundamental. En los últimos 30 años, ocho países latinoamericanos han cambiado sus constituciones: Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Venezuela (1999), Ecuador (2008), Bolivia (2009) y República Dominicana (2015).

El gráfico 1 muestra la evolución del gasto fiscal de siete países latinoamericanos en el período previo y posterior al cambio constitucional<sup>2</sup>. La experiencia en América Latina ilustra como en todos los países, independiente de su nivel de gasto previo, el gasto fiscal aumentó significativamente. El gasto fiscal promedio durante los 10 años previos al cambio constitucional alcanzó a 23,0% del PIB, mientras que en el período posterior

---

<sup>2</sup> Se excluye República Dominicana porque no han pasado 10 años desde la aprobación de su nueva constitución.

aumentó a 29,5% del PIB; así el aumento promedio del gasto fiscal equivalió a 6,5 puntos porcentuales del PIB. Este resultado muestra que las nuevas constituciones han incrementado el tamaño del Estado, medido por el gasto fiscal del gobierno. Cabe destacar que esta medida excluye otras importantes dimensiones del tamaño del Estado, como el número y el peso de nuevas agencias y empresas públicas, así como la influencia de nuevas leyes y regulaciones que limitan la actividad privada. Por otra parte, el mayor gasto fiscal se financió en cinco de los siete países a través de una combinación de mayores impuestos y mayor deuda pública. Pero en dos países se financió en buena parte a través de la emisión monetaria por bancos centrales sometidos a los gobiernos de turno, provocando hiperinflación – en Brasil hasta 1991 y en Venezuela hasta ahora.

Ahora bien, la comparación anterior entre los niveles de gasto fiscal antes y después de las nuevas constituciones es incondicional, vale decir, no controla por otros factores. Por lo tanto, procedemos a continuación a realizar un ejercicio empírico condicional, en el que estimamos el impacto en el nivel de gasto fiscal (como porcentaje del PIB) de la reforma constitucional en cada país, controlando por el precio de las exportaciones y el crecimiento de la región. Esto permite aislar el efecto de la reforma constitucional respecto de estas dos variables clave que afectan el gasto fiscal.<sup>3</sup> Los resultados de las estimaciones se resumen en el cuadro 3. El aumento del gasto fiscal para los 10 años

---

<sup>3</sup> Estimamos regresiones con mínimos cuadrados ordinarios para las series de tiempo de cada país, especificando ecuaciones para las variables dependientes respectivas (gasto fiscal como porcentaje del PIB, tasa de crecimiento porcentual del PIB) como funciones lineales del precio del principal producto de exportación del país respectivo, de la tasa de crecimiento promedio de América Latina y de una variable muda que toma un valor de 0 en los años hasta incluir el año en que se realiza el cambio constitucional y de 1 en los años posteriores.

posteriores a la reforma fue de un 5,8% del PIB, mientras que para la muestra completa (hasta el año 2021) fue de un 5,0% del PIB. En todos los países, a excepción de Venezuela, el coeficiente que cuantifica el impacto fiscal es positivo y significativo.<sup>4</sup>

Por lo tanto, la estimación del costo fiscal promedio de la PC chilena – equivalente a un 11,5% del PIB – duplica el impacto fiscal promedio de las nuevas constituciones adoptadas en América Latina. Como un aumento de esta magnitud no es financiable por nuevos impuestos al sector privado – que además se contraería significativamente por los efectos económicos de la PC, resumidos más abajo – dicho 11,5% deberá financiarse en Chile por expropiaciones masivas a “justo precio” (como prevé la misma PC), por emisiones insostenibles de deuda soberana y, después del consiguiente default de nuestra deuda, por emisiones de dinero e inflación.

### **Impacto económico de la PC**

La calidad de las instituciones de un país es fundamental para alcanzar el desarrollo económico (North, 1990). Estas instituciones fijan normas y reglas, en particular el sistema político (Acemoglu y Robinson, 2012), las cuales influyen en los incentivos y las decisiones de los agentes económicos, determinando con ello el desempeño de la economía. De esta manera, no puede haber una economía desarrollada con instituciones débiles (Arellano y Cortázar, 2022).

Al igual que respecto de los costos fiscales de la PC, no existe estimación ni informe oficial alguno – ni de la

---

<sup>4</sup> También realizamos ejercicios empíricos adicionales para distintos períodos pre y post cambio constitucional. Los resultados muestran que a partir del segundo año se verifican aumentos del gasto fiscal, los cuales van creciendo a medida que se consideran períodos adicionales posteriores al cambio.

propia CoCo, ni del Ministerio de Hacienda ni tampoco del Consejo Fiscal Autónomo – sobre los costos económicos de la PC. Aunque no conozcamos la magnitud cuantitativa precisa de los efectos económicos de la implementación de la PC, sí sabemos con alta certeza que tendrá un impacto negativo, y muy significativo, en el desarrollo económico de Chile. Ello resultaría debido a tres pilares estatistas de la PC, que debilitarán las bases económicas del desarrollo de Chile (ver Gráfico 2).

En primer lugar, la PC es extremadamente estatista, distorsionadora de mercados y represiva de la actividad privada, porque establece o promueve un Estado Emprendedor, el cual es creador y gestor de nuevas empresas públicas nacionales, regionales y comunales.

En segundo lugar, la PC promueve un Estado Controlador (también regulador e inhibidor del desarrollo) en todos los mercados y sectores económicos. Establece prohibiciones o limitaciones severas de la provisión privada de educación, salud y previsión social. Coloca grandes limitaciones a la empresa e iniciativa privada por múltiples vías: restricciones al derecho de propiedad y a la libertad de emprendimiento; expropiación pagando un “justo precio” (que tenderá a ser cero) y no un precio de mercado; confiscación de los derechos de agua pertenecientes a 300.000 agricultores chilenos; dominio estatal de las sustancias minerales, fósiles y de hidrocarburos; establecimiento de “bienes comunes naturales”; consentimiento de pueblos originarios para todo proyecto de inversión, con una Comisión Indígena que será juez y parte; y consentimiento de pueblos originarios para todo aquello que afecte sus abultados derechos, con una Comisión Indígena de restitución de tierras que será juez y parte. Se establecen severas limitaciones a la actividad económica privada por

negociación colectiva por rama de actividad y huelgas decididas por sindicatos monopólicos en cualquier momento y por cualquier motivo; la no protección de la propiedad intelectual e industrial; y la imposibilidad de resolver controversias mediante arbitraje legal.

Finalmente la PC promueve un Estado Gastador que provocará desequilibrios fiscales crecientes por la protección de nuevos derechos sociales establecidos sin contar con recursos fiscales; debilitamiento de la iniciativa exclusiva del Presidente en gastos, tributos y materias de seguridad social; atribución de regiones y territorios para recaudar impuestos y emitir deuda; creación de empresas públicas nacionales, regionales y comunales sin garantía de neutralidad competitiva con empresas privadas, con severos riesgos de desfinanciamiento y de captura por intereses partidistas; aumento desbordado de agencias y órganos estatales con nuevas responsabilidades otorgadas a agencias actuales.

Otro aspecto relevante es que la PC erosiona la estabilidad monetaria y financiera al limitar la independencia del Banco Central (BC) a través de la remoción de consejeros bajo criterios políticos y fijando objetivos adicionales al BC – protección del empleo, cuidado del medio ambiente y del patrimonio natural – que politizarán al BC y debilitarán la efectividad de sus políticas. Finalmente, la PC implicará una enorme incerteza jurídica e incertidumbre económica, que erosionará toda posibilidad de desarrollo social y económico del país. De esta manera, la PC destruye las bases del desarrollo económico y social.

Sin cuantificar el impacto total de la implementación de la PC en el crecimiento económico, Arellano y Cortázar (2022) detallan siete pilares económicos que la PC afecta negativamente. Los autores concluyen que la PC



aumenta la inestabilidad macroeconómica, disminuye la inversión y el crecimiento económico, aumenta la conflictividad social, debilita la regulación económica, deteriora la gobernabilidad del Estado y hace más difícil su modernización, frena la inclusión social y no crea condiciones propicias para la protección del medio ambiente.

En lo que sigue, realizamos un ejercicio análogo al que presentamos para cuantificar el efecto de las reformas constitucionales sobre el gasto fiscal en países de la región. Ahora estimamos el impacto de la reforma constitucional sobre la tasa de crecimiento del PIB, controlando por el precio de las exportaciones y el crecimiento de América Latina, para cada uno de los siete países latinoamericanos. Los resultados de estas estimaciones también se resumen en el cuadro 3. Nuestros resultados muestran que el crecimiento económico disminuyó en promedio un 0,7% anual en los 10 años posteriores a la reforma y un 0,6% anual en la muestra completa (hasta el año 2021). Al calcular el promedio para seis países, excluyendo a Perú,<sup>5</sup> se obtiene que la disminución promedio en el crecimiento económico fue mucho mayor, de un 1,5%, para ambas muestras.

Considerando que la PC de Chile contiene tres pilares estatistas que son mucho más intensos y dañinos para las bases del desarrollo económico de Chile que los contenidos, en promedio, en las reformas constitucionales adoptadas en siete países

---

<sup>5</sup> La reforma constitucional del Perú modernizó muchos aspectos de su constitución previa (especialmente en materia fiscal, monetaria y del rol del Estado), constituyendo una reforma más virtuosa que la mayoría de las otras reformas latinoamericanas. Por ello, no sorprende que en Perú se observa un incremento en la tasa de crecimiento, en contraste con las disminuciones en crecimiento observadas en los otros seis países.

latinoamericanos, estimamos que la disminución del crecimiento de Chile será muy superior en magnitud a la caída promedio de 0,7% (o de 1,5% sin incluir Perú) en el crecimiento anual de los países latinoamericanos.

### **Conclusión**

La Propuesta Constitucional (PC) de la Comisión Constituyente y del gobierno de Boric destruye las bases de un Estado unitario y democrático, discrimina en contra del 88% de los chilenos no pertenecientes a un pueblo originario, sienta las bases para un gobierno totalitario y establece un récord mundial de derechos sociales, muchos sin precedentes en otras constituciones del mundo. Se estima que el costo fiscal de la implementación de la PC alcanzará un 11,5% del PIB, que duplica el impacto fiscal promedio de las nuevas constituciones adoptadas en América Latina. La destrucción de las bases del desarrollo económico promovida por la PC implicará una disminución en la tasa de crecimiento de Chile, que será muy superior a la caída promedio, de 0,7% a 1,5%, en la tasa de crecimiento de los países latinoamericanos, observada después de la adopción de sus reformas constitucionales.

### **RESUMIENDO....**

- Chile eligió una Comisión Constituyente (CoCo) integrada mayoritariamente por ignorantes y extremistas, quienes escribieron una Propuesta Constitucional (PC) para el gobierno actual, en vez de una carta fundamental que represente a la gran mayoría democrática del país.

- La PC establece un estado plurinacional que discrimina entre ciudadanos, propone la eliminación del estado unitario y su reemplazo por un federalismo encubierto, un presidencialismo debilitado, la eliminación del Senado, la eliminación del poder judicial y su reemplazo por débiles y politizados sistemas de justicia, la mantención de la fragmentación política, partidaria y electoral, un debilitamiento del Estado de derecho, y la preponderancia del Estado por sobre la sociedad civil, las personas y el sector privado, al omitir el principio de subsidiariedad.
- La PC chilena cubre un gran número de temas, es la segunda más extensa de las constituciones revisadas y amplía los derechos fundamentales a un número récord mundial (89 derechos), incluyendo nuevos derechos sociales sin precedentes en otras constituciones.
- El costo fiscal incremental en régimen de la PC es equivalente a 8,9% del PIB en un escenario conservador (escenario de efectos bajos) y a 14,2% del PIB en un escenario menos conservador (escenario de efectos elevados). Lo paradójico es que, de aprobarse la PC, se violaría inmediatamente su art. 183, que señala que las finanzas públicas se conducirían conforme a los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.
- la PC aumenta la inestabilidad macroeconómica, disminuye la inversión y el crecimiento económico, aumenta la conflictividad social, debilita la regulación económica, deteriora la gobernabilidad

del Estado y hace más difícil su modernización,  
frena la inclusión social y no crea condiciones  
propicias para la protección del medio ambiente.

**CUADRO N° 1**  
**Comparación de constituciones del mundo**  
Características de las constituciones, países seleccionados,  
2022

	(1) Cobertura temática (%)	(2) Extensión (número de palabras)	(3) Derechos sociales (número)	(4) Pluri- nacionalidad
EE.UU.	0,49	7.762	35	No
Alemania	0,71	27.379	48	No
Chile: Constitución vigente	0,67	25.821	46	No
Chile: Propuesta Constitucional	0,80	49.637	89	Sí
Argentina	0,64	12.514	51	No
Brasil	0,70	64.488	79	No
Venezuela	0,66	37.344	82	No

Nota: la cobertura temática mide la fracción de 70 temas principales (establecidos por la encuesta del índice) que se incluyen en la constitución respectiva.

Fuentes: Constitute (2022) para las columnas (1)-(3); las constituciones respectivas para la columna (4).

**CUADRO N° 2**  
**Impacto fiscal de la PC**  
 Estimación del gasto fiscal incremental, según tipo de costo  
 y gasto administrativo (% del PIB)

Escenario	Costo total anual	Costo total anual por tipo de costo		Costo total anual según gasto administrativo	
		En régimen	Ajuste de stock (10 años)	Gasto administrativo	Gasto no administrativo
Bajo	<b>8,9</b>	7,1	1,8	1,1	7,8
Alto	<b>14,2</b>	11,4	2,7	1,8	12,4

Fuente: A. Betancor, G. Larraín, C. Martínez, G. Ugarte, R. Valdés y R. Vergara (2022), Cuadro 1.

**CUADRO N° 3**  
**Impacto fiscal y económico de las reformas**  
**constitucionales**  
 Estimación de los efectos en el gasto fiscal (% del PIB) y en  
 la tasa de crecimiento del PIB (%) de las nuevas  
 constituciones en América Latina

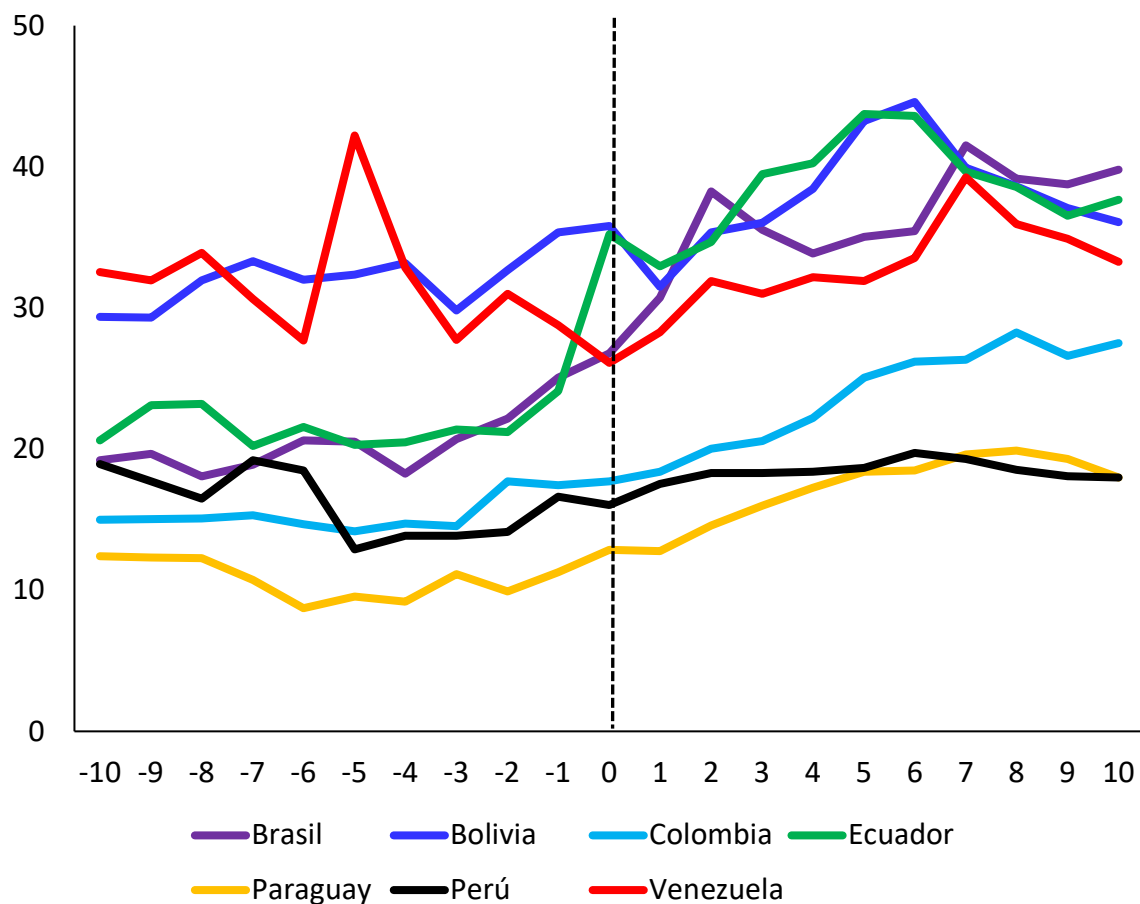
Variable		Cambios entre 10 años anteriores y 10 años posteriores de la reforma (%)	Cambio entre 10 años anteriores y todos los años posteriores hasta 2021 (%)
Brasil (1988)	Gasto fiscal	4,9	1,5
	Crecimiento del PIB	-1,2	-2,8
Bolivia (2009)	Gasto fiscal	4,0	3,8
	Crecimiento del PIB	-0,5	0,0
Colombia (1991)	Gasto fiscal	10,5	8,9
	Crecimiento del PIB	-1,2	-1,5
Ecuador (2008)	Gasto fiscal	10,2	9,8
	Crecimiento del PIB	-1,7	-1,5
Perú (1993)	Gasto fiscal	4,2	4,2
	Crecimiento del PIB	4,4	4,8
Paraguay (1992)	Gasto fiscal	7,1	6,9
	Crecimiento del PIB	-0,6	-1,5
Venezuela (1999)	Gasto fiscal	0,0	0,0
	Crecimiento del PIB	-3,8	-1,4
<b>Promedio América Latina</b>	<b>Gasto fiscal</b>	<b>5,8</b>	<b>5,0</b>
	<b>Crecimiento del PIB</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,6</b>

Nota: El año señalado para cada país corresponde al de la reforma constitucional respectiva. Los valores indicados

representan los coeficientes estimados (significativos en un 1% y 5%), asociados a una variable muda que toma el valor igual a 1 en el período posterior a la reforma constitucional. En caso de no ser significativo, se reporta un valor igual a 0. Fuente: estimaciones de los autores, usando datos del FMI (2022) para seis países e IBGE (2022) para Brasil.

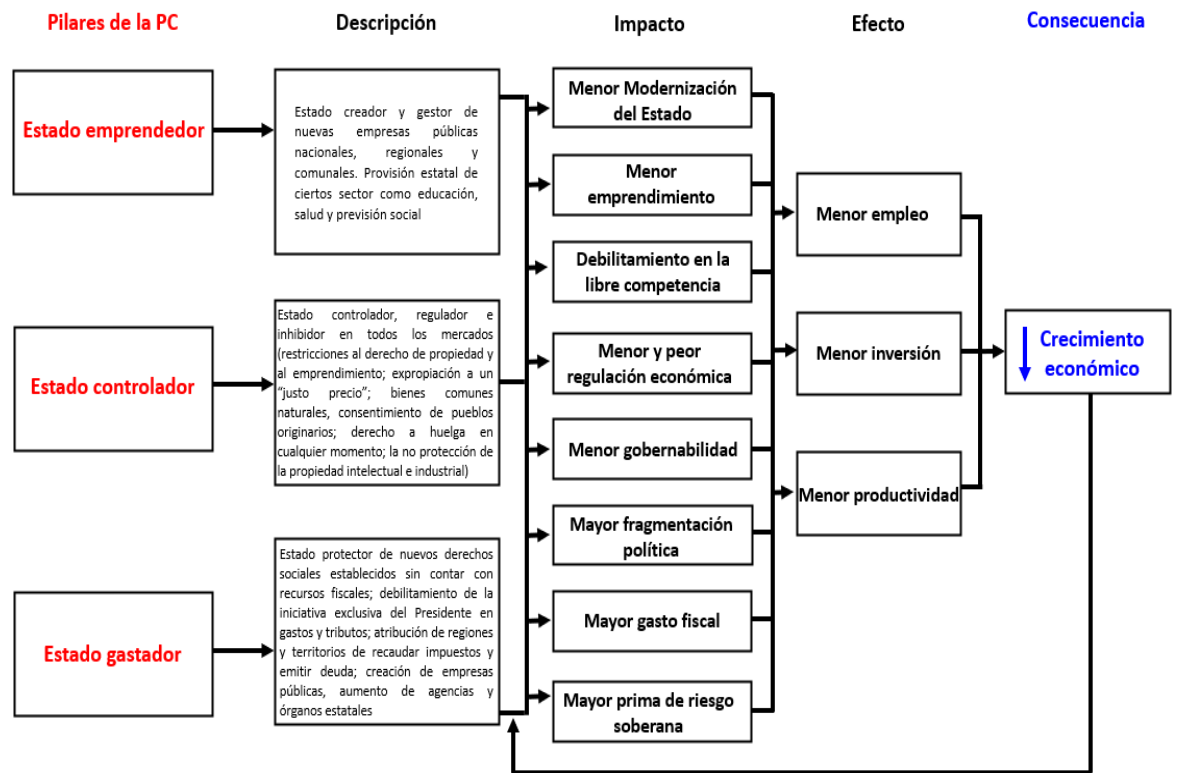


**GRÁFICO N° 1**  
**Impacto en el gasto fiscal de las reformas constitucionales**  
Gasto fiscal ajustado, 10 años antes y 10 años después de las reformas (% del PIB)



Fuentes: los autores en base a datos del FMI (2022) para seis países e IBGE (2022) para Brasil.

**GRÁFICO N° 2**  
**Pilares estatistas de la PC y sus efectos económicos**  
Pilares de la PC, sus impactos y sus consecuencias sobre el desarrollo económico de Chile



Fuente: el autor

## Referencias

Acemoglu, D. y J. Robinson (2012). "Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty". New York, NY: Crown Publishers.

Arellano, J. y R. Cortázar (2022). "Impacto Económico del Proyecto de Nueva Constitución", CIEPLAN, Santiago, Chile.

Betancor, A., Larraín, G., Martínez, C., Ugarte, G., Valdés, R. y R. Vergara (2022). "Estimaciones del Costo Fiscal Directo de la Propuesta de Nueva Constitución," Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile.

North, D. (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Persson, T. y G. Tabellini (2004). "Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes," American Economic Review, 94 (1): 25-45.