

ORDEN ECONÓMICO CONSTITUCIONAL IDEAS PARA EL DEBATE

Hernán Cheyre V.

Director CIES

Facultad de Economía y Negocios

Universidad del Desarrollo (UDD)

Este documento presenta una síntesis de una primera conversación sostenida entre un grupo de economistas, abogados y personas del mundo de la empresa acerca de ciertos temas en el orden económico que deberían ser considerados en la discusión de una nueva Constitución o de una reforma a la Carta Fundamental vigente, en el marco de la instancia Diálogos de Economía del Futuro que organiza el Centro de Investigación de Empresa y Sociedad (CIES) de la UDD¹. Las opiniones aquí consignadas no necesariamente fueron compartidas en todos los casos por quienes participaron, pero son un reflejo global de las distintas visiones que se presentaron, y por tanto constituyen un insumo útil para alimentar futuras discusiones en este ámbito.

¹ Los participantes en este encuentro fueron (por orden alfabético): Eduardo Aninat; José Miguel Benavente; Fernando Bustamante; Catalina Braun; Sebastián Claro; Daniel Contesse; Pelayo Covarrubias; Hernán Cheyre; Alvaro Donoso; Cristián Echeverría; Guillermo Larraín; Matías Lira; Vesna Mandakovic; Carlos Mladinic; Francisco Moreno; Patricio Rojas; Rodrigo Vergara y Sergio Verdugo.

I. ¿QUÉ DERECHOS EN EL ÁMBITO ECONÓMICO INCLUYE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE?

- Derecho a desarrollar cualquier actividad económica, pudiendo el Estado desarrollar actividades empresariales si una ley de quórum calificado lo autoriza.
- Derecho de propiedad sobre toda clase de bienes, sin poder ser privada de ésta salvo que una ley autorice la expropiación, con derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado.
- Derecho de propiedad del Estado de todas las minas, no obstante la propiedad privada sobre los terrenos donde se sitúan. A través de la ley se podrá otorgar concesiones mineras, con excepción de los hidrocarburos líquidos o gaseosos, los que sólo podrán ser explotados por el Estado o sus empresas, o a través de contratos especiales de operación.
- Propiedad sobre los derechos de agua, constituidos de conformidad a la ley.
- Derechos de autor sobre creaciones intelectuales y artísticas, por el tiempo que señale la ley.

II. ¿QUÉ DERECHOS ECONÓMICOS-SOCIALES ACOGE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE?

- Protección de la salud, con opción de elegir entre el sistema estatal o el privado.
- Educación, con libertad de enseñanza y de apertura de establecimientos, y con derecho a los padres de elegir establecimiento para sus hijos.
- Libertad de trabajo y su protección, con sindicalización voluntaria y con negociación colectiva a nivel de empresa.
- Derecho a la seguridad social, garantizando acceso al goce de prestaciones básicas uniformes, provistas por instituciones públicas o privadas.

III. EN MATERIA DE FORMACIÓN DE LEYES

- Iniciativa exclusiva del Presidente de la República para:
 - Establecer, modificar o suprimir impuestos
 - Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados
 - Contratar empréstitos
 - Establecer modalidades y procedimientos de negociación colectiva
 - Establecer o modificar normas sobre seguridad social

- Congreso Nacional solo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por la ley permanente, y no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos.
- Congreso Nacional no podrá aprobar ningún nuevo gasto sin que se indiquen las fuentes de financiamiento.
- Tributos que se recauden ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado.

IV. BANCO CENTRAL

- Organismo autónomo de carácter técnico
- Prohibición de adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas

V. IDEAS PARA EL DEBATE QUE VIENE

1. Respecto del marco global:

- Muy importante va a ser la manera en que se encauce el proceso constituyente, como requisito fundamental para que lo que surja de aquel sea considerado como algo legítimo por parte de la ciudadanía.
- Cualquier cambio en la Carta Fundamental debe ser realizado con la perspectiva de generar un marco que otorgue estabilidad al desarrollo futuro del país, sin imponer soluciones específicas a los distintos problemas que enfrenta la sociedad. Lo que se debe buscar es un marco de referencia, y no un conjunto de políticas públicas específicas.

2. Respecto de los derechos:

- En un contexto en el que va a haber fuertes presiones para incorporar nuevos derechos a los ciudadanos, el riesgo asociado a una “inflación de derechos” es el de una creciente judicialización de casos de personas que podrían demandar al Estado por incumplimiento de lo que, implícita o explícitamente, estaría comprometido en la Constitución. Si no hay un marco de referencia adecuado que genere un marco de contención en este sentido, lo anterior podría desembocar en fallos judiciales que den origen a desmedidos desembolsos fiscales, que el país no está en condiciones de financiar.

- Hay opiniones a favor de incorporar en la Carta Fundamental una norma que dé cabida al principio de la responsabilidad fiscal, de manera que el cumplimiento de los derechos incorporados quede sometido a ciertas normas básicas de sustentabilidad.

3. Respecto de la formación de leyes:

- Sin perjuicio de la importancia de mantener la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en aquellas materias que impliquen gasto fiscal -y, desde luego, en lo relativo a la elaboración del presupuesto anual-, hay opiniones a favor de introducir algún grado de flexibilidad en materias en las que el Poder Legislativo estaría actualmente en una posición muy desbalanceada.
- Hay opiniones diversas en cuanto a la conveniencia de un régimen presidencial o semi-presidencial, en la búsqueda de alguna fórmula que otorgue mayor flexibilidad institucional para poder gestionar de mejor forma situaciones de crisis, así como para lograr un mayor equilibrio entre los distintos poderes del Estado.
- En lo que respecta a las leyes orgánicas constitucionales vigentes, se debe tomar en cuenta que cualquier cambio que se introduzca a la Constitución en materias vinculadas a ellas no debe invalidarlas por el solo hecho de que se haya introducido nuevos conceptos, de manera que cualquier modificación en este sentido debería seguir el camino establecido para tal efecto por la propia Carta Fundamental.

4. Respecto del Banco Central:

- Pleno acuerdo en mantener la autonomía e independencia del instituto emisor.
- Ante la opción de incorporar en su mandato objetivos adicionales a velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos -por ejemplo, lograr mayores niveles de empleo en la economía, como ocurre en otros países-, hay opiniones en el sentido de que ello no sería necesario, por cuanto los modelos que son utilizados por el Banco Central para calibrar sus políticas ya contemplan un análisis de la evolución de esta variable, y agregarla en forma explícita podría acarrear inflexibilidades para el cumplimiento de sus actuales objetivos fundamentales.
- En relación al planteamiento de algunos sectores políticos en cuanto a que la autonomía del instituto emisor se está traduciendo en la práctica en que su Consejo no sea fiscalizado por nadie, crítica que dejaría abierta la posibilidad de permitir de que sus miembros pudieran ser sometidos a algún escrutinio en otra instancia -por ejemplo, ser acusados constitucionalmente en caso de eventuales errores cometidos-, las opiniones planteadas rechazan esa opción, por la pérdida de independencia y flexibilidad que ello significaría para los consejeros en su toma de decisiones.
- Con respecto a la coordinación que debe haber con el Ministerio de Hacienda para una mejor planificación

conjunta de las políticas monetaria y fiscal, hay opiniones en el sentido de que sería necesario avanzar más explícitamente en esta línea, y otras que lo consideran innecesario, por cuanto eso ya está contemplado en la ley orgánica respectiva.

- En lo relativo a la prohibición de comprar instrumentos financieros emitidos por cualquier organismo estatal -exceptuando el propio instituto emisor-, si bien se entiende la lógica de no permitir que sea el Banco Central quien contribuya a financiar los desequilibrios fiscales, al mismo tiempo hay opiniones en cuanto a que la norma debería ser redactada de una manera diferente, por cuanto para realizar sus operaciones de mercado abierto los bancos centrales suelen transar instrumentos estatales para un mejor cumplimiento de sus objetivos, por cuanto no siempre hay disponibilidad en el mercado de instrumentos emitidos por ellos mismos. Hasta la fecha ello no ha sido un problema para el Banco Central por la fuerte abundancia de papeles disponibles de su propia emisión, pero en un contexto diferente, con prevalencia de instrumentos financieros emitidos por la Tesorería en el mercado -como podría suceder en los próximos años-, la mantención de tal restricción podría convertirse en un problema para el cumplimiento de su objetivo.