

Economía

Ajuste fiscal, debate sobre crecimiento y la agenda económica constitucional

Eugenio Rivera Urrutia¹

Introducción

En el presente año la economía nacional presentará un crecimiento entre 1,5 y 2% anual, el cual se ubica notoriamente por debajo de los periodos presidenciales anteriores pero destaca positivamente en medio de los graves problemas que enfrentan las grandes economías de América Latina. La inflación, debido en buena medida a la fuerte devaluación tiende a volver con lentitud a los rangos de entre 2 y 4%. En este contexto, el debate económico ha estado marcado por el ajuste fiscal de principios de año –cuyos efectos deben observarse en el contexto de la fuerte reducción del ritmo de crecimiento del gasto público definido en el presupuesto público para el 2016– y la opción del equipo económico de priorizar la meta de un déficit fiscal cero para el año 2020 en lugar de desarrollar un esfuerzo por recuperar las capacidades de crecimiento de la economía, en franco deterioro en los últimos años. Este es el objeto de la siguiente sección del presente artículo.

El debate sobre la desaceleración económica y las reformas en marcha han llevado a las autoridades del Banco Central a involucrarse de forma creciente

1 Eugenio Rivera Urrutia. Consultor independiente, colabora con la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad y es docente de la Universidad de Talca, subsele Santiago. Sus áreas de especialización son las políticas de competencia, la regulación económica, la política económica y social y la modernización del Estado. Es columnista habitual en *El Mostrador* y *La Tercera*.

en los debates políticos, lo que pone en cuestión la naturaleza técnica de la institución y la conveniencia que el proceso de designación de los consejeros esté tan alejado de la decisión electoral de los ciudadanos. Esta cuestión se analiza en la sección tercera del trabajo.

Pese a los intentos por crear la imagen de que existe un consenso amplio en torno al orden económico constitucional, se empieza a extender el convencimiento de que hay una serie de temas que es necesario analizar a fondo, superando las visiones blanco y negro que han dominado el debate. De ahí que el trabajo en la cuarta sección, realiza una extensa revisión de los aspectos económicos que debe incluir el debate en torno a la nueva Constitución.

En las diversas discusiones en marcha va quedando en evidencia la presencia de visiones contrapuestas que prefiguran los lineamientos en torno a los cuales se configurará el debate programático económico social en las próximas elecciones presidenciales, no solo en la confrontación entre la derecha y la centroizquierda sino que al interior de esta última. Es poco probable que en la campaña de 2017 se reproduzca la situación de la última campaña presidencial, en que la presencia absolutamente dominante de la entonces candidata Michelle Bachelet restringió el debate programático. Los problemas que ha enfrentado la actual administración, por las grandes diferencias existentes en torno a todos los temas más relevantes, hace difícil que ello se repita. Por lo mismo, es poco probable que las cartas presidenciales logren hacerse elegir sin haber expresado con claridad sus posiciones respecto de los grandes temas que dividen a la sociedad chilena. Este análisis constituye el objeto de la quinta sección que cierra el presente trabajo.

1. ¿Déficit cero o recuperación de la capacidad de crecimiento?

Al regresar de sus vacaciones, el ministro de Hacienda concentró su atención en elaborar un ajuste fiscal que alcanzó una cifra de 540 millones de dólares, lo que representa un 1% del gasto público presupuestado para 2016. El objetivo fundamental era reducir el déficit fiscal en un cuarto de punto anual, hasta llevar el déficit fiscal estructural a cero el año 2020. Las preocupaciones del ministro han concentrado la atención del debate económico en el primer trimestre del año 2016. En un primer momento, la discusión estuvo marcada por la presunta necesidad de ajustarse a las condiciones más restrictivas a que estaba sujeto el gobierno como efecto de los menores ingresos que recibiría el Estado en el presente año. Posteriormente, las malas noticias en materia de crecimiento y de empleo llevaron al debate a concentrarse en la desaceleración económica y su impacto en el bienestar de las familias como efecto del aumento del desempleo. Al mismo tiempo se relevó el problema de que la

recuperación del producto potencial no aparecía en la agenda gubernamental de forma relevante. Frente a los reclamos empresariales y los posibles efectos políticos, el gobierno ha realizado declaraciones respecto de la necesidad de abordar la capacidad de crecimiento pero, sin que aparezcan en el horizonte medidas significativas.

La introducción de un pequeño ajuste fiscal apareció desde un principio como una operación comunicacional. Reducir el presupuesto público en US\$540 millones (1% del PIB), podría haber sido logrado perfectamente como parte de la gestión normal, sin distraer la atención de los problemas económicos de fondo que enfrenta el país. Probablemente, es posible introducir importantes ahorros revisando, por ejemplo, los sueldos de los altos funcionarios de la administración que desde el gobierno de Piñera han sufrido un crecimiento injustificable. Es razonable también que si se instrumentalizara una modernización en serio del aparato público sería posible una acción significativamente más eficiente y probablemente más económica. Desde una mirada más integral contribuiría significativamente a finanzas públicas sanas la revisión de las exenciones tributarias que pueblan nuestro sistema impositivo y que benefician a los sectores más acomodados del país. Pero todo esto no podía abordarse en el marco de un miniajuste fiscal.

Sin abordar los temas de fondo, algunos analistas de derecha pusieron el grito en el cielo por el monto alcanzado de la deuda pública bruta. Según la Dirección de Presupuestos (Dipres), ella alcanzó \$ 27.560.190 millones (equivalentes a US\$ 39.000 millones a un tipo de cambio de 700 pesos por dólar) en diciembre 2015, lo que equivale a un 17,6% del PIB. Como contrapartida, el país dispone de US\$ 13.966 millones en el FEES; US\$ 8.112 millones en el Fondo de Reserva de Pensiones; US\$ 2.003 millones bajo el concepto de Otros Activos del Tesoro Público y US\$ 3.496 millones del Fondo para la Educación, lo que sumado alcanza la cifra de US\$ 27.620 millones, equivalentes al 12,5% del PIB. Cabe considerar además que las reservas internacionales del Banco Central alcanzaban a US\$ 38.643 millones en diciembre del año pasado (se estiman en US\$ 39.356 millones en febrero).

¿Qué ocurre si comparamos el déficit fiscal y la deuda pública de Chile con otros países? Mientras que el déficit fiscal alcanzó en Chile un -2,2% en Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña, Colombia y México alcanzó, un -2,6%; -6,8%, -4,4%. -2,1% y -3,4%, respectivamente. Solo Alemania tiene un superávit de 0,7%, lo que repercute en el 0,27% que alcanza la eurozona. Como contrapartida, el crecimiento de Alemania y la Eurozona alcanzó un modesto 1,5% en 2015. La deuda pública bruta de 17,5% de Chile resulta menor comparada, por ejemplo, con el caso de EE.UU., donde alcanza 104% del PIB; en el área euro, que presenta una cifra de 93% del PIB y en Japón, con 237% del PIB.

Se ha hablado mucho de la reducción que ha experimentado el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) en el último tiempo. Específicamente se llama la atención sobre el hecho de que el fondo cayó de US\$ 20.210 millones en 2008 a US\$ 13.966 millones en diciembre del año 2015. No obstante, si se miran con cuidado las causas y las fechas en que tuvieron lugar los retiros, es posible entender con facilidad la situación. En efecto, el retiro más significativo fue US\$ 9.277 millones en el 2009. Ese es el año en que la economía mundial colapsó y fue necesario enfrentar la emergencia internacional más importante, quizás desde 1929. Luego se han retirado US\$ 498 millones en 2014 y US\$ 463 millones en 2015, años en que el país debió enfrentar el drástico fin del ciclo positivo de precios del cobre. Pese a que se trae a colación el impacto que puede tener la situación fiscal chilena en las clasificaciones crediticias del país, es claro que nuestra situación fiscal se la quisiera la gran mayoría de los países del mundo.

En los intersticios de esta discusión aparecen temas más relevantes. Se ha señalado que la caída de los precios de nuestros principales productos de exportación debería llevar a un ajuste fiscal. En ese contexto se citó al Comité de Precios del Cobre para reestimar el precio de largo plazo (estimado en octubre de 2015 en 2,98 dólares la libra) del mineral, atendidas las caídas experimentadas en el último tiempo. Aunque los especialistas coinciden en que es muy difícil estimar ese precio (las estimaciones se situaron en febrero del presente año en promedio en torno a 2,5 dólares la libra), la situación incierta que vive la economía mundial hace de esa tarea un juego de adivinanzas poco conducente y menos para llegar a una conclusión puntual sobre el monto que debería alcanzar la reducción del déficit actual. Sí cabe monitorear la situación en la perspectiva del presupuesto del 2017. Lo lamentable es que el tema relevante de cómo se reduce la dependencia del cobre de nuestra economía queda afuera del debate.

En general, el debate sobre el miniajuste distrajo respecto de lo que son los dos desafíos fundamentales que enfrenta el país: qué hacemos para enfrentar la baja tasa de crecimiento y cómo logramos generar nuevos impulsores del crecimiento de largo plazo, que complementen los actuales.

En relación con lo primero, desde el comienzo del presente año la economía internacional ha enfrentado una alta volatilidad en las bolsas, lo que es expresión de altos niveles de incertidumbre. Al mismo tiempo, se hace cada vez más patente que la economía internacional no logra superar los problemas que la vienen afectando desde la crisis del 2000-2008. En los Estados Unidos vienen y van los temores de una recesión e incluso algunos opinan que el aumento de la tasa de interés decidido por la Reserva Federal en diciembre del 2015 debería ser revertido. Más aún, existe el creciente convencimiento de

que los instrumentos de política económica que se han aplicado en los últimos años en Europa y Japón para salir de la crisis, como fueron la reducción de las tasas de interés a cero (en Japón incluso se está aplicando una tasa negativa) y el llamado "Quantitative Easy", no han terminado de alejar la situación de deflación que los afecta. Ello está llevando a algunos a afirmar, según informa *The Economist*, que es necesario aplicar fórmulas como el "dinero helicóptero" (emisión de bonos públicos que son adquiridos por el Banco Central, siendo el nuevo dinero emitido, inyectado directamente por el gobierno en la economía) y que la política fiscal debe tomar el protagonismo para superar los problemas de la deflación, al más puro estilo keynesiano.

Francamente un debate en torno a reducir el déficit público en 1% no resulta muy relevante. Más aún cuando la prensa informa que el valor de los Fondos de Pensiones cayó un 6,5% en el año 2015; que la penetración de la Banda ancha en Chile se mantiene en el lugar 32 entre los 34 países de la OCDE y que el débil crecimiento nos aleja de alcanzar el nivel de ingreso per cápita de los países desarrollados. Frente a esta situación, se echa de menos en Chile un debate respecto a qué se debe hacer para mejorar las expectativas de crecimiento del presente año. El sector público puede también generar iniciativas que simultáneamente mejoren la infraestructura nacional (el déficit en este campo se estima en US\$ 112 mil millones²) y las capacidades tecnológicas del país y, al mismo tiempo, mejoren las expectativas del sector privado. Podrán argüir algunos que eso se está haciendo con la llamada agenda productiva o el comité de productividad recientemente formado. Pero todo ello parece más propio del quehacer normal que una respuesta a problemas acuciantes.

Poco a poco se ha ido consolidando el consenso en torno a que la productividad de la economía nacional se ha estancado en la última década –y que pasa el tiempo y no se termina de abordar con seriedad ese problema– y respecto de la alta dependencia del cobre. Más aún, el comité de expertos que estima el PIB tendencial concluye, en cada ronda de consultas, que este viene cayendo sistemáticamente. Pero de esa constatación solo se derivan razones para una mayor prudencia fiscal. Parecería indispensable, por el contrario, que la Presidenta de la República convocara a un diálogo nacional amplio para discutir y concordar una estrategia de desarrollo nacional que nos permita avanzar en los campos indicados. No sería malo que la agenda del ministro de Hacienda le dedicara más tiempo a estos, los problemas económicos de fondo del país.

2 Por su parte, el estudio de la Cámara Chilena de la Construcción, "Infraestructura crítica para el Desarrollo", estimó el déficit en infraestructura del país para el periodo 2016-2020 en 151 mil millones de dólares.

2. El Banco Central y el debate político

La desaceleración económica que viene afectando al país desde 2013 y que se acentuó en los dos primeros años de la administración de la presidenta Bachelet ha generado una amplia discusión acerca de las causas. Mientras que algunos sectores enfatizan la importancia que ha tenido la difícil situación de la economía internacional (la desaceleración de la economía china, los problemas de la recuperación europea la incierta situación de la economía estadounidense que ha impedido a la Reserva Federal fijar un camino claro para aumentar la tasa de interés) y los problemas estructurales que afectan a la economía, la oposición política y el empresariado, por su parte, han venido insistiendo en que la causa principal de la desaceleración económica radica en las reformas que ha impulsado la presente administración.

En este contexto, y desde hace algún tiempo, miembros del Consejo del Banco Central incluido su presidente ha incursionado en temas políticos, poniendo en cuestión la idea de que la institución es un organismo meramente técnico y, generando dudas respecto del mecanismo de selección de los consejeros que lo distancia en demasía de la decisión democrática de la población.

Ya el día lunes 28 de marzo el presidente del Banco Central había afirmado en el Senado que, en su opinión, era autocomplaciente echarle la culpa de nuestros problemas solo al escenario externo más adverso, apuntando, en cambio al clima de inversión, insinuando así que son las reformas las principales responsables de la desaceleración económica (olvidando los problemas estructurales que arrastra la economía nacional desde al menos 10 años). Posteriormente, Joaquín Vial³ vuelve sobre el argumento y toma posición respecto de dos de los principales temas políticos que ocupan al país: el que se haya priorizado el impulso de las reformas por sobre acuerdos con la oposición y la evaluación de la reforma laboral.

En relación con lo primero Vial señaló que se requiere de una discusión política que sea más conducente a forjar grandes acuerdos y crear certezas respecto del futuro que alienten el clima de negocios. Es claro que en la Nueva Mayoría ha estado permanentemente en discusión si lo que corresponde hacer es asegurar el avance de las reformas por encima de acuerdos con la oposición (más allá de la búsqueda natural de consensos que implica el debate político entre personas razonables) o si por el contrario cabe renunciar a las reformas en función de evitar la fuerte campaña que la oposición y el empresariado han puesto en operación en contra del gobierno. Mientras que la primera posición parte del diagnóstico según el cual la situación de inequidad y desigualdad se hace insostenible desde el punto de vista de la cohesión social y que además, no es posible

3 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=239552>.

recuperar un ritmo mayor de crecimiento sin introducir reformas sustantivas en el campo de la tributación y la educación (y en la economía, cuestión descuidada por el programa y la política del actual gobierno) la segunda posición, no tiene mayores cuestionamientos respecto del modelo económico y social y considera que es suficiente dejar tranquilo al empresariado (olvidando e incluso revirtiendo las reformas) para retomar el crecimiento económico.

Respecto de la reforma laboral Vial es aún más categórico: "Lo que hacen las reformas laborales es más bien aumentar la capacidad de negociación de los sindicatos dentro de empresas establecidas... Lo que echo de menos son reformas que faciliten más las posibilidades de tener mecanismos más flexibles de trabajo en términos de jornada y de tipo de empleo. Siento que las personas que están pensando las reformas laborales tienen en mente un mercado del trabajo estático, en un establecimiento fijo y horario de 9 am a 6 pm, que no es la realidad del siglo XXI. Me gustaría ver un poquito más de discusión sobre cuáles son las adecuaciones para adaptarse a las necesidades de trabajo del siglo XXI"⁴.

El análisis de Vial centra su atención en los cambios que han generado las fuertes transformaciones tecnológicas. Es claro que esos cambios afectan las relaciones laborales. El problema que olvida Vial es que, al mismo tiempo, existe una situación que ha traído consigo un fuerte proceso de concentración económica (cuestión sustentada en una amplia literatura entre cuyos autores cabe destacar a Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001, y el renombrado economista francés Thomas Piketty) y una pérdida significativa de la participación de los asalariados en el ingreso nacional. La situación es tan preocupante en el mundo –y sin duda en Chile– que incluso Lawrence Summers, economista reconocido en el *mainstream*, quien al comentar la reedición del libro de Arthur Okun, *Equality and Efficiency*, y junto con destacar la importancia del libro, señalaba que muchas cosas habían cambiado en los últimos 40 años y por tanto: "cuando el salario mínimo es actualmente menor en términos reales que cuando Okun escribió el libro (1975) y cuando solo un 6,6% de los trabajadores del sector privado son cubiertos por los sindicatos, yo pienso que su análisis de costo beneficio lo inclinaría a favorecer aumentos del salario mínimo y hacia la relajación de las normas relativas a los derechos de negociación colectiva de los trabajadores del sector privado con la empresa"⁵. La situación no es diferente en Chile. Nada señala Vial tampoco respecto a la debilidad en que la reforma laboral de la dictadura sumió al movimiento sindical. Ello ayuda a explicar la persistencia de los alto índices de desigualdad que caracteriza la distribución del ingreso.

4 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=239552>.

5 <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Speeches/2015/05/050415-Summers-Okun-Speech.pdf?la=en>.

La insistencia de que la reforma laboral representa una respuesta del siglo XX a los problemas del siglo XXI y que no toma en cuenta las amenazas que se ciernen sobre el empleo, debido a la creciente robotización de la economía, cuestión que acentuaría la presencia de fuertes organizaciones sindicales, si bien es un argumento atractivo, pasa por alto un problema central: lo que está en juego desde el punto de vista económico con los esfuerzos por lograr relaciones laborales más simétricas, es justamente cómo y sobre la base de qué correlación de fuerzas trabajadores y empresarios enfrentarán los cambios tecnológicos que vienen y cómo se distribuirán sus impactos positivos y negativos.

Más allá de las opiniones sobre los temas específicos, lo más relevante desde el punto de vista del tema que nos ocupa es si cabe que los miembros del Consejo del Banco Central se involucren en los debates políticos. El tema es delicado. No se trata de que el consejero no pueda dar su opinión personal respecto de los temas políticos. El problema es que, en su calidad de miembro de un colectivo, es fácil que su opinión sea recibida como la opinión del Consejo del Banco Central. Por otra parte, las declaraciones de Vial y del propio presidente (frente a cuyas declaraciones nos referimos en una columna de junio del 2015⁶) de la entidad plantean dudas respecto de la posibilidad de realizar un diagnóstico de la situación económica y de tomar decisiones de política monetaria separando las visiones valóricas e ideológicas de los aspectos estrictamente técnicos.

Si entonces las opiniones y las decisiones del Consejo del Banco Central reflejan concepciones técnicas, pero también políticas, valóricas e ideológicas, y si además se tiene en cuenta que las decisiones del Banco implican transferencias de recursos entre los distintos agentes económicos, no parece adecuado un sistema de designación sujeto a un acuerdo político que diluye las opciones de las mayorías democráticas. Al mismo tiempo, representa un llamado de atención a las autoridades que no indagan con adecuado ahínco en las posiciones y puestos de trabajo que los candidatos han representado y ostentado en su carrera profesional, pues ello incidirá en sus decisiones sobre política económica.

3. La dimensión económica del debate constitucional en Chile

Desde fines de 2015 se ha empezado a desarrollar la discusión sobre los cambios necesarios en el orden económico constitucional. En un solo día, específicamente el día jueves 10 de marzo, hubo dos actividades en que se abordó la pregunta de si es necesario modificar el orden público económico. Del mismo

6 <http://www.elmostrador.cl/mercados/2015/06/08/opinion-la-incursion-en-la-politica-del-presidente-del-banco-central/>

modo, se han anunciado para el presente año dos series de actividades tendientes a profundizar esta discusión⁷.

La necesidad de introducir cambios importantes en el orden económico constitucional es un tema delicado. Se trata de un tema complejo y en consecuencia preocupa que algunos personeros pretendan cerrar la discusión antes de siquiera iniciarla. Algunos sostienen que el orden económico inscrito en la Carta Fundamental no debe ser modificado pues la economía ha tenido resultados exitosos.

Como se sabe, los éxitos del país en los últimos 25 años son objeto de una amplia discusión. Frente al importante crecimiento económico experimentado –que sin embargo ha venido cayendo en los últimos años– y la reducción de la pobreza (ambos elementos han estado presente en la mayoría de los países emergentes) aparecen los problemas de la alta desigualdad, la extrema concentración de la riqueza, el estancamiento congénito de la productividad, la alta dependencia del cobre y la baja inversión en ciencia y tecnología. Hay además muchos países con constituciones muy distintas a la chilena de 1980, que han tenido mayores éxitos aunque de signos variados, como son los países nórdicos y los del sudeste asiático. Tampoco se aclaran las relaciones de causalidad entre el orden económico y el desempeño de la economía. Otros muchos factores podrían incidir en los resultados.

Otros sostienen que solo analizar el tema constitucional genera incertidumbre y, por tanto, se insinúa, se debería dejar de lado como si el debate constitucional hubiese sido puesto de manera antojadiza y como si se pudiera descartar la afirmación de que, no hacer nada en este campo, puede implicar la acumulación de problemas y su agravamiento futuro. Otros van más lejos y con métodos inconfesables realizan una selección de casos en la experiencia comparada para concluir que es mejor el inmovilismo.

Pese a esto, crece la convicción de que es necesario el cambio constitucional. En efecto, se ha señalado que “la prudencia demanda que entremos en un proceso constituyente” (Jorge Burgos); “el costo que tiene esa sensación de ilegitimidad es muy grande para la política, la economía y la sociedad” (Enrique Barros, presidente del CEP); la actual Constitución “es un fantasma que está presente y es difícil convivir con él” (Roberto Zahler, expresidente del Banco Central); “ya no podemos seguir viviendo en un régimen constitucional que refleja la victoria militar del 73” (Fernando Atria, constitucionalista).

7 Por una parte, la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile ha iniciado una serie de talleres para debatir los temas económicos de la nueva Constitución. Por otra parte, la Fundación Chile 21 y la Universidad de Talca, sede Santiago junto con la Fundación Friedrich Ebert, han iniciado la preparación de un seminario sobre la materia, cuyas ponencias serán publicadas en un libro.

Pese a la insistencia en un presunto consenso sobre el orden público económico es posible identificar varios temas discutibles que deberían ser abordados con seriedad.

3.1 El orden público económico como sistema

Es de conocimiento general que la Constitución de 1980 se elaboró sobre la base del informe de la llamada Comisión Ortúzar, compuesta por personeros nombrados por la Junta Militar y que incluyó solo a personas de la derecha política del país. En virtud de ello, sus referencias ideológicas en el campo económico son las referidas a la llamada escuela de Chicago, en particular Milton Friedman, la escuela de la elección pública (con James Buchanan a la cabeza) y el pensador de origen austríaco Friedrich Hayek. Sin duda que el debate constitucional económico deberá permitir analizar a fondo los alcances y problemas de esta influencia, puesta en cuestión por los avances experimentados por el pensamiento económico internacional. No es sin embargo el objeto de este artículo desarrollar este punto. Más bien interesa enumerar y describir someramente los nudos que debería incorporar el debate constitucional sobre el orden público económico.

Como se sabe, los constitucionalistas señalan que el orden público económico está precisado en el artículo nº 1 de la Constitución –que determina la autonomía de los grupos sociales intermedios–, y en el capítulo III “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, lo cual no deja de resultar llamativo, específicamente en el artículo nº 19. Estas normas configuran, según “la interpretación oficial”, el principio de un Estado subsidiario (aunque no se menciona explícitamente) y los amplios derechos económicos privados, específicamente en los números 21-26 del último artículo indicado. Complementan la definición del orden público económico lo referido a la definición en el artículo Nº 63 de lo que son materia de ley (nº 1, leyes orgánicas constitucionales; nº 4, las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social; números 7, 8, 9, y 10 sobre endeudamiento público y las restricciones para que las empresas estatales puedan endeudarse prohibiendo que lo hagan con el Estado). Cruciales son también las disposiciones del artículo nº 65, respecto de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, y con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos. Del mismo modo, corresponde en exclusividad al Presidente iniciativas referentes al sistema tributario; la creación de servicios públicos, la contratación de empréstitos, la política de remuneraciones, las modalidades y procedimientos de negociación colectiva y las normas de seguridad social.

El control de constitucionalidad y la interpretación del texto constitucional que está en base, es un aspecto clave de su funcionamiento efectivo. En el campo económico, la interpretación del texto constitucional, basado en un enfoque económico “setentero”, se ha transformado en un instrumento fundamental para obstaculizar las reformas económicas y sociales necesarias, lo que hace indispensable que la sociedad chilena concuerde más explícitamente las orientaciones que deben dar un marco a nuestra convivencia y nuestro crecimiento como país. En el caso de la reforma laboral se ha argumentado que es inconstitucional la titularidad sindical pues la interpretación “oficiosa” de la Constitución respaldaría que la negociación colectiva es un derecho de los trabajadores y no de los sindicatos, como si la negociación colectiva, no se materializara en todos los países civilizados, vía su organización sindical⁸. También se ha sostenido la inconstitucionalidad de la participación del sindicato en la decisión respecto de la extensión de beneficios obtenidos al resto de la empresa. Incluso un abogado cercano a la DC cuestiona que los beneficios logrados por un sindicato en una negociación colectiva puedan ser extendidos al resto de los trabajadores solo si hay un acuerdo entre empresa y sindicato, pues ello afectaría la libertad de afiliarse o no a un sindicato⁹. Otros incluso ponen en cuestión que la negociación se efectúe entre el empleador y el sindicato representativo¹⁰. Todo lo anterior, en el contexto de que si bien el nivel de sindicalización en Chile (15,3%) está cerca de los promedios de la OCDE (16,9%), la cobertura de trabajadores con contratos colectivos es de 8%, lo que contrasta con los casos de Francia, que alcanza un 85%, y los de Alemania y Uruguay que cubren un 90% de los trabajadores.

En el caso de la reforma educacional, parlamentarios de la derecha consideraron necesario recurrir al Tribunal Constitucional, pues dicha reforma pretendía (1) prohibir la selección en establecimientos educacionales que se financian con fondos públicos; (2) establecer que solo pueden solicitar la subvención entidades organizadas como personas sin fines de lucro; (3) dis-

8 <http://www.radioagricultura.cl/2015/12/17/kmt-senadores-de-oposicion-estudian-acudir-al-tribunal-constitucional-por-la-reforma-laboral/>

9 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/03/674-671477-9-informe-dc-advierte-inconstitucionalidad-en-reforma-laboral.shtml>. Estas posturas encontraron eco en la mayoría del Tribunal Constitucional, que dispuso que “La titularidad del derecho para negociar colectivamente es de todos y cada uno los trabajadores”. También concluyó que “Puede considerarse la huelga como un derecho de los trabajadores, susceptible de ser concretado no solo por aquellos sindicalizados, sino también por aquellos que sin estarlo deciden agruparse para negociar colectivamente”; que “habría sido muy complejo que el constituyente declarara el monopolio sindical en estas materias, pues en cierta forma se afectaría un necesario pluralismo social tan propio del sistema democrático de relaciones laborales” y que “se ha constatado que no existe norma en los convenios N° s 87 y 98 de la OIT que obligue a excluir de la legislación interna a los grupos negociadores” (El fallo aparece en file:///Users/eugeniorivera/Downloads/55596.pdf) . Para un análisis en detalle de la reforma laboral ver el artículo de Jaime Ensignia en el presente volumen.

10 <http://www.mch.cl/2015/02/18/expertos-ven-inconstitucionalidad-en-obligacion-negociar-con-sindicatos/>

poner que los recursos que reciben los establecimientos estén afectos a fines educativos; (4) condicionar la subvención a que exista una necesidad real de un nuevo establecimiento; y (5) regular las formas de propiedad o uso de los inmuebles en los que los establecimientos funcionan, para que el “fin al lucro” sea una realidad y no solo un eslogan”¹¹. Aún cuando abogados de la propia oposición consideraron ello un exceso¹², lo cierto es que la actual Constitución da pábulo a la representación de posiciones ancladas en el neoliberalismo más salvaje y que hoy representan solo organizaciones como el “Tea Party” de los Estados Unidos.

3.2 El derecho de propiedad

Desde el mundo empresarial se expresa insistentemente la preocupación de que se pueda poner en cuestión el derecho de propiedad. En sus aspectos fundamentales probablemente nadie va a levantar objeciones a este derecho. Otra cosa es abordar algunos aspectos específicos. Uno de ellos es, sin duda, lo relativo al agua: “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos” (artículo 19, nº 24, último inciso). En momentos en que existe consenso respecto de que la disponibilidad futura del agua enfrenta amenazas sustantivas provenientes del cambio climático y la elevación de la temperatura, parece razonable discutir respecto de si su breve tratamiento constitucional es suficiente para enfrentar los desafíos futuros. Como ha señalado Fernando Atria, el problema de la Constitución de 1980 es que extiende el uso del derecho de propiedad a ámbitos que no es posible regular con ese concepto¹³. Es el caso de su aplicación a los bienes nacionales de uso público. En el caso del agua, por ejemplo, de lo que se trata es desarrollar los fundamentos del régimen de aprovechamiento de ese recurso.

Un segundo elemento, tiene que ver con el análisis respecto de si el entusiasta tratamiento de la libertad de emprender no genera un sesgo que está relacionado con la debilidad general que afecta a la institucionalidad reguladora. No parece sensato aceptar, sin más, que el atraso con que se enfrentaron los problemas de la Polar, la colusión de los pollos y del papel, la más reciente estafa de Inversiones S.A. y en general los problemas de la excesiva injerencia del dinero en la política, no tengan que ver con sesgos del orden económico constitucional. Más aún, el tratamiento generoso por parte de la Superintendencia de Pensiones de dos procesos de fusiones, revela un grave descuido del

11 <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/03/16/el-tc-como-tercera-camara-iii-la-impugnacion-de-la-reforma-educacional-en-general/>

12 <http://voces.latercera.com/2014/07/14/jose-francisco-garcia/acuso-inconstitucionalidad-2/>

13 En entrevista con el autor.

interés público en beneficio del interés de los inversionistas y de las garantías que se supone es necesario entregar a la inversión. Las objeciones planteadas a una reforma laboral –moderada respecto a cualquier otra a nivel internacional– refuerza este punto de vista. Fernando Atria, sostiene que la debilidad de las instituciones reguladoras es consecuencia de la neutralización de las capacidades del poder político para confrontar/controlar los poderes fácticos. Resulta por tanto difícil rechazar la afirmación de que la sociedad chilena es neoliberal, pues la Constitución no asegura el control democrático de los ciudadanos sobre el poder económico y la lógica del mercado.

3.3 El rol del Estado

Las afirmaciones de la Constitución de 1980 respecto al rol del Estado están determinadas por tres elementos principales: el fuerte crecimiento del Estado desde los años 40 y que culminó en el periodo de la Unidad Popular, el deseo de grupos empresariales por consolidar la apropiación a bajo precio de activos estatales y la excesiva ideologización del grupo que dirigió la política económica bajo la dictadura militar.

En este contexto, el ordenamiento constitucional establece como requisito para la actividad empresarial del Estado que ello sea autorizado por una ley de quórum calificado. Si se entiende que la empresa pública es un instrumento de la política económica, que ha jugado un papel crucial en resolver, por ejemplo, la grave crisis del gas generada cuando Argentina cerró la venta de gas a nuestro país, dejando inutilizado más del 30% de la inversión en generación eléctrica del país, no parece razonable exigencias tan altas de quórum. Menos razonable resulta la exigencia de que las actividades emprendidas por esas empresas estén sometidas a la legislación común aplicable a los particulares (cuestión que solo puede ser aceptada con una ley también de quórum calificado) cuando justamente, se trata de una actividad que no está siendo desarrollada por los privados.

Desde un punto de vista más general, el enfoque que orienta la definición del rol del Estado en la Constitución pierde de vista, más allá de excesos que es necesario reconocer y evaluar críticamente, que el sector público ha jugado un rol central en el desarrollo de los países más avanzados del mundo. La profesora de la Universidad de Sussex, Mariana Mazzucato, concluye en su reciente libro, *The Entrepreneurial State*, que la experiencia histórica deja en evidencia que las innovaciones más radicales y revolucionarias que impulsaron el capitalismo –desde el ferrocarril, pasando por el internet hasta el actual desarrollo de la nanotecnología y la investigación farmacéutica– provinieron de las inversiones más tempranas, más valientes, más intensivas en capital y más emprendedoras del Estado. Del mismo modo, se sabe que las innovaciones no son solo el re-

sultado de inversiones en investigación y desarrollo, sino que dependen de las instituciones que hacen posible que el nuevo conocimiento se abra paso por toda la economía. Se trata además de comprender el rol insustituible del Estado en la creación y conformación de nuevos mercados, esto es, hacer posible cosas que de otra manera no lo serían. Esta visión académica se confirma cuando se evalúa el rol que han jugado los Estados (unos mejor que otros) en la superación de la crisis que la desregulación financiera y el colapso de muchas instituciones bancarias provocó en el año 2008. Esto no es inconsistente con el rol que desempeña en los países más exitosos la iniciativa privada y el espíritu empresarial.

Otra discusión importante en este campo, que ha sido relevada por Fernando Atria, es la que se relaciona con la “privatización” del Estado y que se traduce entre, otras cosas, en la transformación de servicios públicos en empresas sujetas a las mismas condiciones de funcionamiento de las empresas privadas, lo que lleva a plantearse la pregunta referente al objeto y fin de estas empresas. Aun cuando pueden entregarse argumentos que sostienen que esta forma de organización favorece un desempeño más eficiente de esas entidades, lo cierto es que persiste la pregunta de fondo.

3.4 La sala de máquinas de la Constitución

Roberto Gargarella, en su libro *La sala de máquinas de la Constitución*, ha llamado la atención sobre el hecho de que el debate constitucional de las últimas décadas sufre “por la obstinada atención que se ofrece a las cuestiones de derechos, en desmedro de la organización del poder”. Ello, sostiene, “como si la democratización política y el robustecimiento social que se quieren promover a través de cambios en las secciones de derechos, fueran compatibles con la concentración del poder y el centralismo autoritario que se preserva en la sección relativa a la organización del poder... La consecuencia de ello es que el poder concentrado entra fácil y previsiblemente en tensión con las demandas sociales por más derechos, lo cual termina implicando que una parte de la Constitución comienza a trabajar en contra del éxito de la segunda”.

Sin duda, este no fue un problema de la Constitución de 1980. Como se ha reiterado, Jaime Guzmán señalaba que la finalidad de las reglas constitucionales era que “si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque –valga la metáfora– el margen de alternativas posibles que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil, lo contrario” (citado por Fernando Atria¹⁴). En este con-

14 <http://www.eldesconcierto.cl/pais-desconcertado/politica/2014/01/07/la-constitucion-de-1980-una-constitucion-tramposa/>

texto, son conocidos los llamados “amarres constitucionales”, como fueron los senadores designados y el sistema binominal, entre otros, que se han ido modificando a medida que pierden su eficacia. Sin embargo, permanece un aspecto que da fuerza al modelo económico predominante: los mecanismos de designación de las autoridades de organismos como el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y el Banco Central, que establecen una distancia insuperable entre la decisión democrática ciudadana y las orientaciones de estas autoridades, que va más allá de la relativa autonomía que estas funciones exigen.

El problema aparece en el caso de la Corte Suprema. El procedimiento exige que sus miembros sean nombrados por el Presidente de la República, elegidos sobre la base de una nómina de cinco personas propuestas por la propia Corte Suprema. Hasta aquí el procedimiento resulta razonable. El problema surge con la exigencia de que su designación sea aprobada por los dos tercios del Senado, lo que ha tenido como consecuencia el establecimiento de acuerdos políticos espurios que obstaculizan el objetivo de que estas autoridades expresen a las mayorías democráticas. Algo similar sucede en los casos del Fiscal Nacional, el Servicio Electoral y la Contraloría (en este caso se exigen tres quintos de los senadores en ejercicio).

En el caso del Tribunal Constitucional, de los diez miembros, no presentan problemas los designados por el Presidente de la República, pues se trata de una autoridad elegida por una mayoría de ciudadanos y, en consecuencia, tiene un origen en la decisión ciudadana democrática. En el caso de los designados por la Corte Suprema, el mecanismo proyecta en el Tribunal Constitucional los propios déficits democráticos de su generación. En el caso de los designados por el Senado (tanto los propuestos por la Cámara de Diputados, como los nombrados directamente por el Senado) la exigencia de dos tercios congela la incidencia de las “preferencias” del régimen dictatorial. Esta circunstancia ha tenido como consecuencia que en su conformación, atribuciones y alcance el Tribunal Constitucional se haya transformado, en los hechos, en una tercera cámara política, que dobla la mano de la voluntad democrática definida en las urnas.

Enfrentamos aquí un debilitamiento muy fuerte del control político democrático sobre el poder político y administrativo. El resultado de las contiendas democráticas no incide prácticamente en la designación de esas autoridades, lo cual naturalmente afecta las confianzas de la ciudadanía en sus instituciones. Se constituye así un sistema de regulación tecnocrática en el cual la decisión democrática ciudadana no se plasma de manera efectiva.

3.5 Las facultades exclusivas del Presidente en iniciativas de ley

Es ya tema recurrente el desprestigio del Congreso de la República. Se conocen también las múltiples iniciativas que se han tomado para revertir esta situación. Se espera que las propuestas en materia de probidad de la llamada Comisión Engel tengan una influencia positiva. No obstante, se insiste en ignorar un aspecto crucial: el carácter subordinado del Congreso frente al poder presidencial que se traduce en la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en todo tipo de materias económicas, sociales y de organización del Estado. Toda esta legislación resultó de los traumas de los años sesenta y setenta, que a su vez fueron consecuencia tanto de excesos propios de una democracia moderna en formación como de la forma dominante en la época, de cómo se entendía el funcionamiento económico. Es indispensable revisar estas normativas, recoger la experiencia internacional de los últimos años y avanzar hacia un nuevo equilibrio entre los poderes colegisladores del país.

3.6 La independencia del Banco Central

El artículo nº 108 de la Constitución determina que el Banco Central es un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico y su composición, organización, funciones y atribuciones serán definidos por una ley orgánica constitucional. La independencia de esta institución es probablemente el punto crucial que deberá ratificar o atenuar el debate constitucional en marcha. Desde el punto de vista de sus funciones, se han expresado dudas respecto de su focalización en los problemas de inflación y la no especificación del deber de preocuparse por la actividad y el empleo, como si sucede en otras latitudes, específicamente, en el caso de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que aparece como su modelo. Transcurrido un poco más de 25 años de existencia de la ley orgánica del Banco Central, no existe un estudio independiente reciente que realice una evaluación del desempeño de la entidad. De esta forma, diferentes personeros han expresado una alta valoración de su gestión, sin los fundamentos suficientes para ello. A lo largo de su existencia se han vertido opiniones críticas respecto de su desempeño en relación con la llamada crisis asiática; sobre todo en relación con decisiones que han determinado en un grado importante la alta volatilidad que ha caracterizado el tipo de cambio, dificultando el desarrollo de inversiones en áreas distintas a las exportaciones de *commodities*; tardía reacción frente a la crisis financiera internacional, cuando en enero de 2009 todavía la tasa de política monetaria alcanzaba una cifra en torno al 8%, entre otras.

Desde el punto de vista de su funcionamiento, se han expresado dudas respecto a que la independencia se entiende a veces como falta de *accountability*, pues más allá de informar al Presidente de la República y al Senado respecto

de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones, el Consejo del Banco Central no está sujeto a la supervisión del Congreso Nacional, como sucede en otros países. En este sentido, la discusión constitucional en este campo debería incluir el análisis de diversas acepciones de autonomía (de fines o de medios) que se encuentran en la experiencia comparada internacional.

Por otra parte, los problemas indicados más arriba sobre las formas de generación del Consejo del Banco se expresan con mucha fuerza. Los consejeros son nombrados por el Presidente de la República previo acuerdo del Senado, duran diez años en funciones y se renuevan cada dos años. Aunque en este caso, el mecanismo de designación es de mayoría calificada, existe un acuerdo político (basado en el sistema binominal) que debilita el control democrático. Más aún, la incidencia del Consejo del Banco Central en el nombramiento de autoridades de diferentes instituciones reguladoras proyecta este problema en ellas.

3.7 Los derechos sociales

En el campo de los derechos sociales aparecen inconsistencias: mientras que en el área de la salud se indica que “es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas” (Art. 19, nº 9), no se garantiza la posibilidad de elegir en materia previsional, lo que se ha traducido en que los chilenos están obligados a incorporarse al sistema privado de AFP, aun cuando no estén de acuerdo con ello (Art. 19, nº 19).

El lugar que los derechos sociales deben tener en el texto constitucional es un problema que los chilenos debemos debatir. No es razonable el criterio de exigibilidad absoluta para considerar un derecho como tal. Para no sufrir en caso alguno el ataque de un delincuente, sería necesario contar con protección permanente y personalizada de Carabineros. ¿Significa eso que el Estado y la Constitución eviten asegurar el derecho de libre circulación? El desarrollo de la ciudadanía se estructura a partir de una ampliación permanente de los derechos (también de las obligaciones). Sin duda que el país ha avanzado notablemente en este campo. Basta señalar lo relativo a la vivienda, al derecho a una pensión, al derecho a la salud y a la educación. Conuerdo en que tiene sentido que la Constitución Política garantice los derechos sociales. Ello marca un horizonte para el debate político, pero no significa que se deba judicializar la satisfacción de estos derechos. La experiencia colombiana en salud no ha sido positiva al respecto. La materialización de esos derechos depende del grado de desarrollo de la economía y del debate democrático respecto a las prioridades, alcance y estructura del sistema tributario y de la forma y con qué prioridades se asignan los recursos públicos disponibles.

En términos más generales el debate en este campo debería responder las siguientes preguntas ¿cuál es el sentido de entregar a los derechos económicos y sociales un rango constitucional? Y ¿en qué medida es necesario hacerlo? Crucial es entender en este ámbito que la Constitución crea y habilita poderes. En tal sentido, la extensión otorgada a los derechos de propiedad, en el actual ordenamiento constitucional, limita las posibilidades de la democracia para controlar los poderes fácticos y, a *contrario sensu*, el establecimiento con rango constitucional de los derechos económicos sociales determina los fines que debe perseguir el legislador. Del mismo modo, el establecimiento de estos derechos modifica las prioridades cuando ellos entran en colisión con los derechos de propiedad, en particular con la forma como los concibe la actual Constitución y la forma predominante como ella se interpreta.

4. Debates y proyecto de centroizquierda: a manera de conclusión

Las discusiones en marcha (algunas de las cuales hemos analizado) prefiguran los clivajes programáticos que se enfrentarán en la próxima elección presidencial. Diferencias respecto de la reforma laboral volvieron a aparecer en el seno del gobierno luego del fallo del Tribunal Constitucional y con ocasión de la decisión presidencial de vetar algunos de los artículos de la ley laboral. Basados en una argumentación coyuntural –el efecto sobre el crecimiento–, algunos ministros se oponen a relaciones más equilibradas en el mundo laboral. Solo la convicción reformista de la presidenta la llevó a vetar elementos de la ley que tenían sentido solo si se viabilizaban los ejes de la reforma. El debate en torno a la priorización del ajuste fiscal versus quienes sostenían que el Estado tenía una posición financiera suficiente para realizar un esfuerzo significativo para enfrentar la desaceleración económica y los problemas estructurales que afectan la economía, muestra también diferencias de fondo. Esta discusión, con frecuencia invisibilizada, tuvo una expresión significativa en el documento “Hacia una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible”, presentado en el congreso socialista y que relevó como problemas de la economía chilena el modo de explotación de los recursos naturales, una lógica económica rentista, una débil política de desarrollo productivo y baja inversión en desarrollo e innovación y una alta concentración de rentas, todo lo cual es promovido por las instituciones y leyes vigentes.

La renuncia de un diputado del PPD, que denunció prácticas clientelistas en la organización y que recibió el apoyo del Presidente Lagos, es otra señal relevante. Ambos personeros apuntan a un problema real, que no es sin embargo propiedad exclusiva del PPD. Es cierto que los partidos necesitan fuertes reformas. De manera difusa, en el trasfondo de estas discusiones aparecen las diferencias en torno a las reformas y respecto de lo que debe ser el programa

de una futura candidatura de centroizquierda. Tienen peso en la DC y en el PPD (en menor medida en el PS) sectores que jugaron un papel relevante en los gobiernos de la Concertación y que han ido asumiendo responsabilidades en el mundo empresarial y expresan posiciones que poco se diferencian de la derecha. Para ellos, los cambios que necesita el país son menores y valoran las instituciones básicas de lo que ha sido el modelo chileno. Pero la transformación del sistema de AFP, de la salud estructurada en torno a las isapres, la culminación de una reforma educacional basada en derechos universales y una labor más relevante del Estado en innovación productiva constituyen, sin duda el núcleo programático económico social de una nueva coalición de centroizquierda. La intervención del expresidente Lagos corre el peligro de ser interpretada como una apuesta a favor de los sectores que han puesto obstáculos a las reformas en marcha y de un programa futuro que no contempla las reformas indicadas. Ello debilita una eventual candidatura de Lagos. Al mismo tiempo, los sectores de la centroizquierda que puján por impulsar las reformas pendientes, carecen de un liderazgo capaz de competir con perspectivas de éxito en la futura campaña presidencial. Un debate programático que ponga énfasis en estas cuestiones puede permitir superar las dificultades que ellas representan.

