

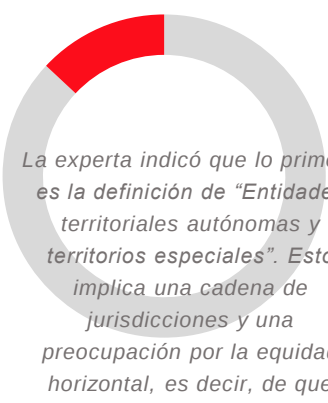


# **¿QUÉ PERSPECTIVAS ABRE LA NUEVA CONSTITUCIÓN PARA EL DESARROLLO FUTURO DE CHILE?**

Sobre las oportunidades e incertidumbres en el plano del desarrollo económico, acerca de lo que plantea el borrador de la nueva Constitución, fue lo planteado por dos expertos en el área en un conversatorio organizado por el Centro de Estudios Democracia y Progreso.

# ¿Qué perspectivas abre la nueva Constitución para el desarrollo futuro de Chile?

En el encuentro virtual denominado ¿Qué perspectivas abre la nueva Constitución para el desarrollo futuro de Chile? y desarrollado a fines de junio del presente año con la moderación de Luis Felipe Cristi, participaron Claudia Martínez y Jorge Valverde, economistas de la Universidad de Chile. En ellos, se analizó acerca del impacto de la nueva constitución en el desarrollo futuro de nuestro país.



La experta indicó que lo primero es la definición de “Entidades territoriales autónomas y territorios especiales”. Esto implica una cadena de jurisdicciones y una preocupación por la equidad horizontal, es decir, de que exista alguna coordinación y una prioridad de lo local por sobre lo regional y esta última por sobre lo nacional, es decir hay un fuerte enfoque en descentralización indicó.

La primera parte correspondió a la exposición de la economista, profesora titular e investigadora de la P. Universidad Católica de Chile y Ph. D. de la Universidad de Michigan Claudia Martínez A., quien señaló que como condición necesaria el desarrollo requiere de un sistema político estable que efectivamente sea base sólida para un crecimiento económico y el desarrollo.

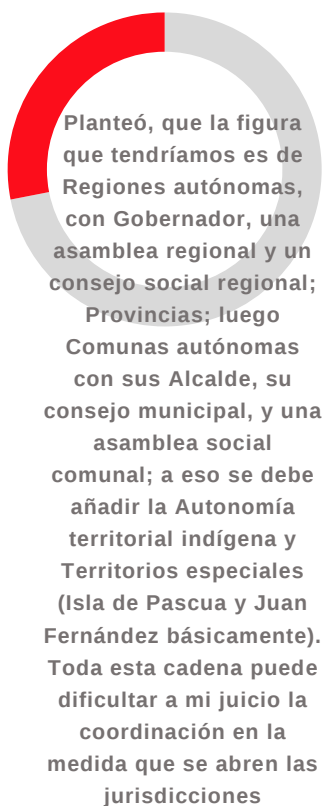
La economista estructuró su intervención en un análisis detallado de las normas que contiene la Constitución relacionadas con el desarrollo económico:

**Descentralización.** La experta indicó que lo primero es la definición de “**Entidades territoriales autónomas y territorios especiales**”. Esto implica una cadena de jurisdicciones y una preocupación por la equidad horizontal, es decir, de que exista alguna coordinación y una **prioridad de lo local por sobre lo regional y esta última por sobre lo nacional**, es decir hay un fuerte enfoque en descentralización indicó.

A continuación, planteó, que la figura que tendríamos es de **Regiones autónomas**, con Gobernador, una asamblea regional y un consejo social regional; **Provincias**; luego **Comunas autónomas** con sus Alcalde, su consejo municipal, y una asamblea social comunal; a eso se debe añadir la **Autonomía territorial indígena** y **Territorios especiales (Isla de Pascua y Juan Fernández básicamente)**. Toda esta cadena puede dificultar a mi juicio la coordinación en la medida que se abren las jurisdicciones.

En cuanto al tema de los **Pueblos Indígenas**, señaló que es algo que está muy presente en la nueva constitución. “Tendrán autonomía territorial, donde por ley serán establecidas cuáles serán las competencias de estas autonomías territoriales; donde el Estado va a garantizar la autonomía de los pueblos y naciones indígenas a sus tierras, territorios y recursos y esta propiedad que tienen las tierras indígenas tienen especial protección lo que también se condice con los derechos de agua con protección especial en los casos de pueblos indígenas”, explicó.

Agregó que en los artículos transitorios se indica en los próximos dos años siguientes a la entrada en vigencia de la Constitución, se enviará al poder legislativo un proyecto de ley que regule lo anterior y que, en el plazo de un año,



convocaría a una Comisión territorial indígena con representantes de los pueblos y naciones indígenas y otros representantes nombrados por el Presidente. “En esto hay un espacio bien abierto de cuáles serían estos territorios indígenas lo que podría tener un impacto importante en el crecimiento, en la certidumbre jurídica, etc.”, dijo.

A ello – señaló - se agrega esta polémica que deben ser consultados los pueblos indígenas sobre algunos cambios, para lo cual deben otorgar su consentimiento previo en materias y asuntos que los afecten. “Lo que crea la incertidumbre de cuán viable es poder hacer cambios en particular respecto a los temas indígenas”, expuso.

Por otra parte, dijo que las personas indígenas también tendrían escaños reservados en órganos colegiados de representación popular, junto con un sistema de justicia propio. Y al mismo tiempo tendrían miembros del Consejo de Justicia encargado entre otras cosas de evaluar a los jueces.

Otro eje de la constitución es la **Paridad**, donde se establece que debe haber paridad de género, con implicancias que deban incluir la regla aquellas organizaciones políticas reconocidas legalmente, es decir, deberán tener al menos la mitad de mujeres, entre sus trabajadores.

Sobre el eje de los **Derechos sociales**, planteó que son un listado importante y con estándares complicados de vislumbrar y de lo que puedan implicar. “Por ello con un grupo de economistas estamos trabajando en un costeo de cuánto saldría hacer para implementar los cambios que se establecerían en la constitución y no es fácil, porque por ejemplo cuando se habla de vivienda digna habría que entender que significa esa dignidad, entre otras cosas. Son derechos con adjetivos, por lo que se hace difícil hacer la bajada en cada uno de ellos”, comentó.

Por otra parte, dijo, existe la idea de que toda persona que sienta que tiene una amenaza de sus derechos fundamentales podrá ir a tribunales. “Y por lo tanto existe la preocupación de que esto podría ser exigible y sobre la judicialización de lo que esto significa”.

Sobre el eje de los **Derechos de la naturaleza**, opinó que hay una dimensión desconocida en cuanto a cómo será la bajada, pero donde además y eventualmente, podría restringir la actividad económica, dijo.

## Cambios estructurales planteados en el texto de la nueva constitución

El primero en abordar fue el tema de **Salud**, donde se establece en el artículo 44 que las cotizaciones obligatorias van a financiar el sistema nacional de salud, y se usaran solamente para financiar solidariamente el sistema. “Y, por lo tanto, todo lo que conocemos como ISAPRE, deja de existir y al parecer podrían existir seguros complementarios por sobre la cotización obligatoria”.

En términos de **Pensiones**, indicó que es menos claro. “Ya que dice que habrá un sistema de seguridad público no sólo de pensiones sino de enfermedad y



discapacidad, supervivencia, maternidad y paternidad, entre otros, y una de las cosas novedosas es que también tendrá cobertura a las personas que realicen trabajos domésticos y de cuidado”, puntualizó.

Agregó que en esto también se establece que el Estado definirá la política de seguridad social, que se financiará a través de cotizaciones obligatorias y rentas generales de la nación. “Entonces tenemos estos dos cambios en cuanto a Salud y pensiones que son bastante distintos a lo que tenemos hoy”, recalcó.



Otro tema relevante, dijo, es lo que tiene que ver con las negociaciones sindicales y el **Derecho a huelga**. “Se indica que las organizaciones sindicales decidirán el ámbito de intereses que se defenderán a través de ella, lo que no podrá ser limitado por la ley. Por lo tanto, uno podría pensar que las huelgas no solo podrían estar relacionadas con el conflicto que se da al interior de cada una de las empresas, sino que podría haber huelga por otras razones que las propias organizaciones sindicales definan que son razonables. Y, por lo tanto, uno podría encontrarse con huelgas en las empresas completamente fuera de los procesos de negociación colectiva o de salarios, y por razones que podrían ser de cualquier

La charlista manifestó su preocupación sobre otras dos cosas complejas en términos económicos. “Una de ellas es la Delación Compensada, que en mi lectura veo que se elimina y es un elemento muy importante para la libre competencia y evitar el monopolio. Y la declaración de sector de la Minería y Energía como de interés público, y eso hace que sea expropiables. Así los derechos de propiedad en estas materias quedan debilitados y eso podría tener un efecto en la inversión”.

tipo. Y ese es un mundo bien distinto a lo de hoy, donde la huelga es de última instancia”, dijo Claudia Martínez.

En lo referente a la **Propiedad**, señaló que hay dos preocupaciones. “Una con la idea de que la expropiación solamente se paga en el **justo precio**, y hay discusión de juristas de qué significa el justo precio, a diferencia de lo que decía la Constitución del ’80 que es a valor de mercado. Aunque algunos juristas dicen que, si podría ser a valor mercado, según la jurisprudencia. Frente a eso uno se pregunta que si se quería mantener el mismo espíritu ¿Por qué se cambió de nombre? Y por otro lado está esta idea del **pago al contado**, que estaba en la actual constitución y que no se incluyó en la nueva. Por lo tanto, acá hay un debilitamiento del derecho de propiedad”, indicó.

En términos de **Agua**, señaló que acá está unas de las preocupaciones más importantes. “Dice que el agua en cualquier estado es inapropiable, es decir no se puede comercializar y el Estado va a crear autorizaciones administrativas, la cuales no generarán derecho de propiedad. Estas autorizaciones serán entregadas por la Agencia Nacional de Aguas, la cual definirá quienes tendrán derechos de agua y quiénes no. Creo que la implementación de esto puede ser muy complicado, porque un valor importante de los terrenos agrícolas tiene que ver con las aguas que requieren y acá en el fondo uno puede tener esta Agencia Nacional de Aguas que podría estar definiendo de una manera centralizada, cuáles serían los derechos de agua que tendrían las distintas empresas o personas, y eso más allá del tema de propiedad puede ser un tema logístico bastante difícil. Esto es una alerta roja importante en temas económicos de la Constitución”, resaltó.

En el tema de la **Participación del Estado**, indicó que en esta constitución el Estado puede tener Iniciativas para actividades económicas, y pueden tenerlas las comunas con empresas y las regiones con empresas también. “Lo que no es necesariamente es un problema, pero el problema son las condiciones de competencia de las empresas estatales, uno espera que sea en igualdad de condiciones respecto a las empresas privadas, y eso no está en el texto. Por otro lado, uno podría preocuparse de cuán eficiente vayan a ser estas empresas estatales, cuáles podrían ser los déficits y las consecuencias que ello podría tener”.

Otra preocupación, que planteó la experta, se relaciona con la **Responsabilidad fiscal**. “Si bien el artículo 183 dice que las finanzas se conducirán conforme a los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal – lo cual es una muy buena noticia – tenemos otros elementos como que los Gobiernos Regionales y Locales pueden emitir deuda, y eso puede ser complicado de acuerdo a la experiencia de los países vecinos. Además, una ley va a definir cómo es este proceso y los límites máximos, no quedando este tema en la Constitución. En algún momento se pensó poner algún límite a este endeudamiento y no quedó en la propuesta. Entonces hay un problema potencial de debilitamiento fiscal”, indicó.

Por otra parte, señaló la economista, está otro problema quizá más relevante, donde el Poder Ejecutivo pierde la **iniciativa única para generar gastos**. “Entonces podemos tener a parlamentarios que generen iniciativa que

involucren gastos y después de eso el Presidente de la República tiene la facultad entregar el patrocinio con determinado número de días. A la luz de las discusiones que hemos tenido con los retiros, por ejemplo, y la experiencia que ha tenido Chile donde ha ido cambiando la iniciativa exclusiva del Presidente, podría derivar en presiones bastante fuertes y generar exceso de gastos y efecto importante en las cuentas fiscales”, explicó.

Finalizando esta primera parte de exposición, la charlista manifestó su preocupación sobre otras dos cosas complejas en términos económicos. “Una de ellas es la **Delación Compensada**, que en mi lectura veo que se elimina y es un elemento muy importante para la libre competencia y evitar el monopolio. Y la declaración de sector de la **Minería y Energía como de interés público**, y eso hace que sea expropiables. Así los derechos de propiedad en estas materias quedan debilitados y eso podría tener un efecto en la inversión”.

*Una condición necesaria el desarrollo requiere de un sistema político estable que efectivamente sea base sólida para un crecimiento económico y el desarrollo, indico Claudia Martínez.*

”



“Como visión general y aunque parezca una obviedad, la economía es un sistema que se inserta dentro de un sistema mayor de la sociedad, la cual se rige por un sistema político. ¿Y por qué lo digo? y es porque sin estabilidad política no habrá estabilidad que promueva el desarrollo económico.

Y eso es súper importante si miramos lo que ha pasado con países de la región que han entrado en espirales de inestabilidad política donde esas economías terminan siendo muchos más difíciles para abordar las necesidades de largo plazo que tienen los países”.

En el turno de la exposición de **Jorge Valverde C.**, Master en Análisis Económico de la Universidad de Chile, PhD (c) Economics Maastricht University School of Business and Economics, y Profesor asistente de UNU-MERIT, realizó una **introducción o visión general** para contextualizar a dónde remontan estos cambios hoy planteados a la ciudadanía y al país, y luego hizo un repaso sobre los **principales riesgos** levantados a propósito del nuevo texto constitucional.

“Como visión general y aunque parezca una obviedad, *la economía es un sistema que se inserta dentro de un sistema mayor de la sociedad, la cual se rige por un sistema político. ¿Y por qué lo digo? y es porque sin estabilidad política no habrá estabilidad que promueva el desarrollo económico.* Y eso es súper importante si miramos lo que ha pasado con países de la región que han entrado en espirales de inestabilidad política donde esas economías terminan siendo muchos más difíciles para abordar las necesidades de largo plazo que tienen los países”, señaló al iniciar su charla.

A continuación, indicó, lo que a su juicio considera como punto que central. Al leer el borrador de la Constitución y tratar de identificar qué promueve, se puede plantear que tiene un ***Pecado original***. “Se inicia este proceso de una manera desequilibrada y sesgada, ya que tiene que ver con un **sesgo refundacional en materia de institucionalidad económica**, el cual no parte de un análisis racional en cuanto a lo que funciona bien o mal. Y hay ejemplos claros, como que el derecho a propiedad en Chile funciona relativamente bien y la interpretación que dan los juristas es que nada cambia. Sin embargo, por qué se sacan palabras claves que incorporan incertidumbre a si cambiará o no la característica de la propiedad. Hay un **sesgo también anti-economía social de mercado**, que se ve reflejado en atribuciones productivas del Estado, pero que van más allá de si simplemente de dar la posibilidad de crear empresas

Básicamente lo que quiero mostrar con esto, es que el diagnóstico estaba desequilibrado y no era objetivo. Pero si es cierto, y hay que hacerse cargo de por qué se llega a ese punto (estallido), y es porque el rendimiento de la economía ha venido decreciendo en los últimos años.

públicas, sino que tiene que ver de cómo esta abordado en el texto los aspectos claves para el desarrollo económico basado en una economía social de mercado. Y hay una cierta **reversión a ciertas tradiciones estatistas latinoamericanas, bajo conceptos no definidos como pluralismo económico**", analizó.

Otro punto que me parece importante señalar en esta visión general es que el estallido social fue una especie de shock transitorio. "Sin embargo la Nueva Constitución es un shock permanente. Y si uno no es capaz de aislar el ciclo político con los problemas que generó, con el análisis más profundo de los problemas que se manifiestan en la Constitución actual, hay un riesgo de traspasar aspectos transitorios a permanentes", planteó.

Otro punto preocupante, según su punto de vista, son las expectativas sobre dimensionadas sobre los efectos reales de corto plazo de la nueva constitución. "Porque al final del día, esto es una hoja de ruta que va a tomar muchos años en materializarse y las demandas parecen ser más inmediatas y esto corre el riesgo de que se acuse de letra chica de una indignación 2.0".

Además, señaló el economista, siempre es bueno contextualizar en qué punto hablamos. "Y por eso siempre digo que el pecado original está en el diagnóstico, que se puede resumir en la famosa frase *"no son 30 pesos, son 30 años"*. Pero si uno mira los datos y ve claramente el progreso económico que tuvo Chile en estos 30 años. Por lo tanto, el diagnóstico con el que parte no es difícil darse cuenta de que, es al menos, desequilibrado. De acuerdo al gráfico del PIB per cápita de los '60 a la fecha y a la mitad del periodo, se ve cómo la tendencia positiva parte en la década de los '90, y en ese periodo se lograron cosas como reducir la pobreza que estaba en torno a un 40% a menos de un 10%. Se agrega que el PIB per cápita si se traspasa a las personas, porque correlaciona con indicadores de desarrollo humano, por ejemplo, el acceso a la electricidad al agua potable, alcantarillado y servicios públicos, como reducción de la extrema pobreza, y las cifras muestran que Chile está en niveles superiores a otros países de la región. **Básicamente lo que quiero mostrar con esto, es que el diagnóstico estaba desequilibrado y no era objetivo. Pero si es cierto, y hay que hacerse cargo de por qué se llega a ese punto (estallido), y es porque el rendimiento de la economía ha venido decreciendo en los últimos años.** Lo que se ve en variables muy tangibles para las personas, por ejemplo, en el índice de remuneraciones donde el índice en los '90 crecía a una tasa del 11% y desde los 2000 la tasa se pegó en torno al 5 y 5.5%. Lo que quiero plantear, es que detrás de este proceso que estamos viviendo hay condiciones materiales que aumentaron, pero a una tasa decreciente. Y al ser así, la percepción de la ciudadanía es, que las condiciones estaban peores. Porque no estaban tan buenas como en décadas pasadas".

## Principales riesgos, divididos en áreas temáticas:

La primera de ella, *las Fiscales*:

- ***Derechos sociales garantizados con recurso de tutela.*** “En donde se puede demandar al Estado por derechos no provistos, produciendo una judicialización y gastos fiscales grandes para el Estado”.
- ***Se elimina la iniciativa exclusiva del presidente en materias que implican gasto fiscal y tributos, y se cambia por la necesidad de concurrencia presidencial.*** “Y eso con el diseño de una Cámara muy poderosa se transformará en una fuerte presión, que será difícil de contener”.
- ***Entidades territoriales con atribución a emitir deuda y recaudar impuestos.*** “Esto es complicado porque hay un claro riesgo moral que el gobierno central salga a rescatar a las regiones. Y si bien existen salvaguardas a estos artículos el riesgo existe igual”.
- ***Se elimina la iniciativa exclusiva del ejecutivo en materias de seguridad social, sin siquiera solicitar la concurrencia presidencial.*** “Esto me parece complejo. Y si uno mira a países desarrollados con sistema más robustos de pensiones, es acá donde está el principal bolso de gasto, y con esta norma la Cámara podría estar generando estas presiones fiscales de largo plazo”.
- ***Se permite la creación de empresas públicas municipales y regionales para proveer bienes y servicios.*** “Esto podría ser una forma encubierta de subsidios de las regiones y de los municipios y con el riesgo de tener al ejecutivo o gobierno central como garante”.
- ***Creación de múltiples nuevos organismos públicos, muchos de los cuales duplican funciones respecto al estado actual.*** “Acá el principio de responsabilidad fiscal es insuficiente, cuando se crean mecanismos que abren muchas puertas o flancos que presionarán el gasto fiscal”.

La segunda área, *los Productivos*:

- ***Expropiación a “justo precio”.*** “Se crean las interrogantes sobre el precio mercado; daño patrimonial, si será pagado en efectivo o bonos del estado pagaderos a 50 años. Se dice que hay jurisprudencia, pero hay cambios en la constitución y eso causa ruido”.
- ***Autonomía regionales y territoriales indígenas con libertad para establecer regímenes económicos y administrativos.***
- ***Neutralidad competitiva es omitida.*** “Acá básicamente es que el Estado compita en igualdad de condiciones con los privados”.
- ***Derechos de agua: pasan de ser un derecho real (uso, goce y disposición) a ser autorizaciones administrativas de uso no comercializables.***
- ***Derecho a la naturaleza.*** “No sabemos cómo va a ser el alcance y como afectara la producción”.

- ***Concesiones mineras, el estado dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible, de todas las sustancias minerales, fósiles e hidrocarburos.*** “Se introduce una variación porque hoy es sobre las minas y el problema de eso es que se estaría haciendo un borrón y cuenta nueva de lo que son las concesiones y qué va a pasar hacia atrás, y para adelante será así y los incentivos para explorar se pierde”.
- ***El Estado garantiza la protección de los glaciares y del entorno glaciar, incluyendo los suelos congelados y sus funciones ecosistémicas.*** “Es complejo porque cerca de un 30% de la producción minera en Chile está en suelos congelados, lo que implicaría que tendrían que parar varias mineras”.
- ***El Estado debe regular los impactos y efectos sinérgicos generados en las distintas etapas de la actividad minera, incluyendo su encadenamiento productivo, cierre o paralización, en la forma que establezca la ley.***

El tercer tema, *la Libre competencia*:

- ***Infracciones.*** En cuanto a este tema, los puntos más importantes que se ven son:
  - La colusión se circunscribe sólo a las empresas dejando fuera a gremios y personas naturales.
  - Se restringe abusos a monopolios, lo cual circunscribe las posibilidades a un conjunto más pequeño, dejando fuera un concepto más amplio usado actualmente que es de dominancia.
  - Se incluyen operaciones de concentración aun cuando celebrarlas no implica una infracción, ya que existe un procedimiento previo que aprueba o desestima
- ***Competencias.*** Se permite que el Ministerio público, órgano sin expertise económica, empiece investigaciones criminales ante el TDLC, lo cual termina de facto con la delación compensada, una de las herramientas más eficaces con la que cuenta la regulación de la libre competencia.

Cuarto, los *conceptos no definidos*:

- ***Responsabilidad y eficiencia económica***
- ***Economía solidaria***
- ***Pluralismo económico***
- ***Precio justo***

Y, por último, el experto quiso señalar algunos temas que aportan positivamente, como son aquellos relacionados a temas de cambio climático, medio ambiente y protección de aguas, entre otros.



**En la ronda de preguntas, se quiso ahondar sobre el tema de los derechos de naturaleza y de qué manera esta estructura puede afectar el desarrollo del país. Al respecto, Claudia Martínez volvió a comentar que es un tema complicado.** “Ya que en la propuesta hay muchos conceptos que no sabemos qué significan y cuáles serán sus implicancias. Y en esto, no sé qué significa el derecho a la naturaleza. Y el problema de demandar al Estado por el no cumplimiento de derechos, además de un gasto fiscal, es que hace que la política social queda definida más en los tribunales más que por las definiciones del gobierno. Y al mismo tiempo significa que el que puede hacer todo el procedimiento, y no necesariamente las personas con mayor nivel de vulnerabilidad, pueden ser las personas que reciban el derecho en su máxima expresión y puede producir desigualdad. Y en particular, frente a qué significa los derechos de naturaleza y por lo que entiendo no hay un orden de prelación entre los derechos de las personas y los derechos de naturaleza. Y si están en condiciones de igualdad, todo es posible frente a cualquier conflicto e incluso extremándolo, hasta una casa podría ser parte de esos derechos de naturaleza. Los juristas debieran dar una mejor respuesta porque hasta lo que se la interpretación es muy amplia”, comentó.

Por su parte, **Jorge Valverde indicó que cuando uno lleva las cosas a la práctica y ve cómo opera hoy día, hay que considerar ciertas medidas de compensación.** “Hay que entender que las actividades productivas siempre producirán un daño ambiental, de una u otra forma. Y el punto es cómo se va a definir, cuáles son esos derechos y cuál será lo permisible o no. Y mientras eso no esté, se crea mucha incertidumbre para proyectos productivos y relacionales a recursos naturales”.

Por último, fueron consultados acerca del funcionamiento del Banco Central y de la necesidad de su autonomía. En esto Claudia Martínez, opinó que pensaba que preferiría la estructura original, pero no creo que haya quedado tan

debilitado. Y en orden de magnitud, creo que hay otras cosas más complejas como los derechos de agua, que sí creo puede ser un terremoto”.

En el mismo orden, Jorge Valverde se sumó a la respuesta, y planteó que le sigue preocupando que no haya quedado completamente separado lo político coyuntural de los consejeros, y que eventualmente pudieran ser removidos por motivos políticos, finalizó.



*“Hay que entender que las actividades productivas siempre producirán un daño ambiental, de una u otra forma. Y el punto es cómo se va a definir, cuáles son esos derechos y cual será lo permisible o no. Y mientras eso no esté, se crea mucha incertidumbre para proyectos productivos y relacionales a recursos naturales”, indicó el economista Jorge Valverde.”*