

La economía en la Constitución



• Rodrigo Valdés

Chile se prepara para escribir una nueva Constitución (NC) que tendrá, como toda Carta Magna, un conjunto de elementos que influyen en el desempeño de la economía, desde los derechos específicos de los ciudadanos hasta las disposiciones y reglas institucionales. Este artículo revisa brevemente algunos de ellos: institucionalidad fiscal, propiedad privada y bienes comunes, Estado subsidiario, y quórum de leyes orgánicas constitucionales. El propósito es describir lo que se juega en estos temas. Por razones de espacio, hay temas que no se alcanzan a tocar, como el Banco Central en la NC.

Hay distintos lugares desde los cuales se puede escribir una nota como ésta. Una posibilidad es usar el sombrero de analista e intentar proyectar a qué consensos mínimos (con 2/3 de los miembros) llegará la Convención. Otra, menos ambiciosa, es describir las alternativas que podrían discutirse. Una tercera, es presentar una versión normativa, o lo que el autor estima es más apropiado. Combinaré las tres perspectivas de manera algo libre, aunque espero sea clara la vereda desde la que escribo en cada momento.

Es también importante mencionar que parte de lo que se discute más abajo es fruto de lo aprendido en la preparación del libro Aspectos económicos de la Constitución: Alternativas y propuestas para Chile, que editamos junto a Rodrigo Vergara, y en la que participaron varios economistas.

Institucionalidad fiscal

Tanto en su parte dogmática (de derechos) como orgánica (de reglas para la distribución del poder), la NC tendrá un importante efecto sobre la dinámica fiscal. Las distintas alternativas producen diferentes incentivos y resultados, los que pueden proteger más o menos la sostenibilidad fiscal.

A un nivel más general, el régimen de gobierno (eso es, presidencialismo, parlamentarismo, o un híbrido), y los sistemas electorales (mayoritario o proporcional) constituyen

un primer factor determinante de los resultados económicos, especialmente fiscales. Los trabajos de Persson y Tabellini a comienzos de los 2000 sugerían que los regímenes presidenciales y los sistemas mayoritarios tienen estados con menor gasto relativo, menos deuda, y menor productividad (aunque también muestran más comportamientos ávidos de rentas o rent seeking). Trabajos más recientes, con más datos, muestran que el régimen de gobierno no parece tan relevante, pero los sistemas electorales (incluido el tamaño de los distritos y la presencia de parlamentarios fuera de partidos) sí son muy relevantes.

Considerando que lo más probable es que veamos un cambio en el régimen político que nos aleje del fuerte presidencialismo imperante, se puede esperar que las políticas económicas también sufran algún cambio en línea con la evidencia internacional. Este efecto, sin embargo, podría moderarse con cambios al sistema electoral, que ya es bastante proporcional.

A un nivel más específico, un primer asunto clave son las reglas de iniciativa exclusiva de gasto e impuestos—si acaso puede el Congreso legislar sin el apoyo del ejecutivo aumentos de gastos o cambios tributarios—. Esta característica, me parece, ha sido fundamental para la estabilidad fiscal en Chile y permite asignar atribuciones al cuerpo que, finalmente, es responsable por el resultado conjunto. Es, además, un diseño institucional que precede a la Constitución de 1980 y fue profundizado en el gobierno de Salvador Allende para incluir temas salariales del sector público y la creación de nuevos servicios. La realidad es que la iniciativa exclusiva del ejecutivo es una práctica bastante extendida en el mundo, incluso en regímenes semi-presidenciales (y tiene menos sentido en un sistema parlamentario, en que gobierno y Congreso se mezclan).

Los elementos anteriores, y el hecho de que no se perciba particular animadversión a ella en los distintos documentos constitucionales partidarios que han circulado hasta ahora, hace pensar que la iniciativa exclusiva se mantendrá. A lo más, tal vez,

tendrá alguna moderación en temas específicos, por ejemplo, en asuntos de legislación laboral.

Otro aspecto son las reglas de la discusión del proceso presupuestario en el Congreso, que la Constitución norma con relativa precisión respecto a plazos y obligaciones. Por ejemplo, le da al Congreso 60 días para analizarlo y establece que de no aprobarse, el presupuesto válido es el que envió el ejecutivo.

Varias de las reglas del proceso presupuestario también son anteriores a la Constitución de 1980 y están influidas por la guerra civil de 1891. Y aunque han funcionado adecuadamente, es probable que se intente entregar mayores poderes al Congreso. Se ha propuesto que en caso de no aprobación, sea el presupuesto del año anterior (y no el enviado) el que prevalezca si no hay acuerdo, tener un tiempo algo más prolongado de discusión y entregar algunas facultades de reordenamiento y cambios de prioridades, aunque restringiéndolas a que no tengan efectos sobre el gasto total actual y futuro.

Un tercer elemento se refiere a la manera en que se garantizarán los derechos sociales, económicos y culturales. Más allá del catálogo de derechos que contenga finalmente la NC, es de suma importancia la manera en que se garantizan, es decir, si son tutelables ante una corte y la manera en que ese proceso se lleva a cabo.

En este ámbito, hay diseños más perjudiciales para la sostenibilidad fiscal, como largos catálogos de derechos difusos que se garantizan directamente en la justicia. Es, por ejemplo, el caso de Colombia, en el cual, llevado al límite, son los jueces los que deciden la política fiscal (lo que llevó a que se legislaran algunas restricciones en ese país). Cabe mencionar también que esa forma de garantizar el acceso a derechos puede ser bastante injusta, ya que sólo el que litiga lo recibe.

También existen diseños que, manteniendo una garantía del derecho respectivo, hacen más probable que sea el sistema político el que decida su provisión, en vez de que sean los tribunales los que determinen la política pública. Una alternativa es agregar explícitamente en la NC el objetivo de la sostenibilidad fiscal. Ésa es la forma en que se intentó balancear derechos y posibilidades de financiamiento en la propuesta constitucional que la Presidenta Bachelet envió al Congreso. Otra alternativa, que parece más atractiva, es precisar en la NC que lo tutelable es lo que la ley respectiva define como la materialización del derecho social. Es lo que, por ejemplo, hace la Constitución española.

Por último, también es fundamental la forma que tome la

descentralización. La teoría y la práctica demuestran que si los gobiernos locales se pueden endeudar por decisión propia, las garantías implícitas que percibe el acreedor facilitan el sobreendeudamiento y eventualmente producen el salvataje del gobierno central. También se dificulta el manejo fiscal si las regiones coparticipan de los impuestos nacionales. Por el contrario, la posibilidad de tener impuestos locales no tiene por qué producir tensiones fiscales (aunque sí podría generar inequidades). No es evidente qué se incluirá en la NC, pero una serie de principios orientadores al respecto y que las leyes respectivas las implementen puede ser una buena solución.

Propiedad privada y bienes comunes

En una economía capitalista —mal que mal eso somos— las regulaciones sobre los derechos de propiedad son centrales para que el mercado funcione. Una persona no comprará insumos para producir un bien si el Estado no lo protege de que un tercero lo robe. Igualmente, un inversionista no iniciará un proyecto si no tiene las garantías mínimas de que podrá capturar sus frutos. Lo mismo sucede con el ahorro. Al final, un determinante clave del desarrollo es el imperio de la ley y la protección del derecho de propiedad es un ícono de ello.

Por eso, no sorprende que una mayoría muy significativa de las constituciones (la excepción está en las más antiguas) otorga y garantiza el derecho a la propiedad privada. Es más, el número 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que “toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente” y que “nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.” La Constitución actual, la de 1925 y la de 1933 tienen y tenían resguardos (no siempre iguales) al derecho de propiedad. Incluso la propuesta del gobierno anterior mantenía sin cambios ese derecho, excepto por la obligación de pagar en efectivo las indemnizaciones por una expropiación, que por alguna razón se excluyó del texto.

Por lo mismo, es difícil pensar que el derecho de propiedad se debilite. Tal vez el texto sea acertado y simplificado (el art. 19 No. 24 tiene más de 700 palabras, contra 25 de Finlandia), pero es de esperar que las expropiaciones sean solo por ley y se pague un precio justo.

Con todo, porque la propiedad privada también tiene una función social (“la propiedad obliga” decía la Constitución de Weimar, lo mismo que la Doctrina Social de la Iglesia), la NC también debería explicitar que ella tiene limitaciones y obligaciones, que se determinan por ley.

Un tema no trivial es qué debe decir la NC sobre cómo asignar



y reasignar el uso de bienes cuyo propietario somos todos (el agua) o es el Estado en nuestro nombre (los recursos mineros). Al respecto, es importante reconocer (i) que partimos desde una situación dada por las regulaciones y asignaciones existentes; y (ii) los problemas de escasez generalmente se mantienen aún si se cambian las formas de asignación. Lo que cambia es quien tiene el derecho de uso.

Respecto del agua, es probable que la NC incorpore una restricción sobre su uso, de manera que se garantice el consumo humano y la protección de caudales mínimos. No es claro cuál será el destino de la protección constitucional de los derechos de aprovechamiento de agua, aunque es difícil pensar que exista un cambio fundamental en la forma en como se asignan y reasignan.

Del lado de la minería, es probable que no existan cambios muy significativos. La Constitución dice prácticamente lo mismo que la reforma constitucional de 1971 que impulsó el gobierno de Salvador Allende, y es una industria que ha crecido como pocas. La discusión de cuánto debe apropiarse el Estado de las rentas que se obtengan parece más bien una materia de ley, aunque será motivo de amplia discusión.

Estado subsidiario

Si bien el concepto como tal no aparece explícitamente en la Constitución actual, hay dos elementos que “rayan la cancha” para el rol del Estado y del privado. Uno es el dominio de la libertad de emprender entre las garantías constitucionales tutelables, lo que se contrapone a las vallas que tiene que pasar la acción estatal. El otro es el art. 1, que dice que “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.”

Se argumenta que, en conjunto, estas ideas limitan la posibilidad de establecer una acción estatal más activa, y le entregan al sector privado amplio espacio para participar, sin

muchas restricciones, en la provisión de bienes sociales (como la educación, la salud, o la seguridad social). Más allá de si es o no correcta la percepción, es improbable que se reúna el quorum para que la NC mantenga estos principios. Ello hace previsible más restricciones para la iniciativa privada en algunas industrias específicas (las proveedoras de derechos sociales) y una participación estatal más activa, que en todo caso serán materia de ley.

Quorum 4/7 de LOC

Por último, es improbable que sobrevivan algunos quórum especiales en la NC, especialmente el de 4/7 de las llamadas Leyes Orgánicas (LOC). Al contrario de lo que sucede con el quorum de 2/3 para las reformas constitucionales, guarismo que es por lejos el más típico en las constituciones del mundo, es poco común tener tantas leyes de quorum especial. De hecho, en Chile hay 18 LOC que cubren aspectos tan variados como la educación, la minería, el Banco Central y las bases de administración del Estado. Si se suman las LOC a la Constitución, Chile tiene el texto constitucional más largo del mundo.

Son varias las consecuencias del eventual fin de los quorum de LOC. De partida, es probable que los cambios sean más frecuentes dado que será más fácil reunir las mayorías requeridas. Es esperable que lo anterior genere algún mayor premio por riesgo en algunas industrias, pues las reglas serán algo menos predecibles. Previendo esto, es posible que los convencionales intenten, y eventualmente acuerden, llevar a la NC algunas materias que hoy están en las LOC. A fin de cuentas, es un cambio que facilitará que las normas se adapten a las preferencias de las mayorías, pero al mismo tiempo, deja a las minorías menos protegidas.

Como se puede apreciar, son variados los aspectos en que la NC influirá en la economía. Uno que no comentamos, pero que parece tener un efecto determinante, es la calidad de la política. Es una gran oportunidad de repararla.

SOBRE EL AUTOR



Rodrigo Valdés

**Escuela de Gobierno UC
Egresado FEN UChile**
