

**Aspectos económicos de la Constitución de
1980
(y sus modificaciones)
Notas para una charla**

Luis Eduardo Escobar
Economista

Centro de Estudios para el Desarrollo

4 de octubre, 2016

Aspectos preliminares

Aspectos preliminares

- Las constituciones son hijas de su tiempo y de las personas que las escriben.
- Por ejemplo, la de los EEUU
 - Inicialmente fue un acuerdo de asociación entre entes libres e iguales (los estados independientes) que delegan parte de sus poderes en un gobierno “federal”.
 - A partir de las enmiendas conocidas como Bill of Rights, la ley de los derechos, en 10 párrafos crea un poderoso segundo eje que establece los derechos civiles (de los individuos) y, entre ellos, el derecho a la propiedad privada (5ª Enmienda).

Aspectos preliminares

- Propone la sociedad que quieren construir en un Preámbulo que, por su belleza y profundidad, es citada hasta el día de hoy como un referente sobre cómo construir una nación:
- *“Nosotros el Pueblo de los Estado Unidos, en Orden a formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, asegurar la Tranquilidad doméstica, proveer la defensa en común, promover el Bienestar general y asegurar las Bendiciones de la Libertad para nosotros y nuestra Posteridad, proclamamos y establecemos esta Constitución para los Estados Unidos de América.”*

Aspectos preliminares

- La de Chile de 1980, a pesar de sus múltiples reformas, es producto del enfrentamiento (violento) entre dos ideas de sociedad:
 - De un lado, los socialismos cristianos y marxistas
 - De otro, las visiones más extremas del capitalismo inspiradas en las corrientes “libertarias” de derecha.
- Por lo tanto,
 - Es una imposición de que lo que Huneeus ha llamado “capitalismo autoritario” (a pesar de las reformas posteriores).
 - Su objetivo central es proteger la propiedad privada de las acciones de un Estado que se supone hostil al grupo que la impuso.

Aspectos preliminares

- La Constitución de 1980 busca que nunca más, sea posible usar “los resquicios legales” que encontró Allende para socavar la propiedad privada y el capitalismo.
- Para ello, como veremos, fijó mayorías especiales, restringió el poder de decisión de las mayorías democráticas y parlamentarias y fortaleció el poder central de la Presidencia.
- Es decir, fue un traje hecho “a la medida” para que después de Pinochet el manejo del país no pudiera cambiar mucho.

Aspectos preliminares

- La constitución del ´80, a pesar de las múltiples reformas posteriores, no es una propuesta de país.
- No pretende construir algo nuevo, como lo hace la de Estados Unidos.
- Es un mecanismo institucional para la defensa del capital.
- La idea es que sea inviolable (los “cerrojos” de Fernando Atria) para evitar tener que usar de nuevo a las FFAA en defensa del sistema vigente.

Aspectos económico institucionales

Aspectos económico institucionales

- Esta constitución además de defensiva es bastante “reglamentaria” y trata de evitar que las políticas públicas se discutan democráticamente.
- Por ejemplo el Art. 9 establece que el “terrorismo” (aunque no lo define) es contrario a los derechos humanos y fija (en detalle) los castigos a los que estará sujeto...
- Se exige, correctamente, ley para aprobar el endeudamiento público, pero luego la constitución exige quórum calificado para deudas que superan el período presidencial (casi todas). (Art 63, Nos. 7,8 y 9)
- El Art. 100 regula los pagos de las Tesorerías, incluso el orden en que se deben ejecutar...
- Como estos hay múltiples ejemplos.

Aspectos económico institucionales

- Donde entramos en “tierra derecha” en la defensa de la propiedad privada es en el Capítulo III “Derechos y Deberes Constitucionales”,
 - El **Artículo 19** enumera los 26 derechos constitucionales (en el Bill of Rights bastaron 10).
 - Uno de ellos (el 9) es genérico: *“La enumeración de determinados derechos en la Constitución no puede ser interpretada como negando o limitando otros que retienen las personas.”* (Quién interpreta, cuáles son esos?)

Aspectos económico institucionales

- Este numeral consta de nada menos que **once párrafos** (incisos) que cuidadosamente detallan en qué consiste el derecho de propiedad.
- Los derechos mineros se describen en 6 de esos párrafos.
- En ninguna parte se habla de los derechos de las personas frente a la propiedad privada.
- Por ejemplo, en el último párrafo se entrega la propiedad del agua, sin limitación alguna, al que se le otorguen los derechos de aprovechamiento:
 - *“Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en acuerdo a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos.”*

Aspectos económico institucionales

- Según las Naciones Unidas, desde 2010, el acceso humano al agua es uno de los derechos fundamentales de las personas.
- Más aún las condiciones que se deben cumplir son
 - cantidad adecuada (100 lts/día),
 - calidad (libre de microorganismos y contaminantes),
 - accesibilidad, y
 - a costo razonable
- Sin embargo, en nuestro país es propiedad privada.
- El **Artículo 20**, para mayor abundamiento, establece el derecho al “recurso de protección” en caso que alguno de los 26 derechos “*sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de sus derechos y garantías.*”

Aspectos económico institucionales

- Una vez protegidos los “derechos” de la propiedad en sus diversas formas...
- ... se habla de los derechos individuales para ... limitarlos!!
 - Los dirigentes gremiales no pueden hacer política,
 - Hay que “*honrar a la patria ... y ... preservar los valores esenciales de la tradición chilena.*” (¿Los de los Quincheros o los de Quilapayún? ¿Quién los determina?)
 - El derecho al trabajo viene seguido de tres párrafos limitando los derechos de los trabajadores. Hay uno que prohíbe la huelga en el Estado y las municipalidades (que no se cumple, ni se hace cumplir).
 - Algo parecido pasa con la TV, y no con los otros medios, que necesita autorización del Estado para crear un canal y, para mayor control, le pone el CNTV.

Aspectos económico institucionales

- Para evitar que el Estado o sus organismos tomen la iniciativa de producir bienes y servicios (un Metro Noticias?), se requiere una ley de “quórum calificado” (el llamado **principio de subsidiaridad del Estado**)
- “Los tributos que se recauden... no podrán estar afectos a un fin determinado... Sin embargo, ...determinados tributos puedan estar afectados a ... la defensa nacional.” (Art. 19, No. 20). Pero **no al desarrollo nacional o al de las regiones** (royalty).
- El Banco Central no puede comprar papeles del Estado o del sector público, lo que hace imposible tener en Chile una política monetaria como la de los EEUU, Japón o la Unión Europea.

Aspectos económico institucionales

- En resumen, la Constitución actual:
 - entroniza la propiedad privada como valor fundamental,
 - restringe y reglamentar el accionar del Estado (Estado subsidiario),
 - limita la libertad de las personas e impone condiciones valóricas debatibles,
 - reduce las posibilidades del Congreso para introducir cambios de todo tipo, incluyendo en materias que son de políticas públicas.

Aspectos económico institucionales

- Adicionalmente, se le entregan al Ejecutivo **podere**s **excesivos de decisión sobre temas económicos** que debieran ser de discusión política.
- El Art 65 otorga exclusivamente al Presidente la iniciativa legislativa en los siguientes temas:
 - Todos los temas tributarios
 - Creación de servicios o instituciones públicas de cualquier tipo, crear empleos (la planta), crear empresas públicas
 - Contratar deudas públicas y todo lo relacionado a su manejo.

Aspectos económico institucionales

- Todo lo relacionado con remuneraciones del sector público y la fijación del salario mínimo en el sector privado.
- Establecer modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y los casos en que no se puede negociar.
- Establecer y modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ellas del sector público y privado.
- En los casos que involucren gastos, el Congreso solo las puede rechazar, disminuir o aceptar.
- Además, el Ejecutivo pone los plazos de discusión mediante los mecanismos de “urgencia” (30 días), “suma urgencia” (15 días) y “discusión inmediata” (6 días). O sea, el Congreso no decide su propia agenda.

Aspectos económico institucionales

- El Art 67, le otorga a la Presidencia total control sobre el presupuesto.
 - Si el Congreso no lo aprueba en 60 días, rige el que mandó el Ejecutivo (en otros países es el del año anterior)
 - El Congreso no puede alterar la estimación de los ingresos.
 - El Congreso sólo puede reducir los gastos.
 - Si el Congreso propone un gasto, debe indicar la fuente de ingresos y si el monto estimado por el Congreso no le parece al Ejecutivo, este reduce el gasto.

Los candados constitucionales

Los candados constitucionales

- En el Artículo 66 comienzan los “candados constitucionales”.
 - Todo lo que involucre normas que interpreten la la Constitución, requiere $3/5$ (60%) de los senadores y diputados en ejercicio.
 - Todas las leyes orgánicas constitucionales y sus cambios o derogación requieren de $4/7$ (57,1%).
- El Capítulo XV habla de cómo se reforma la Constitución:
 - Para modificar el Capítulo III (derechos) se necesita $2/3$ (66, 7%) de cada Cámara.

Los candados constitucionales

- Con el sistema “binominal” estos candados le daban poder de veto a la minoría, sin obligarla a negociar.
- **Con el cambio del sistema electoral hay posibilidades que esto cambie, si la gente vota.**
- Si todo lo anterior no impedía “el triunfo de los hunos”, la Constitución crea el Tribunal Constitucional que:
 - Tiene un número par de miembros donde oposición y oficialismo se reparten amistosamente los cargos lo que genera mayorías estrechas para un lado u otro (“equilibrio”).
 - Las minorías parlamentarias pueden enviar temas de ética (píldora del día después) y política económica (papel de los sindicatos) para ser decididos por el Tribunal.

Conclusiones

Conclusiones

- La Constitución de 1980 era una fortaleza (¿línea Maginot?) para la defensa de la propiedad privada, muy por encima de otras consideraciones.
- Fue diseñada para evitar que el Estado pueda retomar el rol protagónico que tuvo hasta 1989.
- El gobierno militar operó sin ninguno de estas restricciones.
- Por ejemplo, el Banco Central “independiente” comenzó a operar a fines de 1989.
- El Banco de Estado fue descapitalizado también al final del gobierno militar.

Conclusiones

- La privatización de empresas públicas, realizadas al fin de la dictadura, y entregadas sin transparencia alguna a los cercanos al régimen, fueron parte la misma estrategia y fortalecieron el poder económico de una minoría.
- Por eso la derecha y los grandes empresarios se oponían hasta hace poco al financiamiento público de las campañas.
- No bastaba con controlar el proceso de cambio constitucional, también había que controlar las palancas económicas y así la democracia.

Conclusiones

- A pesar de las reformas introducidas desde 1989, necesitamos un verdadero “acuerdo nacional” que busque equilibrar los derechos del capital y el de las personas.
- El único que puede jugar ese papel es el Estado por medio de una democracia “no tutelada”.
- Debe ser un sistema donde los temas se debatan abiertamente entre las personas, los grupos intermedios y en el Congreso, conjuntamente con el Ejecutivo.

Conclusiones

Hoy es ineludible iniciar el proceso de dotarnos de una nueva constitución que nos permita construir una sociedad más libre, equitativa y próspera.

Muchas gracias