



ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA CONSTITUCIÓN

NATALIA GONZALEZ



ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA ¿QUO VADIS?



El debate que se instala sobre el rol del Estado

LOS EXMINISTROS DE HACIENDA FELIPE LARRAÍN, RODRIGO VALDÉS Y MANUEL MARFÁN ANALIZAN DOS DISCUSIONES QUE SE ESTÁN DANDO EN MEDIO DE LA PANDEMIA Y QUE SE PROFUNDIZARÁN UNA VEZ SUPERADA LA CRISIS SANITARIA: CUÁL DEBE SER EL ROL DEL ESTADO Y HACIA DÓNDE LLEVAR EL NIVEL DE DEUDA DEL PAÍS.

NICOLÁS DURANTE | Economía y Negocios

Si en octubre de 2019, con el estallido social mediante, el rol del Estado en Chile ya era un tema a revisar, hoy con el coronavirus a cuestras el debate se acentúa. La crisis develó que se requiere de un Estado más fuerte, plantean algunos; uno transformado y más moderno, dicen otros, o con el mercado bogando por sí mismo una vez que la crisis sanitaria inicial amaine.

El asunto genera debate entre economistas y políticos. Si en décadas pasadas la discusión en el mundo era si los países optaban por el modelo de John Maynard Keynes, con un Estado más fuerte y aplicando política fiscal potente—particularmente en períodos de crisis—, o el modelo del economista Milton Friedman, centrado en el valor del

“EL GOBIERNO HA PODIDO GASTAR MÁS Y ENDEUDARSE MÁS PORQUE PARTE DE UNA SITUACIÓN FISCAL MUY SÓLIDA, QUE SE HA CONSTRUIDO CON ESFUERZO A TRAVÉS DE VARIOS GOBIERNOS.”

FELIPE LARRAÍN

ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

- El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común (principio de servicialidad del Estado).
- Dentro de sus roles se identifican, entre otros: (i) la **producción de bienes públicos** - aquellos que por sus características son consumidos por toda la población (Defensa, Justicia, Orden Público, Infraestructura Pública), (ii) la **corrección del mercado cuando existen externalidades**, es decir cuando en una determinada actividad parte de los beneficios o costos generados por ella no son percibidos por los responsables de esa actividad, (iii) **regulatorio**, (iv) la **política social** encaminada a producir igualdad de oportunidades entre los habitantes de un país. Además de **respetar y promover derechos, garantizados por la Constitución, y por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes**
- La iniciativa de las personas y de la sociedad, organizada a través de una economía de mercado, abierta y competitiva es fundamental.
- La regulación constitucional actual ha servido de base, entre otras condiciones, para el progreso y bienestar de la población

ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

- La **lista de Chilevamos** pone a la persona en el centro (y sus libertades) y creen en un rol mas limitado del Estado.
- Las **Listas de Apruebo Dignidad y Lista del Pueblo** buscan reconocer un rol clave del Estado en la economía, de dirección estratégica.
- La **Lista del Apruebo**, es mas matizada: Busca el reconocimiento de un Estado Social de Derechos. Referencia explícita al principio de solidaridad.
- La lista de **Independientes no Neutrales** tiene como base fundante un Estado al servicio de las personas, el respeto irrestricto de los derechos humanos universales e interdependientes, una democracia representativa enriquecida con nuevos mecanismos de participación. Abogan por un modelo de desarrollo inclusivo, sustentable y descentralizado que ponga en el centro a las personas, a todas las personas. Abogan por reglas claras en el plano económico que generen las certidumbres necesarias que permitan construir un clima adecuado para incentivar las inversiones y emprendimientos productivos.

DERECHOS DE PROPIEDAD



DERECHOS DE PROPIEDAD

- Es un **derecho fundamental** reconocido en la **Declaración Universal de los Derechos humanos**.
- **Sin propiedad privada no puede haber derechos ni libertad. Tampoco podría haber justicia.** A modo ejemplar, si no tenemos derechos sobre los frutos de nuestro trabajo o sobre nuestros bienes no nos esforzaríamos o invertiríamos en ellos pues éstos podrían ser apropiados o explotados por terceros sin que pudiésemos reclamar compensación alguna.
- **La literatura y la evidencia empírica sugieren que existe una fuerte correlación entre la debida protección de los derechos de propiedad y el desarrollo de las naciones.**
- Los países que protegen de manera robusta los derechos de propiedad muestran mayores niveles de ingreso y desarrollo, es decir, un mayor bienestar de la sociedad.
- **A pesar de la evidencia, hay quienes sostienen que los derechos de propiedad sólo se han erigido para proteger a quienes los detentan y que, en consecuencia, es preciso introducir cambios regulatorios para relativizar su resguardo.**

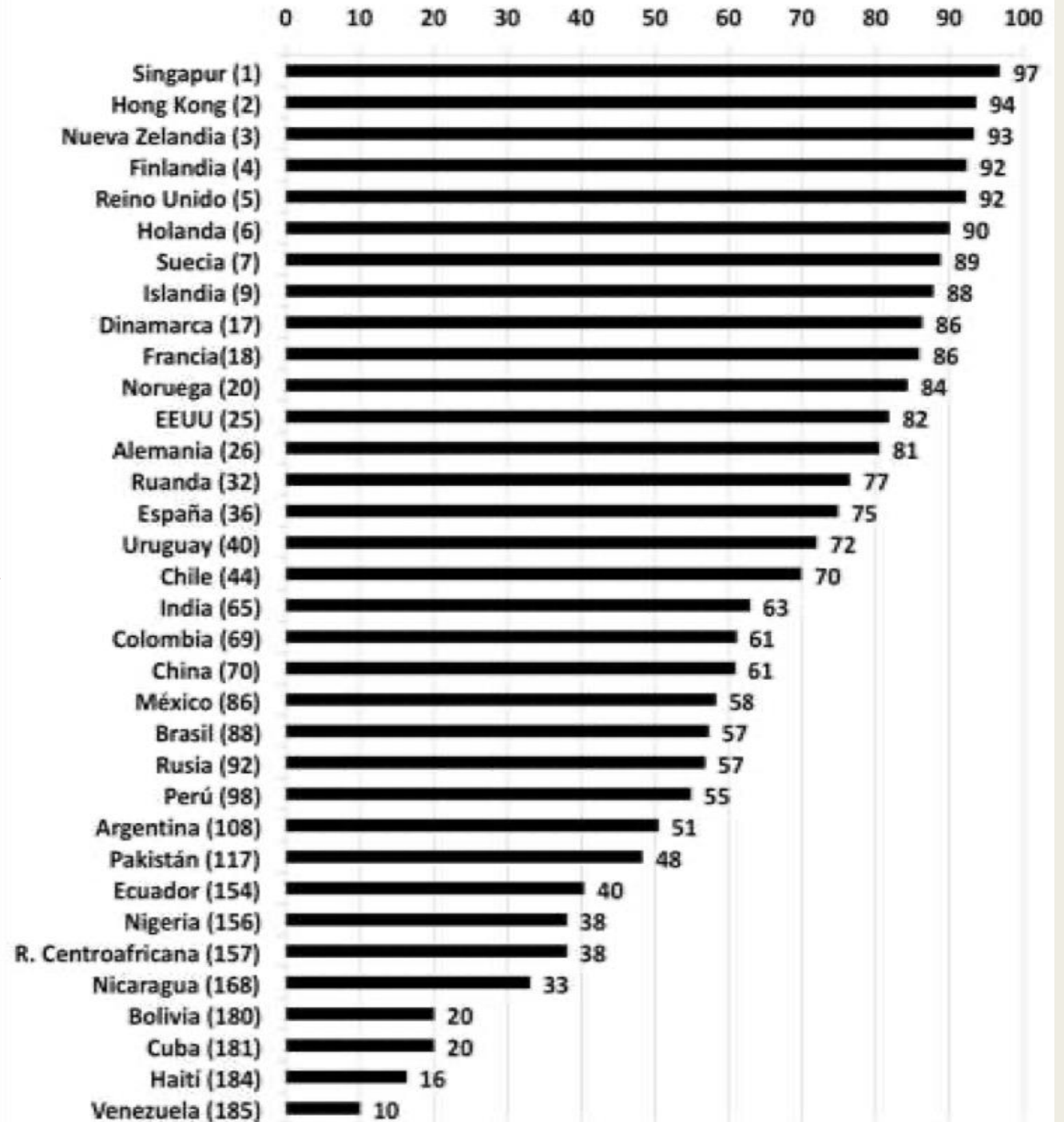
DERECHOS DE PROPIEDAD

- **Una sociedad libre tiene normas jurídicas sobre la posesión, control y transferencia y expropiación de la propiedad.** La medida y grado en que los derechos de propiedad son limitados o vulnerados determinan la medida y grado en que los esfuerzos de las personas, para adquirir la propiedad, se reducen y con ello, el bienestar social.
- **Por esto, la garantía del derecho de propiedad en sus diversas especies (tantas como determine el legislador) es condición indispensable para que las personas participen del sistema económico** con la seguridad y confianza de que podrán disponer del producto de su esfuerzo.
- Opera como motor del emprendimiento, el crecimiento económico, el progreso y la movilidad social.
- **Y es que la propiedad privada permite que las personas cooperen entre sí a través del intercambio, al que confluyen buscando un beneficio mutuo.** El intercambio sólo es posible en la medida que quienes participan en él tengan la seguridad que podrán participar sin ser víctimas de apropiaciones indebidas de su trabajo.
- **El intercambio, el comercio y el flujo que a partir de ahí se genera y que alienta a los actores a abocarse a aquello en lo que tienen una ventaja comparativa, premia la eficiencia y la especialización,** al mismo tiempo que permite generar mayor riqueza y capital y con ello, mejorar nuestra calidad de vida.

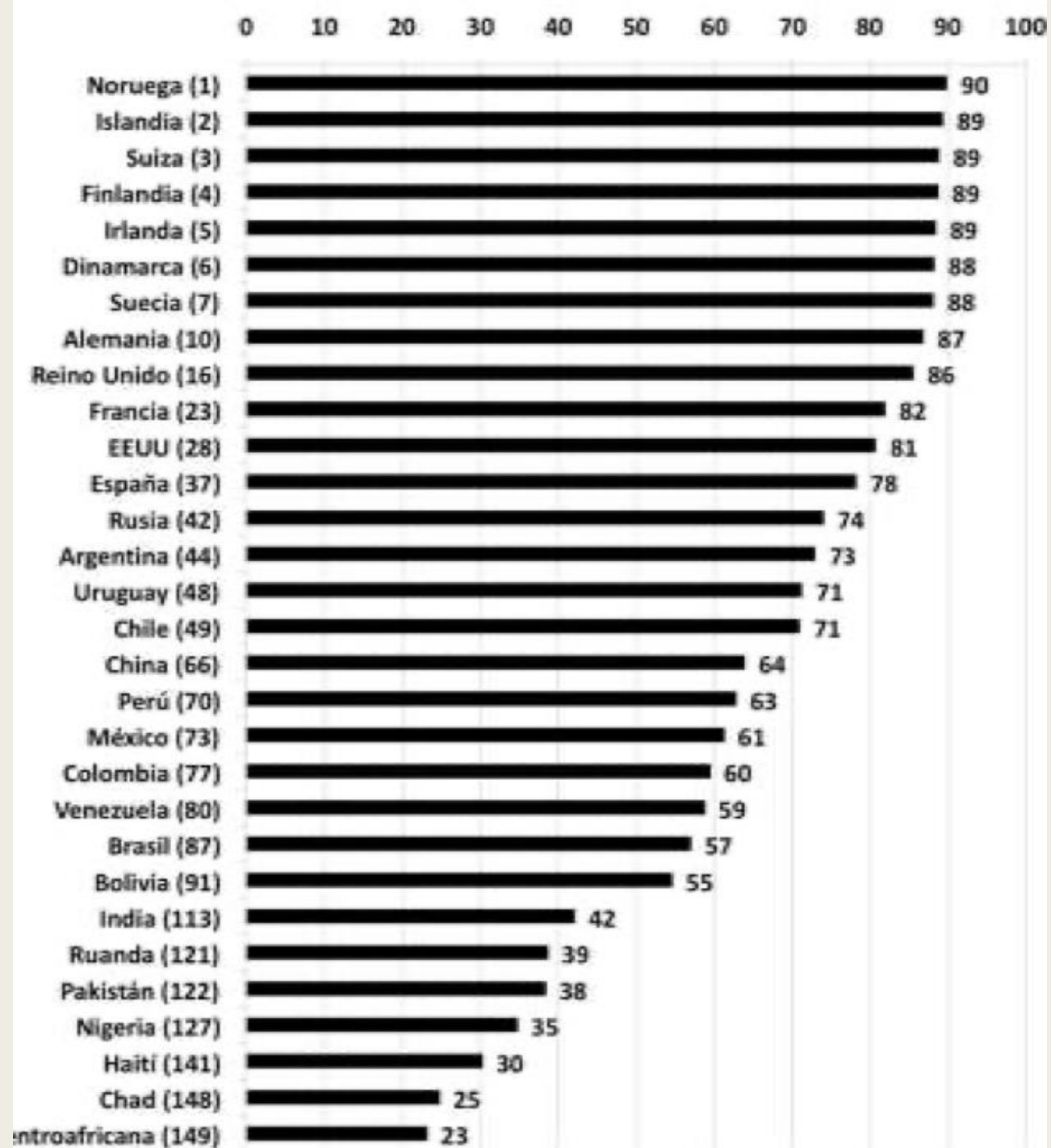
Ranking

Índice de protección del derecho de propiedad (1 protección mínima; 100 protección máxima)

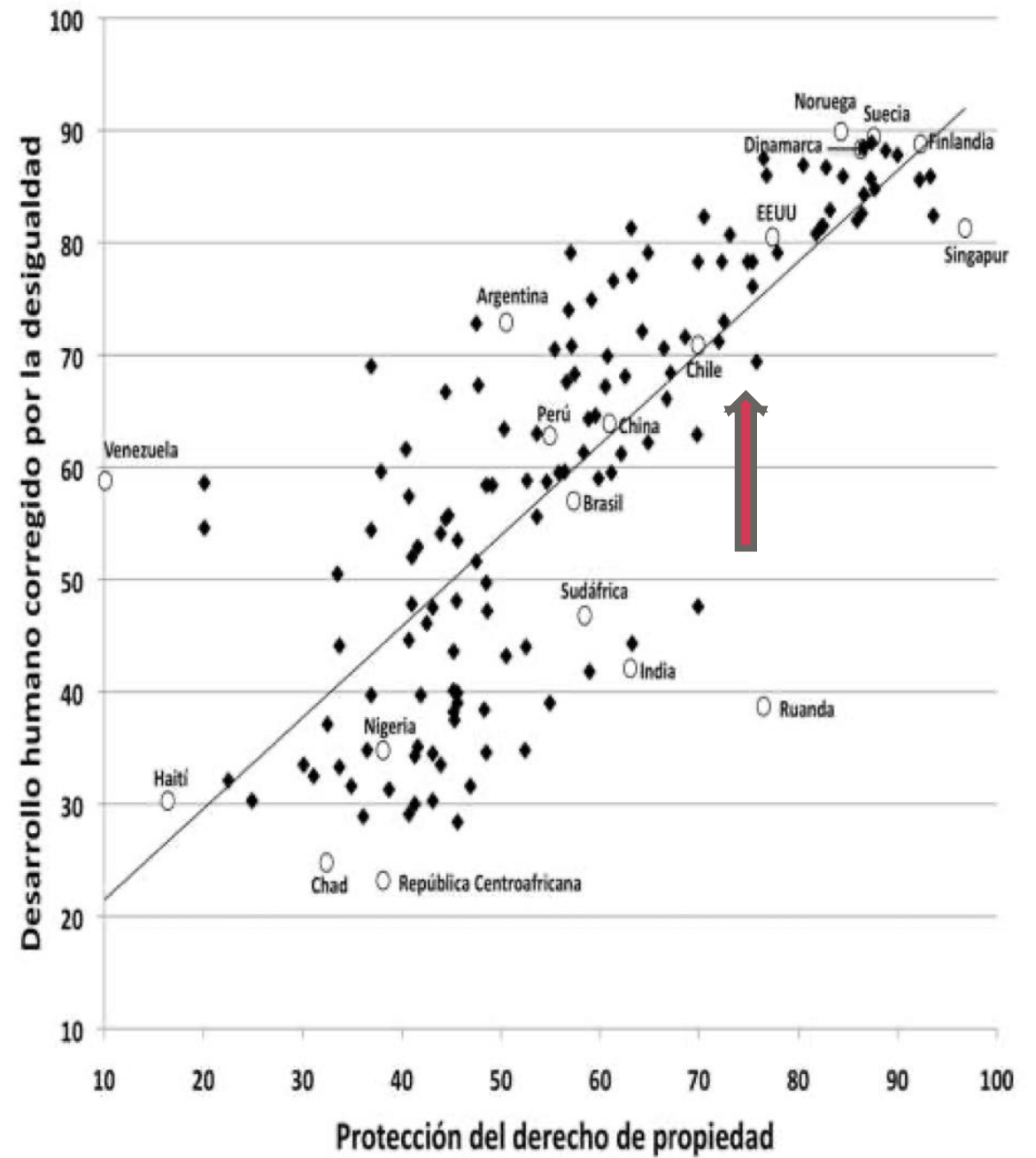
The Heritage Foundation 2020, *Index of Economic Freedom*



Puntaje
Índice de Desarrollo Humano ajustado por
desigualdad (IDHI)
(1 nivel más bajo de desarrollo mínima; 100 nivel
más alto)



Correlación entre Índice de Desarrollo Humano (IDHI) y grado de protección de la propiedad privada



DERECHOS DE PROPIEDAD

- El derecho de propiedad será un tema central de la discusión constitucional.
- Para algunos grupos, la igualdad material es condición irrenunciable de su proyecto, y la propiedad privada es el origen de la desigualdad (Estado es el dueño de todos los bienes de los ciudadanos, que pueden gozarlos en comodato, pero siempre subordinados a las demandas de la comunidad).
- Sugieren que se puede prescindir de ella sin que se afecten la libertad y el bienestar material de la sociedad.
- Sin embargo, **existe una relación indisoluble entre la libertad y el derecho de propiedad y entre la propiedad y el crecimiento económico.**
- Este derecho es el sustento material de los otros derechos y libertades. En suma, **cuando la propiedad es estatal, "los gobiernos controlan lo que las personas deben creer y aquello por lo que deben luchar"**. Es preciso estar atentos a los espacios que se abran en este sentido así como a conceptos que prioricen la propiedad colectiva sobre la individual.

DERECHOS DE PROPIEDAD

- Lista del Apruebo aparece moderada en sus planteamientos en general sobre este derecho, considerándolo muy relevante, pero utilizan calificativos complejos al describir el derecho de propiedad en la CPR: “intocable”, “demasiado detallado”, “difícil encontrar otra Constitución que le dedique una regulación tan exhaustiva”, y que éste sería “predominante sobre otros derechos” .
- En general, sugieren “precisar su función social”, “reformular su excesiva regulación”, “otorgar rol social al derecho de propiedad y resguardar los derechos sociales”.
- Apruebo Dignidad: va mas allá y propone subordinar el derecho de propiedad a interés general. Señalan que en el régimen constitucional actual este derecho es omnipotente.

DERECHOS DE PROPIEDAD

- Algunos convencionales de la Lista del Pueblo: Plantean que “protege mucho más a los bienes privados que los colectivos”, que sería el justificante de la “mercantilización de lo que deberían ser derechos sociales”, y que estaría “consagrado sobre los derechos sociales”
- En general plantean ampliar la función social de la propiedad
- Recordar que en base a ella se justifica la limitación del derecho de propiedad sin indemnización.
- A la fecha, se ha entendido que no debe recurrirse a interpretaciones amplias o excesivas del concepto que terminen por desnaturalizar el derecho de propiedad (al efecto, se han desarrollado estándares, tanto por la doctrina como la jurisprudencia, como la proporcionalidad y la regulación expropiatoria para evitar que se afecte el núcleo esencial del derecho)

DERECHOS ECÓNOMICOS

- El derecho a desarrollar cualquier actividad económica implica que toda persona puede iniciar y mantener la más amplia iniciativa empresarial en los más diversos ámbitos, en la medida en que la actividad que se quiere realizar no sea considerada contraria a la Constitución, y, además, su ejecución se ajuste a las normas legales y reglamentarias que la regulan.
- **El derecho a la no discriminación arbitraria en materia económica** -artículo 19 N°22 actual- ha probado ser relevante en materia económica tanto en el comportamiento del Estado en sus relaciones económicas con los particulares (inciso 1°), como la forma en que el legislador pueda discriminar siempre que no sea arbitrario (inciso 2°).
- Es particularmente importante tener presente que este concepto se aplica al Estado. El Estado empresario puede tener reglas especiales, siempre que estén debidamente justificadas y con quorum calificado. El peligro es que el Estado vuelva a competir de forma desleal, por lo que la norma cobra gran relevancia.
- En esta misma línea, ¿Qué pasará con el quorum calificado para el Estado Empresario?

DERECHOS ECONÓMICOS

- Es esencial que no se debiliten las bases del crecimiento económico -que en buena parte se encuentran establecidas en estos derechos- sobre todo si se aspira a **generar mayores beneficios sociales**, los que serán inexistentes si se desprecian los elementos, derechos y principios que sirven de sustento a la libre iniciativa económica
- El derecho a desarrollar cualquier actividad económica implica que toda persona puede iniciar y mantener la **más amplia iniciativa empresarial en los más diversos ámbitos**, en la medida en que la actividad que se quiere realizar no sea considerada contraria a la Constitución, y, además, su ejecución se ajuste a las normas que la regulan

DERECHOS ECÓNOMICOS



ESTADO EMPRESARIO

Experiencia del Estado Empresario: Extracto Libro Regulación y Desregulación en Chile de Daniel Wisecarver

En 1970 en Chile, las preocupaciones económicas tradicionales de qué producir, cómo producir y para quién producir, estaban condicionadas o dictadas por el Estado. De hecho, además del "qué, cómo y para quién", el Estado había añadido el "por quién". Es imposible estudiar algún aspecto de la economía chilena sin encontrar que al menos una empresa pública ha sido, y a menudo todavía es, un importante partícipe.

El Estado vino a asumir el papel de empresario por diversas razones. En algunos casos fue solamente "accidental", como Ferrocarriles del Estado y la ETC, que eran originalmente empresas privadas; pero que al enfrentar la perspectiva de una bancarrota y consecuentemente la desaparición de un servicio público importante, el Estado optó por asumir propiedad y responsabilidad. En otros casos, como la Empresa Metropolitana de Obras Sanitarias (Emos) y Correos y Telégrafos, antes que una vez habían sido servicios públicos generales, fueron convertidos a la forma legal de empresas. Algunas empresas fueron creadas por leyes específicas, para propósitos específicos, tales como Lan Chile y Enap. Otras, como Codelco y la CTC se hicieron empresas públicas cuando fueron expropiadas a sus propietarios extranjeros.

ESTADO EMPRESARIO

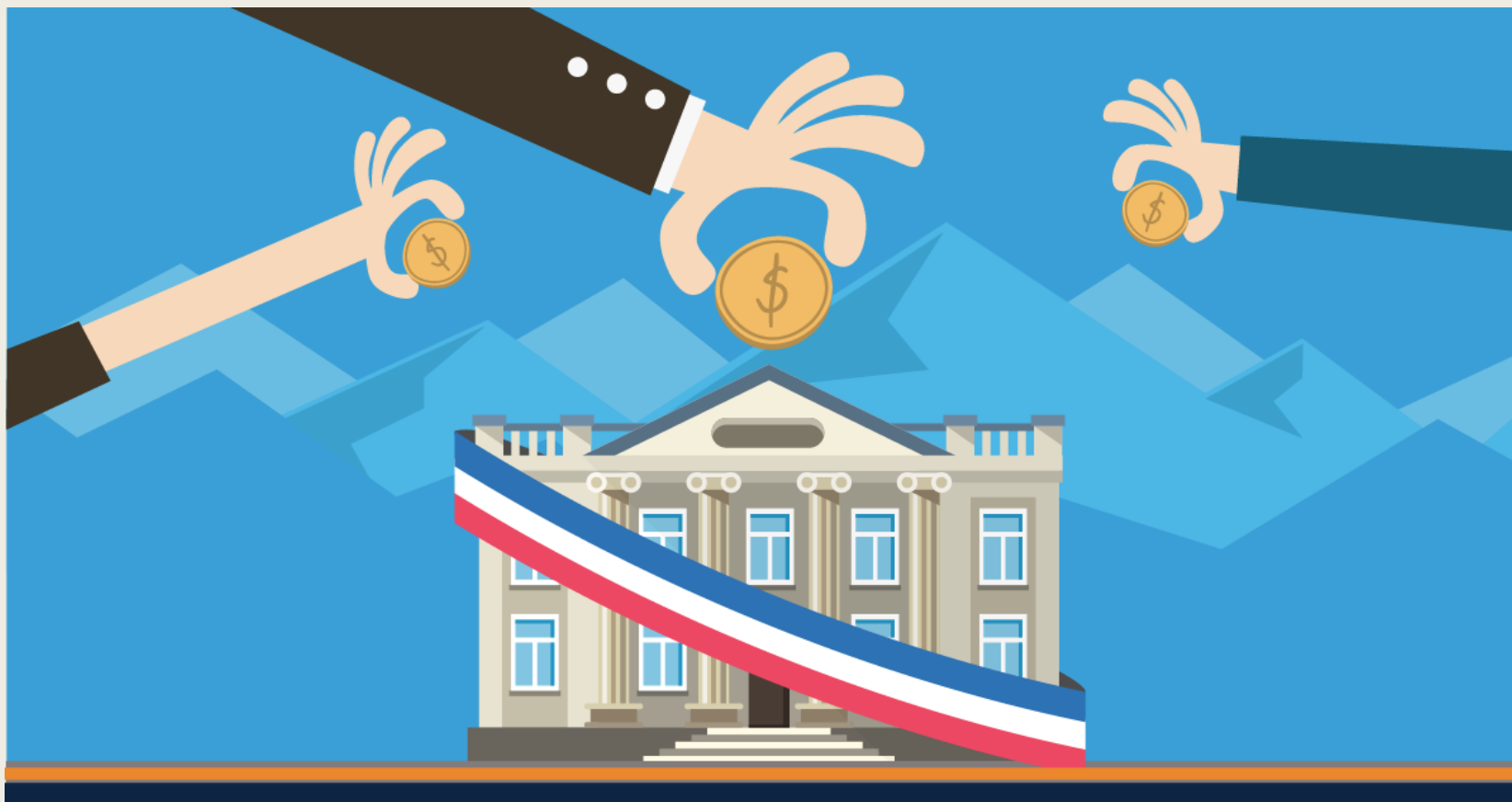
El concepto del Estado empresario fue elemento primordial en la estrategia de desarrollo seguida a partir de 1939, año en que se creó la Corfo.

El propósito de Corfo era promover actividades productivas proporcionando créditos a la inversión privada, realizando investigaciones y proporcionando evaluaciones de proyectos, a veces invirtiendo directamente en ciertos proyectos y manejando sus firmas básicas, originalmente sólo en aquellos sectores considerados de vital importancia para la economía. Así, en 1944 se crearon empresas tales como Endesa y CAP.

Sin embargo, en el transcurso del tiempo, Corfo extendió su radio de acción, posesión y administración a otros negocios no tan vitales. La vía más usada para extender el dominio estatal era capitalizar los créditos morosos. Tomó el dominio, por incumplimiento, de 22 compañías pesqueras; poseía además el control parcial de 46 empresas, era dueño principal de 31 y accionista mayoritario (junto a otras estatales) de 11 empresas más.

En total, en 1970 el Estado controlaba activamente 90 empresas, cuyos giros correspondían a los más diversos rubros productivos del país; las empresas públicas explicaban al menos el 21,1% de la inversión total en capital fijo, 4,8% del empleo nacional y 22,5% de la demanda final de la economía por bienes y servicios.

TRIBUTOS



TRIBUTOS

Principio de Legalidad Tributaria: Significa que los tributos (y los elementos para determinarlo) solo pueden ser establecidos, modificados, suprimidos y condonados por ley. Dicha ley debe ser de iniciativa exclusiva del presidente de la República, sin que respecto de esta materia puedan delegarse facultades legislativas. al tenor del artículo 61 inciso 2° de la Constitución.

- Dado que los impuestos implican una restricción del dominio, este principio se justifica en la necesidad de una protección democrática dada la tensión que existe entre potestad tributaria del Estado y el derecho de propiedad de los contribuyentes, el cual también se encuentra protegido en la CPR.
- **¿Y SI NO EXISTE?** Autoridad ejecutiva establezca tributos por medio de su potestad reglamentaria, transformando a los impuestos en herramientas de su actuar político, es decir, podría transformarse al impuesto en una herramienta político electoral mediante el beneficio a grupos específicos, o lo que sería más grave, mediante la sobrecarga tributaria a otros.

TRIBUTOS

Principio de igualdad tributaria. Esto quiere decir que el tratamiento impositivo debe ser el mismo para quienes se encuentren en condiciones similares (equidad horizontal) y gravar de forma distinta a personas que se encuentren en situaciones diferentes (equidad vertical). En este sentido, la igualdad no mira al tributo en sí mismo, sino al sacrificio que debe hacer quien lo paga, por lo tanto, **no se refiere a la igualdad en sentido estricto, sino que se refiere a soportar las cargas de manera que estas sean igualmente pesadas para todos.**

¿Y SI NO EXISTE? Podría establecerse por Ley un impuesto que grave de distinta forma a personas que se encuentren en situaciones similares.

Principio de proporcionalidad tributaria. Significa la simetría o conformidad cuantitativa entre la carga tributaria y el sujeto u objeto de ella. El objetivo de este principio es impedir la imposición de tributos que tengan un carácter expropiatorio o confiscatorio o que impidieran el ejercicio de determinada actividad económica; está relacionado con las capacidades económicas del contribuyente.

TRIBUTOS

Principio de justicia tributaria. Se trata de la proporcionalidad y razonabilidad, pero desde el punto de vista y considerando elementos cualitativos.

El principio de justicia prohíbe establecer tributos que lesionen los derechos constitucionales.

Principio de la no afectación específica, salvo las excepciones que la Constitución contempla en texto expreso y taxativo en el inciso final del artículo 19 N° 20 y en la Séptima Disposición Transitoria.

El principio de la no afectación es una buena práctica internacional. Decisión acerca del uso de los recursos quede radicada en el Poder Ejecutivo; su destino debe decidirse democráticamente con la aprobación del Congreso año a año; previene las presiones desde los parlamentarios, y dificulta el trabajo de los grupos de interés que buscan apropiarse de recursos comunes a todos; evita la rigidización del presupuesto fiscal y no quedar atado a afectaciones decididas años o décadas anteriores.

DERECHOS SOCIALES

- Los derechos sociales surgen fuerte tras la segunda guerra mundial. A diferencia de las esferas de autonomía de las libertades clásicas (primera generación) **requieren prestaciones materiales activas, prestación para su goce y ejercicio** (segunda generación).
- Constitución actual contempla: salud, seguridad social y educación (además derecho sindicalizarse, derecho a vivir medio ambiente Libre contaminación). La Constitución de 1925 incorpora originalmente algunos derechos sociales. **La nueva Constitución tendrá mas.**
- Jung et al (2014) muestra que hay una tendencia o constitucionalización creciente de este tipo de derechos, y son mas bien justiciables (en otros casos, aspiracionales).
- Constituciones LATAM son generosas (¡y agobiantes!) en derechos sociales además directamente justiciables por acción constitucional (Colombia: derecho al aprovechamiento tiempo libre; Bolivia derecho de adultos mayores a una vejez digna con calidad y calidez humana).
- ¿Constitución tipo genio de la botella? ¿No será mejor tener buenas políticas publicas?
- Riesgo: Derechos imposibles de solventar con un gasto fiscal razonable; presión de gasto fiscal por incorporación masiva de derechos sociales,

DERECHOS SOCIALES

- Las políticas asistenciales, utilizadas en exceso, pueden dañar las posibilidades de los mismos desposeídos, al crear Estados de bienestar insostenibles y mantener a esas personas con bajas capacidades de progresar sobre la base de sus propios medios.
- Estas prestaciones deben otorgarse y ser exigibles, de acuerdo con las condiciones fijadas por la ley, la cual dispone en el marco de los recursos disponibles. Es la deliberación política la llamada a articular la multiplicidad de demandas sociales con la disponibilidad de recursos.
- Deben admitir una provisión mixta: Estado y los particulares, respetando las regulaciones aplicables. Principio de servicialidad del Estado obliga a hacer disponibles a éstas todas las alternativas posibles, actuando dentro del marco jurídico.
- ¿Cómo se reclaman? Libertades clásicas: vía recurso de protección, entregando a los tribunales la posibilidad de interpretarlos y aplicarlos directamente. En el caso de los derechos de primera generación, lo que se reclama es una intromisión indebida o un tratamiento injusto por la parte del Estado. En los de segunda generación, juez debe aplicar y hacer exigible derechos de acuerdo a la configuración que ha otorgado el legislador. ¿Contenido lo llenan los jueces. Se les presenta solo un caso pero no ven el bosque.



ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA CONSTITUCIÓN

NATALIA GONZALEZ