

DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN



COLEGIO
DE INGENIEROS
DE CHILE A.G.

**DESARROLLO SOSTENIBLE Y
LA NUEVA CONSTITUCIÓN**

ÍNDICE

Prólogo	7
Resumen ejecutivo	11
Introducción	17
I. CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE ASPECTOS RELACIONADOS AL DESARROLLO ECONÓMICO EN CHILE	19
1. El derecho de propiedad y la nueva Constitución	20
2. La autonomía del Banco Central de Chile y la nueva Constitución	37
3. Iniciativa exclusiva en materias de ley del Presidente de la República	53
II. LOGROS Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL EN CHILE	65
1. Antecedentes del desarrollo económico	65
2. La importancia del desarrollo económico en el desarrollo social	70
3. Recuperar el desarrollo económico	106
4. Algunos elementos clave que posibilitaron el desarrollo económico	113
III. CONCLUSIONES SOBRE EL DEBATE CONSTITUCIONAL REFERIDO AL DESARROLLO	122
1. Los conceptos constitucionales en relación al desarrollo sostenible	125
2. Los desafíos para el desarrollo sostenible que podrían abordarse mediante leyes y/o políticas públicas	132

Prólogo

El Colegio de Ingenieros de Chile A. G. es una asociación gremial que reúne a los ingenieros del país, que libre y voluntariamente han decidido formar parte de la organización. Fue creado por la Ley N° 12.855 del 6 de febrero de 1958 y está organizado en 11 consejos de especialidades, 12 consejos zonales y un Consejo Nacional compuesto por 23 miembros.

Históricamente su misión ha sido contribuir al desarrollo del país y a la sociedad en materias de ingeniería, impulsando y participando en ámbitos del desarrollo económico, social y medioambiental. Actualmente, en el marco de las transformaciones políticas que vive el país, el Colegio de Ingenieros acordó colaborar en la elaboración de la nueva Constitución, aportando información relevante sobre las distintas áreas de su actividad que podrían ser abordadas en el debate constitucional. Para esto, se formó la Comisión Nueva Constitución, presidida por Fernando Echeverría e integrada por el presidente del gremio, Raúl Alcaíno, y los ingenieros Fernando Agüero, Elías Arze, Sergio Bitar, María Luisa De la Maza, Juan Carlos Latorre y Luis Valenzuela que actúa como vicepresidente de la Comisión, además del abogado Camilo Lledó.

Para materializar su aporte en este importante proceso, la comisión decidió realizar cuatro informes sobre las siguientes materias: recursos mineros, medioambiente, recursos hídricos y desarrollo económico sostenible. En cada uno de ellos se estudió

lo estipulado en los textos constitucionales desde el año 1833 a la fecha. Se revisó, además, el proyecto de reforma presentado al Congreso Nacional por la expresidenta Michelle Bachelet en 2018. También se analizó la legislación e institucionalidad vigentes, las políticas públicas relevantes y se comentaron algunos planteamientos presentes en la discusión pública actual, incluyendo propuestas realizadas por diversas organizaciones políticas, centros de estudio y actores involucrados en el debate. Adicionalmente, se elaboró una revisión de las constituciones y legislaciones de otros países, considerando especialmente aquellos que cuentan con trayectorias o experiencias relevantes para los desafíos que enfrenta Chile.

Cada documento agrega un análisis del contexto técnico de la respectiva materia, con una descripción de los logros que ha alcanzado el país, así como también de los principales desafíos para los años venideros, más allá de los márgenes de la discusión constitucional propiamente tal. Con esto, se busca aportar información de contexto, de calidad y pertinente respecto a varios de los debates abiertos en la opinión pública. Por último, se plantean conclusiones y se formulan algunas sugerencias para enfrentar los objetivos planteados en cada uno de los temas abordados.

Los cuatro informes fueron revisados por especialistas y aprobados por el Consejo Nacional del Colegio de Ingenieros de Chile A. G.

La elaboración del presente informe sobre desarrollo económico sostenible contó con la colaboración de la economista María Hernández, del Colegio de Ingenieros, el economista Tomás Izquierdo y de los investigadores Manuel Marfán (Corporación de Estudios para Latinoamérica) y Sebastián Izquierdo (Centro de Estudios Públicos).

Finalmente, este documento ha tratado de incorporar la experiencia profesional y técnica del Colegio de Ingenieros en sus 63 años de trayectoria. Esperamos que sea un aporte al valioso trabajo de los 155 convencionales constituyentes, cuya tarea será, sin duda, esencial para el desarrollo y el bienestar del país en los próximos años.

Resumen ejecutivo

El presente documento tiene por objeto realizar un aporte para la discusión constitucional relativa al desarrollo sostenible.

Este informe, complementando los tres informes previos del Colegio de Ingenieros referidos a los recursos mineros, los recursos hídricos, y el medioambiente, destaca la importancia de transitar hacia un desarrollo sostenible, una noción que implica conjugar y buscar un equilibrio entre desarrollo económico, desarrollo social y cultural, y la protección del medioambiente y la biodiversidad. Una serie de antecedentes muestran que los círculos virtuosos que se generan entre estos tres elementos son esenciales para el desarrollo de los países, por lo que parece oportuno que Chile transite en esa senda.

Constatándose que las variables que inciden en el desarrollo de los países son múltiples y diversas, incluyendo desde aspectos de política económica y social, institucionales, legales, sociales y culturales, este informe se centra principalmente en el desarrollo económico y su potencial para incidir positivamente en la vida de las personas. Se constata cómo el crecimiento sostenido ocurrido entre 1990 y 2015 colaboró con mejorar una serie de indicadores sobre el bienestar de la población, tales como la disminución de la pobreza y el aumento del empleo, el acceso a la educación, la salud y bienes básicos como el agua potable y la vivienda. En todo este período de alto crecimiento, las finanzas públicas se mantuvieron

ordenadas, y la inflación baja y estable, beneficiando directamente el bolsillo de los chilenos. Se trató de objetivos y mejoras sustanciales que son difíciles de alcanzar para un país en desarrollo, y que deben ser considerados y protegidos en cualquier diseño institucional que se ejecute en el país.

No obstante, y con un especial énfasis, se recalca que el desarrollo económico del país ha dejado importantes deudas pendientes: no generó la inclusión esperada, y dejó atrás a parte importante de la población en los beneficios del desarrollo. La pandemia producida por el Covid-19 ha dejado en evidencia dichas brechas, afectando de forma desproporcionada a las familias más desfavorecidas. La pandemia produjo, también, un considerable aumento en la deuda pública e incluso un importante aumento en la inflación que afecta significativamente a los más desfavorecidos.

Se constata que en los últimos años el crecimiento se ha estancado. Uno de los principales causantes del estancamiento es la baja productividad total de los factores. En este punto, la calidad de la educación se erige como un barrera, y a su vez, como uno de los principales desafíos que enfrenta el país.

Se ha formado una clase media vulnerable, altamente endeudada, que puede fácilmente caer en la pobreza nuevamente. De hecho, producto de la pandemia, la pobreza aumentó en todas sus dimensiones.

La participación femenina en el trabajo sigue siendo baja, por debajo del promedio de la OCDE. Además de la injusticia y el malestar social que dicha brecha produce, se considera que este hecho afecta significativamente las perspectivas económicas del país. Se estima que el ingreso nacional del país aumentaría entre un 15% y 20% si las mujeres tuvieran más facilidades para integrarse a la economía formal.

Si bien ha habido un aumento en las pensiones y el ahorro en las cuentas de capitalización, se ha constatado que gran parte de la población no recibe una pensión que alcance para una vida digna, problema que se produce por muchos factores, como el aumento de la esperanza de vida, las cotizaciones insuficientes y la existencia de lagunas, la alta tasa de informalidad en el trabajo, entre otros. Las expectativas incumplidas han producido un malestar con el sistema que hacen urgente cambios que se hagan cargo del problema.

Ha habido un gran avance en el acceso a la vivienda. Sin embargo, este avance ha acrecentado la segregación social, la que se aprecia como un problema relevante para el desarrollo. Además, la pandemia y la inmigración han aumentado el déficit de viviendas, lo que representa un importante desafío para futuros gobiernos.

Por último, entre otros elementos, se destaca que si bien se avanzó en la disminución de la desigualdad, aún queda mucho trecho que recorrer. La desigualdad en Chile es alta en relación a los ingresos del país, de hecho, es la segunda más alta de la OCDE. Para enfrentar este desafío, se requiere ajustar la carga tributaria y además eficientar las transferencias de servicios y aportes a la sociedad por parte del Estado, requiriéndose de una política de servicios sociales que efectivamente colabore en disminuir la brecha social.

Tomando en cuenta las cifras e índices discutidos en el informe, se concluye que el crecimiento es uno de los factores que más puede contribuir a enfrentar estos desafíos. El país necesita nuevos recursos para hacerse cargo de ellos. De hecho, se muestra cómo el crecimiento sostenido entre 1990 y 2015 produjo un aumento de la recaudación fiscal de USD \$10.480 en 1990 a USD \$45.892 en 2015. Esto denota una inmensa crecida de los fondos disponibles para hacer frente a problemas sociales.

Dicho crecimiento, a su vez, debe realizarse en armonía con el medioambiente y una explotación sustentable de los

recursos naturales. Solo se alcanzará un desarrollo sostenible si el crecimiento se realiza en armonía con el medioambiente y la biodiversidad. Para aquellos resultan aplicables las recomendaciones señaladas en los tres informes previos, a las que lo concluido de este informe sirve como complemento.

Para recuperar el crecimiento, se requiere una importante modernización del Estado, mejorar la productividad, aumentar la inversión en investigación y desarrollo, potenciar las alianzas público-privadas, y mantener a su vez la estabilidad fiscal y una inflación controlada.

Existen muchos aspectos constitucionales e institucionales que pueden afectar el crecimiento. En este informe se estudian y tratan tres en profundidad, por tratarse de materias que se encuentran en el centro de la discusión y que generalmente se relacionan con el desarrollo económico: la propiedad, la institucionalidad del Banco Central y la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para ciertas materias de ley.

La principal recomendación de este informe, en línea con lo recomendado en la publicación sobre medioambiente, es incorporar como un deber del Estado promover un desarrollo sostenible, conciliando la protección del medioambiente, la preservación de la naturaleza y el patrimonio histórico y cultural, con el desarrollo económico y social del país, y de velar por la justicia intergeneracional. Se busca dar un mandato claro para el diseño e implementación de leyes y políticas públicas, y para las decisiones ambientales de las autoridades, para que se armonice adecuadamente el progreso social, cultural y económico, con el medioambiente y la preservación de la naturaleza. Los países con mejor desempeño ambiental son precisamente aquellos que han compatibilizado de mejor forma todos estos elementos.

A su vez, habiéndose analizado la historia, el contexto comparado y la aplicación del derecho de propiedad, la institucionalidad del Banco Central y la iniciativa exclusiva del Presidente, se realizan propuestas respecto de aquellos elementos que se aprecian como centrales para seguir potenciando el desarrollo del país. Dichas recomendaciones van en línea con la existencia de un derecho de propiedad claro y debidamente protegido, pero que reconozca dentro de su función social la protección del medioambiente y la biodiversidad, y que reconozca la posibilidad de las expropiaciones regulatorias, que permita avanzar en reformas y a su vez compensar a los afectados; la inclusión de reglas que definan al Banco Central como un organismo técnico, y con una debida autonomía del ciclo político, que colabore con mantener la inflación controlada y la estabilidad del sistema de pagos, conceptos que son claves para el bienestar de la población, y que según la evidencia, están directamente relacionados a la la institucionalidad del Banco Central; y la racionalización de la iniciativa exclusiva del Presidente en materia de ley, reservándola para los gastos fiscales y materias tributarias, que corresponden a su núcleo esencial tanto en la teoría como en la práctica en Chile y el extranjero.

Introducción

Uno de los principales desafíos del país para los años venideros es lograr un desarrollo sostenible. Esto implica compatibilizar el crecimiento económico y el mejoramiento equitativo de la calidad de vida de la población, con la protección del medioambiente y uso sustentable de los recursos y atributos naturales, de modo tal que, además, no se comprometan las posibilidades y expectativas de las generaciones futuras.

La experiencia de otros países –y en algunos aspectos la propia de Chile– muestra que es posible transitar este camino.

En las últimas décadas nuestro país tuvo un crecimiento económico sostenido. Esto produjo una mejora en la calidad de vida de las personas, por el aumento de ingresos y mayor acceso a la educación, salud, vivienda y servicios básicos, entre muchos otros.

Sin embargo, no obstante el significativo avance económico de esas últimas décadas, han quedado pendientes importantes tareas. La equidad social no ha avanzado todo lo que se hubiese esperado, y aún hay una parte de la población que no recibe los beneficios del desarrollo. A su vez, existe una idea generalizada de que también se puede avanzar más en la protección del medioambiente, necesidad que se acrecienta dada la crisis climática que enfrenta el planeta.

Sin lugar a duda la discusión respecto al desarrollo será central en el debate constitucional. Este debate incluye múltiples

aspectos que son imposibles de abordar en un solo documento, especialmente porque el desarrollo de los países depende de múltiples factores, de los cuales solo algunos son de carácter legal o institucional, combinándose con muchos otros relacionados a aspectos económicos, de ventajas comparativas, sociales, y culturales. Este camino es lo suficientemente ancho como para que se expresen las distintas opciones de la democracia, con la debida alternancia en el poder.

Incluso si nos detenemos exclusivamente en los elementos legales, podemos apreciar que existe una amplísima variedad de disposiciones que pueden afectar positiva o negativamente el desarrollo del país. Comúnmente se mencionan elementos constitucionales como la separación, control y existencia de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, la independencia del poder judicial, el derecho de propiedad, el orden público económico y las herramientas para incidir en el funcionamiento de mercados, la libre iniciativa económica, los derechos sociales, el rol del Banco Central, las disposiciones relacionadas al uso de los recursos naturales, y el control de las finanzas públicas, a través de elementos como el control de la Contraloría General de la República y la iniciativa exclusiva del Presidente en materia de gasto público, entre muchos otros.

Entendiendo dicha realidad, este informe busca aportar a la discusión centrándose en el desarrollo económico como parte esencial del desarrollo sostenible. Para lo anterior, se revisan brevemente tres aspectos constitucionales que se encuentran presentes con mayor fuerza en el debate público, y que comúnmente se relacionan al desarrollo económico: el derecho de propiedad, el rol y autonomía del Banco Central, y la iniciativa legal en el gasto público.

Estas materias deben entenderse como complementarias a las abordadas en otros tres informes relacionados a la discusión constitucional en los que el Colegio de Ingenieros se concentró en específico a la actividad minera, los recursos hídricos y la protección del medioambiente, elementos que sin duda son centrales para el desarrollo del país. En esos informes se planteó la necesidad de transitar hacia un desarrollo sostenible, con una mayor protección del medioambiente y racionalidad en el uso de los recursos. A su vez, con ciertas particularidades para cada sector, se sugirieron ciertos elementos que son relevantes para que las inversiones necesarias para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible se sigan produciendo en los respectivos sectores. Este documento busca complementar dichas conclusiones centrándose en las virtudes y desafíos del desarrollo económico, y en las tres instituciones legales mencionadas, que son relevantes para este.

I. CONTEXTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE ASPECTOS RELACIONADOS AL DESARROLLO ECONÓMICO EN CHILE

En el presente capítulo se entrega un contexto sobre tres elementos legales relacionados al desarrollo económico: la propiedad, la estructura del Banco Central y la iniciativa exclusiva del presidente en materia de gasto público. Estos elementos legales son solo una parte de todo lo que incide en el desarrollo de los países, pero fueron seleccionados porque se trata de puntos que han sido debatidos con mayor intensidad en el contexto del debate constitucional.

1. El derecho de propiedad y la nueva Constitución

El derecho de propiedad ha sido considerado como uno de los derechos fundamentales y uno de los pilares esenciales del desarrollo económico y del Estado de Derecho en la mayoría de las sociedades modernas. Así lo recogen entre otras la Carta Magna,¹ la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,² las Constituciones de la gran mayoría de los países y el Pacto de San José.³ La relevancia del derecho de propiedad ha dado paso a su consagración en las tres últimas constituciones del país (1833, 1925, y 1980 modificada en 2005), así como también el proyecto de Constitución que presentara la Presidenta Bachelet en 2018.

La protección del derecho de propiedad y la forma de su consagración constitucional ha sido similar en estas tres cartas fundamentales. Las mayores diferencias se dan en dos de sus elementos: cómo ha de ceder el interés individual del propietario en pos del interés general (comúnmente denominada “función social de la propiedad”) y la expropiación. Justamente, se trata de las materias en las que existe mayor variación a nivel comparado.

1. Carta Magna Inglesa 1215.

2. Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, Francia 1789.

3. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) 1969.

a. La propiedad en la Constitución vigente

La Constitución vigente regula los distintos aspectos del derecho de propiedad en su artículo 19 No. 24. Su primer inciso se refiere a su objeto, asegurando a todas las personas “*el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorpóras*”. Los primeros son aquellos bienes que tienen una corporalidad material, tangible, mientras que los segundos carecen de una corporalidad y tienen un contenido patrimonial.⁴

Luego, en su inciso segundo, la Constitución reserva para el legislador la configuración de este derecho (lo que se denomina “*garantía de reserva legal*”), al establecer que “*solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social*”.

En cuanto a la “*función social*” de la propiedad, la Constitución vigente establece que esta comprende los “*intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas*” y la “*conservación del patrimonio ambiental*”.⁵ En caso de limitar-

4. Guilloff, Matías y Salgado, Constanza, “Derecho de Propiedad”, en *Manual de Derechos Fundamentales. Parte Especial* (2020). Santiago: Editorial Tirant Lo Blanch.

5. La “*utilidad pública*” se refiere a que el límite u obligación impuesto por la ley debe beneficiar a la sociedad y su fin excede el propósito de sus miembros. La “*salubridad pública*” como expresión de la función social de la propiedad introduce en esta el propósito de promover y proteger la salud de la población. La “*conservación del patrimonio ambiental*” como expresión de la función social de la propiedad la grava con aquello que es necesario para preservar los elementos del entorno que pertenecen a todos los seres humanos y debe seguir perteneciendo a la humanidad en el futuro. STC 1295 cc. 43 y 54; en el mismo sentido, STC 2643 c. 59, STC 2644 c. 59.

se el derecho de propiedad en base a esta función social, la ley no puede afectar su *esencia*, según prescribe el art. 19 No. 26 de la Constitución. Si bien existe discusión sobre qué debe entenderse por la “esencia” del derecho de propiedad, en general se entiende que esta garantía impide que el legislador desconfigure o prive completamente de alguno de sus atributos esenciales: el *uso, goce o disposición* del bien.

Luego, en su inciso 4 el numeral 24 regula la expropiación, estableciendo que nadie puede ser privado de su propiedad, ya sea del bien sobre el que recae o alguno de sus atributos esenciales, sino a través de una ley general o particular que autorice la expropiación por causa de utilidad pública.

Las nociones que han sufrido mayores cambios, y que demuestran mayor variación a nivel comparado, son las limitaciones a la propiedad producto de su función social y de la expropiación.⁶ A continuación, revisaremos la evolución de estos conceptos.

6. Además del concepto de función social de la propiedad y de la expropiación, una discusión relevante en el derecho comparado ha sido el de la propiedad sobre intereses de naturaleza patrimonial, como la propiedad sobre derechos de seguridad social, permisos, autorizaciones o concesiones entregadas por el Estado, en la medida en que estas sean transferibles y tengan valor comercial. Sobre esta discusión, véase Vargas Weil, Ernesto. “La propiedad frente a la hoja en blanco: tradición constitucional y derecho comparado”, *Estudios Públicos* 161, 2021, p. 60.

b. La expropiación

La regulación de la expropiación encuentra sus orígenes en la Constitución de 1833.⁷ Esta consagraba el derecho a la inviolabilidad de “*todas las propiedades*”, y nadie podía ser privado de su propiedad “*salvo el caso en que la utilidad del Estado, calificada por una ley, exija el uso o enajenación de alguna [propiedad]*”.

Bastante similar era la regulación de la expropiación en la Constitución de 1925, que establecía que “[n]adie puede ser privado de la [propiedad] de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley.”

Esta disposición fue modificada por la reforma constitucional de 1967, que buscaba posibilitar la reforma agraria durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, donde se consagró que “*nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés social, calificada por el legislador*”.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1980, y mantenida en la modificación de 2005, la expropiación quedó regulada de la siguiente manera: “*Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial*

7. No obstante, existen antecedentes anteriores a la Constitución de 1833., como el artículo 9 de la Constitución Provisoria de 1818, el artículo 117d de la Constitución ‘moralista’ de 1823, hasta la Constitución liberal de 1828 (artículos 10 y 17).

que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador”.⁸

A diferencia de las constituciones de 1833 y 1925, la Constitución vigente reguló elementos adicionales: (I) agregó explícitamente la obligación del Estado a indemnizar a los propietarios que son privados de “*alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio*”, extendiendo, por ende, el objeto de la expropiación; (II) el monto de la expropiación, garantizando al expropiado la compensación del “*daño patrimonial efectivamente causado*”,⁹ lo que obliga a indemnizar el valor de mercado del bien expropiado; (III) la forma de pago, la que a falta de acuerdo debe ser pagada “en dinero efectivo al contado”,¹⁰ lo que impide fijar modalidades para el pago, como cuotas a plazo; y (IV) la garantía con que cuenta el expropiado de que, para que se efectúe la toma de posesión material del bien, debe primero haberse pagado la indemnización.¹¹

Como se aprecia, la Constitución de 1980 reguló de forma más extensiva la propiedad, lo que se avizora como una reacción ante la forma que asumió la expropiación tras las reformas constitucionales de 1967, que tenían por objeto facilitar las reformas agrarias de los gobiernos de la época.¹² Esta regulación no sufrió modificaciones en la reforma constitucional llevada a cabo en 2005, con la entrada en vigencia de la Ley 20.005.

8. Artículo 19 N° 24 inciso 3° Constitución Política de Chile.

9. Art. 19 N° 24 inciso 3° Constitución Política de Chile.

10. Art. 19 N° 24 inciso 4° Constitución Política de Chile.

11. Art. 19 N° 24 inciso 5° Constitución Política de Chile.

12. Guiloff, Matías y Salgado, Constanza, “El derecho de propiedad privada y la tutela de los bienes públicos”, *La Hoja en Blanco* (2020): p. 271.

c. La función social de la propiedad

En términos generales, el concepto de función social dice relación con que la propiedad no solo tiene un valor individual, sino también *social*, por lo que debe estar al servicio de la persona y de la sociedad. En este sentido, suele decirse que “la propiedad obliga”, para hacer notar que la propiedad, además de conferir derechos, impone deberes y responsabilidades a su titular.¹³ De esta forma, la propiedad contempla obligaciones, y su uso debe estar al servicio del bien común, que prevalece frente al interés individual.¹⁴

La Constitución de 1925 incorporó por primera vez en nuestro país la idea de que la propiedad no es un derecho absoluto, sino que este, además de ser susceptible de expropiación por el Estado bajo causales determinadas, admite una serie de limitaciones, en base a su función social.

En efecto, el artículo 10 No. 10 de esta Constitución estableció que el ejercicio de este derecho se encontraba sometido a las limitaciones que exigieran “*el mantenimiento y el progreso del orden social*”. A su vez, esto habilitaba al legislador a “*imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses*

13. Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 245-96, 1996: considerando vigésimo quinto.

14. Nogueira Alcalá, Humberto, “Derechos fundamentales y garantías constitucionales. Tomo 4”, *Librotecnia*, Santiago (2010):p. 182.

generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública".¹⁵ (énfasis agregado)

Esta idea luego se refuerza con la reforma constitucional de 1967, que además de modificar la regulación de la expropiación, incorporó expresamente la noción de función social. Así, la Carta Fundamental de 1925 pasó a prescribir que la ley "*establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos*".

Tras esta reforma, el legislador pasó a estar habilitado a limitar el ejercicio de este derecho no solo en favor de los intereses generales del Estado, la salud y la salubridad pública, sino que además en favor del "*mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes*."

Por otra parte, la reforma constitucional de 1967 incluyó la posibilidad de que el legislador estableciera que determinados recursos naturales y bienes o medios de producción no fueran susceptibles de apropiación por parte de los particulares, quedando su dominio reservado al Estado (denominados como 'bienes

15. El origen de la consagración constitucional de la función social en la Constitución de 1925 se encuentra en la Constitución alemana de Weimar de 1919, donde su artículo 153 establecía que "la propiedad obliga" y que su uso "ha de contribuir al mismo tiempo un servicio para el bien general" Peralta, Ximena y Yáñez, Isabel, "La función social de la propiedad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional chileno", *Revista de Derecho Público* (2019): p. 38.

comunes').¹⁶ Esta reforma fue realizada en gran parte para facilitar las propuestas programáticas de reforma agraria, de nacionalización de los recursos naturales y del cobre.

De esta manera, la reforma estableció el dominio público sobre los recursos naturales, incluyendo el agua, bienes de producción u otros que se consideren de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país.

Como se describió anteriormente, tras la dictación de la Constitución de 1980, la regulación constitucional de la función social se mantiene, pero se reducen las causales que comprende: los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental. Esta regulación no fue modificada por las reformas constitucionales posteriores.

16. La ley 16.615 de 1967 que modificó la Constitución de 1925 señalaba que: "Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país".

d. Experiencia comparada

La protección de la propiedad privada es un lugar común en las constituciones liberales dictadas desde 1789.¹⁷ Más allá de las discusiones que se han dado en distintos procesos constitucionales sobre si el derecho de propiedad debe ser reconocido o no como un derecho fundamental, la regla general sigue siendo su incorporación al catálogo de derechos fundamentales.¹⁸ Además, es un derecho incorporado tanto en el Pacto de San José de Costa Rica de Derechos Humanos (1969) como en la Declaración Universal de

17. En Francia el derecho de propiedad quedó consagrado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789 formando parte integral de la Constitución de 1958. En el caso de Estados Unidos, este derecho está contemplado en la Bill of Rights de 1791, que constituyó la primera modificación o enmienda a la Constitución de 1788. Ver Escobar, Luis Eduardo y Vergara, Rodrigo, “La propiedad privada”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021): p. 112.

18. Véase Guiloff, Matías, “La privación de atributos y facultades esenciales del dominio como estándar de control para las intervenciones sobre el derecho de propiedad privada”, *Estudios Constitucionales* (2018): p. 272; Vargas Weil, Ernesto, “Las bases privatistas de la propiedad constitucional: una aproximación comparada”, Gabriel Hernández (ed.), *El Derecho Civil en la Constitución*, Tirant Lo Blanch (2021).

Derechos Humanos (1948), ambos instrumentos ratificados por Chile.¹⁹

Ahora bien, a lo largo del mundo se observan distintas formas de consagración de este derecho. En este sentido, podemos encontrar diferencias en cuanto a la *forma* en que este derecho se protege, en cuanto a su *contenido y extensión*, o a si se regulan constitucionalmente sus *límites*, entre otras materias.²⁰

Consagración constitucional: actualmente, la gran mayoría de las Constituciones del mundo consagran el derecho de propiedad como un derecho fundamental. Así, países como Estados Unidos, Alemania, España, Reino Unido, Brasil y Uruguay, entre muchos otros, consagran constitucionalmente el derecho de los particulares a la propiedad privada.

Si bien esta consagración es la tendencia internacional, existen países que excluyen este derecho de sus Cartas Fundamentales o que tienen una mención menor e indirecta. El primero es el caso de Canadá, donde su Carta de Derechos y Libertades de 1982 no

19. En cuanto al Pacto de San José, este consagra en su artículo 21 el derecho humano de toda persona a usar y gozar de sus bienes, junto con el derecho a recibir el pago de una indemnización *justa* en caso de ser privada de sus bienes, privación que solo procede por razones de *utilidad pública* o de *interés social*, según las formas establecidas por la *ley*. Por su parte, el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos prescribe que toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente, junto con la prohibición de ser privado *arbitrariamente* de esta.

20. Guiloff, Matías, “La privación de atributos y facultades esenciales del dominio como estándar de control para las intervenciones sobre el derecho de propiedad privada”, *Estudios Constitucionales* (2018): p. 272.

reconoce explícitamente el derecho de propiedad privada.²¹ El segundo es el caso de Nueva Zelanda, donde el Bill of Rights –que tiene rango constitucional– solamente regula la expropiación.

Función social y expropiación: muchas son las Constituciones que hacen referencia a que el derecho de propiedad no solo responde al interés individual, sino también al interés general de la comunidad. Caso paradigmático es el de la Constitución de Alemania, donde se establece que la propiedad “*implica obligaciones*” y que “*su uso debe servir al bien común.*” Referencias a la

21. La decisión por excluir el derecho de propiedad de la Constitución canadiense tiene su origen en que la opinión predominante durante la elaboración de esta consistió en que el derecho de propiedad podía afectar “el poder democrático de las provincias para limitar el poder económico de los propietarios y le daría a las cortes con competencia constitucional un poder para interpretar la cláusula del derecho de propiedad en consonancia con los intereses de los propietarios” Guiloff, Matías y Salgado, Constanza, “El derecho de propiedad privada y la tutela de los bienes públicos”, *La Hoja en Blanco* (2020): p. 264.

función social también se encuentran en las constituciones de España,²² Italia,²³ Brasil,²⁴ Colombia,²⁵ y México,²⁶ entre otros.

En cuanto a la expropiación, las Constituciones regulan con distinto nivel de detalle y contenido la indemnización que le corresponde al propietario. Por ejemplo, la Constitución Argentina solo consagra el derecho del propietario a recibir una indemnización, sin más detalle.²⁷ Diferente es el caso de Colombia, donde la indemnización “se fijará consultando los intereses de la comunidad

22. Artículo 33.2 de la Constitución española: “*La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.*”

23. Artículo 42 inciso tercero de la Constitución italiana: “*La propiedad privada será reconocida y garantizada por la ley, la cual determinará sus modalidades de adquisición y de goce y los límites de la misma, con el fin de asegurar su función social y de hacerla accesible a todo.*”

24. Artículo 5 número 22 de la Constitución brasileña: “*Se garantiza el derecho a la propiedad; (...) 23. La propiedad privada atenderá a su función social.*”

25. Artículo 58 inciso segundo de la Constitución de Colombia: “*la propiedad es una función social que implica obligaciones.*”

26. Artículo 27 de la Constitución mexicana: “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.”

27. El artículo 17 inciso primero de la Constitución argentina indica que: “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”.

y del afectado”,²⁸ Perú, donde la expropiación requiere el “pago en efectivo de indemnización justipreciada”²⁹ y México, donde “el precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras”.³⁰

En cuanto a las Constituciones europeas, también se aprecian distintas formas de regular la expropiación. Por ejemplo, España e Italia contemplan el derecho a indemnización, pero delegan su regulación al legislador. Por otra parte, existen Constituciones que contemplan criterios materiales para fijar el monto de la indemnización, como la de Alemania, que considera “*en forma equitativa los intereses de la comunidad y de los afectados*” (artículo 14.3),³¹ y Francia, en donde el expropiado tiene derecho a una “*indemnización previa y justa*” (artículo 17).

Por otra parte, existen constituciones como la de Suiza o Estados Unidos, donde la indemnización corresponde al daño *efectivamente causado*. En el caso de la Constitución Federal de la Confederación Suiza, esta establece explícitamente en su artículo 26 el derecho a una indemnización total. De manera similar la

28. Artículo 58 inciso final.

29. Artículo 70.

30. Artículo 27, numeral 6º.

31. No obstante, el artículo 14.3 ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional alemán (Bundesverfassungsgericht) en el sentido de que “*este balance normalmente exige compensar al expropiado por el valor de mercado efectivamente perdido, aunque admite que excepcionalmente el legislador puede desviarse justificadamente de ese estándar*”. Vargas Weil, Ernesto. “La propiedad frente a la hoja en blanco: tradición constitucional y derecho comparado” *Estudios Públicos* 161, 2021, p. 62.

Corte Suprema de Estados Unidos ha interpretado el derecho a una justa compensación, contenido en la cláusula de expropiaciones de la Quinta Enmienda (“*full and perfect equivalent in money*”).³²

Limitación de la propiedad en función del medioambiente: por último, cabe destacar que otras constituciones, al igual que la chilena, también agregaron regulaciones que limitan la propiedad en función de la protección del medioambiente. En el caso de la constitución de Suecia, se señala que ante la situación de limitaciones en el uso de tierras o construcciones, por motivos de protección de la salud de las personas o del medioambiente, o por motivos de seguridad, se aplicarán las normas establecidas en la ley que regulan el derecho a indemnización.³³ Por su parte, Brasil, al igual que Chile, también utiliza el concepto de función social, señalando en su constitución que la función social se cumple cuando la propiedad rural observa los requisitos y criterios establecidos en la ley; al respecto, dentro de esos criterios se encuentra el uso adecuado de los recursos naturales disponibles y la preservación del medioambiente.³⁴

e. Discusiones en torno a la propiedad

Consagración y objeto del derecho de propiedad: en la discusión constitucional existe más o menos consenso de que el derecho

32. U.S. v. Miller 317 U.S. 369, 373, citado en Vargas Weil, Ernesto. “La propiedad frente a la hoja en blanco: tradición constitucional y derecho comparado” *Estudios Públicos* 161, 2021, p. 62.

33. Constitución de Suecia, Artículo 15.

34. Constitución de Brasil, Artículo 186.

de propiedad debe ser consagrado a nivel constitucional.³⁵ Ahora bien, existen matices en cuanto a cómo podría consagrarse el objeto y configuración de este derecho; por ejemplo, hay quienes proponen introducir una calificación explícita a la protección de los bienes incorpóreos, que implique que solo serán objeto de propiedad privada aquellos a los que el legislador les entregue tal estatus.³⁶

Función social de la propiedad: En cuanto a la función social de la propiedad, existe cierto consenso respecto a mantener este elemento en la norma constitucional.³⁷ Asimismo, pareciera existir acuerdo en mantener su redacción abierta (sin mayor especificación) como lo hacen países con tradiciones legales similares a las de Chile, como Alemania y España.³⁸ Sin embargo, hay ciertas voces que sostienen la necesidad de ampliar el concepto de función

35. Libertad y Desarrollo, “La importancia de la propiedad privada y de la libertad para emprender”, 23 de abril de 2021.; Rumbo Colectivo, “La protección de la Propiedad Privada en la nueva constitución”, agosto, 2021.; Horizontal, “Hacia principios constitucionales económicos compartidos”, abril, 2021; Guiloff, Matías, “El Derecho a la Propiedad Privada en la Nueva Constitución”, *Plataforma Contexto*, 2021; Instituto Igualdad, “Bases y fundamentos de una propuesta constitucional progresista”, octubre, 2020, p. 43; Sociedad Civil por la Acción Climática para una Constitución Ecológica (SCAC), “Propuestas de la sociedad civil por la acción climática para una constitución ecológica”; Ciudad Constituyente, “Por la vivienda digna y por la ciudad democrática”, 2021, p.1; EMOL, “Derecho de propiedad: El debate sobre los alcances y posibles cambios al contenido del Artículo 19 N° 24”, 14 de octubre de 2020.

36. Rumbo Colectivo, p. 3; Guiloff, Matías, pp. 12-13.

37. Instituto Igualdad, p. 43; Guiloff, Matías, p. 14; Ciudad Constituyente, p. 1; Horizontal, p. 7; Libertad y Desarrollo, p. 6.

38. Rumbo Colectivo, p. 4; Libertad y Desarrollo; Horizontal, p. 7.

social hacia una ‘función ambiental’ o ‘ecológica’ de la propiedad, consagrándolo explícitamente en el texto constitucional.³⁹

Por otra parte, hay quienes proponen revisar el estatuto de limitaciones al derecho de propiedad con fundamento en su función social, proponiendo regular las expropiaciones regulatorias y/o habilitando su compensación.⁴⁰ Sobre la misma materia, pero en un sentido distinto, se ha propuesto limitar la intervención regulatoria en el sentido de que esta no pueda ser *arbitrariamente discriminatoria*, o de una intensidad tal que solo deje al derecho afectado *nominalmente subsistente*.⁴¹

Expropiación: la regulación constitucional de la expropiación será probablemente una de las materias más controvertidas en la discusión constitucional. Mientras que algunos proponen mantener su regulación en la Constitución con el nivel de detalle actual,⁴² hay quienes aconsejan establecer una regulación constitucional más sucinta, que solo contemple dos garantías básicas: su procedencia solo en virtud de una ley (garantía de reserva legal), motivada por una causa que la propia constitución determine; y

39. Ciudad Constituyente, p. 1; SCAC, punto 7; Ezio Costa y la Nueva Constitución: “La propiedad privada –y pública– tiene que tener un límite en la protección ambiental; Saavedra, Bárbara y Galdámez, Liliana, “Bases para la incorporación de la Función Ecológica de la propiedad en la Constitución chilena”, *Una Constitución Socioecológica para Chile: Propuestas Integradas*, 2021, p. 116.

40. Horizontal, p. 7; Libertad y Desarrollo, p. 6.

41. Rumbo Colectivo, p.4.

42. Escobar, Luis Eduardo y Vergara, Rodrigo, “La propiedad privada”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021). No proponen cambios en este aspecto: Propuesta Libertad y Desarrollo; Propuesta Horizontal.

la posibilidad del afectado de impugnar el acto administrativo expropiatorio. De este modo, aspectos como el monto de la indemnización, su forma y oportunidad de pago quedarían en manos del legislador.⁴³

Por otra parte, hay quienes han propuesto que la nueva Constitución regule o se refiera de manera más extensa a las denominadas expropiaciones regulatorias,⁴⁴ estableciéndose algún parámetro que permita distinguir entre una limitación del derecho propia de su función social y aquellas tan intensas que consisten en una expropiación.

Además, se ha propuesto que se consigne explícitamente en la nueva Constitución que la indemnización expropiatoria considere tanto el interés público como los intereses particulares afectados.⁴⁵

Propiedad y recursos naturales: hay quiénes proponen dejar atrás el estatuto propietario que existe actualmente sobre los recursos naturales,⁴⁶ incorporando un estatuto especial de propiedad que reconozca la existencia de bienes comunes no susceptibles de apropiación privada, cuya definición debe ser materia de ley. Además, proponen incluir en la nueva Constitución el deber del Estado de administrar los bienes comunes en beneficio de la comunidad, como lo hacen las constituciones de los Estados de

43. Rumbo Colectivo, p. 4; Propuesta Plataforma Contexto, p. 16.

44. EMOL, “Derecho de propiedad: El debate sobre los alcances y posibles cambios al contenido del Artículo 19 N° 24”, 14 de octubre de 2020.

45. Rumbo Colectivo, p. 5.

46. Rumbo Colectivo, p. 5; Guiloff, Matías, pp. 17-18; SCAC, punto 8.

Alaska y Hawai, o delegar su administración en organizaciones sociales, indígenas o cooperativas.⁴⁷

2. La autonomía del Banco Central de Chile y la nueva Constitución

Los bancos centrales son, en general, instituciones públicas depositarias de la misión de liderar la política monetaria de un país.⁴⁸ Estos gestionan la divisa de un país y controlan la cantidad de dinero circulante para conseguir ciertos objetivos económicos como contener la inflación, preservar la integridad de la cadena de pagos, entre otros.⁴⁹

Para lograr dichos objetivos, los bancos centrales se suelen situar como “el banco de los bancos comerciales”, entregándoles liquidez a estos últimos y configurándose como prestamistas de

47. Rumbo Colectivo, p. 6; Guiloff, Matías, p. 18; SCAC, punto 8.

48. Marcel, Mario, “Constitucionalismo económico y la autonomía institucional del Banco Central de Chile, *Documento de Política Económica de Banco Central de Chile* N° 62, (Chile: agosto 2017): p. 13. Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo, “Banco Central de Chile”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021): p. 88. Pardow, Diego, “¿Qué debiese decir la Nueva Constitución en relación con el Banco Central?”, *Contexto*, (2021): p. 6.

49. Pardow, Diego, “¿Qué debiese decir la Nueva Constitución en relación con el Banco Central?”, *Contexto*, (2021): p. 6.

último recurso. Además, se encargan de entregar información oficial sobre el rendimiento de la economía.⁵⁰

En la experiencia comparada, el esquema institucional que más éxito ha tenido ha sido la autonomía del banco central respecto del poder ejecutivo con el objetivo principal de controlar la inflación mediante la creación de “metas de inflación”.⁵¹ Por lo que, a nivel mundial, la discusión sobre el esquema institucional de los bancos centrales ha girado en torno a los distintos grados de su autonomía sobre el ciclo político. Se estima que este diseño institucional permitiría separar la política monetaria de las presiones electorales, controlando la inflación, la inestabilidad macroeconómica y financiera.

No cabe duda de que los bancos centrales son una institución que juega un rol fundamental en el desempeño económico de los países, en su desarrollo y en su estabilidad futura. En los siguientes apartados se dará a conocer la actual regulación legal del Banco Central chileno y su historia, cuáles han sido las principales discusiones, la experiencia comparada y se finalizará presentando los principales desafíos para la nueva Constitución.

50. Sebastián Claro y Rodrigo Valdés, página 6.

51. Bohmes, Nicolás y Petersen, Javiera, “El Banco Central y la Nueva Constitución: Hacia una nueva institucionalidad para el instituto emisor”, *OPES Documento de Trabajo N°9*, (Chile: junio 2021): p. 3.

a. El Banco Central de Chile

El Banco Central de Chile (BCCh) fue creado a nivel legislativo bajo la presidencia de Arturo Alessandri Palma, el 22 de agosto de 1925,⁵² con posterioridad a la dictación de la Constitución de 1925. La iniciativa de crear el Banco Central surgió a partir de uno de los proyectos presentados ese año por la misión Kemmerer, que fue contratada por el gobierno de la época para reestructurar el sistema monetario y financiero chileno.⁵³

En 1926 el BCCh abrió sus puertas al público. Se trataba de una institución privada, que carecía de potestades regulatorias, y donde el Estado era dueño minoritario de una parte del capital.⁵⁴ En efecto, el 13% del capital nominal era aportado por el Estado, el 40% por bancos comerciales nacionales y extranjeros que operaban en Chile y el 47% aportado por el público mediante suscripción.⁵⁵

En 1953 se publicó una nueva Ley Orgánica en que apareció por primera vez la noción de que el BCCh era una “institución autónoma de duración indefinida y con un objetivo amplio”.⁵⁶ Con

52. Mediante la dictación del Decreto Ley N° 586 de 1925.

53. <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/el-banco/historia>

54. Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo, “Banco Central de Chile”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021): p. 90.

55. <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/el-banco/historia>

56. Página banco central. Así su objetivo principal era: *propender al desarrollo ordenado y progresivo de la economía nacional mediante una política monetaria y crediticia que, procurando evitar tendencias inflacionistas o depresivas, permita el mayor aprovechamiento de los recursos productivos del país.*

todo, en esa época todavía no era posible hablar con propiedad de autonomía, ya que, en 1960, la ley orgánica de la época modificó su estructura de gobernanza, dejando en el directorio representantes de bancos y distintos gremios y, permitiendo que entre 1964 y 1967 fuera presidido por quien era al mismo tiempo ministro de Hacienda.⁵⁷

En 1975, mediante la dictación de una Ley Orgánica, el Banco pasó a ser definitivamente una institución autónoma de derecho público, que no integraba la administración del Estado y se le dotó de capital propio.⁵⁸ Sin embargo, su autonomía todavía era de un menor grado, ya que dicha ley creó el Consejo Monetario, de nivel ministerial y encargado de fijar las políticas del BCCh de acuerdo con las directrices del poder Ejecutivo.⁵⁹

Con la Constitución Política de la República de 1980, el BCCh obtuvo autonomía de rango constitucional y su independencia se operativizó en octubre de 1989, con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central. Desde entonces, la regulación constitucional del Banco Central chileno ha permanecido prácticamente sin modificaciones hasta nuestros días, obedeciendo su actual diseño a su incorporación dentro de

57. Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo, “Banco Central de Chile”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021): p. 90.

58. <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/el-banco/historia>

59. Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo, “Banco Central de Chile”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021): p. 91.

un breve capítulo en la Constitución vigente, con solo dos disposiciones relativas al Banco Central.⁶⁰

Por un lado, el artículo 108,⁶¹ que lo define como “*un organismo autónomo, con patrimonio propio, y de carácter técnico*”, delegando a una ley orgánica su composición, organización y atribuciones. Mientras que, por otro lado, el artículo 109⁶² prohíbe que el gasto público sea financiado con créditos del Banco Central y establece que las políticas monetarias no deben discriminar entre instituciones que realicen operaciones de la misma naturaleza.

En consecuencia, la actual Constitución consagra al BCCh como un organismo autónomo y técnico, delega en la legislación su diseño institucional, protege la institucionalidad presupuestaria impidiendo el otorgamiento de créditos al Fisco y elimina mecanismos de discriminación. Las otras definiciones relevantes sobre su quehacer institucional, como lo son la conformación de su órgano superior, los requisitos y restricciones de sus miembros, las causales de remoción, los mecanismos de coordinación con el

60. Pardow, Diego, “¿Qué debiese decir la Nueva Constitución en relación con el Banco Central?”, *Contexto*, (2021): p. 4.

61. Artículo 108: Existirá un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, denominado Banco Central, cuya composición, organización, funciones y atribuciones determinará una ley orgánica constitucional.

62. Artículo 109: El Banco Central solo podrá efectuar operaciones con instituciones financieras, sean públicas o privadas. De manera alguna podrá otorgar a ellas su garantía, ni adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas.

Gobierno y el rol que le cabe al Ministro de Hacienda, entre otros, se las delega a una Ley Orgánica.⁶³

La autonomía del BCCh se manifiesta en la práctica en varios ámbitos regulados en la Ley Orgánica. El Consejo del BCCh, que tiene a su cargo la dirección y administración superior del Banco, está compuesto por cinco consejeros designados por el Presidente de la República con previo acuerdo del Senado. A su vez, cada consejero es designado por un plazo de diez años renovándose por parcialidades, plazo que busca excluirlos del ciclo político. Además, una vez en el cargo, los consejeros pueden ser removidos solo bajo causales precisas, y siempre con intervención dos o más poderes del Estado.⁶⁴

La autonomía también se protege estableciendo una serie de incompatibilidades para los consejeros, como no poder participar en cargos públicos o privados remunerados mientras estén en servicio. Además, se les prohíbe participar en la propiedad de empresas bancarias y sociedades financieras.⁶⁵

A su vez, su mandato está precisamente definido en la LOC. Así, su independencia está al servicio de “*velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y*

63. Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo, “Banco Central de Chile”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021): p. 97 y 98.

64. Hasta el 2006 ningún Consejero había sido removido. Dos presidentes no terminaron su período legal por decisión propia. Carlos Massad renunció en 2003 por sufrir el robo de información por parte de una secretaria (llamado caso Inverlink). (Valdés y Céspedes, 2006): p. 34.

65. Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo, “Autonomía de Bancos Centrales: la experiencia chilena”, *Economía Chilena* Vol. 9, N° 1 (Chile: abril 2006): p. 33 y ss.

externos”, teniendo “*presente la orientación general de la política económica del Gobierno*”.⁶⁶

Por último, en cuanto a la transparencia y comunicación, en virtud de la LOC, el BCCh tiene la obligación de publicar anualmente ciertos documentos que den cuenta de sus gestiones y una evaluación sobre la marcha actual de la economía, como lo es la publicación del Informe de Política Monetaria (“IPoM”), documento cuyo objetivo es evaluar la marcha de la economía, además de la publicación semestral del Informe de Estabilidad Financiera.⁶⁷

Pero dichas manifestaciones de autonomía son reguladas por una norma de rango legal –sin perjuicio de contar con un quórum calificado, al ser una LOC– y no están consagradas en la Constitución, ya que como se dijera, en la Constitución actual solo hay dos artículos que se refieren al BCCh y lo hacen para definirlo y establecer sus lineamientos generales.

b. Discusiones y desafíos

La consagración de la institucional actual del BCCh tuvo por objetivo alcanzar un clima de estabilidad monetaria, la que está ligada al manejo de los ciclos de corto plazo, y del retorno de la economía a un equilibrio con inflación estable y sin desempleo. Se tuvo a la

66. Ferrada Bórquez, Juan Carlos, “La autonomía del Banco Central de Chile: reflexiones acerca de este modelo institucional de gestión de la política monetaria”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 30 N°1, (Chile, 2003): 157 y ss.

67. Ferrada Bórquez, Juan Carlos, “La autonomía del Banco Central de Chile: reflexiones acerca de este modelo institucional de gestión de la política monetaria”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 30 N°1, (Chile, 2003): 157 y ss.

vista la crisis económica de principios de la década de los 70, donde las tasas inflacionarias alcanzaban cifras de 4 dígitos.

El BCCh también tiene por objetivo velar por el sano funcionamiento del sistema de pagos, el que opera como un engraje interconectado en permanente movimiento. Una crisis en el sistema de pagos se caracteriza por la detención brusca de los pagos, producida porque inversionistas extranjeros reducen o paralizan las entradas de capital al país, y/o porque los residentes retiran sus capitales de la economía local. Esta detención brusca en los pagos está usualmente acompañada de recesión económica (por crisis monetaria, bancaria o ambas), y su ocurrencia suele afectar de forma desproporcionada a las economías pequeñas como la chilena. En este contexto, el rol del BCCh es velar porque no se produzcan fallas sistémicas en la liquidez, como ocurrió en Argentina a comienzo de los años 2000, y como estuvo cerca de ocurrir en Chile durante la crisis asiática.

De tal forma, la institucionalización de la autonomía del Banco Central tuvo por objetivo desalentar la adopción de políticas inspiradas en el logro de resultados a corto plazo,⁶⁸ ya que el control político de la política monetaria lleva a equilibrios innecesariamente inflacionarios. La teoría se basa en la noción de que la política es esencialmente oportunista, teniendo incentivos a privilegiar objetivos de corto plazo desatendiendo los impactos

68. Ferrada Bórquez, Juan Carlos, “La autonomía del Banco Central de Chile: reflexiones acerca de este modelo institucional de gestión de la política monetaria”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 30 n°1, (Chile, 2003): 157 y ss.

negativos de largo plazo. En esa época abundaban ejemplos en Chile y en el extranjero.

Con la autonomía se buscó mitigar ese problema, y la realidad mostró que dicho objetivo se alcanzó.

No obstante, el éxito alcanzado por el BCCh en lograr dichos objetivos, este no ha estado exento de discusiones. Así, en sus inicios, la idea general de otorgarle autonomía al Banco Central no fue recibida unánimemente. Las principales críticas se centraron –y siguen centrándose– en los posibles problemas de coordinación que podía tener el BCCh con el Ejecutivo y la eventual dilución de responsabilidades en el manejo macroeconómico;⁶⁹ el desbalance que se produciría entre el poder que se le otorgaba y la responsabilidad política que se le exigiría; la confusión entre formulación y ejecución de la política económica (solo lo segundo tendría un carácter eminentemente técnico), y el posible exceso de foco de los objetivos de la LOC en la estabilidad de precios.⁷⁰

Pero también hubo varias ideas que aún los críticos consideraron válidas, como la conveniencia de que el BCCh no estuviera subordinado al ministerio de Hacienda, las ventajas de cautelar el

69. No obstante, podría sostenerse que esta autonomía establece un sistema de contrapesos necesario para el funcionamiento de la democracia. Asimismo, resulta relevante señalar que actualmente en nuestro país existen elementos concretos de coordinación, como la presencia del ministro de Hacienda –con derecho a voz– en los consejos del Banco Central, junto con la posibilidad de ejercer un veto temporal a una decisión del consejo, lo que propone hacia la adopción de acuerdos entre los miembros del consejo y el Ejecutivo.

70. Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo, “Autonomía de Bancos Centrales: la experiencia chilena”, *Economía Chilena* Vol. 9, n°1 (Chile: abril 2006): p. 31 y ss.

carácter técnico de la ejecución de las políticas, y la necesidad de acotar la posibilidad de que el BCCh otorgara crédito al Gobierno.⁷¹

En el contexto de la discusión de la nueva Constitución, son varios los economistas y actores políticos que han relevado la importancia de mantener la independencia del Banco Central de Chile tal y como está establecida hoy, dado los destacados resultados que ha tenido la entidad en el objetivo de controlar la inflación. De tal forma, para un gran número de economistas, la autonomía del Banco Central debe ser mantenida y fortalecida en el nuevo texto constitucional, para seguir evitando que incentivos políticos intervengan o influyan en su funcionamiento y continuar con la estabilidad económica y logros alcanzados en

71. Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo, “Autonomía de Bancos Centrales: la experiencia chilena”, *Economía Chilena* Vol. 9, n°1 (Chile: abril 2006): p. 31 y ss.

materia de inflación.⁷² Para otros, el modelo de la autonomía ha presentado algunas deficiencias importantes.⁷³

En cuanto a su forma de regulación en una Ley Orgánica, algunos consideran que debiese cambiarse a leyes de quorum calificado.⁷⁴

72. Propuesta contemplada en Horizontal, “Evolución Constitucional: Bases conceptuales y propuestas para pensar la nueva Constitución”, (Chile: octubre, 2020), p. 11 y 60. Comisión Técnica Constitucional del Partido Demócrata Cristiano, “Bases Constitucionales de la DC para la Nueva Constitución”, (Chile: 7 de enero 2021), p. 33. Partido Socialista, “Bases y fundamentos de una propuesta constitucional progresista” (Chile: octubre 2020), p.90. Fundación Jaime Guzmán, “Nuestra Visión Constitucional”, (Chile: octubre 2020) p. 5. Libertad y Desarrollo, “Banco Central autónomo de *jure* y de *facto*”, *Temas Públicos*, N° 1449-2, (11 de junio 2011), p. 9. Comisión Constitucional PPD, “Hacia una Nueva Constitución, nuestra alternativa democrática”, (Chile: octubre 2020) página 21. Véase también José De Gregorio en entrevista con La Tercera. <https://www.latercera.com/pulso/noticia/jose-de-gregorio-el-riesgo-que-corremos-es-que-haya-mucha-promesa-y-no-exista-financiamiento-eso-nos-llevara-a-una-situacion-fiscal-insostenible-que-lo-unico-que-hara-sera-empobrecer-al-pais/Z4ELSY3SABDGNCG570JPZKSMWE/>

73. Fundación Nodo XXI, “Desarrollo Económico en Chile: elementos para el debate constituyente”, autores: Ruiz Encina, Carlos, Caviedes Hamuy, Sebastián y Ruiz Bruzzone, Felipe, (Chile, marzo 2021), p. 23 y 24.

74. Fundación Nodo XXI, “Desarrollo Económico en Chile: elementos para el debate constituyente”, autores: Ruiz Encina, Carlos, Caviedes Hamuy, Sebastián y Ruiz Bruzzone, Felipe, (Chile, marzo 2021), p. 68 y Horizontal, “Evolución Constitucional: Bases conceptuales y propuestas para pensar la nueva Constitución”, (Chile: octubre, 2020), p. 24.

La discusión también ha girado en torno a los objetivos que persigue el BCCh. Para algunos, la limitación de los objetivos permite que el BCCh logre con eficiencia su labor.⁷⁵ Otros han cuestionado que su rol se limite al control de la inflación, y han planteado la necesidad de incluir otras metas como el control del desempleo y la urgencia en combatir el cambio climático mediante políticas monetarias.⁷⁶

Respecto a la inclusión de una acusación constitucional, los sectores políticos se encuentran divididos. Para algunos, la eventual inclusión de dicho instrumento, en casos fundados y delimitados, no afectaría en esencia esa autonomía constitucional, siendo que es concordante con el principio de responsabilidad política de las instituciones.⁷⁷ Para otros, no resultaría adecuada

75. Libertad y Desarrollo, “Banco Central autónomo de *jure* y de *facto*”, *Temas Públicos*, N° 1449-2, (11 de junio 2011), p. 6.

76. <https://www.elmostrador.cl/mercados/2021/09/01/banco-central-abre-debate-en-la-izquierda-por-alza-de-tasas-boric-defiende-su-actuacion-como-un-organismo-serio-y-responsable-tras-dura-critica-de-exasesor-de-jadue/>. Fundación Nodo XXI, “Desarrollo Económico en Chile: elementos para el debate constituyente”, autores: Ruiz Encina, Carlos, Caviedes Hamuy, Sebastián y Ruiz Bruzzone, Felipe, (Chile, marzo 2021), p. 23.

77. Comisión Constitucional PPD, “Hacia una Nueva Constitución, nuestra alternativa democrática”, (Chile: octubre 2020) página 21. Respecto a la segunda postura, sobre la reforma al actual esquema institucional del Banco Central, Fernando Atria ha dicho que “*la regulación del Banco Central muestra un desprecio por el principio democrático*” y se considera que los consejeros del Banco Central debiesen tener responsabilidad política por sus decisiones y poder ser acusados ante el Congreso. Fernando Atria en entrevista con La Tercera. <https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/independencia-del-banco-central-y-constitucion-que-dice-la-experiencia-internacional/LQNFS7H6AJERJF5USZTDFNGBA/>

para las autoridades del BCCh, ya que sería un mecanismo de carácter político y no técnico.⁷⁸ Otros consideran que la solución en cuanto al control de la responsabilidad sería que constitucionalmente se consagre una obligación de rendir cuenta.

También hay quienes han puesto hincapié en la necesidad de que el BCCh mantenga los más altos estándares de transparencia y rendición de cuentas. Se señala al efecto, que la comunicación es un determinante esencial en la efectividad de un Banco Central cuando se considera que, en términos básicos, el problema que enfrenta la institución consiste en lidiar con las expectativas inflacionarias de tal manera que pueda tener un control sobre estas. La comunicación efectiva de sus objetivos, su horizonte temporal y las estrategias que utilizará para alcanzarlos, otorgan credibilidad cuando son consistentemente alcanzados. También sirve para acerca a la ciudadanía al quehacer del Banco y mejorar la percepción sobre esta.⁷⁹

La discusión sigue vigente. Recientemente, luego de que la institución financiera publicara el IMoP de septiembre 2021, se reabrió la discusión entre los actores políticos sobre su autonomía y el hecho de que solo tenga como objetivo la contención de la inflación. Esto debido a que el ente emisor justificó el aumento de tasas en la necesidad de contener la inflación.

78. Libertad y Desarrollo, “Banco Central autónomo de *jure* y de *facto*”, *Temas Públicos*, N° 1449-2, (11 de junio 2011), p. 7.

79. Briones, Ignacio y Maira, Alredo, “Banco Central de Chile: Rol y autonomía en el nuevo escenario político”. Centro de Estudios Horizontal (septiembre 2021), p. 12.

c. Experiencia comparada

Durante la década de los noventa se produjo un incremento sustancial del número de bancos centrales autónomos. Así, más de 34 países legislaron a favor de la autonomía operacional de sus Bancos Centrales. Por otra parte, hacia 1998, 54 de 93 países tenían un reconocimiento explícito de un objetivo inflacionario.⁸⁰

Los bancos centrales del mundo han avanzado significativamente hacia mayores niveles de independencia y transparencia en las últimas décadas. Así, estudios muestran que desde 1998 y 2010 todas las regiones del mundo han aumentado sus indicadores de independencia, salvo Oceanía, que es la única donde el grado de independencia de los bancos centrales se ha reducido, aunque marginalmente. En el caso de Europa, la creación del Banco Central Europeo significó un avance en independencia y transparencia.⁸¹

Con todo, existe mucha heterogeneidad respecto de la presencia de los bancos centrales en las constituciones. Entre 26 países OCDE, solo 10 lo mencionan. Sin embargo, entre los 33 países que tuvieron una nueva Constitución o una reforma significativa desde el 2000, el 70% menciona al Banco Central en ella.⁸² Es decir, en general las constituciones más recientes o aquellas que han

80. Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo, “Banco Central de Chile”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021): p. 91 y ss.

81. Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo, “Autonomía de Bancos Centrales: la experiencia chilena”, *Economía Chilena* Vol. 9, nº 1 (Chile: abril 2006): p. 39 y ss.

82. Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo, “Banco Central de Chile”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021): p. 91 y 92.

tenido reformas profundas tienden a incluir al Banco Central en su articulado.

En la Base de Datos de Legislaciones del banco central (Central Bank Legislation Database) del Fondo Monetario Internacional (FMI), que comprende legislaciones de 126 países, la mitad de los países no tienen dentro de sus disposiciones constitucionales la existencia del banco central. Y si bien la mayoría de los países hacen referencia a la estabilidad de precios en sus objetivos, son pocos los que establecen este como único objetivo.⁸³

De un artículo que analiza la institucionalidad de países desarrollados cuyos bancos centrales son referentes habituales para Chile, a saber, Australia, Canadá, Suecia, Israel, República Checa e Inglaterra, se desprenden ciertas diferencias y similitudes. En general, todos dotan a sus bancos centrales de ciertos grados de autonomía. Varios tienen algún objetivo adicional al de la inflación, a veces establecido por el propio Banco Central y en otros es definido conjunto al Gobierno. En cuanto al nombramiento del su órgano directivo, algunos países tienen nombramiento directo por el poder político y en otros este nombra a un Consejo Directivo que luego nombra al Consejo de Política Monetaria. En general las causales de remoción son por imposibilidad física de cumplir los roles o por dejar de cumplir alguno de los requerimientos objetivos para haber sido nombrado, también por problemas financieros (quiebra personal) o incumplimiento grave de sus obligaciones. La mayoría tiene facultades para intervenir en el mercado cambiario y libertad para hacerlo. Y respecto a la

83. Céspedes, Luis Felipe y Valdés, Rodrigo, “Autonomía de Bancos Centrales: la experiencia chilena”, *Economía Chilena* Vol. 9, nº 1 (Chile: abril 2006): p. 39 y ss.

relación financiera que tiene con el gobierno, todos tienen la facultad de comprar y vender en el mercado secundario títulos de deuda pública. Además, en todos existen importantes restricciones o prohibiciones para el financiamiento directo del Gobierno y en todos, la autoridad política, representada por el ministro de Hacienda o Finanzas, tiene capacidad de veto transitoria sobre las decisiones acordadas por el Banco Central. Es más, en Canadá y Australia el Gobierno tiene la palabra final en la decisión adoptada. Todos tienen patrimonio propio y mantienen independencia operativa.⁸⁴

Por último, se constatan mecanismos de rendición de cuentas, mayoritariamente frente al Congreso, donde debe reportarse por lo menos en dos ocasiones al año acerca del quehacer del banco. En otros casos, se da cuenta ante un Consejo Superior.⁸⁵

84. Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo, “Banco Central de Chile”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021): p. 92-93.

85. Claro, Sebastián y Valdés, Rodrigo, “Banco Central de Chile”, en *Aspectos económicos de la Constitución*, (Chile: Fondo de cultura económica, 2021): p. 93.

3. *Iniciativa exclusiva en materias de ley del Presidente de la República*

a. Antecedentes sobre la iniciativa exclusiva en Chile

Uno de los elementos característicos del régimen presidencial de gobierno chileno es la iniciativa exclusiva del presidente de la República para iniciar y modificar proyectos de ley, consagrado en el artículo 65 de la actual Constitución.

Las materias de iniciativa exclusiva “(...) son aquellas que solo pueden iniciar el trámite legislativo cuando el Presidente de la República lo determina sin que los parlamentarios estén autorizados a introducir válidamente mociones o proponer modificaciones a proyectos de ley por la vía de indicaciones en estas materias”.⁸⁶ El artículo 65 de la Constitución contiene estas materias de ley, las que pueden sintetizarse como aquellas que tengan relación con: la alteración política y administrativa del país; la administración financiera o presupuestaria del Estado; la modificaciones de la Ley de Presupuestos; la creación o modificación de normas de carácter tributario; la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados; la contratación de empréstitos o celebrar cualquier clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado y otras relacionadas con la alteración de remuneraciones, jubilaciones o pensiones, negociaciones colectivas y seguridad social.⁸⁷

86. Soto Velasco, Sebastián. Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica. Editorial Thompson Reuters. 2015 P. 231.

87. Artículo 65 de la Constitución Política de la República.

El carácter económico de la iniciativa exclusiva del Presidente se ve reflejado en varios de los numerales del artículo 65 de la Constitución, sin embargo su consagración más relevante y también la que ha generado mayores roces en el último tiempo es la que se relaciona con la exclusividad del Presidente para presentar proyectos de ley relacionados con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, la que genera como contracara, la prohibición a legisladores de presentar cualquier proyecto de ley que signifique una alteración a la Ley de Presupuestos u otros gastos fiscales. A esto se suma que el inciso final del artículo 65 de la Constitución señala “*El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos emolumentos, prestamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República*”.

Es importante señalar que, además de la prohibición a legisladores de presentar proyectos de ley que impliquen una alteración a la Ley de Presupuestos u otros gastos fiscales, el artículo 69 de la Carta Fundamental impide a los legisladores agregar aspectos o corregir proyectos de ley que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Esta prohibición resulta relevante en materia de proyectos de ley que son iniciativa exclusiva del Presidente, ya que el legislador no podrá incluir dentro de este tipo de proyectos aspectos que alteren el gasto fiscal, protegiéndose así la prohibición del artículo 65 de la Constitución.

El origen de la iniciativa exclusiva lo podemos encontrar prácticamente en el nacimiento de la República,⁸⁸ ya que en la Constitución de 1833 se pueden ver algunas materias cuya iniciativa correspondían exclusivamente al Presidente, en especial las relacionadas con la declaración de guerra.⁸⁹ Luego, en la Constitución de 1925 (caracterizada por su carácter presidencialista) se expandieron las materias incluidas en la iniciativa exclusiva de la propuesta y alteraciones a la Ley General de Presupuesto, lo mismo a iniciativas legales que pudieran aumentar los gastos variables del Estado o alterar los cálculos de entrada de recursos, entre otras.⁹⁰

Dado el marcado régimen presidencialista en Chile, la noción de iniciativa exclusiva fue posteriormente reforzada, incluyendo ciertas materias principalmente referidas al cuidado del gasto público y a la responsabilidad fiscal. Así, el año 1943 la Constitución se reformó para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados y aumentar sueldos o gratificaciones del personal de la administración del Estado.⁹¹

88. Navarro Beltrán, Enrique. Mutación Constitucional. Columna de opinión Diario El Mercurio, 29 de junio de 2020.

89. Oyarzún Concha, Carlos. Aspectos Generales de las Materias de Ley de Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República. Revista Actualidad Jurídica N° 42 -Julio 2020. P. 370.

90. Soto Velasco, Sebastián. Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica. Editorial Thompson Reuters. 2015. P. 242.

91. Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo. Aspectos Económico de la Constitución, Alternativas y Propuestas para Chile. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición 2021. p 34.

En el año 1970 se reformó la Constitución de 1925, ampliándose nuevamente las materias de iniciativa exclusiva a aquellas iniciativas que tenían como objetivo proponer suprimir, reducir o condonar tributos, fijar sueldos o salarios mínimos de los trabajadores, establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social, y conceder o aumentar por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios.⁹²

Dicho escenario constitucional fue el antecedente del actual artículo 65 de la Constitución. Aún cuando la Constitución amplió y precisó dichas materias, se ha señalado que existiría una mantención en términos gruesos de la órbita de materias de iniciativa exclusiva que ya existía.⁹³

La justificación de la institución de la iniciativa exclusiva en el Presidente sobre ciertas materias (especialmente aquellas relacionadas al gasto de recursos), está directamente relacionada al principio de entregar a quien carga con la responsabilidad de las cuentas fiscales las herramientas necesarias para el correcto manejo de ellas. Al ser Chile un país con una marcada tradición presidencialista es entonces el presidente quien tiene las potestades para la determinación del gasto público, y por ende, la iniciativa exclusiva toma una mayor relevancia.⁹⁴

92. Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo. Aspectos Económico de la Constitución, Alternativas y Propuestas para Chile. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición 2021. p 34.

93. Soto Velasco, Sebastián. Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica. Editorial Thompson Reuters. 2015. p. 246.

94. Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN. Iniciativa Exclusiva Económica y Responsabilidad Fiscal. N°2 enero 2021. P. 5.

De hecho, la mayoría de las normas que la componen tienen justamente su objetivo en propender a la responsabilidad fiscal y casi exclusivamente en limitar cualquier acto que signifique un gasto adicional para el Estado o una alteración de cualquier tipo a la Ley de Presupuesto. Hay quienes señalan que lo anterior ha ayudado a que Chile tenga resultados económicos satisfactorios, lo que se grafica en que los niveles de endeudamiento fiscal en los últimos 30 años han disminuido y que el balance fiscal del país ha presentado superávits en ciertos años, lo que permite ampliar su inversión a otras partidas antes no consideradas en el presupuesto, y mantener ahorros para momentos deficitarios.

Ahora bien, la iniciativa exclusiva no es la única institución que ha permitido que Chile se destaque a nivel latinoamericano por su responsabilidad fiscal (de hecho, muchos países latinoamericanos cuentan con este tipo de iniciativa exclusiva y al mismo tiempo con cuentas fiscales deficitarias).⁹⁵ Otras leyes de rango menor a la constitución que también se deben mencionar son la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el Reglamento de la Cámara de Diputados, las funciones de la Contraloría General de la República, y por supuesto la Ley de Presupuestos del Sector Público, entre otras.⁹⁶

95. Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN. Iniciativa Exclusiva Económica y Responsabilidad Fiscal. N°2 enero 2021. P. 6-7.

96. Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo. Aspectos Económico de la Constitución, Alternativas y Propuestas para Chile. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición 2021. p 37.

b. Experiencia comparada

La experiencia comparada muestra que el control del gasto por parte del ejecutivo es común hasta en regímenes parlamentarios. Sin embargo, casos de países con iniciativa exclusiva similar a la de nuestra Constitución se encuentran casi únicamente en Latinoamérica, en aquellos países con tradición de finanzas públicas deficitarias, y regímenes presidencialistas, tal como Brasil y Colombia.⁹⁷ Así, por ejemplo, la Constitución Brasileña señala en su artículo 61 que el Presidente de la República debe tener poder exclusivo para iniciar leyes que digan relación con la creación de cargos, funciones o empleos públicos así como la organización administrativa y judicial y las materias tributaria y presupuestaria (entre varias otras).⁹⁸ Por su parte, la constitución colombiana regula que solo pueden dictarse por iniciativa del gobierno las leyes sobre rentas nacionales y gastos de la administración.⁹⁹

Un segundo grupo de países son aquellos que tienen un régimen parlamentario, en los que la iniciativa legislativa del gasto tiene menor relevancia, ya que desde el momento en que cierta

97. Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN. *Iniciativa Exclusiva Económica y Responsabilidad Fiscal*. N° 2 enero 2021. P. 9.

98. Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN. *Iniciativa Exclusiva Económica y Responsabilidad Fiscal*. N° 2 enero 2021. P. 10.

99. Escudero, María Cristina y Gamboa, Ricardo. *Análisis Institucional Comparado de las Relaciones Ejecutivo – Legislativo*. Estudio en el Marco del Proceso Constituyente Chileno. Trabajo financiado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Resolución exenta 440/17.04.2017) Junio 2017. P. 40.

coalición mayoritaria tiene el control del gobierno y del poder legislativo, se entiende que habría acuerdos suficientes respecto de los proyectos que supongan gastos o afecten el presupuesto fiscal. Estos corresponden a países como Bélgica, Austria, Finlandia Suecia, Países Bajos, entre otros.¹⁰⁰

Existe un tercer grupo de países que han implementado soluciones mixtas o intermedias. Por ejemplo, ciertos países que, aún teniendo regímenes parlamentarios, es el poder ejecutivo quien tiene la iniciativa exclusiva sobre ciertas materias de ley; o que por el contrario, teniendo el parlamento la iniciativa exclusiva, el ejecutivo debe ser una especie de visto bueno o patrocinio. Por ejemplo, Estados Unidos es un país con un régimen presidencial, pero la iniciativa legal del presidente se encuentra reducida, teniendo los congresistas amplias atribuciones en materia gasto.¹⁰¹ Sin embargo el presidente cuenta con la facultad de vetar una iniciativa del congreso y dicha herramienta solo puede ser anulada por dos tercios de las dos cámaras, lo que incentiva a los acuerdos o con el ejecutivo o entre grandes grupos de congresistas.¹⁰²

Por su parte la constitución de Australia establece un sistema parlamentario y por ende la iniciativa legal la tienen los legisladores. Sin embargo, regula que no se podrían aprobar votaciones,

100. Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo. *Aspectos Económico de la Constitución, Alternativas y Propuestas para Chile*. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición 2021. p 37.

101. Oyarzún Concha, Carlos. *Aspectos Generales de las Materias de Ley de Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República*. *Revista Actualidad Jurídica* N° 42 - Julio 2020. P. 378.

102. Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo. *Aspectos Económico de la Constitución, Alternativas y Propuestas para Chile*. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición 2021. p 38.

resoluciones o proyectos de ley que signifiquen asignaciones de ingresos o fondos sino cuando la iniciativa cuente con la aprobación del gobierno para avanzar en el trámite legislativo.¹⁰³

Un caso más parecido al chileno, pero con ciertos matices, lo podemos encontrar en la constitución española, la que establece que el gobierno tiene la exclusividad para presentar la ley de presupuestos al Congreso, y agrega que cualquier modificación que suponga aumento de los gastos o disminución de los ingresos puede ser presentada por los legisladores, pero requerirá la conformidad del gobierno, es decir, sin existir iniciativa exclusiva del gobierno, si se requiere de su aprobación.¹⁰⁴

Por su parte Alemania, siendo un régimen parlamentarista, requiere la aprobación del gobierno federal para las leyes que aumenten los gastos presupuestarios o que impliquen nuevos gastos y lo mismo para aquellas leyes que signifiquen una disminución de los ingresos futuros, pudiendo además el gobierno federal postergar las discusiones del parlamento respecto de esas leyes en cualquier etapa del proceso.¹⁰⁵

103. Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN. Iniciativa Exclusiva Económica y Responsabilidad Fiscal. N° 2 enero 2021. P. 11.

104. Oyarzún Concha, Carlos. Aspectos Generales de las Materias de Ley de Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República. Revista Actualidad Jurídica N° 42 - Julio 2020. P. 379.

105. Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN. Iniciativa Exclusiva Económica y Responsabilidad Fiscal. N° 2 enero 2021. P. 11.

Por último, el artículo 40 de la constitución francesa señala que no serán admisibles los proyectos o modificaciones formuladas por los miembros del parlamento cuando tengan como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento del gasto público, es decir, regula directamente que la iniciativa exclusiva de dichos proyectos se encuentra radicada en el presidente.¹⁰⁶ Sin embargo, en la práctica los parlamentarios pueden presentar una iniciativa que reduzca ingresos, pero se debe presentar en conjunto con otra que compense dicha disminución.¹⁰⁷

Lo que se puede desprender del análisis de modelos usados en otros países radica en que en general los distintos sistemas buscan encontrar equilibrios entre los poderes en materias de gasto, en algunos casos la iniciativa está radicada en el presidente y en otros en el parlamento, pero lo que sí sucede es que existen regulaciones que permiten a estos dos poderes relacionarse, equipararse y buscar acuerdos amplios.

106. Oyarzún Concha, Carlos. Aspectos Generales de las Materias de Ley de Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República. Revista Actualidad Jurídica N° 42 - Julio 2020. Pp. 379-380.

107. Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN. Iniciativa Exclusiva Económica y Responsabilidad Fiscal. N° 2 enero 2021. P. 40.

c. Discusiones sobre la materia en Chile

Se ha señalado que la iniciativa exclusiva del presidente está poco balanceada, ya que no tendría contrapeso alguno.¹⁰⁸ Se señala que este desbalance ha provocado que la iniciativa exclusiva esté siendo desafiada constantemente por parlamentarios, principalmente a través de la presentación de mociones parlamentarias que incumplen el espíritu de las reglas contenidas en el artículo 65 de la Constitución. Lo anterior se produce a través de diferentes subterfugios que han logrado sortear los obstáculos y han logrado avanzar y hasta en ciertos casos convertirse en ley (por ejemplo, lo que sucedió en el Proyecto de ley de 40 horas, el Proyecto de ley del ingreso mínimo garantizado, y el Proyecto de ley del retiro del 10% de los fondos previsionales).¹⁰⁹ En los últimos tiempos, esto ha llegado al extremo de evadir la restricción “por arriba”, es decir, a través de la presentación de proyectos propios de materias de ley con la forma de reformas constitucionales.

También se ha señalado además que estas reglas se vuelven más conflictivas durante gobiernos débiles con minoría en el congreso, lo que tiende a ocurrir en los sistemas multipartidistas como el chileno.¹¹⁰

108. Comentario de la abogada Constanza Salgado. Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN. Iniciativa Exclusiva Económica y Responsabilidad Fiscal. N° 2 enero 2021. P. 23.

109. Oyarzún Concha, Carlos. Aspectos Generales de las Materias de Ley de Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República. Revista Actualidad Jurídica N° 42 - Julio 2020. Pp. 385-386.

110. Comentario de la abogada Constanza Salgado. Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. Centro de Estudios Públicos y CIEPLAN. Iniciativa Exclusiva Económica y Responsabilidad Fiscal. N° 2 enero 2021. P. 26.

Situaciones como la anterior han abierto el debate constitucional sobre este asunto, pero especialmente la discusión se ha centrado en el tipo régimen de gobierno, sin entrar mayormente en la iniciativa exclusiva del presidente en particular. El debate ha tenido propuestas muy variadas. Hay quienes proponen que en Chile se debe instaurar un régimen de gobierno parlamentario tal como lo tienen la mayoría países europeos y asiáticos,¹¹¹ otros proponen un régimen de gobierno semipresidencial, el que permitiría un mayor equilibrio entre los poderes del Estado,¹¹² y también quienes proponen que el sistema de gobierno y la iniciativa exclusiva se debe mantener tal cual está hoy en día.¹¹³ Cualquiera sea la opción que se adopte, debe destacarse que la regla de iniciativa exclusiva y su configuración está íntimamente ligada al régimen de gobierno.

111. Biobío Chile. Entrevista. Constituyente Christian Viera: Régimen parlamentario sería más fiel al mandato de soberanía popular. 20 de junio de 2021.

112. CNN Chile. Entrevista. Felipe Harboe, “la reforma constitucional de 2005 fue el producto de un chantaje de la derecha”. 14 de abril de 2021. Pustilnick Arditi, Tammy Solange, Programa Candidatura Convencional Constituyente. P.5. Uribe Araya, Cesar. Programa Fuerza social independiente de Ñuble. La lista del pueblo. P.6. Labra, Patricia. Entrevista, Diario La Tercera. “La agricultura tiene que estar consagrada en la Constitución como una actividad esencial para nuestro país”. 9 de mayo de 2021. Monckeberg Bruner, Cristián Propuesta Programática Convención Constitucional. Candidato convencional constituyente. P.8.

113. Libertad y Desarrollo. Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República: Origen e Importancia. Temas Públicos N° 1435-1, 24 de enero de 2020. P.7.

Respecto a la iniciativa exclusiva en particular, se ha propuesto que podría ser objeto de mejoras, especialmente reducir su ámbito de competencias y aumentar las facultades correlativas del Congreso, manteniendo, sin embargo, dentro del mecanismo a su idea básica: las materias fiscales, en especial el gasto público. Esto mantendría unidas las nociones de poder y la responsabilidad fiscal, los que no deberían separarse.¹¹⁴

En general, lo que muestra este debate es la búsqueda de cómo lograr un equilibrio de los poderes que permita que estos funcionen coordinadamente, sin afectar la dinámica de la responsabilidad fiscal ni la eficiencia en el uso de los recursos.¹¹⁵ En este respecto, la experiencia comparada aquí revisada resulta interesante.

114. Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. *Iniciativa exclusiva económica y responsabilidad fiscal*. Insumos Constitucionales, CEP y CIEPLAN. Enero 2021.

115. Valdés, Rodrigo y Vergara, Rodrigo. *Aspectos Económico de la Constitución, Alternativas y Propuestas para Chile*. Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición 2021. p 77.

II. LOGROS Y DESAFÍOS DEL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL EN CHILE.

1. *Antecedentes del desarrollo económico*

Chile ha tenido un importante avance en términos de desarrollo económico y social durante los últimos treinta años, especialmente si se compara con el desempeño previo a 1990. Para entenderlo, resulta útil revisar la historia económica del país.

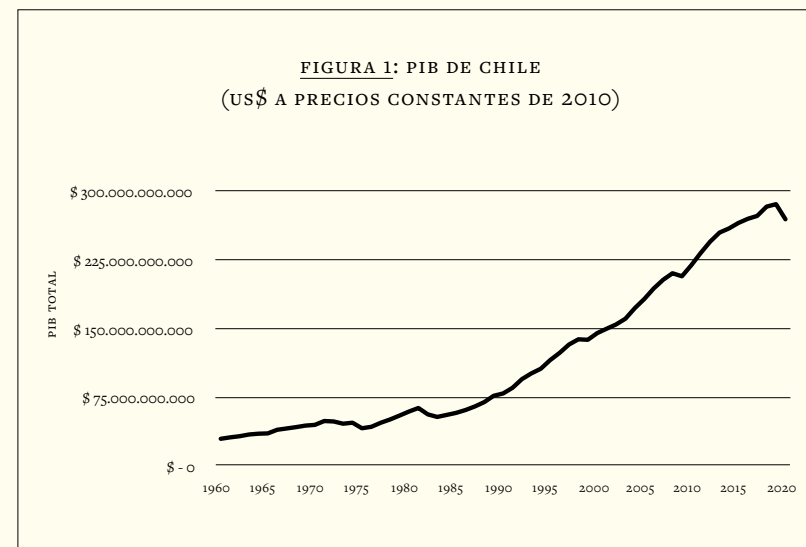
En términos generales, se podrían distinguir tres etapas del crecimiento en Chile. Entre 1960 y 1990 se vivió un período de crecimiento mediocre, en el cual se creció a un promedio anual del 3,5% del PIB. Mientras que América Latina y el mundo crecían en el mismo indicador al 4,3% y 4,1% respectivamente.

Entre los años 1990 y 2015 Chile tuvo un período de alto dinamismo económico, creciendo a un promedio anual de 5,1% por más de 25 años, alcanzando un PIB de US\$ 264.550 millones el año 2015 (Figura 1). En este período, nuestro país logró crecer anualmente, 2,09 puntos porcentuales más que el promedio del Mundo y 2,1 puntos porcentuales más que el promedio de América Latina y el Caribe. Chile superó a Argentina, Colombia, Perú y Uruguay que crecieron al 3,21%, 3,68%, 4,41% y 3,21% anual respectivamente.

Sin embargo, desde el año 2015, la economía ha crecido a niveles mucho menores, observando un crecimiento promedio anual de solo un 2% entre 2015 y 2019, siendo este crecimiento incluso menor que el de los años 60. En este período, el país se rezagó en términos de crecimiento. El mundo creció un 33% más que Chile, en América Latina, Colombia y Perú crecieron cercanos al 3% anual.

Otra forma de apreciar el desarrollo económico y social es comparando el PIB per cápita del país con el del mundo y América Latina. Entre los años 1960 y 1990 Chile y el promedio anual mundial seguían la misma tendencia. Luego, durante el período de crecimiento acelerado, Chile logró generar una brecha respecto a la tendencia mundial que se hace más visible desde 2005. Particularmente, en 2013 el PIB per cápita alcanzó un peak a un nivel cercano de US\$ 14.461,¹¹⁶ mientras que el promedio de América Latina fue de US\$ 10.300 bajo el mismo indicador. Desde el año 2015 el PIB per cápita de Chile quedó cercano a US\$ 14.700 por tres años, solo en 2018 y 2019 se logró llegar a un PIB per cápita de US\$15.000 (Figura 2).

116. PIB per cápita medido en US\$ a precios constantes de 2010. El PIB per cápita medido en Paridad de Poder de Compra (PPA, a precios internacionales constantes de 2011) para el año 2013 fue de US\$ 24.007, mientras que el promedio de América Latina contaba con US\$ 16.244 según esta medición.

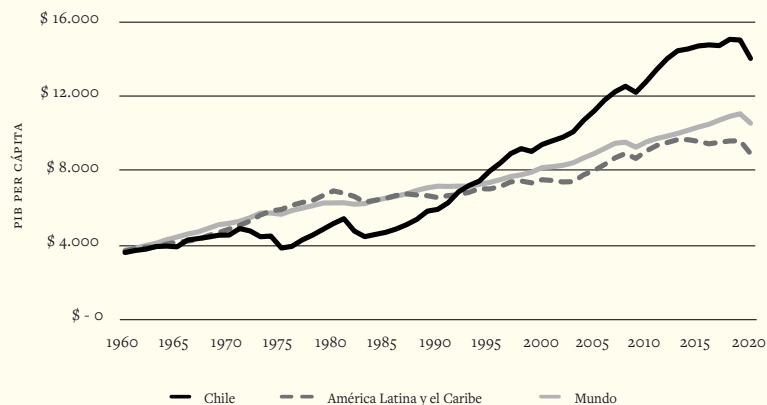


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.¹¹⁷
Bajo este indicador, el PIB 2020 fue de US\$ 268.586 millones.¹¹⁸

117. Los datos del PIB y crecimiento del PIB se presentan en las Tablas A1 y A2 del Anexo.

118. El PIB medido en US\$ a actuales, para el año 2020 el PIB fue de US\$ 252.940 millones.

FIGURA 2: PIB PER CÁPITA COMPARADO
(US\$ A PRECIOS CONSTANTES DE 2010)



Fuente: Elaboración propia en base a Datos del Banco Mundial. Para el año 2020, el PIB per cápita en US\$ a precios constantes de 2010 fue de US\$ 14.050.¹¹⁹

Luego, durante los años 2020 y 2021 la situación del país se deterioró. Hubo un aumento del endeudamiento y se produjo una inflación de 7,2%, la más alta de los últimos 14 años, producida entre otros factores, por el significativo aumento del consumo como resultado de los subsidios del gobierno para paliar los

119. Existen distintas mediciones del PIB per cápita: PIB per cápita en US\$ a precios actuales fue de US\$ 13.231, mientras que el PIB per cápita en PPA a precios internacionales constantes de 2011 fue de US\$ 23.325 para el 2020.

problemas de trabajo provocados por la pandemia y los tres retiros de los fondos de pensión que colocaron en el mercado más de USD 47.942 millones.¹²⁰ La deuda bruta del gobierno central subió a USD 97.831 millones¹²¹ que representa un 33,1% del PIB, la razón deuda PIB más alta de los últimos 30 años.

Gran parte de la generación del PIB viene dada por la inversión privada y pública. Esta se puede medir por la Formación bruta de capital.¹²² Entre 1960 y 1990 la inversión nacional era baja, cercana al 17% del PIB (Figura 3), mientras que en ese período los países vecinos como Argentina y Perú invertían montos cercanos al 22% y 29% del PIB respectivamente. El agregado de América Latina contaba con un promedio de 22% anual de inversión.

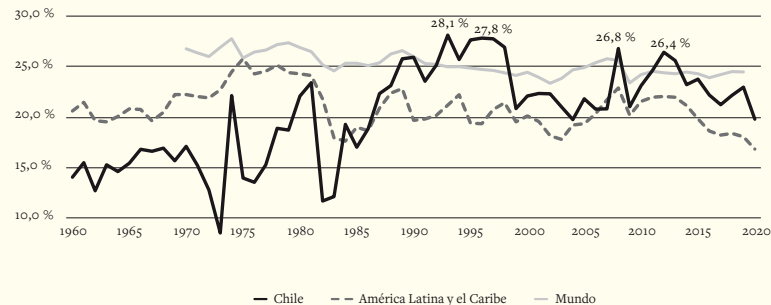
En el período entre 1990 y 2015, Chile superó el promedio de América Latina con una inversión promedio del 24% del PIB, dejando atrás a Argentina que invirtió un promedio del 18% del PIB. Sin embargo, en los últimos años, la inversión del país ha disminuido a un 22% del PIB. De todas formas, esta sigue siendo superior a la de Argentina, Colombia, Uruguay y Perú.

120. Superintendencia de Pensiones 10 Enero 2021.

121. Deuda Bruta del gobierno Central, Junio 2021, Dirección de Presupuesto.

122. La inversión bruta se mide de acuerdo a la Formación bruta de Capital, medición que comprende los cambios en activos fijos (incluye mejoramiento de terrenos; adquisiciones de planta, maquinaria y equipo; construcción de carreteras, ferrocarriles e infraestructura) de la economía más las variaciones netas en el nivel de inventarios (son las existencias de bienes que las empresas mantienen). Por su parte, la inversión neta corresponde a la Formación bruta de Capital menos la depreciación.

FIGURA 3: INVERSIÓN BRUTA (% DEL PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a Datos del Banco Mundial. Formación Bruta de Capital como porcentaje del PIB.

2. La importancia del desarrollo económico en el desarrollo social

Gracias a las tres décadas de crecimiento acelerado, el desarrollo económico permitió mejoras en términos de desarrollo social. No obstante, se generaron también importantes brechas, quedando una parte de la población rezagada en el acceso al desarrollo, y muchas familias en situación de vulnerabilidad. Chile necesita seguir avanzando en varias materias para alcanzar un desarrollo social adecuado.

A continuación se describen algunos de los avances más notorios, junto con los desafíos que se encuentran pendientes.

a. Pobreza por nivel de ingreso y pobreza multidimensional

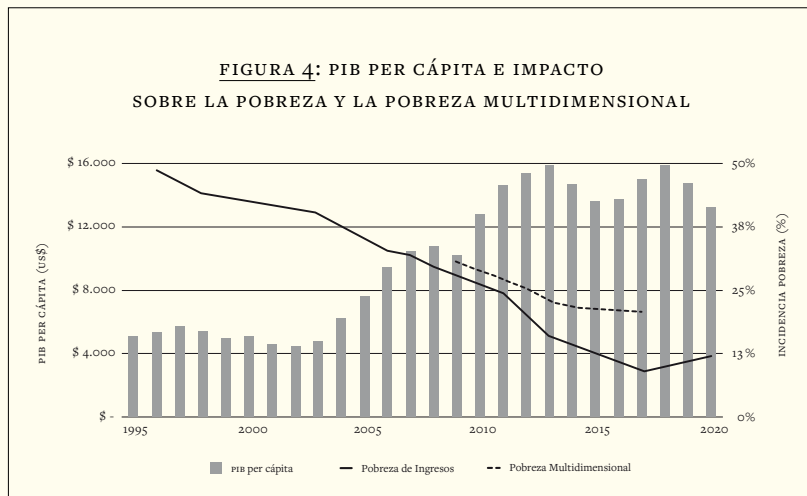
El impacto social de los aumentos en el PIB per cápita se puede ver reflejado en forma significativa en la disminución de la tasa de incidencia de la pobreza¹²³ según se observa en el gráfico de la Figura 4. A comienzos de 1990 un 68,5% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza, según el nivel de ingresos. Este valor disminuyó hasta un 11,7% en 2015.¹²⁴ Es decir, más de un 50% de la población salió de la pobreza.

A partir del 2009 se inició la medición de la pobreza multidimensional,¹²⁵ la cual se redujo desde 27,4% ese año a 18,6% en 2017, última medición disponible.

123. Se considera pobreza, según el nivel de ingresos, como el porcentaje de personas bajo la línea de la pobreza según el nivel de ingresos.

124. La línea de la pobreza por persona equivalente se actualiza de acuerdo con el valor de la Canasta Básica de Alimentos. En 2015 su valor se fijó en \$ 151.669 pesos por persona equivalente.

125. La medición de la Pobreza multidimensional incluye cuatro dimensiones principales: educación, salud, trabajo y seguridad social y, vivienda y entorno.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

Notas: (1) El PIB per cápita se encuentra medido en US\$ (a precios actuales).

(2) La pobreza de ingresos¹²⁶ (línea azul) se mide bajo lo reportado por la Casen, según el Informe de Pobreza del Ministerio de Desarrollo Social y PNUD. (3) La pobreza multidimensional (línea verde punteada) se mide según la metodología implementada en Casen. Para esta solo se tienen datos desde 2009 hasta 2017.

126. Incidencia de la Pobreza según “metodología actual”: considera la Pobreza y la Pobreza Extrema. Utiliza la línea de la pobreza elaborada a partir de la Canasta Básica de Alimentos (CBA). El valor de la CBA se actualiza de acuerdo con el IPC. Las personas en situación de pobreza por ingresos son integrantes de hogares cuyos ingresos mensuales son inferiores al valor de la línea de pobreza, que correspondía a \$ 471.348 en noviembre de 2017 para un hogar con cuatro integrantes. Tener un ingreso por hogar bajo ese monto impide satisfacer un consumo alimentario y no alimentario básico. Por su lado, las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema corresponden a hogares que cuentan con ingresos inferiores a $\frac{1}{3}$ del valor de la línea de pobreza. Definición según Ministerio de Desarrollo Social (2020) Informe de Desarrollo Social. p. 40.

El Banco Mundial entrega un Indicador del porcentaje de personas bajo a una línea de pobreza, definida en ingresos por persona menores a us\$ 5.50 por día. En la Tabla 1 podemos ver que Chile logró disminuir en gran medida este indicador, solo Uruguay en América Latina supera a Chile, aunque por una diferencia menor.

TABLA 1: PORCENTAJE POBREZA SEGÚN LÍNEA US\$ 5,50 AL DÍA (2011 PPP)

PERÍODO	ARGENTINA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ	URUGUAY	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	MUNDO
1995-2000	10,6%	10,7%	27,7%	26,0%	2,4%	23,2%	39,0%
2000-2005	16,5%	11,1%	26,6%	24,6%	4,0%	20,4%	35,6%
2000-2005	7,7%	5,2%	19,1%	19,4%	3,8%	15,4%	30,5%
2010-2015	3,9%	2,5%	13,8%	10,9%	1,4%	11,0%	24,8%
2015-2019	3,7%	0,9%	10,9%	8,5%	0,8%	8,6%	19,9%

Fuente: Cálculo del promedio por período a partir de datos del Banco Mundial.

b. Educación

El desarrollo económico de la época de crecimiento acelerado también produjo progresos significativos en los niveles de escolaridad de la población, elemento que también resulta clave para la disminución de la pobreza. Desde 1990 hasta 2015, el porcentaje de hogares carentes de escolaridad disminuyó desde un 40,6% hasta un

30,2%.¹²⁷ Esto significa que, si en 1990 un 40% de la población mayor de 18 años solo contaba con enseñanza básica, luego de 25 años, este número se redujo 10 puntos porcentuales. Rol clave para este logro fue la Reforma Constitucional de 2003 en la que se estableció la obligatoriedad de la enseñanza media y fijó la responsabilidad estatal de garantizar el acceso de toda la población hasta ese nivel educacional.

En términos de educación superior,¹²⁸ entre los años 1970 y 1990 la matrícula aumentó al mismo nivel del resto de América Latina, un 150%. Entre 1990 y 2015 hubo un aumento significativo 302%. Mientras que para América Latina y el Caribe el aumento para el mismo periodo fue solo de 183% y el aumento para el promedio mundial fue de 167% (Figura 5). Esto coincide con el período de mayor crecimiento económico que tuvo Chile en comparación con América Latina y el mundo.

127. Ministerio de Desarrollo Social y Familia & PNUD (2019). Evolución de la Pobreza entre 1990-2017. Dimensión de Educación.

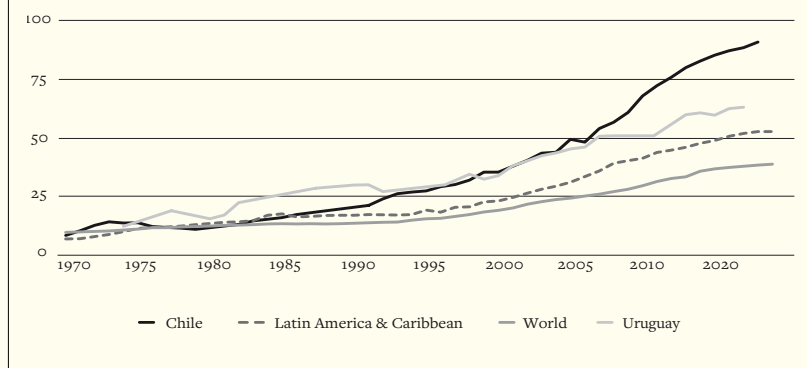
128. El indicador proporcionado por el Banco Mundial respecto de educación superior incluye a todas las instituciones de educación que van luego de la Educación Secundaria, según cada país. Para el caso de Chile, esta incluye: “Instituciones de Educación Superior”; “Universidades”; “Institutos Profesionales”; “Centros de Formación Técnica” y “Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden”. <https://www.ayudameduc.cl/ficha/objetivos-y-organizacion-de-la-educacion-superior-5>

Así, nuestro país en 2015 logró tener una tasa de matrícula a la educación superior¹²⁹ del 85%, mayor que el promedio de América Latina y el mundo, superando entre otros a Colombia (53%), Argentina (84%), Uruguay (60%) y Perú (70%). En 2017 Chile además de superar a Colombia, Argentina y Brasil, superaba también el promedio de la OECD, en el porcentaje de personas con Educación Superior. Se debe reconocer que este gran aumento en la matrícula para educación superior llevada a cabo en relativamente poco tiempo ha traído consigo ciertos problemas de calidad, los cuales se ha tratado de mitigar con una política de acreditación a través de la Comisión Nacional de Acreditación, formada el 2006 enmarcada en la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.¹³⁰

129. Corresponde al número total de estudiantes matriculados en educación superior, expresado como porcentaje de la población total del grupo etario cinco años después de finalizar la enseñanza secundaria.

130. CNA Chile, en: <https://www.cnachile.cl/Paginas/Ley%2020129.aspx>

**FIGURA 5: TASA BRUTA DE MATRÍCULA
A LA EDUCACIÓN SUPERIOR (%)**



Fuente: Elaboración propia en base a Datos del Banco Mundial.¹³¹

Chile ha logrado un buen rendimiento frente al resto de los países de la región en pruebas internacionales como la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE), que evalúa la formación de los estudiantes de 15 años en Lenguaje, Matemáticas y Ciencias.¹³² En 2018, Chile se posicionó

131. La tasa bruta de matrícula a la educación superior corresponde al número total de estudiantes matriculados en educación superior, expresado como porcentaje de la población total del grupo etario cinco años después de finalizar la enseñanza secundaria.

132. OECD. El programa PISA de la OCDE. En: <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>

mejor que todos los países de América Latina en competencia Lectora; y, con puntajes significativamente mayores que el promedio de la región en Matemáticas y Ciencia. Sin embargo, con puntajes menores que el promedio OCDE.¹³³

Según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2020, Chile se encuentra en la categoría de desarrollo humano muy alto, con un índice de 0,851, el mayor de América Latina y número 43 del mundo.¹³⁴ Por sobre del índice de Argentina (0,845), Uruguay (0,817), Perú (0,777) y Colombia (0,767). Para explicar los resultados que ponen a Chile a la cabeza de este ranking en América Latina conviene desagregar las variables que componen el índice y su evolución en el tiempo: entre 1990 y 2019, la expectativa de vida al nacer creció en 6,7 años (73,5 a 80,2), la media de años de educación en 2,5 años (8,1 a 10,6); los años de escolaridad esperados crecieron en 3,5 años (12,9 a 16,4) y, el PIB per cápita aumentó en 155% (US\$ 9.130 a US\$ 23.261 en términos de PPA en 2017).

Sin embargo, de acuerdo a publicación “Piezas para el Desarrollo Grupo Banco Mundial”,¹³⁵ ningún país puede crecer en el largo plazo sin un alto incremento en la productividad. En Chile el débil o negativo incremento de la productividad total de los factores ha sido una de las principales causas de desaceleración del crecimiento. Los problemas de capital humano, incluida la calidad de la educación y las capacidades inadecuadas de la fuerza laboral, son impedimentos graves para el incremento de la productividad. Una

133. Agencia de Calidad de la Educación. PISA 2018, Entrega de Resultados.

134. PNUD (2020). El desarrollo humano y el Antropoceno. Informe de Desarrollo Humano.

135. Piezas para el Desarrollo, Notas de Política para Chile, Grupo Banco Mundial, Octubre 2021.

de las maneras más efectivas de reducir la desigualdad y fomentar el crecimiento económico de largo plazo, es a través de políticas públicas que apoyen la acumulación de capital humano. En este sentido, el Banco Mundial recomienda, entre otras medidas, fortalecer la calidad del sistema educativo de manera de asegurar la igualdad de oportunidades y mejorar las opciones económicas de los grupos vulnerables. De este modo, existe un amplio margen de mejora en términos de calidad de educación que es necesario abordar.

c. Empleo

Durante el período de alto crecimiento, aumentaron los niveles de empleo y de los salarios. Se registraron incrementos importantes en salarios mínimos¹³⁶ y reajustes de salarios por sobre la inflación.¹³⁷ De esta forma, según una comparación internacional realizada por el Banco Central, Chile cuenta con un crecimiento de los salarios coherente con el crecimiento de la economía.¹³⁸ Por su parte, la tasa de desocupación¹³⁹ es inversamente proporcional al crecimiento económico. Así, en general los períodos con menores

136. OECD (2018). Chile: Economic Survey. Estudios Económicos de la OCDE.

137. Perez Ruiz (2016). Outside the Band: Depreciation and Inflation Dynamics in Chile.

138. Banco Central de Chile (2018). Mercado Laboral: Hechos Estilizados e implicancias macroeconómicas.

139. Tasa de desocupación: porcentaje de personas carentes de ocupación. Personas mayores de 18 años que se encuentran desocupados (que buscaron empleo la semana pasada). Según definición del Ministerio de Desarrollo Social.

tasas de desocupación fueron los años con mayor crecimiento (si bien la tasa de desocupación se mantuvo estable en torno al 4,5% entre 2006 y 2017,¹⁴⁰ en ciertos períodos tuvo aumentos que coincidieron con los períodos de recesión económica).

Sin embargo la pandemia creó un importante aumento del desempleo, cuyo peak se produjo en el trimestre mayo julio 2020 alcanzando el 13,1% , recuperándose parcialmente durante el 2021 hasta alcanzar el 8,4%¹⁴¹ en el trimestre julio-septiembre de 2021. Esta situación representa aún un importante desafío para los años que siguen.

d. Mujeres y empleo

El periodo de alto crecimiento económico que vivió nuestro país coincidió con un aumento de la tasa de participación laboral femenina. En efecto, entre 1986 y 2010, la tasa de participación laboral femenina pasó de un 29,1% a un 41,9%,¹⁴² lo que ha continuado aumentando: en 2019, la participación laboral femenina alcanzó un

140. Ministerio de Desarrollo Social y Familia & PNUD (2019). Evolución de la Pobreza entre 1990-2017. Dimensión trabajo y seguridad social. pp.34. En 2006 la tasa de desocupación fue de 4,4%, mientras que para 2009 este indicador aumentó hasta 5,9%. Luego, disminuyó cercano al 4,5%.

141. Boletín Estadístico empleo trimestral INE agosto 2021.

142. INE (2015) “Mujeres en Chile y Mercado del Trabajo: Participación Laboral Femenina y Brechas Salariales”, p. 35, disponible en: https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/publicaciones-y-anuarios/publicaciones/mujeres-en-chile-y-mercado-del-trabajo---participacion%20C3%B3n-laboral-femenina-y-brechas-salarialesa.pdf?sfvrsn=ade344d4_3

52,5%.¹⁴³ Sin embargo, como se verá más adelante, dicha tasa ha bajado considerablemente producto de la pandemia del Covid-19.

Ahora bien, a pesar de este aumento, la participación laboral femenina sigue siendo inferior al promedio de la OCDE, que es de un 62%.¹⁴⁴ Asimismo, las mujeres también enfrentan diferencias significativas de ingresos respecto a sus colegas masculinos.¹⁴⁵ Ambas brechas son una barrera para el desarrollo del país.

Las mujeres constituyen un poco más de la mitad de la población mundial, pero su contribución a la actividad económica medible, al crecimiento y al bienestar está muy por debajo de su potencial, lo que trae aparejado importantes consecuencias macroeconómicas. Hay abundante evidencia que cuando las mujeres son capaces de desarrollar plenamente su potencial laboral, puede haber importantes ganancias macroeconómicas.¹⁴⁶

Aguirre y otros (2012) sugieren que elevar la tasa de participación femenina en la fuerza laboral a los niveles masculinos podría, por ejemplo, aumentar el PIB de EE.UU. en un 5%, y en Japón un 9%.¹⁴⁷ Por su parte, Sebastián Edwards estima que el ingreso

143. CLAPES UC, "Aumento de la participación laboral femenina. Estimación del efecto en el PIB". Rodrigo Cerda. N., Hermann González B. y Felipe Larraín B. Septiembre 2020. Disponible en: https://s3.us-east-2.amazonaws.com/assets.clapesuc.cl/media_post_10201_c7157fcc9d.pdf

144. Cerrando las brechas de Genero; Es hora de actuar, OCDE 2012.

145. IMF September 2013 Women work and the economy. Macroeconomic gains for gender equity.

146. Loko and Diuf 2009, Dollar and Gatti 1999.

147. Empowering the third billion; woman and the world of work 2012. Aguirre, Hoteit, Rupp, Sabbagh.

nacional en Chile aumentaría entre un 15% y 20% si las mujeres tuvieran más facilidades para integrarse a la economía formal.¹⁴⁸

La Comisión Nacional de Productividad emitió informe para aumentar la participación laboral femenina.¹⁴⁹ Entre sus recomendaciones destaca la implementación de salas cuna universales y gratuitas, una red de cuidados para personas mayores y/o con discapacidad, incentivar la capacitación femenina en ocupaciones no tradicionales, estimular la inserción de más mujeres en carreras relacionadas a las ciencias, tecnología y matemáticas, potenciar programas de emprendimiento femenino, promover la corresponsabilidad en el cuidado de los recién nacidos, entre otras.

e. Seguridad social

La carencia en seguridad social¹⁵⁰ ha disminuido desde un 36,3% de las personas en 1992 hasta un 29,7% en 2015. Los fondos de pensiones han crecido fuertemente durante los últimos 20 años (Figura 6). Desde el año 1990 a la fecha han crecido un 70%, por aportes previsionales de los trabajadores y las rentabilidades obtenidas por esos aportes. De acuerdo con estimaciones de la Asociación de AFP,

148. Voces la tercera.com 2015/10/14 Sebastian Edwards, Otra vez dónde están nuestras mujeres.

149. Comisión Nacional de Productividad. Mujeres en el mundo laboral 27/sep/2017.

150. Carencia de seguridad social: se considera a un hogar carente si tiene al menos un ocupado que no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación superior completa. Según el Informe de Pobreza de Ministerio de desarrollo social y PNUD (2017).

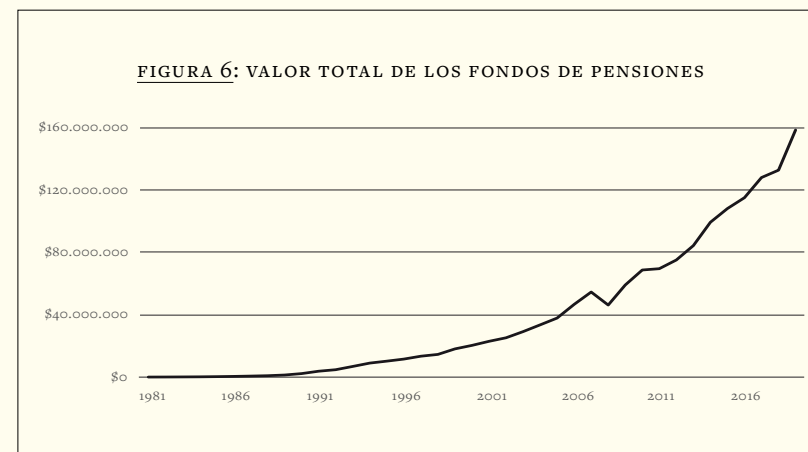
para un trabajador que ha cotizado gran parte de su vida laboral, un 21% del saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual corresponde a las cotizaciones en UF y un 79% corresponde a rentabilidades de estos fondos.¹⁵¹

Lo anterior, se ve reflejado en las pensiones pagadas. En promedio, las pensiones pagadas (UF) han tenido un crecimiento del 74% entre 1990 y 2020. Es decir, el trabajador promedio que se jubiló a edad legal el año 2020 recibió una pensión 74% mayor que el trabajador promedio jubilado a edad legal en 1990.¹⁵²⁻¹⁵³

151. Según cálculos de la Asociación de AFP para junio 2021, En: <https://www.aafp.cl/wp-content/uploads/2021/07/Nota-Tecnica-Aporte-de-la-Rentabilidad-al-Ahorro-de-los-Afiliados.pdf>

152. Pensiones pagadas promedio (UF), según modalidad de Retiro Programado y para una jubilación en Edad Legal (65 para hombres y 60 para mujeres). Superintendencia de Pensiones. Número y Monto promedio en UF de las pensiones pagadas por retiros programados en el sistema de pensiones. <https://www.spensiones.cl/apps/centroEstadisticas/paginaCuadrosCCEE.php?menu=sest&menuN1=sistpens&menuN2=pens>

153. Ver capítulo V número 6 Desafíos Pensiones.



Fuente: Superintendencia de Pensiones. Valor en Millones de pesos a diciembre de cada año. En 2020 el valor del fondo fue de \$ 158.621.487.000.000 pesos).

Los aumentos en las rentabilidades generadas en las cuentas individuales de ahorro previsional han generado avances en las pensiones pagadas. Sin embargo, el sistema previsional chileno tiene una baja tasa de reemplazo, para un trabajador promedio es de un 37,3% frente al 59% promedio de los países de la OCDE.¹⁵⁴ La tasa de reemplazo mencionada significa que, un trabajador que recibe un salario promedio tendrá una pensión equivalente al 37,3% de su salario. Esto es efecto, principalmente, de una tasa de cotización obligatoria menor que el promedio de la OCDE, aumentos

154. OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

en las esperanzas de vida, alto empleo informal y lagunas de cotización. Cabe destacar que estos valores corresponden al ahorro previsional obligatorio y no consideran trabajadores por cuenta propia, que en su mayoría no cotiza. En 2017, un 86% de los trabajadores asalariados contribuyeron regularmente, comparado con solo un 6% para trabajadores por cuenta propia.

Sumado a ello, es necesario considerar los cambios demográficos y sus impactos en las pensiones de los trabajadores. Para Chile, la OCDE proyectó un envejecimiento considerable de la población. En 2017, la razón entre personas mayores de 65 años y personas en edad de trabajar era de 19,7%. Para 2080, se proyecta que esta razón llegue a 67,5%, incluso mayor que el promedio de la OCDE. A lo anterior se agrega el impacto de los retiros de los fondos de pensiones que como ya se mencionó ascendieron a USD 47.912 millones. Según estimaciones de la Asociación de AFP más de dos millones de personas quedaron con saldo cero, y se produjo un significativo daño general en las pensiones. Algunas estimaciones indican un deterioro de hasta un 27% para las mujeres.¹⁵⁵

Todos estos factores producen que, en los hechos, una parte importante de los pensionados no reciba pensiones suficientes para su subsistencia digna. Problema que empeorará aún más con los retiros de fondos. Este hecho ha trascendido fuertemente en la opinión pública en los últimos años, transformándose en una de las mayores deudas que tiene el país con su población. Resulta en extremo necesario la aplicación de reformas que aborden el problema. Lograr un adecuado nivel de pensiones es un elemento clave para el desarrollo del país.

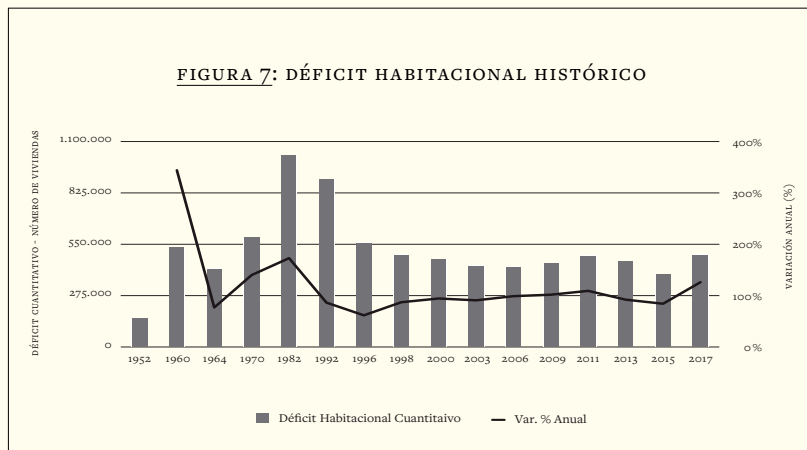
155. Retiros de fondos y Recuperación del Ahorro, Asociación de AFP Chile 07/2021.

f. Vivienda

Durante el período de crecimiento acelerado se logró disminuir la carencia de habitabilidad¹⁵⁶ desde un 43,1% en 1990 hasta un 19% en 2015. El hacinamiento, es uno de los indicadores que presenta una gran disminución en este período. En 1990 uno de cada tres hogares se encontraba en situación de hacinamiento, en 2015 había disminuido a uno de cada catorce hogares.

En términos de déficit habitacional, se logró disminuir desde un déficit de 1 millón de viviendas en el año 1980, a un déficit de 391 mil viviendas en 2015. Sin embargo, este valor ha vuelto a aumentar (Figura 7). Esto se explica en parte por dos factores: (I) La importante disminución del hacinamiento: parte de las familias que estaban en condición de allegados, dejaron de estarlo al acceder a viviendas propias; (II) El efecto migratorio: de las áreas rurales a los centros urbanos y de emigrantes extranjeros.

156. Se considera un hogar carente de habitabilidad si el hogar experimenta hacinamiento o un mal estado de los materiales que conforman la vivienda.



Fuente: Cámara Chilena de la Construcción. En el déficit habitacional, está incluido el déficit por hacinamiento.

La carencia de servicios básicos en los hogares disminuyó cerca de 18 puntos porcentuales. En 1990 un 22% de los hogares tenían carencia de servicios básicos, en 2015 solo 3,6% de los hogares mantenía esa condición.¹⁵⁷ La Tabla 2 presenta el nivel de acceso a los servicios básicos para Chile en 2017. Como muestra la Tabla, el país logró tener un mayor acceso comparado con América Latina y el mundo.

157. Datos del Informe de Pobreza (Ministerio de Desarrollo Social y PNUD). Se considera a un hogar “carente de servicios básicos” a los hogares que residen en viviendas sin acceso a agua potable; llave fuera de la vivienda o no tiene servicio de alcantarillado, fosa séptica u otro adecuado.

TABLA N° 2: ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS EN 2017
(% DE LA POBLACIÓN URBANA)

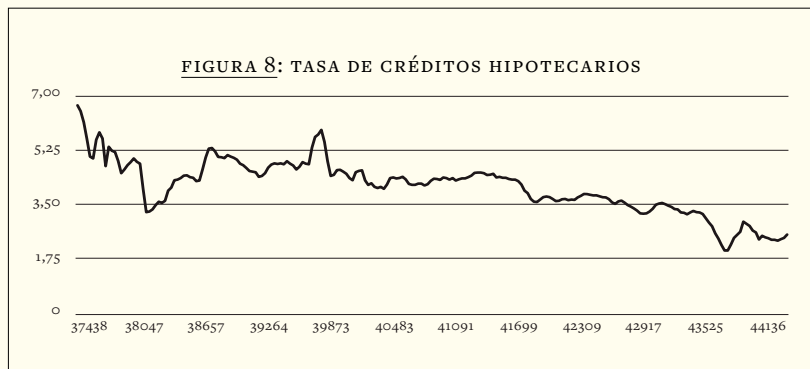
	ACCESO A AGUA POTABLE	ACCESO A SERVICIOS DE SANEAMIENTO	ACCESO A ELECTRICIDAD
Chile	99,8%	100,0%	99,8%
América Latina y el Caribe	99,2%	91,3%	99,5%
Mundo	96,4%	84,4%	97,1%

Fuente: Datos del Banco Mundial.¹⁵⁸

Por su parte, las tasas de créditos hipotecarios ofrecidos por la banca chilena se encuentran dentro de los niveles de los países desarrollados. En 2002 la tasa de interés anual ofrecida se encontraba cerca del 7% en UF, mientras que actualmente las tasas se encuentran alrededor del 3% (Figura 8). Además, el spread entre la tasa hipotecaria y la tasa de gobierno a 10 años promedió 1,9% el año 2017 (Figura 9). Alcanzando niveles menores que otros países de la región como Colombia (4,5%), Perú (3,3%) y Argentina (3,1%), y más cercanos a Suiza (2,1%) y Nueva Zelanda (2,0%). Es importante notar que una menor tasa hipotecaria indica una

158. Los indicadores presentan el acceso a servicios básicos para la población urbana. La Casen reporta el indicador: “Índice de acceso a servicios básicos”, en 2017 reportó un 6,6% de hogares carentes en servicios básicos.

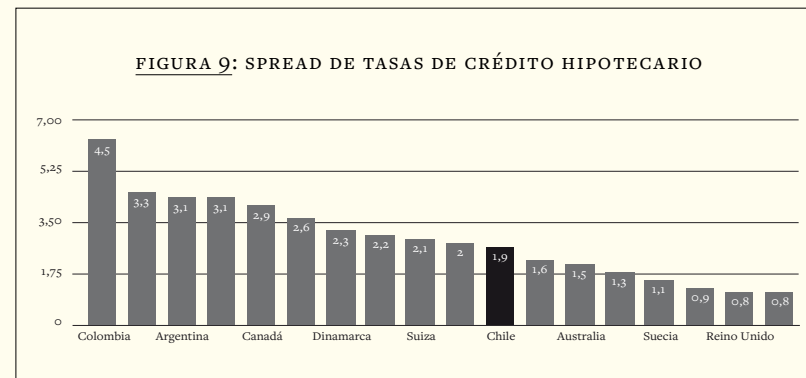
mayor facilidad de acceso a la vivienda para los sectores de ingresos medios.¹⁵⁹



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco Central de Chile.¹⁶⁰

159. Ver capítulo V número 2 Desafíos Vivienda y Habitabilidad.

160. La tasa de crédito hipotecario corresponde a un promedio ponderado de las operaciones efectivas pactadas en el Gran Santiago, en UF y a más de 3 años, de préstamos y créditos hipotecarios.



Fuente: Asociación de Bancos (2018).¹⁶¹

El constante déficit habitacional presenta un gran desafío para el país. Este déficit cercano a 450 mil viviendas se ha mantenido desde los años 2000 hasta el año 2015, con un aumento en los últimos años. Actualmente, el déficit habitacional aumentó hasta un valor cercano a 512 mil viviendas.¹⁶² Parte de la solución a este problema son las viviendas sociales, cada una de las cuales tendría un costo estimado de 30 millones de pesos en 2020, según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Pero el mayor problema se ha generado con normativas restrictivas de nivel comunal impuestas

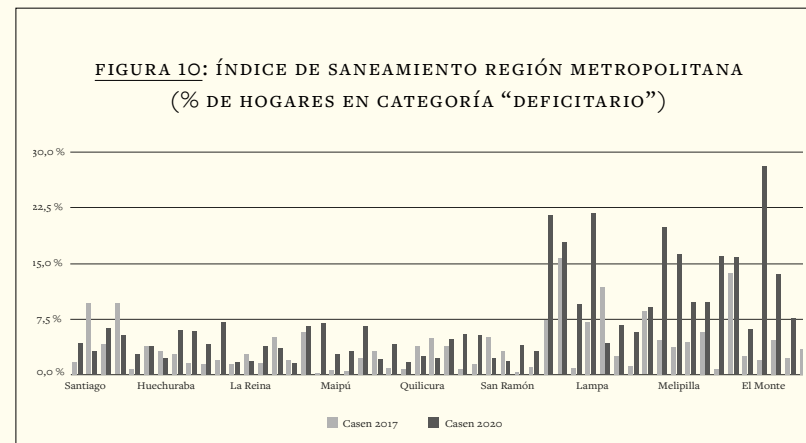
161. El spread de tasas de crédito hipotecario se calcula a partir de los bonos a 10 años del gobierno de cada país. Puntos porcentuales promedio para el año 2017.

162. Según datos de Casen 2020. En: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen-en-pandemia-2020>

en los últimos años que han encarecido el suelo haciendo cada vez más difícil construirlas a esos costos, en zonas consolidadas.

Específicamente, en el Gran Santiago las viviendas sociales en su mayoría solo se han podido construir en comunas rurales de los alrededores, con el problema de que gran parte de los empleos y acceso a servicios han permanecido en las áreas centrales de la ciudad.

Si consideramos el acceso a áreas verdes, en las áreas periféricas existen zonas con un bajo porcentaje de acceso a parques y plazas públicas. Sumado a ello, hubo un grave empeoramiento del “Índice de Saneamiento” presentado en Casen 2020, en comparación con Casen 2017. Ciertas comunas periféricas del Gran Santiago aumentaron fuertemente la cantidad de hogares con acceso a los servicios básicos “deficitario” (Figura 10).



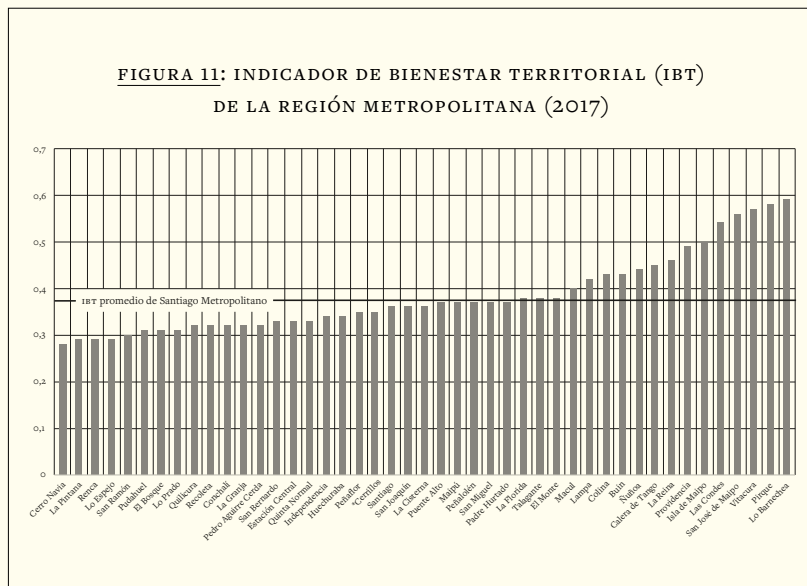
Fuente: Elaboración propia en base a variable “*indsan*” en Casen 2017 y Casen 2020.¹⁶³

Se observa en la Figura 10 que cerca de un 20% de los hogares en comunas como Pirqué, San José de Maipo y Lampa se encuentran con déficit de saneamiento. Mientras que la comuna El Monte, que el año 2017 tenía un déficit de saneamiento del 4,7% hoy exhibe un déficit cercano al 30%.

La mayor demanda por viviendas propias a un precio asequible ha generado una mayor segregación de la población, hacia zonas periféricas. Además de un déficit habitacional que ha aumentado durante el último período, se le suma una creciente inequidad

163. El índice de saneamiento presenta el acceso a servicios básicos. Este tiene dos categorías, Aceptable y Deficitario. El gráfico muestra: por comuna en la región Metropolitana, el porcentaje de hogares en la categoría “Deficitario” según la Casen 2017 y según la Casen 2020.

y segregación territorial. Esto influye fuertemente entre otras cosas, en el costo y tiempo de transporte de las personas, hacia lugares de trabajo, educación, salud y otros servicios. El Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez ha elaborado, para todo el país, el Índice de Bienestar Territorial (IBT). Los indicadores y dimensiones que componen el IBT son: (I) accesibilidad; (II) condición ambiental; (III) variables socioeconómicas y (IV) seguridad, dentro de las cuales se consideran elementos como acceso a parques, servicios básicos, comercio esencial, farmacias, centros de salud y otros. En la región Metropolitana el mayor IBT de 0,59 corresponde a la comuna de Lo Barnechea y el menor IBT de 0,28 corresponde a la comuna de Cerro Navia. (Figura 11)



Fuente: Elaborado por el Centro de Inteligencia Territorial (CIT). En: www.bienestarterritorial.cl

El desafío que se ha comentado se ve aumentado en este último año con el aumento de la inflación y las tasas de interés de los créditos hipotecarios, las cuales en un año han pasado de valores del orden de 2% anual en UF a más del 4%,¹⁶⁴ con posibilidades de aumentos adicionales en los próximos años. Este elemento puede afectar muy negativamente las posibilidades de acceso a la vivienda para la ciudadanía.

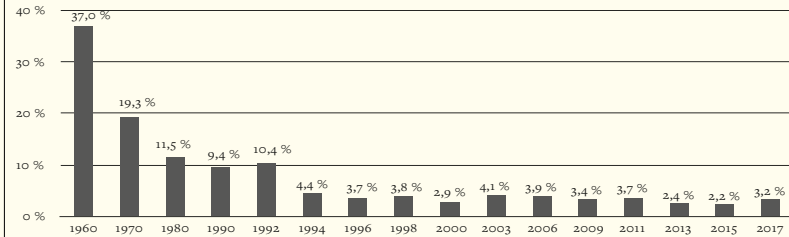
g. Salud

También ha habido importantes avances en indicadores de salud, principalmente en el período de crecimiento ya mencionado. Se logró disminuir fuertemente la desnutrición, que en 1960 alcanzaba una incidencia del 37% de la población menor a 6 años, hasta un 2,2% en 2015, aunque ha vuelto a subir 1 punto porcentual en 2017 (Figura 12). Sin embargo, hay que considerar que al mismo tiempo ha surgido un nuevo problema: la obesidad infantil ha tenido una tendencia al alza durante los últimos años, para lo cual se han implementado varias medidas, como por ejemplo, la ley de etiquetado de alimentos.¹⁶⁵

164. Informe Mensual Banco Central de Chile Diciembre 2021.

165. Ley de etiquetados de alimentos. En: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/40557-ley-de-etiquetados-de-alimentos>

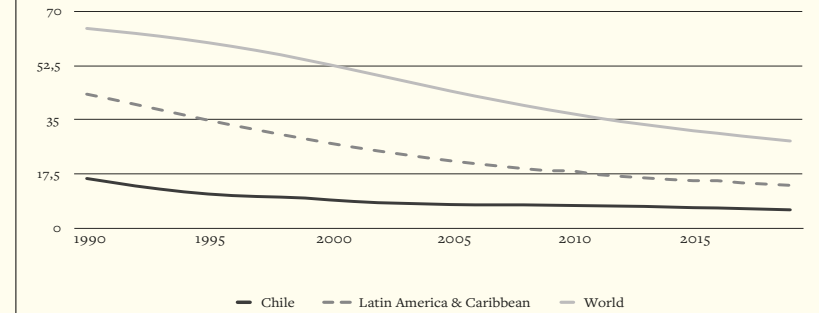
FIGURA 12: INCIDENCIA DESNUTRICIÓN



Fuente: Evolución propia en base a Datos del Informe Evolución de la Pobreza 1990-2017 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, y PNUD) e Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (2006).

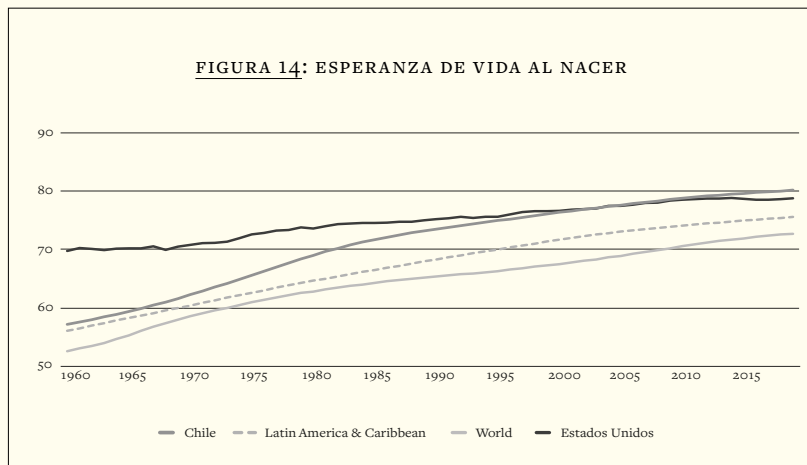
Chile ha logrado tener bajos niveles de mortalidad infantil, la que se redujo un 59% entre el período 1990 y 2015. Mientras la mortalidad infantil en Chile fue de 6 por cada 1.000 niños nacidos en 2019, en América Latina, y el mundo, en ese mismo año, la mortalidad fue de 13,9 y 28,2 por cada 1.000 niños respectivamente (Figura 13). Uruguay fue el único país de la región en acercarse al indicador de nuestro país con un nivel de mortalidad infantil de 6,1 por cada 1.000 niños nacidos.

FIGURA 13: MORTALIDAD INFANTIL, CADA 1000 NACIMIENTOS



Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Mundial.

La esperanza de vida al nacer ha aumentado en gran medida desde 1990 (Figura 14). Así, Chile logró para 2019 una esperanza de vida al nacer de 80,2 años. Mayor que el promedio de América Latina (75,6 años) y que el promedio mundial (72,7 años). Por su parte, Estados Unidos que en 1960 mostraba una esperanza de vida al nacer 13 años mayor que la de Chile, fue dejado atrás por nuestro país en 2019, que lo superó por 1,4 años.



Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Mundial.

A pesar de las mejoras, siguen existiendo grandes listas de espera para tratamientos complejos. Según el Banco Mundial, 1 de cada 10 chilenos se encuentra en una lista de espera, y los tiempos de espera para ciertas cirugías son mayores a los de los países OCDE. Esto se ha visto notoriamente incrementado con la pandemia, respecto a las patologías GES-AUGE. El ministerio de Salud ha estimado en dos millones las prestaciones que no han podido entregarse entre los meses de mayo y julio del 2020.¹⁶⁶

166. Senado de Chile, Lista de espera oncológica post pandemia 2 agosto 2020.

h. Distribución de ingresos

En cuanto a distribución de ingresos, el coeficiente de Gini¹⁶⁷ del país muestra una disminución en los últimos 20 años, habiéndose logrado una distribución de ingresos menos desigual, con una caída desde un coeficiente de 0,52 en 1990 hasta un nivel de 0,48¹⁶⁸ en 2015.¹⁶⁹ Si se compara la evolución del coeficiente con cuatro países de la región: Argentina, Colombia, Perú y Uruguay se puede apreciar la evidente caída del coeficiente de Chile, mientras que al mismo tiempo Uruguay se mantuvo relativamente estable, con una disminución durante el período de solo un 3%. Por su parte, Perú presentó una caída similar a la de Chile, mientras que Argentina y Colombia tuvieron disminuciones menores que Chile (Figura 15).¹⁷⁰

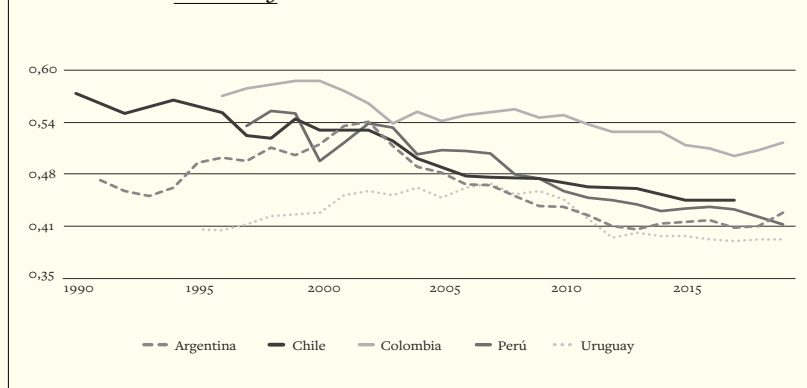
167. El Coeficiente de Gini se utiliza para medir la desigualdad de ingresos de un determinado país. Esta toma los valores entre 0 y 1, donde 0 corresponde a una máxima igualdad y 1 a la máxima desigualdad. Es decir, mide hasta qué punto la distribución de ingresos entre individuos dentro de un país se aleja de una distribución perfectamente equitativa.

168. Coeficiente de Gini medido a partir del ingreso monetario de los hogares. Incluye el ingreso autónomo de los hogares, impuestos y transferencias. Las cifras son las reportadas por el ministerio de Desarrollo Social, que mide el Gini en pesos chilenos.

169. Los datos se presentan en la Tabla A4 del Anexo.

170. Ver capítulo V número 3 Desafíos Distribución de Ingresos.

FIGURA 15: COEFICIENTE DE GINI COMPARADO



Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Mundial. Corresponde al Gini del Ingreso total de los hogares.

Distintos gobiernos han intentado mejorar las cifras de distribución de ingresos. Sin embargo, si bien se ha logrado una mejoría de este indicador mayor que la de otros países de la región, se constata que aún no es suficiente para saltar al desarrollo. Al respecto, resulta relevante señalar que dicho coeficiente sitúa a Chile como el segundo país más desigual de la OCDE, siendo superado únicamente por Costa Rica.¹⁷¹

Además, de acuerdo a datos de la OCDE, el 53% de los hogares del país son económicamente vulnerables, lo cual significa que no tienen un colchón financiero para protegerse frente a una

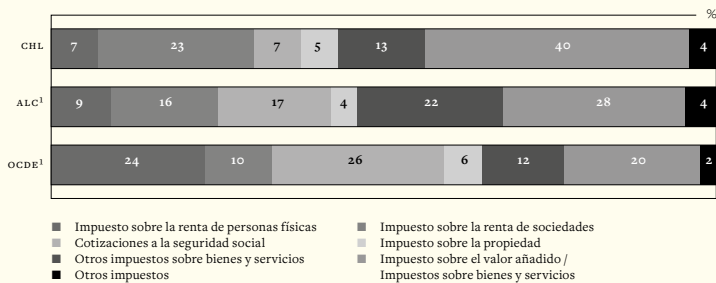
171. Ver datos de la OCDE, disponibles en: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>

caída repentina de sus ingresos en comparación con el promedio del 39% de los países de la OCDE.

Por otra parte, el sistema de impuestos y transferencias en Chile contribuye en menor medida a reducir la desigualdad de ingresos que en la mayoría de los países de la OCDE.¹⁷² Esta situación se debe a distintos factores como, por ejemplo, el carácter regresivo del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que afecta en forma importante a la población de bajos ingresos. En efecto, la mayor parte de los ingresos tributarios de Chile en 2019 provino de la recaudación realizada mediante este impuesto y el de sobre bienes y servicios (39.9%). La segunda mayor proporción de los ingresos tributarios en 2019 se derivó del impuesto sobre la renta de sociedades (23.4%), mientras que la menor proporción (7%) provino del impuesto sobre la renta de personas físicas, según información de la (2019).

172. Panorama Económico de Chile OCDE, Perspectivas económicas (mayo 2021).

FIGURA 16: CONTRIBUCIÓN DE LOS DIFERENTES TIPOS DE IMPUESTO EN CHILE, AMÉRICA LATINA Y OCDE



Durante los últimos años, la desigualdad ha empeorado. El coeficiente de Gini aumentó hasta un 0,53¹⁷³ según la encuesta Casen 2020 y alcanzó un 0,51 posterior a impuestos y transferencias.¹⁷⁴ Lo que implica un retroceso hasta niveles que se tenían en los años 2000.”

Fuente: Elaboración propia según datos del Banco Mundial. Corresponde al Gini del Ingreso total de los hogares.

Lo anteriormente expuesto indica la necesidad urgente de aumentar la eficiencia del Estado en la transferencia de servicios y

173. Coeficiente de Gini del Ingreso Monetario. Este considera el Ingreso autónomo más impuestos y transferencias del Estado.

174. Coeficiente de Gini del Ingreso Autónomo. Este considera los sueldos y salarios, monetarios y en especies; ganancias provenientes del trabajo independiente; la auto provisión de bienes producidos por el hogar, rentas, intereses, dividendos y retiro de utilidades, jubilaciones, pensiones y transferencias. Definición según Biblioteca del Congreso Nacional, en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/31963/1/BCN___Distribucion_de_ingreso_segun_decil.pdf

aportes a la sociedad que contribuya efectivamente con a la disminución de la desigualdad.

La acción estatal resulta insuficiente para revertir la desigualdad de ingresos del país. El impacto redistributivo de transferencias e impuestos en Chile es similar al resto de América Latina, pero muy bajo comparado con los países de la OCDE.¹⁷⁵ Para el año 2015, el Gini previo al impuesto a la renta y transferencia fue de 0,53. Este valor disminuyó hasta un 0,48 luego de estas transferencias. Por lo tanto, es necesario que el enfoque de las ayudas sociales efectivamente tenga un impacto sobre la distribución de los ingresos.

Ajustar los impuestos y transferencias podría reducir el número de hogares económicamente vulnerables, mientras que la inversión en educación y competencias recortaría las desigualdades a largo plazo.¹⁷⁶

De acuerdo al documento “Retrato de la Desigualdad”, del Senado de Chile, entre los años 1990 y 2009, la mayoría de las regiones redujeron sus niveles de desigualdad, siendo la región Metropolitana la zona con más persistencia en altos niveles de desigualdad. En materia de educación, la OCDE ha posicionado al sistema chileno como el más segregado de los países que la conforman. Por su parte, en el ámbito de la seguridad ciudadana, aparecen claramente correlacionados con el estrato socioeconómico tanto la percepción de inseguridad, como el aumento de delincuencia, exposición al delito y vulnerabilidad. En cuanto a salud, el indicador

175. PNUD (2017) Desiguales.

176. Panorama económico de Chile, OCDE, Perspectivas económicas (mayo 2021).

de “años de vida potencialmente perdidos” (AVPP), se duplica en el quintil más pobre respecto al quintil más rico.¹⁷⁷

Políticas públicas que resuelvan estos desafíos van a contribuir enormemente a disminuir los índices de desigualdad.

i. Medioambiente y cambio climático

Junto con las mejoras de ingresos y de calidad de vida, también hubo importantes progresos en medioambiente. De esto dan cuenta dos importantes indicadores. El ‘Environmental Performance Index’, de la Universidad de Yale, EE.UU, el cual entrega información sobre la sostenibilidad de los países del mundo. Este índice presenta un ranking de 180 países en salud ambiental y vitalidad de los ecosistemas.¹⁷⁸ Como muestra la Tabla 3, Chile es el país con mejor desempeño de la región en el índice agregado; y el número 44 de los 180 países evaluados. Por su parte, la Universidad de Cambridge de Inglaterra presenta un ranking mundial que analiza el avance de 193 países con respecto a los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 establecida por la ONU. Este último ranking posiciona a Chile en el lugar 28 de 193 países, superando a Estados Unidos, Australia y a toda América Latina. La Tabla 4 presenta las posiciones de otros países.

Para mantener estos buenos indicadores es necesario seguir avanzando hacia un desarrollo sostenible, que considere el desarrollo económico, el bienestar social, el desarrollo cultural y la

177. Retrato de la Desigualdad; Comisión Desafíos del Futuro, Senado de Chile, BCN, segunda edición 2014.

178. <https://epi.yale.edu/about-epi>

protección y el uso sustentable de los recursos ambientales. Es necesario también que el país siga avanzando en institucionalidad y normativa ambiental, en aumento en la eficiencia en los procesos de evaluación ambiental, en mejor gestión de los recursos hídricos, en mayor control sobre la contaminación, y por lo tanto, mantener un crecimiento económico que permita satisfacer las necesidades de la población, mediante la implementación de un modelo de desarrollo sostenible en Chile.¹⁷⁹

TABLA N° 3: ‘ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX’, UNIVERSIDAD DE YALE, EE. UU.

RANKING	ARGENTINA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ	URUGUAY
Región	5	1	2	22	9
Mundial	54	44	50	90	61

Fuente: Environmental Performance Index (2020).
<https://epi.yale.edu/epi-results/2020/component/epi>

179. Estos temas son tratados en extenso en el documento “El Medioambiente y la Constitución” del Colegio de Ingenieros de Chile A.G.

TABLA N° 4: RANKING DE SOSTENIBILIDAD,
UNIVERSIDAD DE CAMBRIDGE, INGLATERRA

	ARGENTINA	CHILE	COLOMBIA	PERÚ	URUGUAY
Ranking Mundial	51	28	67	61	45
Score	73,2	77,4	70,9	71,8	74,3

Fuente: Ranking de Sostenibilidad de la Universidad de Cambridge 2020.
<https://dashboards.sdgindex.org/rankings>

Para lograr un desarrollo sostenible es necesario abordar el cambio climático y sus diversos efectos. La OCDE recomendó a Chile en 2016 generar lineamientos a largo plazo coherentes con la meta de cero emisiones netas en la década de 2050. Ante ello se generó la Estrategia Climática de Largo Plazo,¹⁸⁰ la que busca entre otros objetivos, lograr un desarrollo resiliente al clima y bajo en emisiones.

Sin embargo, nos enfrentamos entre otros, a aumentos de temperaturas y la proliferación de fenómenos meteorológicos extremos, a sequías sin precedentes, disminución del caudal de los ríos y de las aguas subterráneas, incendios, alzas en el nivel del mar y marejadas, lo que obligará al país a tomar medidas extraordinarias y de gran costo.

180. Ministerio del Medio Ambiente; “Estrategia Climática de Largo Plazo 2050”. <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/estrategia-climatica-de-largo-plazo-2050/descripcion-del-instrumento/>

j. Finanzas públicas

El mayor crecimiento económico vino acompañado de un mayor orden en términos de finanzas públicas. En el año 2001 se implementó una regla fiscal del balance estructural del gobierno central, que proyecta un superávit estructural de un 1% del PIB en el mediano plazo. Para así, permitir la acción contra cíclica de la política fiscal, reducir la incertidumbre y la volatilidad de la tasa de interés y del tipo de cambio. Además, en el largo plazo esta regla permite asegurar la sostenibilidad de las políticas públicas y la planificación de programas sociales; resguardar la competitividad del sector exportador al sostener un tipo de cambio real más competitivo en períodos de auge; aumentar la credibilidad del Fisco como emisor de deuda y estimular el ahorro público para poder financiar cualquier gasto extra en caso de ser necesario.¹⁸¹ Desde esa fecha se ha mantenido una institucionalidad fiscal sana, que no todos los países pueden ostentar¹⁸² y que ha permitido responder con efectividad durante las crisis.

La importancia del crecimiento económico en el logro del objetivo fiscal se refleja en el aumento de la recaudación fiscal durante los períodos de mayor crecimiento. En 1990 el crecimiento del PIB fue de un 3% y la recaudación fiscal fue de un 13,3% del PIB. En 2011, el crecimiento del PIB fue de un 6,2% y la recaudación fue del 17,3% del PIB. Estos altos niveles de recaudación se mantuvieron por cerca de 20 años. La caída del crecimiento del

181. Dipres (2007) Compromisos fiscales y la meta de superávit fiscal.

182. Dipres (2020). Informe de Finanzas Públicas. Cuarto trimestre 2020.

PIB de los últimos años vino acompañada de una caída en los ingresos fiscales.

En promedio la recaudación fiscal entre 1990 y la actualidad se ha mantenido en un 16,2% del PIB. Mientras en 1990 la recaudación fiscal fue de 10.480 millones de dólares, este valor aumentó cerca de un 400% hasta 45.892 millones de dólares en 2015. Esto denota una inmensa crecida de los fondos disponibles para hacer frente a problemas sociales.

En 2019 la recaudación fue de 50.200 millones de dólares y cayó hasta 43.300 millones en 2020. Para comprender la relevancia de esta caída de cerca de 7.000 millones de dólares, se puede asociar a cifras de gasto público: equivale a un 31% del gasto público en educación de 2019 o un 32% del gasto público en salud o un 29% del gasto en protección social del mismo año.

3. *Recuperar el Desarrollo Económico*

Lo descrito anteriormente muestra que el desarrollo social que ha logrado Chile en muchos ámbitos durante las últimas décadas está relacionado al crecimiento económico. Estos logros se aprecian tanto en términos absolutos como en comparación con otros países de América Latina y del mundo, derivándose en una verdadera transformación de las condiciones de vida de la población. “Para muchos chilenos y chilenas, los progresos de las últimas décadas han significado salir de la miseria –la de la propia infancia, la de los padres o abuelos– y alcanzar un nivel de vida que, aunque

muy a menudo inestable y plagado de riesgos, se percibe indudablemente menos precario”.¹⁸³

Sin embargo, hay demandas crecientes respecto a derechos sociales y entrega de servicios que potencien una vida digna y, persisten brechas en términos de ingresos y de accesos a salud, educación, entre otras. Sumado a lo anterior, existen otros desafíos importantes como el déficit habitacional, la inequidad territorial y la desigualdad de ingresos. Para abordar estos desafíos, se debe continuar y acrecentar el desarrollo social. Pero para ello, es indispensable el crecimiento económico, a tasas de crecimiento mayores a las que han primado durante los últimos años, que permitan al país contar con recursos y capacidades para hacer frente a estos desafíos.

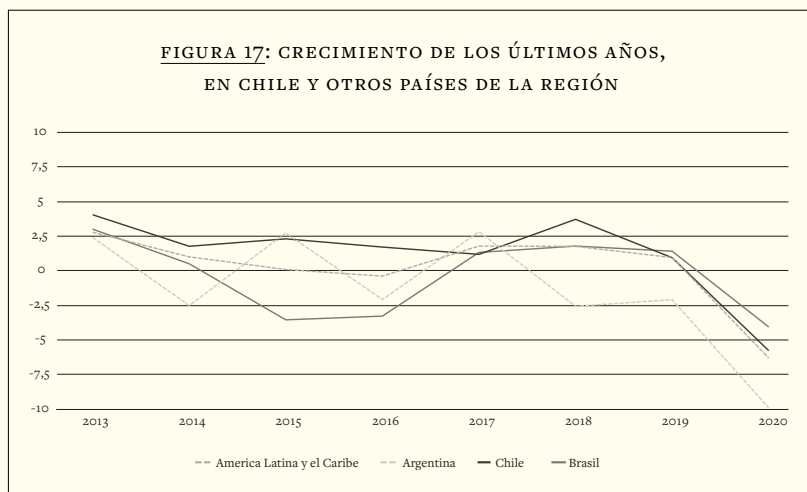
a. Impacto del menor crecimiento de los últimos años

Como se dijo al inicio, desde 2015 la economía chilena entró en un período de menor crecimiento. Pasó de un 5,1% promedio anual entre 1990 y 2015 a un 2% anual entre 2015 y 2019. La Figura 17 presenta el crecimiento para esos años de nuestro país comparado con Argentina y Brasil, que se consideran nuestros principales socios comerciales de América Latina. Así, se ve que el crecimiento de los tres países se debilitó. Sin embargo, Colombia y Perú superaron a Chile durante el mismo período con un crecimiento de 2,5% y 3,2% respectivamente.

Por otra parte, la relación entre Formación Bruta de Capital y PIB, que financia la inversión del país, que prácticamente no creció

183. PNUD (2017). Desiguales.

entre 2016 y 2018. Esto llevó a que en junio de 2019 el Banco Central¹⁸⁴ ajuste hacia la baja la estimación del crecimiento tendencial de la economía chilena, entre un 3,25% y 3,75%, justificado por un crecimiento proyectado de la productividad del sector no minero de un 1% en los próximos 10 años. Posteriormente, en 2021, el Banco Central revisó a la baja el crecimiento de mediano plazo de la economía.¹⁸⁵ Esto principalmente por el no cumplimiento de la hipótesis de crecimiento de la productividad. Ubicando el crecimiento tendencial no minero en un rango entre 2,4 y 3,4% para el período 2021-2030. A esto se le sumó además los efectos del estallido social a fines de 2019 y la pandemia actual.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

184. Banco Central de Chile. Ipom Junio 2019.

185. Banco Central de Chile. Ipom Junio 2021.

b. El crecimiento y la institucionalidad

El período de alto crecimiento económico ha permitido evidentes mejoras en indicadores de desarrollo humano; en disminución de la pobreza y de la desigualdad y en avanzar hacia un desarrollo sostenible. La calidad de vida de los chilenos ha mejorado de forma significativa en las últimas décadas, respaldada por la estabilidad del marco macroeconómico, la implementación de reformas estructurales profundas y la inversión en sectores de recursos naturales.¹⁸⁶ Cortázar (2021) plantea que lo que llevó al país al período de desarrollo acelerado fue específicamente la institucionalidad del país. La calidad de “las reglas del juego” sería lo que diferencia a un país que se desarrolla versus un país que se frustra en el intento. De Gregorio (2005) también asocia parte de la explicación del crecimiento económico a los fundamentos institucionales del país, siendo esta característica lo que incentiva y mantiene el crecimiento.¹⁸⁷

c. Modernización del Estado

El Centro de Estudios Públicos en 2017, convocó a una comisión transversal de modernización del Estado,¹⁸⁸ que elaboró una serie de propuestas relevantes en esta materia. Entre ellas se encuentran mejorar la deliberación política en las decisiones del Ejecutivo y en el debate legislativo y presupuestario. Asimismo, se propone

186. OECD (2018) Chile: Economic Survey. Estudios Económicos de la OCDE.

187. Ver Capítulo V número 1 Desafíos Recuperar Desarrollo Económico.

188. Un estado para la ciudadanía. Informe de Comisión Modernización del Estado. CEP, noviembre 2017.

mejorar la gestión del Estado, de personas, financiera y de información organizacional, así como la evaluación y transparencia.

En 2019, el Gobierno de Chile propuso una Agenda de Modernización del Estado,¹⁸⁹ basada en seis principios. En primer lugar, la prioridad debe estar puesta en el interés superior de los ciudadanos y no en el de las instituciones; como segundo principio se establece que la clave está en las personas; en tercer lugar, se señala que debe ponerse especial prioridad en transformaciones con impacto transversal; en cuarto lugar, se establece que, para que todo proceso de transformación se debe compatibilizar una estructura de implementación gradual con la obtención de resultados tempranos; como quinto principio se encuentra el deber de privilegiar el uso de la legislación y normativas vigentes y utilizar el recurso de nueva legislación solo si es estrictamente necesario; y, finalmente, como último principio se encuentra la necesidad de que el desarrollo de toda nueva institucionalidad pública tiene que cumplir con un test de eficiencia y no duplicidad impactos tempranos y basado en legislación vigente.

Así, la Agenda de Modernización del Estado plantea mejorar los servicios del Estado, su gestión junto con la de las personas en este, la transparencia y probidad, la participación, su institucionalidad y el desarrollo local y la descentralización. Lo anterior, a través de estrategias transversales de transformación digital, de gobierno basado en datos y de servicios compartidos.

189. Agenda de Modernización del Estado, Gobierno de Chile, Julio 2019.

Ambos documentos fijan una hoja de ruta para avanzar en la urgente necesidad de mejorar la capacidad del Estado para responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Es importante enfatizar que la modernización del Estado es una tarea permanente y transversal, que debe ir más allá del gobierno de turno.

d. Productividad e inversión en investigación y desarrollo

El crecimiento de la productividad es clave para incrementar la calidad de vida en el largo plazo. La productividad en nuestro país ha demostrado una preocupante desaceleración desde el año 2000 en adelante. Durante la década de 1990 el crecimiento promedio la productividad anual fue del 2,3%, la que luego se desaceleró y pasó a ser negativa desde el 2005. Si el país hubiese mantenido el incremento de la productividad al ritmo de los años 90, hoy tendría un ingreso per cápita superior a un tercio del actual.

TABLA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE FACTORES (PTF) CHILE¹⁹⁰

PERIODO	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
PTF	3,6%	1,0%	1,1%	-0,4%	-0,2%	-0,3%

190. Informe Anual 2020 Comisión Nacional de Productividad.

Ya mencionamos la importancia de la educación y del capital humano en el incremento de la productividad. Otro factor relevante es la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D). Nuestra Comisión Nacional de Productividad estimó que entre otros factores una inversión insuficiente en I+D era un obstáculo para mejorar la productividad. Estudios de la OCDE confirman la correlación entre la inversión en I+D y su difusión a través de la economía, como un factor importante para el incremento de la productividad.¹⁹¹

En el año 2018 la inversión en nuestro país en I+D alcanzó los US\$ 1.044 millones, el 0,35% del PIB, superando en este indicador solo a México, muy lejos del promedio de la OCDE del 2,4% del PIB, o del 5% que invierte anualmente Israel.¹⁹²

Un 48% de la inversión en nuestro país en I+D fue financiada por el Estado, un 30% por las empresas y un 15% por instituciones de educación superior. En los países de la OCDE un 71% de la inversión en I+D fue financiada por las empresas.

Debemos diseñar políticas que incrementen significativamente el gasto de las empresas en I+D, con incentivos tributarios mucho mayores a los que se ofrecen hoy día en el país.

191. The impact of R&D and Technology Diffusion in Productivity Growth, OCDE 1996, Norihisa y otros.

192. Encuesta I+D 2020, Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

4. Algunos elementos clave que posibilitaron el desarrollo económico

En las últimas dos décadas del siglo 20 se hicieron una serie de reformas estructurales que permitieron acelerar el crecimiento económico, y como se ha visto este impulso duró más de 30 años.

Entre las reformas estructurales realizadas se destacan la liberalización financiera interna,¹⁹³ el desarrollo del mercado de capitales, la integración comercial y financiera con la economía mundial, la reestructuración del sector público, la privatización de algunas empresas de propiedad del Estado, la desregulación de los sectores productivos y su apertura a la inversión privada, la adopción de políticas sociales orientadas a reducir la pobreza y a mejorar la igualdad de oportunidades,¹⁹⁴ y en especial, la autonomía del Banco Central.

a. Autonomía del Banco Central

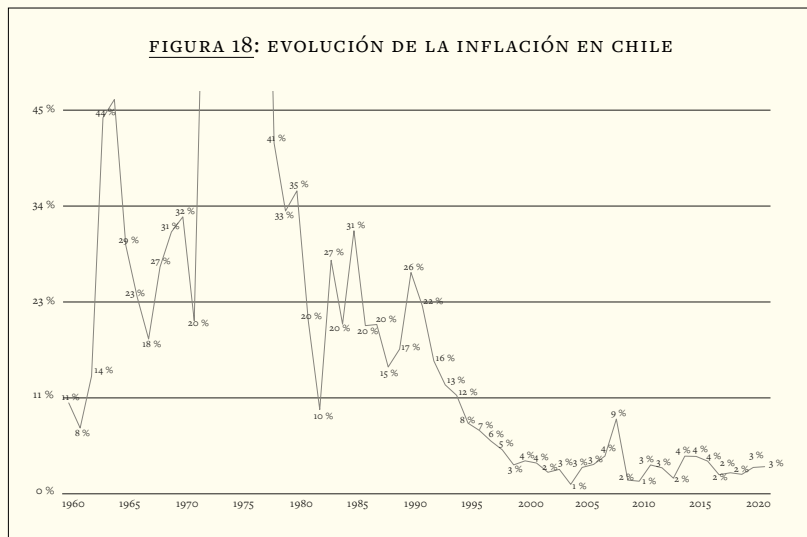
La inflación¹⁹⁵ fue un problema crítico durante gran parte del siglo XX, y recién tuvo una caída significativa a partir de 1990. En la Figura 18 podemos observar los niveles excesivos y la alta variabilidad

193. Liberalización financiera interna se refiere a eliminar controles de fijación de precios, asignación libre de créditos (sin intervención del gobierno). Si además se eliminan los controles a movimientos internacionales de capital, se tiene una liberalización financiera externa.

194. Schmidt-Hebbel (2006), El crecimiento económico de Chile.

195. Inflación es un aumento generalizado en los precios de bienes y servicios, provocado por un desequilibrio entre la oferta (producción) y la demanda, causando una pérdida de valor del dinero necesario para adquirir bienes o hacer uso de servicios.

de la inflación entre los años 1960 y 1990, el promedio de inflación anual en ese período fue de 74,4%, con algunos años en los que la inflación alcanzó los tres dígitos.



Fuente: Elaboración propia en base a la variación anual del IPC del Banco Central de Chile.¹⁹⁶
Gráfico excluye datos de inflación en tres dígitos, con peak el año 1974 con una inflación de 586%.

En 1990 comenzó la caída sostenida de la inflación, lo que calza con la reforma estructural del Banco Central que lo dotó de autonomía. Esta institución implementó una política monetaria basada en un marco de objetivo de inflación, con expectativas de

196. Los datos se presentan en la Tabla A5 del Anexo.

inflación a dos años plazo ancladas a la meta anual de 3%.¹⁹⁷ La inflación se ha mantenido en los rangos esperados, a niveles observados en países desarrollados. Al mantener la inflación baja y estable se genera una base sólida para que la política monetaria aporte al crecimiento de largo plazo (De Gregorio, 2005).

La flotación cambiaria¹⁹⁸ implementada por el Banco Central desde el año 2000 ha permitido un mejor ajuste de la economía ante shocks externos; ha generado incentivos para desarrollar mercados de cobertura y, ha reducido los riesgos de descalce cambiario.¹⁹⁹ La creciente profundidad y sofisticación de los mercados de capitales internos²⁰⁰ y su integración a la economía global, son elementos que lograron fundamentos sanos y aminoran la probabilidad de que la economía chilena quede expuesta a situaciones de tensión como fluctuaciones pronunciadas en los términos de intercambio o en las condiciones de financiamiento externo.²⁰¹

197. Banco Central de Chile (2020). “La política monetaria del Banco Central de Chile”.

198. Flotación cambiaria: El tipo de cambio es determinado por el mercado, de acuerdo con la oferta y demanda de divisas.

199. Céspedes (2010). Exigencia de Regímenes Cambiarios en Chile. Banco Central de Chile.

200. El mercado de capitales corresponde a todas las personas o instituciones que poseen recursos para invertir en instrumentos financieros.

201. Banco Central de Chile (2000). Política Monetaria del Banco Central de Chile: Objetivos y Transmisión.

b. Estabilidad fiscal

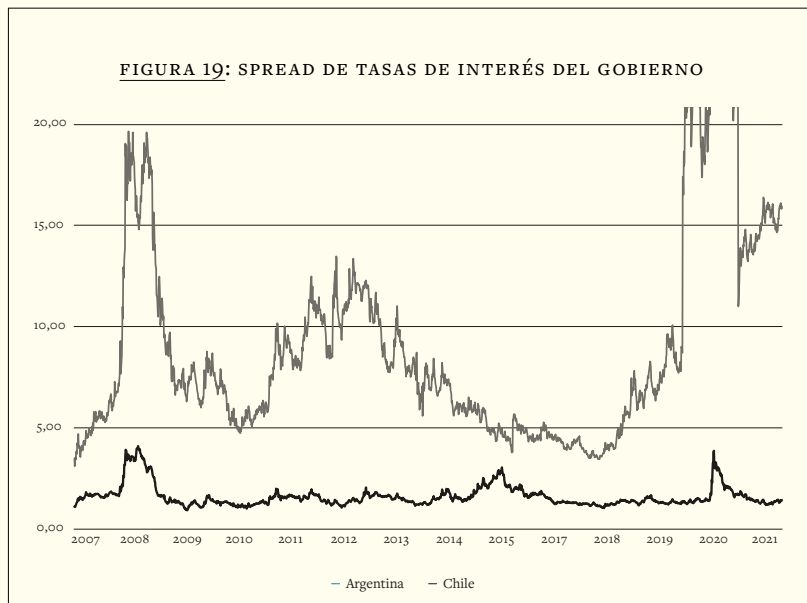
A finales del siglo xx con inflación estable y baja se logró también una buena salud o condición fiscal, lo que permitió un escenario propicio para el crecimiento económico.

Desde el año 1990 los gobiernos consiguieron alcanzar superávit fiscal durante el período de alto crecimiento económico, una política que fue institucionalizada con la adopción de la regla de superávit fiscal estructural de 1% del PIB en el año 2001. Esta regla provee de un ancla de credibilidad a la política fiscal, lo que permite que los agentes económicos puedan estimar cuál será la reacción de política fiscal ante cambios en el entorno macroeconómico. Esta posibilidad de predicción genera confianza y espacio para aprovechar el carácter contra cíclico de la regla.²⁰² Así, la política contra cíclica del país respondió mediante superávits en períodos de bonanza y déficit fiscales frente a la crisis mundial, entre 2009 y 2011. Luego, hasta 2014, el balance estructural se mantuvo relativamente estable con un déficit de 0,5% del PIB.

La deuda interna del gobierno central como porcentaje del PIB tuvo una caída a partir del año 2002, para luego volver a aumentar fuertemente el año 2012. Específicamente se logró disminuir la deuda pública desde un 10,6% del PIB en 1996 hasta un 1,9% en 2009. Posteriormente, la deuda comenzó a crecer, pero hasta el año 2012 se mantuvo en valores menores al 10%. El impacto que tiene la deuda pública se manifiesta en las tasas de interés a las que accede el país. Un país con mayor deuda y malos fundamentos económicos terminará endeudándose a tasas de interés mayores.

202. Banco Central de Chile (2001). Balance Estructural: La base de la nueva regla de política fiscal chilena.

Los efectos de la buena salud fiscal que ha mantenido Chile durante los últimos 30 años, sumado al control de la inflación, ha permitido al país endeudarse a tasas de interés bajas comparados con otros países de la región. Este impacto puede ser contrastado con la situación de Argentina, cuya deuda pública alcanza un 90% del PIB y sus tasas de interés son cercanas al 65%. En este último caso los inversionistas internos y externos lo perciben como un país muy riesgoso, lo que impacta directamente a la inversión. Esto se puede ver en el índice EMBI (Emerging Markets Bonds Index) creado por JP Morgan, el cual refleja el riesgo país mediante el Spread de tasas al cual el gobierno se endeuda. La Figura 19 presenta el EMBI para Chile y Argentina. Claramente se puede ver que el país ha logrado mantener el riesgo país en una tendencia plana mientras que Argentina presenta grandes fluctuaciones en el índice, justificadas por los grandes defaults que ha presentado el país durante los últimos años.



Fuente: Serie histórica del EMBI creada por JP Morgan. “Emerging Markets Bonds Index”²⁰³

El menor riesgo país incentiva el ahorro y la inversión. Durante el período de alto crecimiento, Chile tuvo un alto ahorro y una alta inversión. La importancia del ahorro se debe a que este es la principal fuente de financiamiento de la inversión de una economía. Se observa que países con altas tasas de ahorro muestran mayores tasas de crecimiento. El ahorro bruto como porcentaje del PIB, se presenta en la Figura 20. Desde el inicio de la serie, en el año 2003, el ahorro total de la economía era de 20,8% del PIB. Este tuvo una

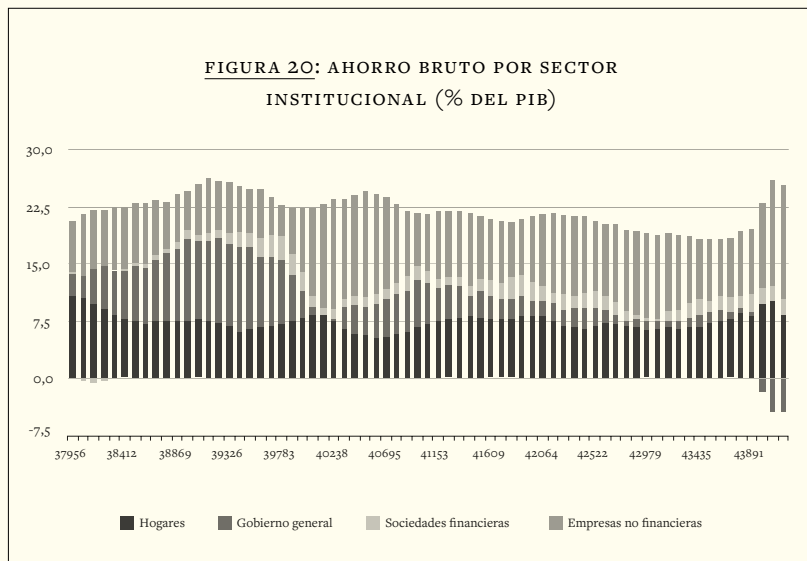
203. Representa el spread de tasas entre los bonos emitidos en dólares por cada país y los bonos del Tesoro de Estados Unidos, considerado libre de riesgo.

tendencia al alza hasta el año 2011. Para el año 2015, el ahorro bruto nacional fue de 21,5% del PIB, un 7,4% correspondió al ahorro de los hogares; un 2,1% lo contribuyó el ahorro del gobierno central; un 1,9% las sociedades financieras²⁰⁴ y un 10,1% las empresas no financieras. Bajo la división del ahorro, en “Hogares” se ha incluido el ahorro de las personas en las administradoras de fondos de pensión.

El ordenamiento y mantención de los fundamentos macroeconómicos y financieros han permitido al país un gran crecimiento económico. Se estima que las políticas macroeconómicas estabilizadoras (baja inflación y déficits fiscales reducidos) contribuyeron cerca de un 40% sobre la aceleración del crecimiento.²⁰⁵ Este crecimiento, se pudo traspasar a la economía real, logrando grandes mejoras en desarrollo social.

204. Incluye el ahorro del Banco Central, Bancos y cooperativas, Otros intermediarios financieros, Fondos de Pensiones, Compañías de seguros y Auxiliares financieros.

205. Schmidt-Hebbel (2006). El crecimiento económico de Chile.



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Nacionales por sector institucional del Banco Central de Chile. Los datos son trimestrales.²⁰⁶

206. Notas: (1) El ahorro de los hogares involucra cuentas individuales en compañías de seguro, en administradoras de fondos, fondos de cesantía y tenencias en depósitos, entre otros. El ahorro de sociedades financieras corresponden al ahorro del Banco Central, bancos y cooperativas, otros intermediarios financieros, fondos de pensiones (no ahorro individual de las personas), compañías de seguros y auxiliares financieros. Mientras que las empresas no financieras son todas las empresas nacionales cuyos ingresos vienen de la venta de la producción. (2) El ahorro promedio trimestral del gobierno durante el año 2020 fue de -3,4% del PIB.

c. Profundización del sistema financiero

El país ha logrado una gran profundización del sistema financiero. Gracias a: (I) los inversionistas institucionales a través de los Fondos de Pensiones por montos equivalentes al 77% del PIB nacional²⁰⁷ y (II) el rol del Estado en mantener cuentas fiscales sanas, mencionadas anteriormente. Lo anterior ha permitido el crecimiento del mercado crediticio en Chile, la impulsión de mecanismos de financiamiento a largo plazo entre los que se cuentan los créditos hipotecarios para adquirir viviendas, la menor exposición a los flujos de capitales externos atenuando significativamente el impacto de crisis económicas internacionales, y le ha permitido al Banco Central actuar de forma autónoma para llevar una política monetaria acorde al ciclo económico del país.²⁰⁸

207. Según Reportes de la Superintendencia de Pensiones. En: <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-13686.html>

208. El Banco Central de Chile publica cada semestre el Informe de Estabilidad Financiera, en el cual se presenta la evolución del endeudamiento de los principales usuarios de crédito, el desempeño del mercado de capitales y la capacidad del sistema financiero y de la posición financiera internacional a adaptarse a situaciones económicas adversas. En: <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/politica-financiera/informe-de-estabilidad-financiera>

III. CONCLUSIONES SOBRE EL DEBATE CONSTITUCIONAL REFERIDO AL DESARROLLO

Los elementos que inciden en el desarrollo de los países son múltiples y muy variados. Este informe, complementando los tres informes previos del Colegio de Ingenieros referidos a los recursos mineros, los recursos hídricos, y el medioambiente, destaca la importancia de transitar hacia un desarrollo sostenible, una noción que implica conjugar y buscar un equilibrio entre desarrollo económico, desarrollo social y cultural, y la protección del medioambiente y la biodiversidad. Una serie de antecedentes muestran que los círculos virtuosos que se generan entre estos tres elementos son esenciales para el desarrollo de los países, por lo que parece oportuno que Chile transite en esa senda.

Los informes respecto a la minería y los recursos hídricos dan cuenta de importantes desafíos en ambos sectores y presentan una serie de propuestas para realizar una más eficiente y sustentable explotación de estos dos recursos naturales. Por su parte, el informe de medioambiente destaca una serie de propuestas para seguir avanzando en una mejor protección del medioambiente y la biodiversidad, dando cuenta también de la necesidad de avanzar en un desarrollo sostenible. Los tres informes presentan una serie de sugerencias respecto a cómo la nueva Constitución podría orientar este camino.

En forma complementaria a dichos informes, el presente documento tiene un especial foco en el desarrollo económico y social del país. Teniendo en cuenta que el desarrollo económico debe conjugarse equilibradamente con los otros dos aspectos del desarrollo sostenible, el informe muestra una serie de círculos virtuosos que el desarrollo económico puede producir para el desarrollo social, así como también para la protección ambiental. Se concluye

que resulta vital que Chile retome la senda del crecimiento acelerado, tal como ocurrió entre 1990 y 2015.

En este documento se muestra cómo el crecimiento, junto con otras políticas públicas, contribuyó a generar una disminución significativa en la tasa de incidencia de la pobreza y de la pobreza multidimensional, un aumento importante en los niveles de escolaridad y de la matrícula en educación superior (muy por sobre el promedio mundial), así como también mejoras relevantes en los rendimientos en pruebas estandarizadas de conocimientos de los estudiantes. También generó un aumento de los niveles de empleo y un crecimiento de los salarios coherente con el crecimiento de la economía, así como una disminución de personas carentes de seguridad social, un alto crecimiento de los fondos previsionales y del monto de las pensiones pagadas. Se disminuyó notoriamente la carencia de habitabilidad y el déficit de viviendas, y existió una reducción importantísima de hogares con carencia de servicios básicos. Además, existió una notoria disminución de la desnutrición de la población menor a 6 años y de la mortalidad infantil, así como un aumento considerable de la esperanza de vida al nacer. Todo lo que redundó en que actualmente Chile se encuentre en la categoría de desarrollo humano muy alto según el Informe de Desarrollo Humano del PNUD 2020, de hecho, es el mayor de América Latina.

También ha existido un importante avance en la legislación e institucionalidad para proteger el medioambiente, las que se mencionan brevemente en este documento, y se detallan con mayor profundidad en el informe de Medioambiente y la Constitución.

No obstante, se aprecian también importantes carencias y desafíos que el país debe superar. En primer lugar, debe recuperarse el crecimiento que disminuyó notoriamente a partir del 2015. Chile ya no es líder en la región en este respecto, y las demandas de

derechos sociales requerirán de crecimiento para poder ser abordadas. En segundo lugar, ha habido un aumento del déficit habitacional. Esto ha ido acompañado de una creciente segregación en las zonas urbanas, generándose barrios periféricos excluidos, que cuentan con bajo acceso a áreas verdes, carencia de trabajos cercanos e incluso problemas de acceso a servicios básicos, salud y educación, entre otros. También hay importantes desafíos en la distribución del ingreso, cuya solución se complejiza por la disminución en el impacto redistributivo de transferencias e impuestos en Chile que ha existido en los últimos años. Estos problemas deben ser abordados con políticas efectivas. También se tiene que avanzar en calidad de la educación para acercar al país a los niveles de la OCDE. Es necesario establecer lineamientos a largo plazo para enfrentar el cambio climático, junto con una institucionalidad que sea capaz de abordar este problema. Se requieren también de reformas que aborden los problemas en pensiones. La tasa de reemplazo en Chile es bastante menor que los países OCDE, lo que se debe principalmente a que existe una tasa de cotización obligatoria menor que el promedio de los otros miembros de la organización, aumentos en la esperanza de vida, alto empleo informal y lagunas de cotización. Por último, también se avizora que se requiere una importante reforma del Estado, para que este pueda prestar los mejores servicios que requiere una sociedad moderna, y sea más eficiente en sus funciones.

Tomando en cuenta lo anterior, se concluye que resulta vital que el país retome la senda del crecimiento, tanto para continuar las mejoras en los diversos aspectos descritos, como también para abordar los desafíos.

Hay una serie de elementos que han sido vitales para el crecimiento económico de los últimos 30 años: la consolidación de la institucionalidad; la apertura económica y la materialización de

tratados internacionales; la independencia y pesos y contrapesos de los distintos poderes del Estado; la existencia de una institucionalidad garante que protege las reglas del juego para inversiones a largo plazo (que incluye el respeto de la propiedad, la prohibición de discriminaciones arbitrarias, la suscripción y respeto de tratados de inversión extranjera, la existencia de tribunales independientes, etc.); el orden y ahorro fiscal; la labor del Banco Central en el control de la inflación, entre muchos otros.

Sin desmerecer la importancia de ninguno de ellos, y dada las limitaciones propias de un informe de esta naturaleza, se ha presentado un contexto de solo tres de estos elementos: el derecho de propiedad, la autonomía del Banco Central y la iniciativa exclusiva del presidente en materia de gasto público. Principalmente porque se trata de elementos debatidos con mayor profundidad y habitualidad en el contexto del proceso constituyente, y a su vez, son elementos que sin duda tienen un rol en el desarrollo sostenible. Las recomendaciones se refieren principalmente a estos aspectos.

1. Los conceptos constitucionales en relación al desarrollo sostenible

El análisis de los antecedentes disponibles ha llevado a que se concluya que la nueva Constitución debería fijar el marco que permita perseguir un desarrollo sostenible. Para ello, podría resultar pertinente considerar las siguientes recomendaciones:

1. Tal como se sugirió en el informe sobre Medioambiente y Constitución, se sugiere establecer, en el primer capítulo de la Constitución, que es deber del Estado: (1) promover un desarrollo sostenible, conciliando la protección del

medioambiente, la preservación de la naturaleza y el patrimonio histórico y cultural, con el desarrollo económico y social del país; y (ii) velar por la justicia intergeneracional en el cuidado del medioambiente y el uso de los recursos naturales. Esta disposición dotaría de centralidad a la protección del medioambiente y el desarrollo sostenible en nuestro estado de derecho, sirviendo como una norma interpretadora e integradora el restante texto de la Constitución. Busca dar un mandato claro para el diseño e implementación de leyes y políticas públicas, y para las decisiones ambientales de las autoridades, bajo el cual debe armonizarse y/o equilibrar adecuadamente el progreso social, cultural y económico, con el deber de velar por el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y de la preservación de la naturaleza. Esto, especialmente considerando que, respecto a lo aquí señalado, los países con mejor desempeño ambiental son precisamente aquellos que han compatibilizado de mejor forma todos estos elementos. Además, al incluir expresamente la idea de justicia intergeneracional, se muestra una especial preocupación por las generaciones venideras, que también serán regidas por la Nueva Constitución, lo que, según se expuso, va en línea con varias constituciones a nivel comparado. Por último, el desarrollo sostenible y la preocupación de las generaciones futuras implican también una necesaria gradualidad en las reformas legales que surgirán a partir de la nueva Constitución. Debe tratarse de un proceso progresivo que permita a los distintos actores adaptarse oportunamente a los cambios de estándares ambientales.

- ii. Debe establecerse el derecho de propiedad, que la proteja en sus diversas especies, sobre toda clase de bienes, corporales e incorporales. También que solo la ley podría establecer la forma de adquirirla, usar, gozar y disponer y de ella, y de limitarla y establecer obligaciones en base a la función social de la propiedad. Esto iría en línea con la historia constitucional del país, con múltiples jurisdicciones comparadas, y con los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Chile. Significaría, además, que es materia del legislador, por vía democrática, y no del ejecutivo por vía reglamentaria, intervenir este derecho fundamental. De lo pesquisado en este documento, parecen ser definiciones sobre las que existe un relativo consenso en Chile,²⁰⁹ y constituyen la base esencial de la forma en la que se ha entendido este derecho en el país, conforme a su consagración y regulación establecida en el Código Civil.

Respecto a los dos elementos sobre los que ha surgido mayor debate, a saber, la expropiación y la función social de la propiedad, se sugiere:

- Función social de la propiedad: establecer que la ley puede limitar o establecer obligaciones sobre la propiedad, en base a su función social, la que debería incluir, entre otros que se establezcan, los conceptos de “desarrollo social y cultural del país” y de “protección del medioambiente y de la biodiversidad”. Ambos conceptos colaborarían con el objetivo de tran-

209. Véase Vargas Weil, Ernesto. “La propiedad frente a la hoja en blanco: tradición constitucional y derecho comparado”, *Estudios Públicos* 161, 2021.

sitar hacia un desarrollo sostenible. Esto iría en línea con lo propuesto en el informe de Medioambiente y Constitución del Colegio de Ingenieros.

· Expropiación: establecer que toda persona puede ser privada de su derecho de propiedad por causa de utilidad pública, a través de una ley expropiatoria general o especial, debidamente calificada. Debe incluirse además, que el expropiado puede impugnar el acto expropiatorio ante tribunales de justicia, lo que colabora con generar un balance adecuado de imparcialidad, a través de la intervención los distintos poderes del estado en la materia. Por último, se sugiere que se establezca que el legislador deberá dictar las normas para determinar las bases de cálculo de la compensación, limitándose la Constitución que esta deberá ser previa (antes de la toma de posesión del inmueble), al contado (salvo acuerdo entre las partes) y por un valor que indemnice el daño efectivamente causado.²¹⁰

Por otra parte, se sugiere regular las denominadas expropiaciones regulatorias, que consisten en regulaciones en las que no existe la privación o confiscación de un bien a través de una ley expropiatoria, pero que, en la práctica,

210. Al respecto, debe considerarse que existen distintas formas de valorar diferentes tipos de bienes, lo que hace necesario una regulación legal que incorpore estos matices a la legislación. Por ejemplo, tal como se identificó en el capítulo de recursos hídricos, la expropiación de derechos de aprovechamiento de aguas responde a elementos muy distintos a la expropiación de un inmueble, por lo que la primera requiere de normas especiales para valorarlos, de acuerdo a las inversiones efectuadas y al uso que efectivamente le hayan dado su titular.

se produce una regulación tan intensa que desconfigura el derecho de propiedad, perdiendo este parte relevante de su utilidad. Se sugiere establecer que en esos casos el afectado pueda exigir una compensación.²¹¹ Esto permitiría, por una parte, distribuir de manera más justa los efectos de las leyes regulatorias de intervención más intensa, y por otro, evitaría que dichas leyes sean consideradas inconstitucionales por afectar el derecho de propiedad.

Por su parte, las recomendaciones sobre propiedad y su relación con el medioambiente y las aguas se encuentran detalladas en los informes “El Medioambiente y la Constitución” y “Los Recursos Hídricos y la Constitución”, respectivamente, ambos presentados por el Colegio de Ingenieros para el proceso constitucional. Dichas recomendaciones tienen por objeto lograr un mejor equilibrio entre la propiedad y la protección del medioambiente y el uso del agua como un bien nacional de uso público.

III. Garantizar la autonomía del Banco Central para la definición de la política monetaria, especialmente la gestión de la divisa y el control de la cantidad de dinero circulante. Según se muestra en este documento el control de la inflación es un aspecto clave para el desarrollo, y el Banco Central ha sido exitoso en controlarla desde la reforma que configuró su institucio-

211. Regular las denominadas “expropiaciones regulatorias” de esta manera seguiría el ejemplo Suiza, donde el artículo 26 de la constitución señala explícitamente que aquellas restricciones a la propiedad que equivalgan a una expropiación deben ser totalmente compensadas. Esta proviene, a su vez, de una nutrida jurisprudencia surgida en los Estados Unidos desde hace décadas que ha ido consolidando esta institución.

alidad actual. La experiencia comparada muestra que distintos países desarrollados han avanzado en la autonomía de sus bancos centrales respecto a esta importante tarea. Y no se aprecia que en el país exista una gran controversia al respecto.

Por el contrario, sobre los aspectos que sí existen discrepancias es la necesidad de un control respecto al Banco Central, su coordinación con el gobierno, y la fijación de metas. Al respecto, se sugiere:

- Que se defina como organismo autónomo de carácter técnico y patrimonio propio.
- Que tenga como objetivo principal y predominante la estabilidad de precios.
- Que tenga prohibición de entregar créditos o préstamos directos al fisco, así como la imposibilidad de adquirir documentos emitidos por el Estado, sus organismos o empresas.²¹²
- No establecer una relación de jerarquía, directa o indirecta, del ejecutivo sobre el BCCh respecto a sus decisiones.
- Los nombramientos de los miembros del Consejo del BCCh deben ser realizados con alternancia, en un período de tiempo mayor al ciclo político, garantizando una mayor autonomía respecto del gobierno de turno.

212. Aspectos Económicos de la Constitución. Alternativas y Respuestas. Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara 2020.

- Cualquiera sea la fórmula de coordinación que se defina, esta no otorgue potestades a las autoridades a cargo del gasto fiscal para contravenir, revertir o modificar unilateralmente las decisiones de política monetaria del BCCh.

A su vez, se podría establecer a nivel legal ciertas disposiciones que garanticen que en la práctica el BCCh cumpla altos estándares de transparencia, rendición de cuentas y comunicación con el público.

Establecer un mecanismo de iniciativa exclusiva en materia de gasto público, administración financiera o presupuestaria del Estado y normas sobre seguridad social radicada en el Gobierno, ya sea se opte por un régimen de gobierno presidencialista o por uno de carácter parlamentario. Como se vio anteriormente, desde un punto de vista histórico y teórico, la iniciativa exclusiva tiene por objetivo que el Gobierno o la coalición electa en un determinado período electoral pueda controlar la agenda legislativa, y así ejecutar su plan de gobierno. Además, está íntimamente relacionada a la función y responsabilidad de velar por la estabilidad fiscal que compete a los gobiernos.

Históricamente en nuestro país, la iniciativa exclusiva ha buscado entregar al Gobierno –en este caso, al Presidente de la República– el control de aquellos aspectos legislativos relevantes para el orden fiscal, el gasto público, los tributos, entre otras. Se puede constatar del análisis, sin embargo, que la cantidad de materias incluidas en la iniciativa exclusiva ha ido creciendo con el tiempo, lo que ha generado ciertas críticas.

Si bien en teoría este mecanismo resultaría más necesario en los regímenes presidencialistas que en aquellos parlamentarios, ya que en estos últimos el sistema de coaliciones permite al gobierno controlar la agenda legislativa, el análisis comparado da

cuenta de que es utilizado, con distintos matices, en la gran mayoría de los países, inclusive aquellos de corte parlamentario o de coaliciones, en donde tiene aplicación especialmente para materias de responsabilidad fiscal.²¹³

Considerando lo anterior, se recomienda establecer el mecanismo de iniciativa exclusiva de ley a favor del ejecutivo, especialmente en aspectos centrales de la responsabilidad fiscal, que en línea con la tradición histórica de Chile y el derecho comparado, son el gasto público y las materias tributarias. En lo que respecta a otras materias, se sugiere evaluar su racionalización según el sistema de gobierno que se adopta en la nueva Constitución y el grado de (des)centralización que se adopte en esta.

2. Los desafíos para el desarrollo sostenible que podrían abordarse mediante leyes y/o políticas públicas.

A su vez, si bien no se trata de elementos que debiesen estar incorporados en el texto de la nueva Constitución, por carecer de la generalidad y la abstracción necesarias para una norma de dicha naturaleza, existen varios desafíos a nivel de país que de alcanzarse el nivel de desarrollo económico adecuado deberían abordarse en el más corto plazo posible. A modo de ejemplo, se indican los

213. Véase Vergara, Rodrigo y Arellano, José Pablo. Iniciativa exclusiva económica y responsabilidad fiscal. Insumos Constitucionales, CEP y CIEPLAN. Enero 2021.

siguientes elementos en los que se estima importante avanzar, en las normas y políticas “aguas abajo” de la Constitución:

- a. Vivienda y territorio: al constante déficit habitacional de los últimos años, de aproximadamente 450.000 viviendas, se agrega la entendible demanda ciudadana por viviendas dignas, no solo en términos de la calidad de la vivienda propiamente tal. La mayor demanda por viviendas a un precio accesible ha generado una mayor segregación de la población, hacia zonas periféricas, por lo tanto, al déficit habitacional se ha sumado una creciente inequidad y segregación territorial, según lo indican los Índices de Saneamiento y de Bienestar Territorial comentados. Esto influye fuertemente entre otras cosas, en el costo y tiempo de transporte de las personas hacia lugares de trabajo, así como a centros de educación, de salud, de comercio y de otros servicios básicos, además de un acceso fácil a áreas de descanso y entretenimiento como parques, campos deportivos y espacios culturales. Se necesita a la brevedad la elaboración y aplicación de una Política Pública, así como las leyes que se puedan requerir, en relación con el territorio y la vivienda a lo largo de las regiones del país. El Estado, que posee importantes terrenos fiscales, y los privados pueden aunar esfuerzos para dar solución a este gran desafío a la brevedad posible.
- b. Pensiones: otra gran demanda de la población se refiere a la necesidad de aumentar las pensiones, las que resultan insuficientes para los sectores de ingresos bajos y medios, situación que ha sido agravada por los efectos de la pandemia, ya sea por la interrupción de los aportes o por los retiros anticipados autorizados por la misma causa. Solo un importante

crecimiento económico permitirá que el Estado pueda ayudar a los estratos más necesitados recomponiendo en parte los fondos de pensión, lo que puede significar montos de varios miles de millones de pesos. Entre otras medidas existe consenso que debe aumentarse la pensión básica, elevar significativamente las cotizaciones obligatorias mensuales a niveles de los países de la OECD y hacerse cargo de los cambios demográficos, especialmente del envejecimiento de la población. Por su parte, los fondos de pensión, a partir de la inversión de estos, posibilitan un alto nivel de ahorro e inversión que, además de proporcionar una rentabilidad a los fondos, puede llevar a generar ingresos tributarios importantes.

- c. Modernización del Estado: mejorar la capacidad y eficiencia del Estado para responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos es uno de los grandes desafíos de las políticas públicas modernas. Dicha tarea, aun siendo imprescindible y urgente, no ha podido avanzar a la altura y velocidad necesarias. Una reforma substancial requiere ciertamente de recursos importantes para ser llevada a cabo en forma rápida, sobre todo teniendo en consideración la existencia de un significativo consenso sobre la necesidad de descentralizar en un alto grado la administración del país, dando mayores atribuciones y responsabilidades a las regiones.
- d. Educación y salud: si bien han existido grandes esfuerzos por mejorar la educación y la salud en nuestro país, existe consenso en la necesidad de profundizar dichas mejoras, de modo de resolver los problemas de cobertura y calidad que se han detectado en los últimos años, lo que evidentemente requerirá

de importantes recursos, necesidad que da cuenta de la importancia de alcanzar un crecimiento económico sostenido.

- e. Capacidad prospectiva y estratégica del país: en un mundo de acelerada globalización y creciente complejidad es de suma importancia que el país desarrolle institucionalmente capacidades de análisis prospectivo de los escenarios globales del futuro que le permita proyectar las estrategias de desarrollo en cada una de las áreas prioritarias para el avance nacional. La capacidad existente de contar con una prospectiva y estrategia es limitada y no extendida a nivel de todas las instituciones y organizaciones del Estado. Existen esfuerzos como la creación en 2014 del Consejo Chileno de Prospectiva y Estrategia,²¹⁴ que busca incentivar la discusión de estos temas.

Sin embargo, se requiere una institucionalidad al más alto nivel que lidere y coordine este esfuerzo a nivel nacional, de tal manera que el país pueda establecer políticas y estrategias de desarrollo en diversos sectores productivos, que consideren adecuadamente el escenario global de mediano y largo plazo. Lo anterior exige no solamente capacidad de análisis y de definición de propuestas de estrategia, pero también capacidades de monitoreo a través de equipos suficientemente preparados para anticipar las tendencias y cambios a nivel global y nacional. Algunas de las tendencias globales de gran importancia se refieren a salud pública, desigualdad social, avance científico y tecnológico, gobernabilidad democrática y cambio climático. La complejidad de estos temas requerirá de un trabajo co-

214. <https://prospectivayestrategia.cl/consejo/>

lectivo internacional en red, al cual las instituciones chilenas deben integrarse, y a la vez se debe constituir una red colaborativa horizontal entre las instituciones nacionales especializadas, que rompan la lógica vertical, en silos, de los sistemas actuales de gobierno.

- f. Colaboración público privada e inversión: como se ha indicado en el informe, las inversiones que han permitido el desarrollo del país provienen tanto del sector público como del sector privado, tanto nacional como extranjero. Las inversiones de privados en áreas productivas y de servicios permite que el Estado disponga de más recursos para atender aquellas necesidades sociales como la salud, la educación, vivienda social, el apoyo a regiones más necesitadas, entre otras. La colaboración público privada debe estar basada en reglas claras que permitan, por un lado, proteger los intereses del Estado, y por otro, dar las garantías adecuadas a los privados a fin de incentivar su aporte a las inversiones.

Asimismo, esta colaboración también puede plasmarse en un rol más activo del Estado en cuanto al desarrollo de nuevos sectores productivos en el país.²¹⁵ De esta manera, el Estado puede promover la transición hacia un modelo de desarrollo más amigable con el medio ambiente, mitigando los efectos del cambio climático en el país, y que el mismo tiempo potencie la innovación y el desarrollo de las distintas regiones del territorio nacional.

215. Distintos y distintas economistas se han pronunciado en este sentido, como Mariana Mazzucato, economista y directora de economía del Instituto de Innovación y Valor Público de la University College London.

Para la sostenibilidad del proceso es necesario aumentar las inversiones en sectores productivos pero también en las medidas tendientes a mitigar el impacto del cambio climático, la investigación y la innovación tecnológica, la regionalización y la ciudad.

- g. Productividad y capital humano: la productividad, expresada como Productividad Total de Factores (PTF) ha estado disminuyendo notoriamente en Chile en los últimos años. En base a una estimación de Oxford Economics,²¹⁶ el crecimiento de la Productividad Total de los Factores o, simplemente, productividad, creció en promedio 4,6% entre 1991 y 1995, solo un 1,5% entre 1996 y 2000, un 2,5% entre 2001 y 2010 y luego el crecimiento de PTF bajó a 0,2% entre 2011 y 2020. Entre los factores que más frecuentemente se mencionan como uno de los responsables de la caída de la PTF se encuentra la escasez de capital humano, tanto en cantidad como en calidad. Lo anterior representa un gran desafío a nivel nacional para mejorar la productividad mediante la formación de capital humano con las capacidades requeridas por los avances tecnológicos que han tenido los sectores productivos y

216. Fundación Democracia y Desarrollo y Deloitte. “Un Chile Inclusivo y con Empleos de Calidad al 2030”, *Visiones que Transforman*, 2021, p. 121. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cl/Documents/visiones/cl-un-chile-inclusivo-y-con-empleos-de-calidad-2030-nov.pdf>

de servicios a nivel global y nacional.²¹⁷ Considerando la importante participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) en la economía nacional, se presenta otro gran desafío que es la reconversión laboral en este sector.

En este último informe o capítulo, complementando los otros informes emitidos por el Colegio de Ingenieros respecto a este proceso Constituyente, se ha querido destacar algunos casos de evidentes necesidades de desarrollo que requieren para su materialización de importantes recursos, a fin de lograr el desarrollo sostenible que requiere el país, satisfaciendo las necesidades de un adecuado desarrollo social y cultural, protegiendo al mismo tiempo al medioambiente y la biodiversidad. Además de los casos mencionados, existen las demandas o necesidades del país en relación con el empleo, el cambio climático, la descarbonización de la producción de energía, el abastecimiento de agua frente a la gran sequía actual, entre otras demandas de la sociedad.

217. Un ejemplo de iniciativas en esta línea es el programa “Construye2025” (<https://construye2025.cl/>), impulsado por Corfo que, a través de la articulación de los sectores público, y privado y la academia, busca transformar el sector construcción desde la productividad y la sustentabilidad, para lograr un desarrollo nacional impactando en forma positiva en los ámbitos social, económico y mediamambiental.

4. ANEXO

TABLA A1: PIB Y CRECIMIENTO HISTÓRICO PARA CHILE

AÑO	PIB (US\$ PRECIOS CONSTANTES 2010)	CRECIMIENTO DEL PIB
1930-1935		-2%
1935-1940		6%
1940-1945		2%
1945-1950		4%
1950-1955		5%
1955-1960		2%
1960-1965		5%
1965-1970	\$ 41.408.730.309	5%
1970-1975	\$ 46.842.152.371	1%
1975-1980	\$ 47.046.568.925	3%
1980-1985	\$ 57.299.470.401	1%
1985-1990	\$ 65.681.609.953	6%
1990-1995	\$ 92.867.201.485	6,8%
1995-2000	\$ 129.023.756.873	5,4%
2000-2005	\$ 155.956.366.858	4,6%
2005-2010	\$ 198.720.841.409	3,8%
2010-2015	\$ 241.470.812.641	4,6%
2015-2019	\$ 274.661.799.910	2,0%

Fuente: PIB corresponde al producto del país en US\$ a precios constantes del 2010 (Banco Mundial). Crecimiento del PIB (Banco Central de Chile).

TABLA A2: CRECIMIENTO (%PIB) POR PAÍS

	1960-1990	1990-2015	2015-2019
América Latina y Caribe	4,5%	2,8%	1,0%
Mundo	4,2%	2,8%	2,8%
Argentina	2,2%	3,2%	-1,0%
Chile	3,5%	4,9%	1,9%
Colombia	4,7%	3,7%	2,3%
Perú	3,0%	4,4%	3,2%
Uruguay	1,6%	3,2%	1,0%

Fuente: Datos del Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial

TABLA A3: INDICADORES DE DESARROLLO - CHILE

	DESIGUALDAD	EDUCACIÓN	SALUD	SALUD	LABORAL
Año	Coefficiente Gini. (del ingreso monetario)	Inscripción a Educ. Terciaria	Esperanza de Vida al nacer	Mortalidad Infantil	Desempleo
1990	0,522		73,5	16,1	
1991		21,2	73,8	14,9	5,2
1992	0,524	24	74,1	13,7	4,4
1993		26,2	74,4	12,7	4,5
1994	0,537	26,9	74,7	11,8	5,9
1995		27,4	75	11,1	4,7
1996	0,514	29,2	75,2	10,6	7,4
1997		30,1	75,5	10,3	7,1

	DESIGUALDAD	EDUCACIÓN	SALUD	SALUD	LABORAL
Año	Coefficiente Gini. (del ingreso monetario)	Inscripción a Educ. Terciaria	Esperanza de Vida al nacer	Mortalidad Infantil	Desempleo
1998	0,514	32	75,8	10,1	7,3
1999		35,4	76,1	9,8	11,2
2000	0,525	35,4	76,4	9,2	10,5
2001			76,6	8,7	10,4
2002		40,4	76,9	8,3	10,2
2003	0,521	43,5	77,1	8,1	9,8
2004		43,9	77,4	7,9	10,2
2005		49,4	77,6	7,7	9,3
2006	0,499	48,2	77,9	7,6	9
2007		54	78,1	7,6	8,4
2008		56,7	78,3	7,6	9,3
2009	0,499	60,9	78,6	7,5	11,3
2010		67,9	78,8	7,4	8,4
2011	0,492	72,3	79	7,3	7,3
2012		75,9	79,2	7,2	6,7
2013	0,491	80	79,3	7,1	6,2
2014		82,8	79,5	6,9	6,7
2015	0,482	85,3	79,6	6,7	6,5
2016		87,2	79,8	6,6	6,7
2017	0,488	88,5	79,9	6,4	7
2018		90,9	80	6,2	7,2
2019			80,2	6	7,3

Fuente: Coeficiente de Gini en: Ministerio de Desarrollo Social y Familia & PNUD (2019). Evolución de la Pobreza entre 1990-2017. pp.58. Otros indicadores: Datos del Banco Mundial.

Nota: El coeficiente de Gini corresponde al dato posterior a Impuestos y Transferencias.

TABLA A4: EVOLUCIÓN DE LA INFLACIÓN EN CHILE

PERÍODO	INFLACIÓN PROMEDIO
1960-1965	24%
1965-1970	25%
1970-1975	205%
1975-1980	157%
1980-1985	23%
1985-1990	20%
1990-1995	18%
1995-2000	6%
2000-2005	3%
2005-2010	4%
2010-2015	3%
2015-2019	3%

Fuente: Datos del Banco Central de Chile

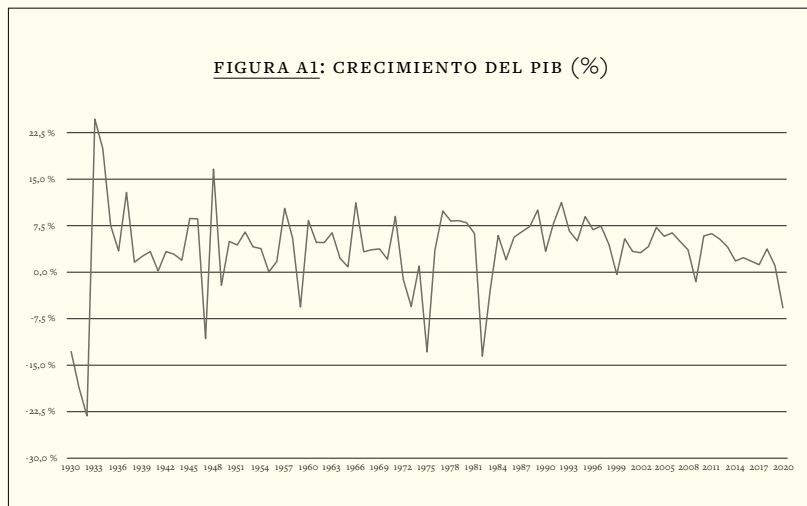
TABLA A5: DESGLOSE ENVIRONMENTAL PERFORMANCE INDEX, SEGÚN RANKING REGIONAL

Indicador	Argentina	Chile	Colombia	Perú	Uruguay
Salud Ambiental	5	2	7	21	1
Calidad del Aire	5	7	13	17	1
Agua Potable	4	2	5	22	1
Vitalidad del Ecosistema	14	10	5	19	29
Biodiversidad y Hábitat	24	12	7	18	31
Cambio Climático	7	18	14	24	13
Contaminación	12	25	15	19	24
Recursos hídricos	10	1	5	3	17

Fuente: Environmental Performance Index (2020) <https://epi.yale.edu/epi-results/2020/component/epi>. Bajo este ranking, "1" corresponde al país con mejor desempeño de América Latina y el Caribe.

TABLA A6: RELACIÓN ENTRE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y EL CRECIMIENTO DEL PIB

AÑO	INGRESOS TRIBUTARIOS NETOS (% DEL PIB)	CRECIMIENTO DEL PIB
1990	13,3%	3,3%
2000	15,9%	5,4%
2010	15,8%	5,8%
2011	17,3%	6,2%
2012	17,5%	5,3%
2013	16,6%	4,0%
2014	16,5%	1,8%
2015	17,3%	2,3%
2016	17,1%	1,7%
2017	17,1%	1,2%
2018	18,0%	3,7%
2019	17,6%	1,0%
2020	16,1%	-5,8%



Fuente: Elaboración propia en base a: Datos entre 1930-1987 Díaz et. al (2004).
 Datos entre 1988-2021: Serie Original del Banco Central de Chile.

REFERENCIAS

Agencia de Calidad de la Educación. PISA 2018, Entrega de Resultados.

Asociación de Bancos (2018). Crédito Hipotecario: Perspectiva internacional. Abif Informa, N°122. Agosto 2018.

Banco Central de Chile (2000) Política Monetaria del Banco Central de Chile: Objetivos y transmisión.

Banco Central de Chile (2001) Balance Estructural: La base de la nueva regla de política fiscal chilena.

Banco Central de Chile (2019) Informe de Política Monetaria. Junio de 2019.

Banco Central de Chile (2019) Informe de Política Monetaria. Diciembre de 2019.

Banco Central de Chile (2020) “La política monetaria del Banco Central de Chile”.

Banco Central de Chile (2021) Informe de Política Monetaria. Junio de 2021.

Céspedes, L. (2010) Experiencia de Regímenes Cambiarios en Chile. Banco Central de Chile.

Cortazar, René (2021). “El gran desafío: La nueva constitución”.

De Gregorio, José (2005) “Crecimiento económico en Chile: Evidencia, Fuentes y Perspectivas”. Centro de Estudios Públicos , Vol. 98.

Díaz, L., R. Lüders, y G. Wagner: “La República en Cifras”. Mimeo. Universidad Católica, 2004.

Dirección de Presupuestos (2007) Compromisos Fiscales y la Meta de superávit fiscal.

Dirección de Presupuestos (2020) Informe de Finanzas Públicas. Cuarto Trimestre 2020.

EMBI. JP Morgan. Serie Histórica. encontrado en <https://www.invenomica.com.ar/riesgo-pais-emb-i-america-latina-serie-historica/>

EPI (2020) Environmental Performance Index 2020. Yale Center for Environmental Law & Policy, Yale University., Center for International Earth Science Information Network, Columbia University. <https://epi.yale.edu/>

Instituto de Nutrición y Tecnología de los Alimentos (2006). La desnutrición infantil en Chile.

Lüders, Rolf. (2007) “Crecimiento económico de Chile. Lecciones de la historia”, Administración y Economía UC 64: 11-15.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia., y PNUD (2019). Evolución de la Pobreza: 1990-2017.

Ministerio del Medio Ambiente; “Estrategia Climática de Largo Plazo 2050”.

<https://cambioclimatico.mma.gob.cl/estrategia-climatica-de-largo-plazo-2050/descripcion-del-instrumento/>

OCDE (2017) Education at a Glance. OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en#page52

OCDE (2018) Chile: Economic Survey. Estudios Económicos de la OCDE.

OECD. El programa PISA de la OCDE. En: <https://www.oecd.org/pisa/39730818.pdf>

OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

PNUD (2020) El desarrollo humano y el Antropoceno. Informe de Desarrollo Humano.

PNUD (2017) Desiguales: Orígenes, Cambios y Desafíos de la Brecha Social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Perez Ruiz, E (2016). Outside the Band: Depreciation and Inflation Dynamics in Chile. IMF Working Paper.

Sapelli, Claudio. (2014). Desigualdad, Movilidad, Pobreza: Necesidad de una política social diferente. Estudios Públicos, Vol.134. pp. 59-94.

Schmidt-Hebbel (2006). El crecimiento económico de Chile. Publicado en: Cuadernos de Economía 2006, Banco Central de Chile.

Sustainable Development Report (2020) Ranking de Sostenibilidad de la Universidad de Cambridge 2020. <https://dashboards.sdgindex.org/rankings>

Desarrollo sostenible y la nueva Constitución

© Colegio de Ingenieros A. G.

Abril de 2022

Todos los derechos reservados.
Ninguna parte de esta publicación
puede ser reproducida sin la
autorización de los editores.

Diseño: Estudio Fig.1

COLOFÓN

Textos compuestos en las fuentes
FreightText Pro en sus variantes Book,
Book Italic y Semibold; Arboria en su
variante Bold.

Tapa impresa en cartulina sólida
de 240 g y páginas interiores en
Bond ahuesado de 106 g.

Impreso en Ograma



COLEGIO
DE INGENIEROS
DE CHILE A G

ingenieros.cl

colegio@colegiodeingenieros.cl

Santiago de Chile

