

PROPUESTA DE NUEVA CONSTITUCIÓN: RETROCESO DE LA LIBERTAD ECONÓMICA

- Diferentes estudios sobre la evolución de la libertad económica muestran una robusta correlación entre esta y el bienestar de la población.
- La propuesta constitucional implicará un mayor crecimiento del Estado que desplazará al sector privado y hará de nuestra economía una menos libre, con el consiguiente menor crecimiento económico y la disminución de oportunidades para los chilenos.
- Además, el texto declara a América Latina y el Caribe como zona prioritaria en sus relaciones internacionales, lo que podría terminar cerrando espacios de intercambio; debilita el resguardo de la propiedad privada y rigidiza el mercado laboral, todo lo cual reducirá los incentivos a la inversión y contratación.

A nivel mundial, diversas instituciones han desarrollado metodologías para medir el nivel de libertad económica de los países. Una de ellas es el Fraser Institute de Canadá, que presenta anualmente el Economic Freedom of the World¹ (EFW), un índice cuyo propósito es definir, medir y cuantificar a las instituciones y políticas públicas de un amplio grupo de países en relación con su aporte a la libertad económica.

Este índice se construye a partir del análisis de 42 indicadores que se encuentran agrupados en cinco áreas: tamaño del gobierno; estructura legal y derechos de propiedad; estabilidad de la moneda; libertad para el comercio internacional; y regulación crediticia, laboral y de los negocios.

De acuerdo a los resultados encontrados, en la medida en que se avanza en términos de libertad económica, disminuye el nivel de pobreza y aumenta la esperanza de vida al nacer y el ingreso per cápita de una nación. En línea con lo anterior, el reporte destaca que los países que se ubican en el cuartil superior en el ranking de libertad económica tuvieron un PIB promedio per cápita de US\$ 50.619 en 2019, mientras que los países del cuartil inferior tuvieron un PIB per cápita promedio de US\$ 5.911 (PPP constante US\$ de 2017).

¹ <https://www.fraserinstitute.org/economic-freedom/map?geozone=world&page=map&year=2019>

Cuestión similar sucede con la pobreza, donde en el cuartil superior solo un 1,8% de la población experimenta pobreza extrema², en comparación con el 27,2% en el cuartil más bajo. Finalmente, respecto a la esperanza de vida, en el caso de los países con mayor libertad es en promedio 80,3 años, en tanto que para los países menos libres es de 65,6 años. Estas tendencias se repiten en otros índices similares³.

En su última versión, que incluye 165 países, el ranking es encabezado por Hong Kong, seguido de Singapur y Nueva Zelanda. Chile lidera Latinoamérica (aparece en el lugar N°29) y Venezuela (N°165) es el de peor desempeño.

Lamentablemente, la propuesta constitucional, de aprobarse, nos hará retroceder en materia de libertad económica y probablemente también en los indicadores que miden el bienestar de la población ya mencionados. Por ello es necesario analizar con mayor detalle cómo el texto constitucional propuesto afecta la libertad económica en Chile.

1. CRECE EL TAMAÑO DEL ESTADO

Es evidente que la propuesta de nueva Constitución, tiene asociado un fuerte aumento del gasto público⁴. Dicho gasto deberá financiarse con mayores impuestos, lo que le quita recursos al sector privado, reduciendo los incentivos y el espacio para desarrollar nuevos proyectos, así como también la libertad para definir el destino de los ingresos generados.

Si las distorsiones que generará el financiamiento de esos gastos fuesen en beneficio de aumentar el crecimiento potencial de la economía, los beneficios de la propuesta constitucional podrían ser superiores a los costos. Sin embargo, parte importante de estos nuevos recursos irán a financiar ideas de discutible valor como:

- i) Creación de nuevas instituciones, tales como la Defensoría del Pueblo, la Defensoría de la Naturaleza, Sistemas Jurídicos Indígenas, Agencia Nacional de Protección de Datos, Consejo de la Justicia, Consejo de la Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional de Bioética, Tribunales Administrativos y Tribunales de Ejecución de Penas. Estos nuevos órganos requieren de gastos administrativos e infraestructura.

² Ingreso inferior a US\$1,9 al día.

³ Por ejemplo, de Heritage Foundation.

⁴ El estudio “Estimaciones del costo fiscal directo de la propuesta de Nueva Constitución” indica que el mayor costo anual se encuentra entre 9% y 14% del PIB.

- ii) Creación de empresas públicas tanto a nivel regional como municipal sin mayores restricciones que la de una autorización mediante una ley de quorum simple. Esto, además del gasto que tienen asociado, puede afectar y coartar fuertemente la libertad económica, sobre todo si estas empresas cuentan con un tratamiento legal privilegiado respecto a sus competidores privados.
- iii) Se consagra que Chile es un Estado “regional”, agregando que el Estado se organiza en entidades territoriales autónomas. El mayor costo para el cumplimiento de este derecho contempla el aumento de presupuesto a los gobiernos regionales para su funcionamiento y la posibilidad de emitir deuda, entre otros.

A lo anterior, se suma que el Presidente de la República pierde la iniciativa exclusiva de la que goza en materias de gasto público, por lo que se debilita la disciplina fiscal la que, aun pese a las restricciones que hoy existen en materia de gasto y deuda fiscal, se ha ido deteriorando y con un nuevo marco constitucional más laxo, hará todavía más difícil mantener el equilibrio macroeconómico.

2. PRECARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Uno de los elementos centrales para la libertad económica es el resguardo de la propiedad privada y, en este sentido, se observa un grave debilitamiento en su protección, debido a una serie de elementos, dentro de los que destacamos algunos de los más relevantes:

- i) La propuesta señala que, en caso de una expropiación, se deberá indemnizar en base a un “justo precio”, concepto indeterminado que deberá ser resuelto por las mayorías circunstanciales del Congreso y ante un conflicto, por los tribunales que la ley establezca al efecto y no por los tribunales ordinarios como señala hoy la Constitución vigente. En cambio, hoy se reconoce que la indemnización corresponde al daño patrimonial efectivamente causado.
- ii) Tampoco se incorporaron elementos esenciales del debido proceso relativo al pago de la indemnización: a) el pago al contado y b) en dinero efectivo, cuando no haya acuerdo distinto de las partes. Por el contrario, se establece que se pagará en forma previa a la toma de posesión material, sin especificar el método, que nuevamente queda al legislador definir.
- iii) Se excluye la protección constitucional de la propiedad industrial, que hoy se encuentra reconocida y que cobra importancia en economías que se diversifican y se basan en el conocimiento.

Así como se debilita el derecho de propiedad en el régimen general, la propuesta fortalece la propiedad indígena estableciendo que “la propiedad de las tierras

indígenas goza de especial protección”, generando una discriminación en el resguardo de este derecho entre los chilenos.

En este sentido, también precariza los derechos de propiedad de los chilenos no indígenas al señalar que los pueblos y naciones indígenas tienen “derecho a utilizar los recursos que tradicionalmente han usado u ocupado”; y porque se les reconoce “el uso tradicional de las aguas situadas en territorios indígenas o autonomías territoriales indígenas”, sin explicitar cómo se harán valer esos derechos.

Por último, los cambios en el tratamiento jurídico que tendrán los derechos que habilitan la exploración, explotación y uso, entre otros, del agua y sustancias minerales son relevantes y constituyen un retroceso en términos de atracción de inversiones y bienestar de la población.

En el caso del agua, la propuesta descarta brindar la protección del derecho de propiedad sobre el permiso que otorgará la autoridad sobre ella, transformándolo en un título precario, y esencialmente revocable y además intransferible. En el caso de las minas, aun cuando se reitera el dominio estatal actual, la propuesta guarda silencio sobre cómo será el régimen para la exploración y explotación privada de las sustancias mineras, de manera que la protección de la que hoy gozan los inversionistas -a través de concesiones mineras, otorgadas por lo demás por el Poder Judicial, amparadas constitucionalmente con el derecho de propiedad-, también sufre un retroceso. Basta un cambio vía ley de quorum simple al régimen legal actual para precarizar la protección que ya no contará con resguardo constitucional.

Siendo el sector agrícola y minero claves para la economía, si los inversionistas no tienen certeza sobre el acceso en un horizonte largo de tiempo a estos recursos, cuesta imaginar que se tome el riesgo de desarrollar proyectos de largo aliento.

3. DEBILITAMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO

En toda nación, para garantizar el Estado de Derecho, se requiere de un Poder Judicial independiente del poder político. En el texto propuesto, este último tendrá mayor injerencia en la designación de jueces, lo que finalmente se traduce en una menor independencia del Poder Judicial.

Por otro parte, el riesgo de captura por parte de grupo de intereses especiales, también debilita el Estado de Derecho. Al romper la igualdad ante la ley -entregando un trato preferencial o una sobre representación, en distintas organizaciones, a los

pueblos indígenas- entre otras, se abren espacios de captura del Estado por aquellos grupos de interés, dejando reducido el interés general.

4. RIGIDIZACIÓN EN LA REGULACIÓN LABORAL

En cuanto a la eficiencia regulatoria, la propuesta constitucional también resta libertad al desarrollo del sector privado al rigidizar excesivamente aspectos relevantes en materia laboral y exacerbar el derecho a huelga sin límites.

- i) Si bien se reconoce el derecho a formar y ser parte de un sindicato, a la negociación colectiva -ramal, sectorial e incluso territorial- y a la huelga, en dicha negociación la titularidad del derecho queda exclusivamente en manos de las organizaciones sindicales, siendo por tanto estas las únicas representantes oficiales de los trabajadores ante el empleador. De esta manera, se crea una obligación de carácter constitucional a la sindicalización, la misma que al día de hoy solo atrae a cerca del 10% de los trabajadores del país.
- ii) La propuesta constitucional garantiza el derecho a huelga de los trabajadores y de organizaciones sindicales, quedando a su arbitrio la determinación del ámbito de intereses de la misma. Al sacarlo del ámbito de la negociación colectiva, presumiblemente aumentará la conflictividad en la relación empleador-trabajador.

Las únicas limitaciones que tendrá la huelga son en caso de tratarse de servicios esenciales cuya paralización pudiera “afectar la vida, salud o la seguridad de la población”⁵. Cabe preguntarse cómo se aplicará ese criterio. Por ejemplo, una huelga en la industria de los medios de pago, tendría un impacto significativo en el diario vivir de las personas, pero ¿compromete la vida, salud o seguridad de la población?

5. RETROCESO EN COMERCIO INTERNACIONAL

La propuesta de nueva Constitución establece que nuestro país declara a América Latina y el Caribe como zona prioritaria en sus relaciones internacionales. Asimismo, se compromete con el mantenimiento de la región como una zona de paz y libre de violencia; impulsa la integración regional, política, social, cultural, económica y productiva entre los Estados, y facilita el contacto y la cooperación transfronteriza entre pueblos indígenas.

⁵ Artículo 47.7 de la propuesta.

Lo anterior restringe el igual acceso a todos los mercados, al declarar ciertos mercados como prioritarios. Ello es un retroceso respecto a la exitosa estrategia de integración económica de Chile y lo debilita para avanzar hacia mayores espacios de integración con el mundo en su conjunto.

EVITAR RECORRER EL CAMINO DE NUESTROS VECINOS

Diferentes estudios sobre la evolución de la libertad económica muestran una robusta correlación entre esta y el bienestar de la población, por lo cual es necesario evaluar la propuesta de nueva Constitución y dimensionar su impacto sobre este ámbito.

Los costos asociados a la pérdida de libertad económica que implicaría la implementación de la nueva Constitución suponen un retroceso importante en la calidad de vida de las personas. La experiencia de países como Venezuela -que en 1970 se ubicaba como el 13er. país más libre según el ranking de la Fraser Foundation- o Argentina, que en 2000 se ubicaba en el puesto 37 y hoy se ubica en el lugar 153 en la misma medición, nos recuerdan que ella es esencial para generar progreso material para la sociedad. Perderla sería un retroceso importante en las posibilidades de mejorar las condiciones de vida, sobre todo de los más vulnerables.