

INFORME ACTUALIDAD ECONÓMICA

Elementos para el Debate de la Constitución Económica

CONTENIDOS:

**“Constitución y Economía:
¿Cuáles son los temas que
discutirá la Convención?”**

Daniel Goya, Ph.D.

**“La Constitución y el
Desarrollo Económico”**

Ana María Vallina, Ph.D.

**“Nueva Constitución y
Pensiones”**

Claudia Albertini

**“Banco Central:
Autonomía y Objetivos.”**

Rodrigo Navia, Ph.D.

Editores:

Soledad Cabrera, Mg.

Rodrigo Navia, Ph.D.

EDITORIAL

Esta edición del Informe de Actualidad Económica se centra en la revisión de diferentes temas, los cuales se espera estén presentes en la discusión de la redacción de la nueva constitución.

En el primer artículo denominado “Constitución y Economía: ¿Cuáles son los temas que discutirá la Convención?”, Daniel Goya revisa brevemente las principales discusiones sobre aspectos económicos que ocurrirán durante el funcionamiento de la Convención Constitucional como: el rol subsidiario del Estado y derecho de propiedad, derechos sociales, medioambiente, sistema político, Banco Central, entre otros. Explica las principales críticas realizadas a la Constitución actual en términos de sus posibles limitaciones sobre la economía y comenta algunas de las propuestas que han sido mencionadas como alternativas. Complementario a lo anterior, Ana María Vallina, en su artículo denominado “La Constitución y el Desarrollo Económico”, revisa algunos temas a ser considerados en la discusión como: el derecho a la educación y a la salud, la libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de afiliación, propiedad de los recursos naturales, medioambiente, derecho de propiedad entre otros. También dedica parte de su artículo a mencionar temas asociados a la competencia y transparencia

Por su parte, Claudia Albertini concentra su análisis en el tema del sistema de pensiones. Comienza su artículo “Nueva constitución y pensiones” indicando que la Constitución actual no se refiere directamente al tema de las pensiones y realiza una revisión general de la situación actual del tema en Chile. Posteriormente plantea los distintos escenarios posibles en la redacción de la nueva constitución, dadas las opiniones vertidas por los constituyentes electos, los que consideran como posibilidad: i) no establecer una rigidez del tema de pensiones en la constitución, ii) reemplazar el sistema de capitalización individual por el de reparto o cuentas nocionales y iii) un sistema mixto.

Finalmente, en el artículo “Banco Central: Autonomía y Objetivos”, Rodrigo Navia realiza una revisión histórica de la autonomía del Banco Central. Con respecto a este concepto, explica cómo se plasma a través de la fijación de los objetivos de la Política Monetaria y el uso de instrumentos disponibles para lograr dicho objetivo. También menciona como contribuye a ésta la designación de las autoridades del Banco Central. Plantea que es relevante que el objetivo del instituto emisor este acorde a una variable que pueda ser influida por éste a través de la política monetaria.

Constitución y Economía: ¿Cuáles son los temas que discutirá la Convención?

Daniel Goya, Ph.D.

Este artículo repasa brevemente las principales discusiones sobre aspectos económicos que ocurrirán durante el funcionamiento de la Convención Constitucional. Parte por explicar las principales críticas que se le hacen a la actual Constitución en términos de sus posibles limitaciones sobre la economía, y comenta someramente algunas de las propuestas que han sido mencionadas como alternativas.¹ Luego repasa otros temas menos centrales, pero que sin duda serán parte del debate. A lo largo del documento se entregan referencias para los interesados en profundizar en algún tema.

Rol Subsidiario del Estado y Derecho de Propiedad

La idea del “rol subsidiario del Estado” (que no está planteado explícitamente en la Constitución) viene originalmente de la Doctrina Social de la Iglesia Católica, y plantea que el Estado solo debiese intervenir cuando algo no puede ser resuelto por las “organizaciones intermedias”. La Constitución de 1980 comienza de la siguiente forma:

Artículo 1°.- Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

¹ Me mantendré lejos de los debates sobre el modelo de Estado, principios constitucionales, democracia y formas de participación, la relación entre poder económico y poder político, etc.

² La existencia de este principio y sus reales implicancias son un tema de debate jurídico, ver por ejemplo la revisión en García y Verdugo (2015). La que se describe aquí es la interpretación del

O sea, luego de decir que las personas nacemos libres e iguales, y que la familia es el núcleo de la sociedad, se garantiza la autonomía de los “grupos intermedios” para “cumplir sus propios fines”. Implícitamente, estas líneas implican que si un actor privado está interesado en desempeñar un rol, este podrá hacerlo y tendrá preferencia en relación al Estado.²

Estrechamente relacionado con esto, el artículo N°19, sobre los derechos, dedica más de 700 palabras a describir el derecho de propiedad, mientras para cada uno de los otros 25 derechos mencionados, dedica, en promedio, 140 palabras. Para entender esta asimetría hay que situarse en el contexto histórico en que se forjó la actual Constitución y comprender los objetivos de sus redactores: se escribió con la Guerra Fría de fondo, y unos años después del derrocamiento del gobierno de Salvador Allende con el golpe de Estado de 1973. La razón de dar preeminencia a los privados por sobre el Estado desde el artículo primero, y la relevancia dada al derecho de propiedad, se explican porque el objetivo era minimizar la probabilidad de que el Estado adquiriera un rol predominante en la economía en detrimento de la iniciativa privada.

El principio de subsidiariedad, junto con el énfasis dado a los derechos asociados con la iniciativa privada y ciertas restricciones impuestas a la participación del Estado en la economía representan lo que a veces es denominado como “Constitución económica”: un conjunto de reglas y principios que desde la Constitución privilegian cierta forma de funcionamiento de la economía (ver Martín-Retortillo, 1991). En términos de las “variedades del capitalismo” de Hall y Soskice (2001), podríamos decir que la Constitución promueve una versión (bastante fuerte) de lo que podríamos denominar el modelo norteamericano, con un énfasis en lo individual, en detrimento de lo que podríamos llamar, de forma simplificada, el modelo

“Estado abstencionista” de la subsidiariedad, que es la que ha primado en la práctica en la interpretación de la Constitución y en el diseño de políticas económicas (ver Viera, 2014).

Otra dimensión del concepto de subsidiariedad, menos discutida, es la relativa a la distribución de atribuciones entre el gobierno central y los gobiernos locales.

europeo, con un mayor rol de lo colectivo y una mayor preocupación por la justicia social.

Es innegable que el país ha alcanzado logros económicos notables en las últimas décadas. Entre 1990 y 2017 la pobreza de ingresos cayó del 39% al 9% de la población (según datos de la encuesta Casen), el producto interno bruto per cápita pasó de USD 5.900 a USD 14.700 (en dólares constantes de 2010, datos del Banco Mundial), y hubo avances importantes en otras áreas como vivienda, salud, y acceso a bienes por parte de amplios grupos de la población. Por otra parte, durante esas décadas se produjo un grave daño medioambiental (volveré a este punto más adelante), y se fue incubando el malestar social que estalló en 2019. Las causas de la crisis son múltiples y no es el caso analizarlas aquí, excepto en lo que tiene relación con el concepto de subsidiariedad y con la tensión entre el derecho de propiedad y otros derechos (para una mirada más amplia, ver Araujo, 2020; y la advertencia en PNUD, 2017). Por dar algunos ejemplos, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional un fondo de compensación solidario entre los sistemas públicos y privados de salud; el fortalecimiento del Sernac; la eliminación del multirut, y aspectos relativos a la negociación colectiva y a reformas educacionales (sobre lo último, ver Salazar, 2020). Algunas cosas rayan en lo insólito, por ejemplo, se alegó inconstitucionalidad de re-concursar los cargos de directores de establecimientos educacionales, como parte de un proceso de mejora de calidad, por ser ellos “dueños” de sus cargos; y se declaró inconstitucional que la Dirección de Aguas pueda llamar a la fuerza pública cuando se intervienen ilegalmente cauces naturales de agua. La sola amenaza de que algo eventualmente sea declarado inconstitucional ha jugado un rol importante en las discusiones legislativas. Por ejemplo, en la discusión de la reforma tributaria ocurrida en 2014-2015, se argumentó que la cláusula general antielusión sería inconstitucional (Saffie, 2015), y actualmente se debate la constitucionalidad de ciertos aspectos de la propuesta de reforma al sistema de pensiones que está en el Congreso.

³ Pueden consultarse discusiones sobre la “función social de la propiedad” en Sierra (2016) y Escobar y Vergara (2020).

La tensión entre distintos derechos puede apreciarse en dimensiones que no tienen que ver con los derechos sociales o lo tributario, que suelen dominar la discusión. Por ejemplo, la existencia de límites a la propiedad de los medios de comunicación, para proteger el derecho a ser informados de manera plural, fue declarado inconstitucional por considerarse contrario a la libre iniciativa económica (Viera, 2014). Es fácil ver cómo una concentración excesiva de los medios de comunicación puede tener graves efectos negativos, entre otras cosas, en el sistema político y en el funcionamiento de los mercados.

¿Es lógico pensar que normas que busquen evitar la elusión tributaria, la concentración de los medios de comunicación, la intervención ilegal de caudales de agua, o que promueve el cambio de directores de escuelas por otros mejores, o la introducción de solidaridad en el sistema de salud, atenten contra el bien común? Estos ejemplos muestran cómo las normas diseñadas para evitar un rol excesivo del Estado se fueron interpretando de manera que en muchos casos se ha privilegiado a las empresas y los intereses de sus propietarios por sobre el correcto funcionamiento de los mercados e incluso actuar contra el bien común; el privilegiar el derecho a la iniciativa económica por sobre otros derechos fundamentales puede atentar contra la idea de la “función social” de la propiedad.³

¿Cuáles son las alternativas con respecto al principio de subsidiariedad y al rol de la propiedad privada? Sobre la propiedad privada, al revisar tanto los debates entre expertos como la opinión de la sociedad (ya sea manifestada en encuestas, en las opiniones de la mayoría de los constituyentes electos, o en hitos como los encuentros constitucionales convocados por el gobierno de Bachelet) se aprecia que no existe un interés en debilitar el derecho de propiedad, que es fundamental para el funcionamiento de una economía de mercado.⁴ Más bien, lo que se busca es que cumpla efectivamente con su función social, y no tenga preeminencia sobre otros derechos, evitando la ocurrencia de situaciones como las descritas en los

⁴ Donde sí es probable que haya cambios es en relación a los derechos de aprovechamiento de aguas.

párrafos anteriores. También se ha propuesto reducir el nivel de detalle de este derecho en la Constitución y dejar ciertos aspectos a nivel de ley. Por último, es posible que se discutan formas de propiedad que no aparecen en la Constitución actual, como la propiedad cooperativa, y que existan consideraciones especiales sobre los bienes comunes.

Sobre la subsidiariedad, que desde el artículo 1º irradia hacia todo el resto del texto y promueve una interpretación que privilegie lo privado por sobre lo público, incluso académicos que en ningún caso podrían considerarse “radicales” recomiendan la eliminación del inciso tercero de este artículo, por la forma en que restringe el espectro de posibles políticas públicas (ver por ejemplo Correa, Escobar y Eyzaguirre, 2020). Un mayor rol del Estado en lo relativo a derechos sociales no debiese ser visto como algo riesgoso o preocupante. Para estándares internacionales, lo acotado del rol del Estado en Chile es una excepción; el nivel de ingresos del país es perfectamente compatible con un mayor rol del Estado;⁵ y si bien siempre hay espacio para aumentar la eficiencia, las declaraciones altisonantes sobre la ineficiencia del Estado en nuestro país son más bien un eslogan que no se condice con lo que muestran los datos.⁶ Además, ha existido cierto sesgo en las discusiones públicas en nuestro país, donde se ha enfatizado el riesgo de las fallas del Estado y se ha minimizado el rol de las fallas de mercado, yendo incluso contra la evidencia y la teoría económica.

Derechos Sociales

Una parte de la discusión sobre derechos es sobre qué debería estar garantizado como derecho por la Constitución, y otra sobre la forma en que ocurre la provisión de los bienes y servicios asociados a esos derechos. Esto último tiene una estrecha relación con lo discutido arriba: la Constitución actual da prioridad a la provisión por parte de privados, dificultando incluso el fortalecimiento de los sistemas públicos, ya que el

hacerlo puede interpretarse como discriminatorio contra los privados.

Sobre la forma de provisión asociada a los derechos sociales, como argumentan Repetto y Sanhueza comentando el capítulo de Correa et al. (2020), es importante que la Constitución sea efectivamente neutra, sin imponer restricciones al proceso político que promuevan una forma específica de proveer los bienes y servicios asociados a los derechos. En Sanhueza y Eyzaguirre (2020) se discuten propuestas alternativas sobre Constitución y derechos sociales, incluyendo la de definir al país como un Estado Social de Derechos. Sobre qué derechos se garantizan, existe una tensión entre las crecientes exigencias de la sociedad sobre lo que se considera una vida digna y los derechos que el Estado debiera garantizar, y las inevitables restricciones fiscales. Es evidente que simplemente escribir una lista de derechos garantizados en la Constitución no asegura su cumplimiento en la práctica, pero si entrega lineamientos sobre a qué aspira la sociedad. Es importante evitar la judicialización de la exigencia de derechos, tal vez con alguna institucionalidad socialmente legítima—no exclusivamente técnica—que permita a la sociedad determinar cuál es el nivel exigible de derechos, cómo priorizarlos, y su relación con el sistema tributario y las restricciones disponibles. Por último, hay una serie de derechos “nuevos” que posiblemente entren a la discusión, como el derecho al olvido y los neuroderechos.

Medioambiente

Un área con una importante tensión entre derechos que suele definirse caso a caso en tribunales es lo relativo al medioambiente. Si bien en el papel la Constitución plantea derechos ambientales importantes y mecanismos para protegerlos, en la práctica, estos suelen ser relegados a un segundo plano para priorizar el crecimiento económico (ver Galdámez, 2017).

⁵ Por poner un ejemplo, el National Health System del Reino Unido, el primer sistema de salud público universal y gratuito, se creó en 1948, cuando el país tenía un PIB per cápita de US 10,750 (en dólares de 2011), nivel superado por Chile en 1991 (valores según la base de datos del Proyecto Maddison).

⁶ Ver, por ejemplo, Alfonso et al. (2020), que ubica a Chile como uno de los países OECD más eficientes en su gasto público, y los datos del World Governance Index (WGI), donde Chile está en el 20% de países con mejor percepción de calidad de sus servicios públicos.

La discusión sobre el medioambiente se ha dado al menos desde la publicación de “Los límites del crecimiento” en 1972 (un reporte desarrollado por un equipo del MIT a pedido del Club de Roma, ver Meadows et al., 1972). Sin embargo, solo recientemente el grueso de la sociedad y los gobiernos comenzó a entender la gravedad de la crisis y sus posibles implicancias. En un país como Chile, con gran parte de su población expuesta a riesgos asociados al cambio climático, y con una economía que depende en buena medida de la exportación de recursos naturales, es más crítico comprender la situación y tomar acciones. En nuestra región hay situaciones dramáticas, como la escasez hídrica o lo que ocurre en Quintero-Puchuncaví, donde se ha dañado de forma irreversible la salud de varias generaciones.

Ya no se debería pensar en un *tradeoff* entre economía y medioambiente: sin medioambiente no hay economía. Nuestro conocimiento sobre estos temas es mucho mayor al que había en las décadas anteriores, y se puede calcular, por ejemplo, el PIB ajustado por la degradación ambiental y la pérdida de stock de recursos naturales no renovables. Incluso desde una perspectiva puramente económica, al considerar las implicancias de largo plazo e internalizar las externalidades, se puede concluir que muchas actividades “rentables” no lo son realmente.⁷

A nivel constitucional, es esperable que el medioambiente y la preservación de la biodiversidad pasen a tener un rol más central, posiblemente que sean considerados en las “bases de la institucionalidad”, los artículos iniciales en función de los cuales se interpreta el resto del texto. Es posible que se discuta la posibilidad de que el medioambiente sea sujeto de derechos. Se necesitan también nuevas formas de diálogo entre las actividades productivas y las comunidades, con mayores espacios de participación y democracia en la toma de decisiones con impactos ambientales y sociales. El manejo de los recursos naturales debe apuntar realmente al bien común, esto es especialmente importante en el caso del agua, donde

es esperable que haya cambios en términos de asegurar su consumo, mejorar la gestión de las cuencas, y posiblemente en relación a los derechos de agua (ver por ejemplo Repetto, Sanhueza y Valdés, 2020).

Estos cambios deben tomarse como oportunidades en la dimensión económica: el futuro de la economía está en las actividades “verdes”, y el éxito del país en energías renovables no convencionales ayuda a visualizar con más claridad estas posibilidades.

Sistema Político

Si bien puede parecer no tan directamente relacionado con lo económico, el sistema político puede ser el principal determinante de que existan o no políticas de largo plazo. En particular, la duración de los períodos de gobierno (especialmente cuando hay un fuerte presidencialismo), y la distribución de poder entre ejecutivo y legislativo.

En ciertas áreas, como políticas de educación, o de innovación y desarrollo productivo (y otras menos relacionadas con la economía, como delincuencia), las políticas públicas que apuntan a los problemas de fondo pueden tomar décadas en mostrar resultados. Con elecciones muy frecuentes, y un poder ejecutivo que concentra mucho poder, pero tiene poco tiempo para actuar, existen incentivos para la implementación de medidas efectistas que busquen ganar la próxima elección, en detrimento de políticas con costos de corto plazo y resultados de largo plazo.

El sistema actual también tiene el riesgo de fuertes cambios de énfasis de las políticas cada cuatro años, lo que también dificulta el desarrollo de las políticas que necesitan tiempo para lograr resultados. La falta de una estrategia de innovación a nivel nacional es un ejemplo de esto: han existido estrategias en el papel, pero en la práctica las políticas han sido erráticas.

La crisis de 2019-2020 mostró otra debilidad del sistema actual: no tiene válvulas de escape ante crisis profundas, a diferencia de lo que ocurre en sistemas con un rol más importante del parlamento.

⁷ Ver por ejemplo el trabajo de Broner, Bustos y Carvalho (2012), donde muestran que los países pueden tener ventaja comparativa

en ciertos bienes solo debido a una insuficiente regulación ambiental (es decir, no tienen realmente ventaja comparativa; no están internalizando las externalidades).

La distribución de poder entre gobierno central y las regiones es otro tema que se tendrá que discutir, especialmente en el contexto del nacimiento del cargo de Gobernadores Regionales con pocas atribuciones. Algo que se considera un factor positivo del centralismo es su contribución a los equilibrios fiscales, pero no ha logrado buenos objetivos en términos de un desarrollo equitativo de los territorios (Correa y Rodríguez, 2020).

Banco Central

Ha habido bastante preocupación con respecto a la autonomía del Banco Central (BC). La principal crítica que se hace a la situación actual del BC tiene que ver con sus objetivos, más que con su autonomía.⁸ Chile fue de los países pioneros en establecer la autonomía del Banco Central, así como en adoptar un modelo de metas de inflación, y es evidente el gran éxito que se ha tenido en el control de precios. La crítica con respecto a los objetivos apunta a que el BC no tiene objetivos explícitos relativos a temas como el nivel de actividad económica o el nivel de empleo, algo que es frecuente en otros países, y que, al no existir, se correría el riesgo de que el interés en cumplir los objetivos de inflación genere sobre-reacciones de la política monetaria que afecten negativamente a la actividad y el empleo. En la práctica, el Banco Central sí considera esos aspectos, pero no son parte formal de su mandato.

Recientemente el Presidente del BC, como parte de las presentaciones del último Informe de Política Monetaria, ha discutido el tema de los objetivos de los Bancos Centrales, mencionando por ejemplo los mandatos de las instituciones como la FED en Estados Unidos (contribuir a la estabilidad de precios, maximizar el empleo, y contener las tasas de interés), y el BC de Australia (contribuir a la estabilidad de precios, al empleo y “a la prosperidad económica y bienestar del pueblo australiano”). Para una mayor discusión sobre este tema, ver el artículo de Rodrigo Navia en esta misma edición.

Otros Temas

La iniciativa exclusiva presidencial para propuestas que impliquen gasto fiscal, si bien es valorada por su contribución a los equilibrios fiscales, no es lo predominante en los países desarrollados. Este tema debe considerarse en conjunto con la distribución del poder entre el ejecutivo y el parlamento. Una de las posibles alternativas en relación a esto es que toda iniciativa que implique gasto venga aparejada de su financiamiento (ver Rodríguez y Vergara, 2020).

Relacionado con lo anterior, ha habido propuestas respecto a “constitucionalizar” la regla fiscal de balance estructural. Si bien la intención de fondo es buena, el establecer en la Constitución normas de este tipo podría tener implicancias similares a las del principio de subsidiariedad, en el sentido de establecer límites técnicos al proceso político que produzcan tensiones sociales.

Lo relativo a la economía del cuidado es un tema “nuevo” (siempre ha existido, pero entró a las discusiones económicas de forma reciente) que sin duda será considerado en la discusión constitucional. Incluso el Banco Central entró a la discusión, estimando que el valor del trabajo no remunerado en los hogares durante 2020 representó el 26% del PIB (Banco Central, 2021).

Las condiciones establecidas por la Constitución para la creación y operación de empresas públicas establecen restricciones a la implementación de políticas de desarrollo productivo con una mirada de largo plazo. La prohibición de asignación de impuestos a fines específicos imposibilitó la propuesta hecha en 2005 de que lo recaudado por el impuesto específico a la minería fuera directamente a un fondo que impulsara la innovación. La lógica detrás de esto era invertir las rentas de un recurso no renovable en la generación de capacidades productivas permanentes. En términos más generales, la forma en que la ciencia y la tecnología entran a la Constitución también podría ser un tema a discutir. Ortiz (2021) presenta una amplia revisión sobre cómo las distintas constituciones del mundo abordan lo relativo a ciencia, tecnología, innovación y

⁸ Existen propuestas de *reducir* su autonomía, pero no de eliminarla.

emprendimiento, considerando, por ejemplo, los derechos asociados, la obligación de que se legisle sobre ciertos temas, y aspectos de la institucionalidad.

Comentarios Finales

A los lectores interesados en profundizar, recomiendo los volúmenes editados por Sierra (2016), Bassa, Ferrada y Viera (2020), y Valdés y Vergara (2020), donde se discuten muchos de los temas tratados aquí. Los cambios a la Constitución no resolverán automáticamente los problemas sociales y económicos que enfrenta el país hoy en día, pero probablemente son un primer paso en un proceso de cambios que se desarrollarán durante esta década y la próxima. Existe en parte de la población el temor a cambios radicales al sistema económico, que en mi opinión no se justifican. Me atrevo a asegurar que Chile continuará siendo una economía de mercado, donde la iniciativa privada jugará un rol central, pero se transitará hacia un Estado del Bienestar, con un mayor rol público en lo relativo a servicios sociales; con mercados más competitivos y que funcionen mejor; con un sistema político que pueda hacerse cargo de esas transformaciones; y con un correcto equilibrio entre la actividad económica y el bienestar social, que evite nuevos “estallidos” y permita que las generaciones futuras vivan en un país más justo y que resguarde su biodiversidad y los equilibrios medioambientales.

Referencias

Afonso, A., Jalles, J. T., & Venâncio, A. (2020). *Government Spending Efficiency, Measurement and Applications: A Cross-country Efficiency Dataset*. REM Working Paper, 0147-2020.

Araujo, K (Ed.) (2019). *Hilos tensados. Para leer el octubre chileno*. Santiago: USACH.

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

Bassa, J.; Ferrada, J.C.; Viera, C. eds. (2019). *La Constitución que queremos*, Santiago, Lom ediciones.

Broner, F., Bustos, P., & Carvalho, V. M. (2012). *Sources of comparative advantage in polluting industries* (No. w18337). National Bureau of Economic Research.

Correa, P., Escobar, L. & Eyzaguirre, S. (2020). Estado subsidiario y estado empresario. En Valdés, R., & Vergara, R. (Eds.). *Aspectos económicos de la Constitución : Alternativas y propuestas para Chile*. Fondo de Cultura Económica.

Escobar L. & Vergara R. (2020). La propiedad privada. En Valdés, R., & Vergara, R. (Eds.). *Aspectos económicos de la Constitución : Alternativas y propuestas para Chile*. Fondo de Cultura Económica.

Eyzaguirre S. & Sanhueza, C. (2020). La Constitución y los derechos económicos y sociales. En Valdés, R., & Vergara, R. (Eds.). *Aspectos económicos de la Constitución : Alternativas y propuestas para Chile*. Fondo de Cultura Económica.

García, J. F., & Verdugo, S. (2015). Subsidiariedad: mitos y realidades en torno a su teoría y práctica constitucional. *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado*. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 205-225.

Galdámez Zelada, L. (2017). Medio ambiente, Constitución y tratados en Chile. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 50(148), 113-144.

Hall, P. A., & Soskice, D. (Eds.). (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. OUP Oxford.

Martín-Retortillo Baquer, S. (1991). *Derecho Administrativo Económico, Tomo I. La Ley*: Madrid.

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens, W. W. (1972). *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad* (No. HC59. L42 1973.). fondo de cultura económica.

Bassa, J., Bórquez, Ferrada, J.C. & Viera, C. (Eds.). (2020). *La Constitución que queremos. Propuestas para un momento de crisis constituyente*. LOM Ediciones.

Ortiz, J. (2021). *Ciencia, Tecnología, Innovación y Emprendimiento en las Constituciones del Mundo*. Documento técnico del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación para el Desarrollo.

PNUD (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Repetto, A., Sanhueza, C. & Valdés, R. (2020). Agua y minería en la nueva Constitución . En Valdés, R., & Vergara, R. (Eds.). *Aspectos económicos de la Constitución : Alternativas y propuestas para Chile*. Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez J. & Vergara R. (Eds.) (2020). Iniciativa presidencial exclusiva en materia de gasto público. En Valdés, R., & Vergara, R. (Eds.). *Aspectos económicos de la Constitución : Alternativas y propuestas para Chile*. Fondo de Cultura Económica.

Saffie, F. (2015). La constitucionalidad de la reforma tributaria. *Anuario de Derecho Público* 2015, 141-153.

Salazar, S. (2020). *Jurisprudencia Constitucional Sobre Los Derechos Educativos. Requisitos mínimos, límites y regulación*. Santiago: Tirant lo Blanch.

Sierra, L. (Ed.) (2016). *Propuestas Constitucionales*. La academia y el cambio constitucional en Chile. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

Valdés, R., & Vergara, R. (2020). *Aspectos económicos de la Constitución : Alternativas y propuestas para Chile*. Fondo de Cultura Económica.

Viera, C. (2019). Estado social como fórmula en la Constitución chilena. En Chia, E. A., & Quezada, F. (Eds.) (2015). *Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)*.

La Constitución y el Desarrollo Económico

Ana María Vallina, Ph.D.

Los desafíos que se presentan para el país con la Convención Constituyente son variados y multidimensionales. En primer lugar, los contenidos de esta Constitución que se realizará en forma colaborativa y pluralista, dado que los representantes elegidos representan variadas perspectivas, con una mirada independiente y de igualdad de género que se une a lo novedoso de este proceso para Chile. El equilibrio entre el consenso y el planteamiento de distintas miradas en un documento que permita el avance de nuestra sociedad. Posteriormente, es el matiz que se le dará al contenido, que tiene un abanico amplio de posibilidades en las cuáles puede haber puntos totalmente contrapuestos. La necesidad de llegar a acuerdos en conformar el marco legislativo del cual emanará la infraestructura normativa en que se desarrollarán todos los quehaceres del país. El equilibrio de esta carta magna implica ni tanto ni tan poco, ni demasiado rígida que no permita la adaptación a escenarios cambiantes ni tan etérea que no indique los rumbos fundamentales para progresar en forma armónica como país.

En primer lugar, se considerarán algunos conceptos legales que facilitarán el análisis y comentario de los temas económicos, dado que van señalando la visión de la sociedad y los frutos esperados que obtenga la sociedad del quehacer económico. Cabe destacar que los derechos fundamentales se reconocen como anteriores a la constitución, por lo que su consagración implica una garantía constitucional, por lo tanto, si hay alguna disparidad o diferencia se llama la colisión de derechos, los que se deben armonizar y ponderar debido a que todos tienen la misma protección, dado que se consideran fundamentales¹.

Asimismo, se considerará el concepto de constitución económica, para manejar con mayor claridad los temas

y por su relevancia, sin necesariamente considerar positividad o no a priori. En el derecho siempre se tiene un orden económico, que puede ser del ámbito público o privado. Son de orden privado aquellos que pueden originarse de una relación entre privados, no necesariamente la participación de un ente público, si aquella relación entre privados produce efectos en terceros o en la colectividad toda, como que puede impactar riesgo país o causar daño moral (moral hazard), entre otros posibles impactos². Aquellas normas de mayor jerarquía se incluyen en la constitución económica, que de acuerdo a Guerrero Becar (2020) son:

“el conjunto de normas de rango constitucional, que regulan los actores y los límites dentro de los cuales debe desenvolverse la actividad económica de un país, según las ideas fuerza del orden económico consensuado institucionalmente”;

consensuados con legitimidad democrática³.

Consecuentemente, para realizar un análisis pertinente sobre el contenido de las normas que deberían estar a nivel constitucional, se usará el concepto de desarrollo económico planteado por Sen, el cual especifica que:

“El conjunto de capacidades estaría formado por los distintos vectores de funciones entre los que puede elegir. Mientras que la combinación de funciones de una persona refleja sus logros reales, el conjunto de capacidades representa la libertad para lograrlos: las distintas

¹ Guerrero Becar, José Luis (2020). La Constitución Económica de Chile. Anuario Inion-Ran Rusia. V1, pp. 81-111, DOI: 10.31249/ekce/2020.00.05

² Guerrero Becar, José Luis (2020) La Constitución Económica Chilena. Bases para el cambio. DER Ediciones Ltda. Santiago de Chile, pp 139-147.

³ Ibid p.511

*combinaciones de funciones entre las que puede elegir esta persona*⁴.

El concepto de Sen parte desde la idea de libertad, pero una donde la persona está inserta en un contexto social y colectivo específico, no de una dimensión individual. Realiza el análisis de las carencias de las personas y cómo éstas les restan libertad. Entre estas carencias están las de educación, salud, nutrición, pero también la necesidad de que se les permita comerciar para poder tener un medio de vida o desarrollar una ocupación que le permita prosperar desplegando su potencial. La salud y la nutrición se requiere para que pueda estudiar y posteriormente, trabajar. La educación y salud le permiten cumplir a cabalidad sus deberes y derechos como ciudadano, tendiendo a mayor diálogo y estabilidad política. En cuanto a la educación de las mujeres, al igual que Todaro, manifiesta un doble impacto positivo, el desarrollo de su autonomía, pero además los hijos e hijas logran tener mejor salud.

Respecto a la participación del Estado, incluye temas de institucionalidad, pero considera que ésta es necesaria solo en el caso que el gobierno mejore la situación de las personas, es decir, los actos de corrupción, de ineficiencias inciden en un menor grado de desarrollo, por ello también destaca la necesidad de transparencia. Dentro de la presentación de los requerimientos para el desarrollo manifiesta que el hecho que otros se apropien de los beneficios de las personas, ya sea por remuneraciones por debajo de los aportes o de precios demasiado altos, en ese sentido, los poderes de mercado o concentración están en contra de lograr los niveles económicos que permitan mejorar las condiciones de vida de las personas.

Asimismo, al concepto de Sen, se incluye el concepto de desarrollo sustentable, que implica que las decisiones deben considerar los efectos intergeneracionales, no solo los que provocan sobre las actuales generaciones.

⁴ Sen, Amartya (2000) Desarrollo y libertad. Planeta, Barcelona. P. 100.

Los Temas en la Constitución

Con los principios y conocimientos considerados en la sección anterior se expondrán los temas y la forma u objetivos que se obtendrían de esa manera de presentarlos a la sociedad. No se pretende dar un listado o análisis exhaustivo, dado que todos los temas se pueden profundizar y porque el desarrollo es multidimensional, podría ser que alguna de las aristas no se incluya, entregando un análisis parcial, pero si las variables que se consideran más críticas.

En primer lugar, en los derechos fundamentales, atañen a aquellos que están en directa relación con los desarrollos de las capacidades. En ese sentido, tenemos el derecho a la educación y a la salud, que generan externalidades positivas por lo cual el óptimo social implica una mayor rentabilidad que la que entrega el mercado, necesitando la intervención del Estado para asegurar que el país pueda optar a mayores niveles de generación de valor en la economía y mejora de la calidad de vida. Que sean externalidades implica que la sociedad se beneficia por sobre la retribución que las personas obtienen por su mayor productividad, hay resultados laterales como mejor entendimiento y participación ciudadana. A nivel de pequeña infancia, se debe incluir la nutrición, dado que el desarrollo del cerebro requiere de la atención para que las oportunidades sean mayores a medida que las personas crecen. Chile mejoró considerablemente los niveles de salud por los programas en esta materia del Dr. Monckeberg, que ya en los años 1960s y 1970s había definido el problema como multidimensional e integral. Asimismo, las inversiones sociales de llevar agua potable a las poblaciones, incluso en pilotes en las plazas, que, aunque no llegaran a las casas, incrementó la esperanza de vida por la disminución de las epidemias. Fueron 2 áreas que se les dio más atención y recursos que otras áreas sociales.

Igualmente, la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de afiliación se relacionan con las capacidades de las personas de ser autónomas y les permiten poder conocer sus opciones, permitiéndole mayor capacidad de decisión.

Para poder tener la libertad de optar y desarrollar su potencialidad las personas necesitan que se reconozcan los derechos a la vida, a la igualdad ante la ley y la protección ante la ley del ejercicio de los derechos, así como de la presunción de inocencia y el debido proceso, como también de la protección del hogar, de su privacidad incluida la protección de los datos.

Considerando los recursos comunes, la propiedad de los recursos naturales que podrían ser explotados por el Estado o por concesiones, bajo condiciones que propendan a mejorar la calidad de todos los ciudadanos y ciudadanas. El agua es un recurso común, por lo cual se requiere modificar el actual régimen de aguas y considerar de responsabilidad del Estado mediante sus distintos estamentos, preocuparse de su existencia. Se observa actualmente que hay grupos urbanos y rurales que han disminuido su abastecimiento de este líquido necesario, con lo cual ha decaído su calidad de vida. En este respecto, igual se debe considerar el medio ambiente y la necesidad de privilegiar actividades amigables con el medio ambiente o, en su defecto, considerar alternativas para minimizar los efectos dañinos con el medio ambiente. Para aquellos recursos renovables, el Estado debería participar, al menos financieramente, en la generación de conocimiento para minimizar la posibilidad de su extensión. Al ser no recuperables desaparece su acceso a esos bienes y el país queda en una situación desmejorada y, en general, con deterioro del medio ambiente, el potencial de futura generación de recursos disminuye.

Con el objeto de que las personas puedan ir mejorando su situación, es necesario reconocer el derecho a la propiedad de las personas, incluidos los derechos de propiedad intelectual (propiedad industrial, propiedad intelectual propiamente tal y variedades de flora y fauna). Asimismo, es necesario reconocer el derecho de las personas a negociar, a ejercer una profesión, obtención de un trabajo y de ejercer actividades dentro del marco de la moral, la ética, lo legal y las buenas costumbres. Las personas requieren de condiciones para que puedan pensar en actividades que quieran ejercer en el largo plazo, para poder realizar sus elecciones, definir sus intereses a largo plazo e incrementar su calidad de vida propendiendo al bien

común. En este aspecto también se requiere asegurar un sistema de seguridad social para que reciban recursos durante su periodo de retiro; estas necesidades pueden ser complementadas y disminuir el estrés sobre el monto de recursos con una adecuada provisión de bienes públicos como obras públicas (buenas veredas que evite caídas y fracturas, por ejemplo), niveles de seguridad y orden para realizar las actividades fuera de la casa, sitios públicos de recreación, entre otros. Asimismo, asegurar bienes públicos como representación diplomática (que incluye la parte comercial), defensa provista por las fuerzas armadas, conocimiento para aumentar las opciones de las personas entre otras.

Organización Económica

Actualizar la organización del Estado, que en realidad se ha ido adecuando a las diferentes exigencias prácticamente con parches y, habitualmente se le han adicionado tareas sin entregar necesariamente recursos ni personal anexos.

En este ámbito se debería considerar la libertad empresarial, manifestando que mediante su desarrollo se permite el crecimiento de oportunidades de producción de bienes y servicios que permitan proveer de más opciones de empleo a las personas; cumpliendo que no sea contraria a la moral, al orden público y la seguridad nacional, respetando las normas y regulaciones. Estas actividades tienen que considerar la protección del entorno y de las comunidades más allá de sus accionistas, considerando los principios de responsabilidad organizacional. Asumiendo que las organizaciones privadas están cumpliendo con su objetivo social, el estado debería evitar el limitar su desarrollo con una participación que provoque competencia desleal, a no ser que se requiera mejorar el acceso a bienes y que se provean servicios.

Asimismo, el tema de la competencia se debería incluir a nivel constitucional, para que empresas de mayor tamaño no inhiban el desempeño de medianas y pequeñas empresas ni restrinjan el crecimiento de sus mercados. Se deben contemplar integración vertical, horizontal, así como la provisión de servicios complementarios de empresas relacionadas. En forma anecdótica, hay casos de empresas que presentan

propuestas de prestación de servicio, que finalmente utilizan estas empresas más grandes o ya establecidas, para lograr precios más bajos de proveedores habituales. No hay realmente un sistema que permita a las empresas menores poder defenderse de esta práctica, además, si existiera correrían peligro de no ser considerada por futuros negocios y conocer de la acción del uso de propuesta requiere que informalmente se pueda acceder a dicha información, lo cual puede tener una baja probabilidad. En este tema, a nivel de las leyes que implementan el sistema se debería entregar más atribuciones a la Fiscalía Nacional Económica (FNE), para realizar más investigaciones de oficio.

En temas de competencia desleal, sería altamente recomendable tener un Observatorio de Precios aplicados al comercio internacional, especialmente importaciones, y de aquellas que son de empresas relacionadas, actualmente son supervisadas en forma expost. Esto no sería materia constitucional, pero sí debería quedar como atribución de la FNE, o del Banco Central o del Servicio Nacional de Aduanas. El sistema para ver estos casos es complejo, especialmente para productos manufacturados, por lo cual las empresas privadas muchas veces inician el proceso cuando sus efectos negativos ya son irreversibles o nunca llegan a presentar la denuncia ante el sistema que preside la FNE.

La transparencia es un factor crítico para que las personas puedan conocer de las oportunidades, de la toma de decisiones y saber que no son discriminadas ante la ley. Por ello, el sector público debe seguir profundizando en este tema, incluyendo a municipalidades, empresas públicas, universidades y otros entes públicos en dicha materia. Asimismo, las grandes empresas, independiente de organización legal de la sociedad, tuvieran que publicar la información de manera similar a las obligaciones del sector público, como una manera complementaria a las leyes antimonopolios, para disminuir su eventual poder de mercado. Las mismas prácticas de transparencia deberían tener las organizaciones que proveen servicios relacionados con derechos sociales, como educación y salud.

Igualmente, en términos de dar las condiciones competitivas a todas las empresas, debería estar

incluida la necesidad de apoyar las empresas de menor tamaño con lo cual tiene menos acceso a la contratación de servicios, adquisiciones de algunos bienes o desarrollar actividades colaborativas, que podrían generar economías de escala de la industria o de ámbito. En términos de política comercial, hay una serie de instrumentos que se pueden adoptar orientadas al mercado, no a sistemas de protección que no han dado resultado en los países de América Latina, en variados intentos.

Respecto al Estado Subsidiario, dicho concepto se ha aplicado en forma exagerada y se han tenido situaciones con mal desempeño de privados, donde el Estado no ha tomado medidas paliativas ni correctivas en la medida del mal quehacer de las empresas. Como ejemplo, las colusiones que se han conocido o el desigual acceso al servicio de wifi. En ese sentido, sería conveniente dejar la Constitución de manera más neutra, permitiendo empresas privadas, mixtas y públicas, que en el caso que el Estado concesione o permita la presencia de privados en sectores relevantes para seguridad social o que representan fallas de mercado, la vigilancia y el monitoreo de estos mercados, buscando en el accionar y reformas legales el aumento del bienestar de las personas, no del poder corporativo.

Comentario Final

No cabe duda que la redacción de una nueva constitución es una tarea compleja, por lo que se debe tener mucha claridad en lo que significa lo que se escriba en ella y la orientación que se da. Lo tratado anteriormente no tiene todas las materias que se deben incorporar, como lo macroeconómico, y hay materias que son de ley o administrativas no de nivel constitucional. Sin embargo, incorporarlos permite ilustrar la idea a la que se hace mención.

Definitivamente, el trabajo de los constitucionalistas que van a apoyar a los convencionalistas va a ser ardua, como la del resto de Chile en conocer los alcances del texto que se va a redactar para decidir la opción que se elegiría en el plebiscito de salida.-

Nueva Constitución y Pensiones

Claudia Albertini.

Introducción

Una de las principales demandas que se escuchan para incorporar en la nueva constitución, tiene relación con las pensiones. Si bien, aún es muy temprano para saber qué dirá la nueva constitución respecto a esta materia, el siguiente artículo aborda los distintos escenarios que se podrían dar según las opiniones públicas de los constituyentes electos.

¿Qué es lo que dice la Actual Constitución?

La constitución actual no habla de pensiones, si señala en su artículo 19 numeral 18 el derecho a la seguridad social. Al respecto indica:

“Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervisará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.”

¿Qué es Seguridad Social?

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la Seguridad es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad de ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén familiar.

Por lo tanto, un sistema de pensiones es un componente de la Seguridad Social.

Tabla N°1: Resumen Sistema de Seguridad Social en Chile

Sistema de Salud	Fonasa Isapres	Acceso a la salud
		Licencias Médicas
		Subsidio pre y post natal
		Reembolso y compra de bonos
Seguridad Laboral	Mutuales	Atención de salud en caso de accidente o enfermedad laboral
		Pago de licencias médicas
		Pago de pensión de invalidez
Seguro de Cesantía	Administradora de Fondos de Cesantía (AFC)	Pago en caso de cesantía
Sistema de Pensiones	Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)	Administración de los fondos y pago de pensiones
	Instituto de Previsión Social (IPS)	
	Compañías de seguros	

Fuente: Elaboración propia.

Sistema de Pensiones en Chile

Los Sistemas de Pensiones tienen dos grandes objetivos:

- Evitar una caída demasiado brusca en el ingreso de una persona cuando deja de trabajar.
- Prevenir la pobreza en una edad avanzada cuando ya no existe capacidad de generar ingreso o esta capacidad está muy disminuida.

Para alcanzar estos objetivos, nuestro país basa su sistema en tres pilares (tal como recomienda el Banco Mundial):

Pilar no contributivo: Aquel pilar de prestaciones definidas, no capitalizado y administrado por el sector público. En nuestro país está constituido por la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS)

Pilar contributivo: Pilar capitalizado de contribuciones definidas y obligatorias sin ninguna redistribución, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). La contribución es de cargo del trabajador.

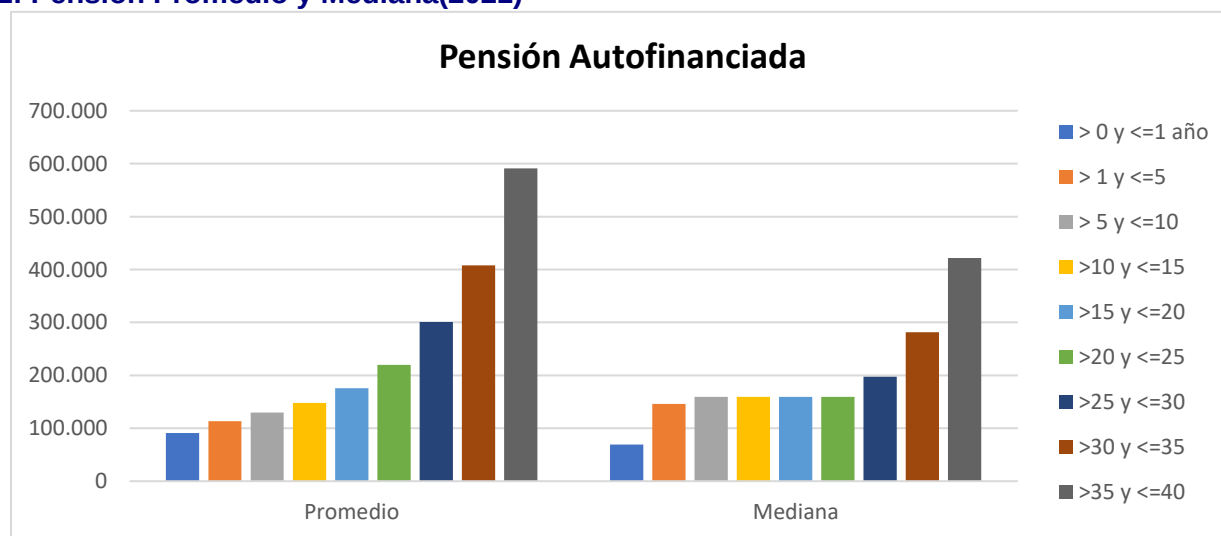
Pilar Voluntario: Pilar capitalizado de contribuciones voluntarias sin ninguna redistribución, administrado por diferentes entidades financieras, la contribución es de cargo del trabajador. Este es incentivado por el Estado a través de los Ahorros Previsionales Voluntarios (APV).

¿Por qué las pensiones son bajas?

En nuestro país las pensiones son bajas básicamente por dos motivos. En primer lugar, las pensiones reflejan lo que ha sucedido durante la vida laboral de los individuos. Así, la participación laboral, la tasa de desempleo y la informalidad son factores que inciden directamente en la pensión que las personas reciben. En particular, la tasa de participación laboral ha aumentado en casi 4 puntos porcentuales en los últimos 10 años, mientras la informalidad se ha mantenido cerca al 30% desde que existen datos disponibles (2017). Es importante considerar que las pensiones reflejan la historia laboral de una persona desde hace 30 o 40 años.

Lo anterior impacta el número de años cotizados. En la figura N°1 se puede observar la pensión promedio y la pensión mediana según el número de años cotizados para Abril del 2021. Con ambas medidas se ve que a mayor número de años cotizados mayor pensión.

Figura N°1: Pensión Promedio y Mediana(2021)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones.

Adicionalmente, la demografía ha impactado las pensiones de los chilenos. Principalmente porque se está viviendo más, lo que significa que deben financiarse más años de pensión que cuando inició el sistema de capitalización individual.

Escenarios que se abren con la redacción de una Nueva Constitución

Al realizar una revisión de las opiniones vertidas públicamente por los constituyentes electos, se pueden observar tres grandes grupos de opiniones.

El primero, es aquel que cree que el tipo de sistema de pensiones no es una materia que deba tener rango constitucional. La principal razón para este argumento es no rigidizar un sistema que debiera tener cierto grado de flexibilidad para adaptarse a los desafíos que aún no se conocen.

Un segundo grupo aboga por terminar con el actual sistema de capitalización individual y pasar a un sistema de reparto o cuentas nacionales. El argumento principal apela a la solidaridad que debe tener un sistema de pensiones.

Por último, hay un tercer grupo que es partidario de un sistema mixto, de esta manera se aprovecharía lo mejor de cada uno de los sistemas.

Reparto y Cuentas Nacionales

Respecto a volver a un sistema de reparto o implementar un sistema de cuentas nacionales, es necesario primero señalar de qué se trata cada uno de estos sistemas para poder abordar las consecuencias que de ellos se desprende y, principalmente, cómo impactan las pensiones (atendiendo a la demanda ciudadana).

Un sistema de reparto es aquel en que las contribuciones que realizan los trabajadores laboralmente activos, el empleador y/o el Estado van a un fondo común con el cual se financian las pensiones de los actuales trabajadores retirados (Jubilados). Este sistema se basa en la solidaridad intergeneracional entre los cotizantes y los pensionados. En caso de existir una diferencia entre los ingresos (Cotizaciones

de los activos) y los egresos (Pensiones pagadas) es el Estado quien debe poner la diferencia. Generalmente, los sistemas de reparto son de beneficio definido y de administración estatal.

Este sistema fue concebido con las características de un esquema de seguro en el sentido que algunos reciben el beneficio y son muchas las personas que contribuyen. Sin embargo, dado el aumento de la esperanza de vida y la baja en la tasa de fecundidad, aquellos países que tienen este régimen se han visto enfrentados a crecientes déficits fiscales.

En la tabla N°2 se puede observar el aumento de la proporción sobre la población total de personas con 65 años y más.

Tabla N°2: Población de 65 años y más en Chile, como % de la Población Total

Año	Proporción 65 años y más
2002	7,9%
2007	11,8%
2035	18,9%

Fuente: INE

Según un estudio del Instituto Libertad y Desarrollo⁵ la relación activo/pasivo llegaría a 2 en 2050, esto quiere decir que entre dos trabajadores deberían financiar la pensión de un jubilado. Así se deberían imponer tasas de cotización inviables para un mercado laboral sano o bien sería inviable financieramente para nuestro país.

Lo mismo ocurriría con un sistema de cuentas nacionales. Un sistema de cuentas nacionales es un sistema de reparto donde las cotizaciones realizadas cada año por los aportantes van destinadas al pago de las pensiones de los jubilados. Los cotizantes, por tanto,

⁵ ¿Se sostiene un sistema de reparto?, Mónica Titze M., Noviembre 2015

no tienen sus contribuciones en un fondo propio. La cuenta que cada contribuyente tiene es “nocional”, se considera contablemente pero no se realiza el aporte a dicha cuenta.

Sistema Mixto

Una alternativa que concita el apoyo de varios constituyentes es la implementación de un sistema mixto.

Lo que se argumenta en este caso es que se puede tomar lo mejor de la capitalización individual y de un sistema de reparto. Lo que se busca, con la introducción del reparto es una mayor solidaridad. Sin embargo, puede apelarse a una mayor solidaridad a través de los impuestos. Así una mejorar la integración entre el Pilar Contributivo y el No Contributivo podría dar una mayor solidaridad a nuestro sistema.

Conclusiones

La discusión constitucional nos entrega la oportunidad de tener un nuevo marco consensuado dentro del cual moverse los siguientes años. Atendiendo que mejorar las pensiones es una prioridad para nuestro país, algunos han considerado necesario tener esa discusión dentro de la Convención Constitucional. Así, en el debate público sobre los contenidos de la nueva constitución se han expuesto opiniones sobre el tipo de sistema que nuestro país debe tener además de garantizar el derecho a una pensión.

Esto hace suponer distintos caminos alternativos sobre si se debe considerar el tipo de sistema de pensiones que debe tener nuestro país, y de ser así, cuál debería ser.

Respecto al tipo de sistema uno de reparto o uno de cuentas nocionales, dado la tasa global de fecundidad en Chile es de 1,6 hijos por mujer y, paralelamente, la esperanza de vida está aumentado, sería inviable o bien no podría cumplir con el beneficio comprometido. Adicionalmente, ambos sistemas tendrían los mismos problemas derivados del mercado laboral que presenta hoy el sistema de capitalización individual. De esta manera, tener un sistema distinto al actual, no asegura a largo plazo tener pensiones suficientes.

En cuanto al sistema mixto, podría buscarse una mayor solidaridad a través de impuestos integrando de mejor forma los pilares contributivo y no contributivo.

Mantener el sistema de capitalización individual parece lo más adecuado, dada la demografía que estamos enfrentando. Sin embargo, esto debe hacerse realizando los cambios necesarios a la forma en que funciona el mercado laboral, de manera que se reduzcan al mínimo las lagunas previsionales. Adicionalmente, es inevitable discutir sobre un posible aumento en la edad de jubilación, tal como ya está ocurriendo en algunos países de Europa.

Atendiendo los objetivos de los sistemas de pensiones, el sistema de capitalización adicional puede complementarse con un piso mínimo de pensión. Pero para garantizar una pensión, es necesario que tenga un parámetro objetivo que sea alcanzable con los ingresos fiscales que tiene nuestro país.

No se debe olvidar que esta discusión constitucional comienza mientras estamos atravesando una de las peores crisis económicas de nuestra historia. Dicha crisis ha impactado de manera importante a nuestro mercado laboral. Adicionalmente, la crisis sanitaria ha acelerado cambios estructurales del mercado laboral pudiendo afectar cierto tipo de empleo. -

Banco Central: Autonomía y Objetivos.

Rodrigo Navia, Ph.D.

Entre los aspectos de la institucionalidad económica que la Convención Constituyente tendrá que abordar es la autonomía y objetivos que debe tener el Banco Central en la economía del país.

El actual estatus de autonomía fue una innovación introducida en la Constitución de 1980. El Banco Central, establecido en 1925, en el gobierno de Arturo Alessandri Palma, inicialmente fue una entidad público-privada al contar con aportes de capital del Estado, Bancos Nacionales y Extranjeros que operaban en el país y público en general.

Más tarde, en 1953, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo se dicta una nueva Ley Orgánica que transforma al instituto emisor en una institución autónoma del Estado.

Desde su creación, distintas leyes orgánicas modificaron sus objetivos y funciones, ampliándolas y restringiéndolas, siendo plenamente autónomo a partir de fines de 1989, en los últimos meses de la dictadura militar. Desde el origen la estabilidad de la moneda ha estado en el centro de su misión, pero al avanzar el siglo XX, nuevos objetivos que involucraron incluso el financiamiento del fisco y de actividades económicas, más allá de instituciones financieras, fueron reduciendo la importancia del control de la inflación, incluso relegando ese objetivo pasando a ser una constante una inflación alta, más de 15% anual, y volátil. El *peak* de la inflación se alcanzó en la década de los años 70s cuando la inflación alcanzó más de 500% en 1973 y en promedio la inflación fue más de 150% anual durante esa década.

La Autonomía

La autonomía de bancos centrales fue una tendencia marcada hacia fines del siglo XX. Experiencias de alta inflación se hicieron comunes en la segunda parte de ese siglo, especialmente en Latinoamérica. Así como Chile alcanzó el *peak* de inflación anual en 1973, muchos países latinoamericanos lo vivieron en los 80s e inicios de los 90s del siglo pasado, con tasas de inflación superior a 2.000% anual (Argentina, 1989,

Brasil y Perú en 1990), incluso con caso de más de 10.000% anual (Bolivia, 1985, y Nicaragua, 1987).



La autonomía guarda relación, fundamentalmente, con dos dimensiones. Por un lado, la independencia para fijar los objetivos para la política monetaria y, por otro, la independencia en el uso de los instrumentos que dispone para lograr los objetivos de la política.

La ley establece en general un rol principal para el banco central en lograr la estabilidad de la moneda. Con ese marco general, el instituto monetario tiene alternativas como objetivo específico para la política monetaria, entre las alternativas se encuentran la meta de crecimiento de algún agregado monetario, el control cambiario o una meta de inflación, como es en Chile en las últimas décadas.

En el caso de los instrumentos, las herramientas que dispone el banco central están la tasa de encaje, las operaciones de mercado abierto y las líneas de crédito y depósitos de liquidez. En el caso de este último instrumento, líneas de crédito y depósito de liquidez, es donde aparece la tasa de política monetaria (TPM). La autonomía de instrumento dice relación con que el banco central pueda, por ejemplo, decidir libremente si sube, mantiene o baja la TPM, en función del objetivo que persiga alcanzar.

Otros aspectos relevantes, a tener en cuenta en la autonomía, es la generación de las autoridades del instituto emisor, consejeros en el caso de Chile, y la remoción de éstas. En la designación de los consejeros se debe cuidar que no dependa sólo de un poder del

Estado, especialmente que no sea sólo del Ejecutivo, y que duren en el cargo por un periodo mayor al de las autoridades que participan en su designación. La renovación parcial de estos cargos también es deseable, tal que los que designan no tengan la posibilidad de nombrar sino sólo algunos de los miembros del consejo y no a la mayoría o todos.

Por otro lado, la remoción de su cargo, debe existir un mecanismo para llevarse a cabo, donde también participen más de un poder del estado y las razones que se invoquen sean de una extrema gravedad para el funcionamiento del banco y no el de haber tomado o no una decisión específica de política monetaria para alcanzar un objetivo o el no haber alcanzado la meta definida. Las decisiones de política monetaria se toman mirando los espejos retrovisores, datos históricos y los últimos de un mes o meses atrás, y se proyectan escenarios posibles, más y menos probables, en los cuales la decisión adoptada actuará, son innumerables los factores que pueden hacer que no se cumpla el objetivo o que se produzca un pobre desempeño en algunas variables macroeconómicas de interés, más allá de la inflación, y que están fuera del control del Banco Central. Utilizar un mecanismo propio de la política restaría autonomía a los conductores de la política monetaria, quienes deben ser evaluados por su competencia técnica, no política. Dejarlos expuesto a los vaivenes de la política podría dejar a un banco más centrado en reducir la posibilidad que sus autoridades superiores sean removidas a tomar decisiones que a veces puedan producir algunos efectos negativos o no deseados para algunos en la sociedad.

Esto no implica aislar a los miembros del Consejo del Banco Central del resto de la sociedad, se debe complementar su autonomía con la necesaria *accountability* y transparencia en la forma que se construyen las decisiones de política monetaria.

Por otro lado, es necesaria la coordinación entre los conductores de la política monetaria con los de la política fiscal, tal que en el uso de sus instrumentos no se termine condicionando o haciendo imposible el cumplimiento de los objetivos del banco central. En ese sentido la responsabilidad fiscal es un complemento necesario para que la institución monetaria tenga la posibilidad de cumplir con su objetivo y no centrar su

esfuerzo en mitigar los efectos negativos que pueden producir déficits fiscales estructurales o, en el peor de los casos, la imposición de tener que financiarlos, supeditando cualquier objetivo que busque dar estabilidad al valor de la moneda del país.

Objetivos

En cuanto a fijar algún objetivo u objetivos al Banco Central, en primer lugar, se debe tener en cuenta cuáles variables son las que el instituto emisor, con los instrumentos propios de la política monetaria, puede afectar, pues sería un despropósito fijarle un objetivo sobre una variable que no puede afectar con sus decisiones de política, por mucho que algunos deseen que sea la meta para el banco.

En ese sentido, la teoría y la evidencia empírica muestran que, la variable sobre la cual tiene un alto grado de incidencia, la política monetaria, es la tasa de inflación, por lo que no dar prioridad a esta dimensión dentro del mandato del banco central sería reducir la posibilidad de vivir en una sociedad con inflación baja y estable, con todos los efectos negativos que acarrearía, para el diario vivir de las familias y la operación de las empresas, la inflación alta y volátil.

Además, al ser el banco de los bancos, el central juega un rol fundamental en la provisión de liquidez para el sistema financiero y de esa forma para la economía del país, tal que puedan realizarse las transacciones económicas que al final impactan sobre el bienestar de la población. La Gran Recesión (2008-2009) y la Pandemia del Covid-19 (2020) han sido dos episodios donde ha quedado de manifiesto esta dimensión y en los cuales los bancos centrales actuaron decididamente, incluso con instrumentos no convencionales, para asegurar la necesaria liquidez en el sistema financiero, lo cual no anula los profundos impactos negativos sobre variables como el empleo y la actividad, pero evita que la profundidad y duración de los efectos negativos sean mayores.

En ese sentido, se debe tener en cuenta que la política monetaria puede tener efectos transitorios sobre variables como la tasa de desocupación o la de crecimiento de la actividad económica, pero en el largo plazo, la capacidad de afectar la tasa de crecimiento tendencial del PIB o la tasa de desempleo se diluyen. Si

en algo puede la política monetaria apoyar a tener una economía más dinámica y con menor desempleo, en el largo plazo, es mantener una inflación baja y estable.

Lograr bajos niveles de desempleo, en el largo plazo, responden más a la estructura del mercado laboral, su regulación, los incentivos o desincentivos a la contratación o búsqueda de trabajo, elementos que están en las manos de otras instituciones del Estado.

En el caso del crecimiento tendencial, este responde a distintos factores que tienen que ver con el aumento de la cantidad de factores productivos que dispone el país o la productividad de esos factores, los cuales no están dentro de las variables a las cuales la política monetaria puede afectar.

En segundo lugar, respecto a fijar objetivos, se debe velar por la coherencia entre ellos. Buscar la estabilidad de precios y preocuparse por el nivel de empleo puede ser coherente de alcanzar cuando la economía recibe un shock negativo de demanda agregada, con caída de actividad, empleo y precios, por lo que impulsar la economía, con una política monetaria expansiva, podría ayudar a estabilizar todas las variables. Distinto es el escenario cuando el golpe que recibe la economía es una contracción de la oferta agregada, como sería un aumento significativo y duradero del precio del petróleo, en este caso se enfrentaría una caída de actividad económica y de empleo, acompañados de un aumento de los precios. La política monetaria se enfrentaría a la disyuntiva de estabilizar la actividad económica y empleo o precios.

También se podría ver enfrentado a una disyuntiva si el instituto emisor debe velar por lograr una meta de inflación y al mismo tiempo por mantener un valor del dólar alto, por ejemplo, apoyar la competitividad de sectores exportadores.

Como se puede apreciar las definiciones institucionales en materia del Banco Central son complejas y no por deseables son razonables. La revisión de la teoría y las experiencias históricas son una fuente valiosa, más allá de los deseos o buenas intenciones. Además, si en parte, el inicio de este proceso constituyente se debió a la concentración del poder, ¿es consistente devolver al poder Ejecutivo el poder de controlar, además de la política fiscal, la política monetaria?.-