

Título: MAYORES ATRIBUCIONES AL CONGRESO Y MÁS EQUIDAD TERRITORIAL EN TEMAS FISCALES: el nutrido arsenal de propuestas de economistas de cara a la nueva Constitución

Son coautores del trabajo "Aspectos económicos de la Constitución: Alternativas y propuestas para Chile":

MAYORES ATRIBUCIONES AL CONGRESO Y MÁS EQUIDAD TERRITORIAL EN TEMAS FISCALES: el nutrido arsenal de propuestas de economistas de cara a la nueva Constitución

A instancia del CEP, Rodrigo Vergara, Rodrigo Valdés, Sebastián Claro, Pablo Correa, Luis Eduardo Escobar, Sylvia Eyzaguirre, Andrea Repetto, Jorge Rodríguez Cabello y Claudia Sanhueza llevaron a cabo un inédito proyecto de buscar puntos de acuerdos y una ruta a seguir para los cambios que en materia económica vendrán con el proceso constitucional. ¿El resultado? Si bien hay matices y reservas en casi todos los temas, son los derechos sociales donde se evidenció el mayor desacuerdo, al punto que no hubo opción de que arribaran a una propuesta en común. También hubo diferencia en cómo deben tratarse los Derechos de Aprovechamiento de Agua. • AZUCENA GONZÁLEZ

Fue entre fines de diciembre e inicios de enero, y sin tener aún los resultados del plebiscito, que en principio sería en abril de este año, que en el seno del Centro de Estudios Públicos (CEP) el expresidente del Banco Central (BC) Rodrigo Vergara comenzó a darle vueltas a la idea, junto al exministro de Hacienda Rodrigo Valdés —hoy profesor de la Escuela de Gobierno de la UC—, de embarcarse en un inédito proyecto: entrar de lleno en la discusión constitucional y desde la perspectiva económica.

"Después del acuerdo del 15 de noviembre sabíamos que íbamos a tener una nueva Constitución, que era altamente probable que ganara el Apruebo, y pensamos que podíamos aportar en algo desde nuestra perspectiva", resume Rodrigo Vergara, sobre el origen de la iniciativa (ver entrevista relacionada en B10).

Reuniones presenciales en época aún prepandemia, un almuerzo en el Centro de Estudios Públicos (CEP), otro encuentro en la UAI —debido al clima de protestas en la zona de Providencia en esa época—, y también una comida en la casa del economista Sebastián Claro —a la que invitaron a los abogados Sebastián Soto y Luis Cordero—, fueron solo parte de la preparación para echar a andar esta iniciativa, que hoy está viendo la luz.

Titulado "Aspectos económicos de la Constitución: Alternativas y propuestas para Chile", en el proyecto participan, además de ambos Rodríguez, quienes son los editores del trabajo, otros economistas como coautores: Sebastián Claro, Pablo Correa, Luis Eduardo Escobar, Sylvia Eyzaguirre, Andrea Repetto, Jorge Rodríguez Cabello y Claudia Sanhueza.

Es que conscientes de que el grupo que efectúa el trabajo fuera transversal —y sin pretender nunca llegar a

RODRIGO VALDÉS Y RODRIGO VERGARA descartan de plano ser candidatos a la Convención Constitucional.

unanimidad de contenidos—, ambos economistas fueron quienes llamaron directamente a sus pares para que se sumaran. "Nadie dijo que no", explica Valdés.

Cada capítulo del texto de más de 200 páginas consta de una estructura similar: la presentación del problema, cómo este ha sido tratado en las Constituciones chilenas —lo que permite desmitificar si el tema en cuestión viene de la Carta del 80 o es previo—, la evidencia internacional comparada, la propuesta de los coautores de ese capítulo, y luego los comentarios y opiniones a dicha propuesta que hicieron los economistas que no participaron de la confección de ese tema en particular. Estas opiniones variaron entre suscribir la propuesta por completo, plantear observaciones o reparos, y hasta no suscribirla.

Rodrigo Valdés y Rodrigo Vergara —que de plano descartan ser candidatos a constituyentes— explican que fue bastante conversada la definición de quién abordaría los distintos temas —"hasta el título fue llevado a una asamblea", dice Valdés—, y hubo espacio para que los participantes optaran según sus prioridades. Eso sí, cuidando que se cubrieran todos los contenidos y que en cada uno los coautores no fueran personas demasiado parecidas en sus visiones. Porque la idea era justamente tener ese marco de similitudes y diferencias.

La expectativa de ambos es que el trabajo —cuya editorial es el Fondo de Cultura Económica y que será lanzado el miércoles en el CEP, en una ceremonia presencial con los autores, y transmitida vía Emol—, sea un insumo para todos en el debate que se avecina, incluyendo las diversas sensibilidades políticas y los convencionales.



Jorge Rodríguez y Rodrigo Vergara

Mantener la iniciativa exclusiva presidencial en gasto público, pero con mayores atribuciones al Congreso, con restricciones

Las propuestas requieren el apoyo del Gobierno si implican mayor gasto (Alemania, Australia, Canadá, España).

La propuesta no fue suscrita por Claudia Sanhueza, quien apunta a que la iniciativa exclusiva le da excesivo poder al Ejecutivo y en caso de malas decisiones se tensiona al sistema. Plantea que si tendría sentido mantenerla si es que se cambia el sistema a uno semiparlamentario, como el de Francia. Y propone mayores niveles de democracia ciudadana o democracia directa, como en Suiza, a través de iniciativas populares de ley.

Andrea Repetto comentó que la iniciativa exclusiva no parece ser suficiente para

asegurar la sostenibilidad fiscal, dice que las dificultades en torno a esta problemática no se pueden atribuir solo al Congreso, y que configura un balance demasiado favorable al Ejecutivo en desmedro del Legislativo, siendo que este también fue escogido democráticamente. Propone que los parlamentarios puedan hacer propuestas de gasto siempre que se acompañen propuestas de financiamiento.

"Suscribo la propuesta con algunas restricciones adicionales. Agregar un mecanismo que sancione a parlamentarios que, pese al rechazo al patrocinio por parte del Gobierno, perseveren en la tramitación de la moción", opinó Pablo Correa.

Suscribo la propuesta con algunas restricciones adicionales. Agregar un mecanismo que sancione a parlamentarios que, pese al rechazo al patrocinio por parte del Gobierno, perseveren en la tramitación de la moción".

PABLO CORREA



Sebastián Claro, exvicepresidente del Banco Central.



Pablo Correa, vicepresidente del BancoEstado.



Luis Eduardo Escobar, consultor independiente.



Sylvia Eyzaguirre, investigadora del CEP.

Prestaciones públicas: no discriminación negativa y transparencia

La propuesta consiste en mantener la iniciativa presidencial exclusiva en gasto público —asumiendo un contexto de régimen presidencial y en pos de aumentar las probabilidades de responsabilidad fiscal—, pero dándole un mayor rol al Congreso, con restricciones. Esto, permitiendo que pueda presentar iniciativas que conlleven gasto, con requisitos: que sea suscrita por un cierto porcentaje de parlamentarios —entre 15% y 20%—, y que la mesa de la respectiva Cámara la entregue al Gobierno para su patrocinio. El Gobierno tendría un plazo máximo de 30 días para decidir. De entregar su rechazo fundamentado, la Cámara respectiva en que se generó la moción debe desecharla. Si el Gobierno no se pronuncia en esos 30 días, se entiende que la apoya.

¿Qué sucedería si el régimen político es parlamentario o semipresidencial? El texto plantea que se consideren experiencias de países con estos sistemas, en que igual

tería de ley, pues los distintos diseños responden a legítimas preferencias políticas. Pero si creen que en la Constitución debe haber ciertos principios orientadores, de modo cumplir su fin social. Estos principios son la no discriminación negativa y transparencia, lo que permitiría mantener el principio de libre elección entre entes estatales o privados, estiman. Y creen que las leyes que norman estas provisiones no deberían tener quorum supra mayoritarios, pero sí quorum calificado.

En cuanto a las empresas del Estado, creen que deben mantenerse el quorum calificado para su creación, habida cuenta de la importancia de considerar la deuda pública que pueden generar, y las dificultades políticas de cerrarlas, así como el hecho de que esto no ha sido un obstáculo para crearlas (en los últimos 30 años se han creado varias). Y que se establezca en la Constitución el mandato al legislador para que en la ley de quorum calificado que crea una nueva empresa estatal, se establezcan las causales, su estructura corporativa, su financiamiento, mecanismos de fiscalización, métricas de gestión, etc., todo con el fin de evitar una continua rendición de cuentas del Estado empresario.

También creen que estas empresas deberían regirse por las mismas leyes comunes aplicadas a los particulares, y que estén sometidas al mismo estándar de divulgación de información que las SA, abiertas.

De los economistas, cuatro la suscribieron con reservas y dos derechamente estuvieron en desacuerdo y no la suscribieron: Andrea Repetto y Claudia Sanhueza. Sanhueza considera que una nueva Constitución debe permitir que un proyecto político mayoritario de fortalecimiento de lo público sea al menos posible. Por ende, estima que debe quedar fuera de la Constitución y ser materia de ley ordinaria aprobada por mayoría simple. "Más aun, creo que una nueva Constitución debería establecer que el Estado es el principal responsable en el espacio de los derechos sociales, como un Estado Social y Democrático de Derechos", dice, mientras las instituciones privadas pueden apoyar dicha función bajo el régimen de lo público, como en Alemania en el ámbito educacional, en que el Estado debe aprobar la apertura de una institución privada y la condición es que no segregue el sistema educacional. Por lo mismo, tampoco comparte que las empresas públicas necesiten un quorum calificado. "Con mayoría simple es suficiente", agrega.

Andrea Repetto plantea que la Constitución debería reconocer el derecho de las instituciones privadas de educación a ser reconocidas por el Estado, pero estima que también debería consignar que la igualdad de derechos no asegura igualdad en el financiamiento y que la ley puede establecer mecanismos discriminatorios y excluir a instituciones privadas.

Una nueva Constitución debería establecer que el Estado es el principal responsable en el espacio de los derechos sociales, como un Estado Social y Democrático de Derechos".

CLAUDIA SANHUEZA

Avanzar en descentralización fiscal y reconocer que se ha fallado en la equidad financiera territorial

Pablo Correa y Jorge Rodríguez.

Por esta propuesta, los autores parten de una constatación: la forma del Estado actual —unitario y centralizado en materia presupuestaria, de fijación de impuestos y contratación de empréstitos—, ha sido exitosa en el control fiscal, pero ha fallado en lograr un desarrollo equitativo territorialmente, entre regiones y municipios. Por ello, proponen cambios que avancen en una descentralización financiera y fiscal, siempre dentro del Estado unitario y con responsabilidad fiscal.

Plantean incorporar a nivel de principios constitucionales, que el Estado debe promover un desarrollo equitativo entre regiones, provincias y comas, que debe considerarse una solidaridad territorial al asignar recursos; los territorios deben ser

compensados por externalidades negativas que tengan sus orígenes en otros territorios (el caso de vertederos) —lo que debe concretarse en instrumentos, como fondos de compensación por externalidades—, y el principio de "subsidiariedad competencial" como mandato al legislador, o sea, que cada competencia sea ejercida por el nivel de gobierno que pueda hacerlo mejor. Se propone, por ejemplo, que es de iniciativa presidencial exclusiva

autorizar a gobiernos regionales o a municipios a contratar empréstitos.

Andrea Repetto estuvo de acuerdo con la propuesta, pero agregó: "Los gobiernos locales deberían tener la capacidad de establecer impuestos por sobre los que tengan un carácter nacional. La descentralización debe incluir la posibilidad de establecer tributos y permitir que los gobiernos locales puedan generar financiamiento propio".

Los gobiernos locales deberían tener la capacidad de establecer impuestos por sobre los que tengan un carácter nacional. La descentralización debe incluir la posibilidad de establecer tributos y permitir que los gobiernos locales puedan generar financiamiento propio".

ANDREA REPETTO

Título: MAYORES ATRIBUCIONES AL CONGRESO Y MÁS EQUIDAD TERRITORIAL EN TEMAS FISCALES: el nutrido arsenal de propuestas de economistas de cara a la nueva Constitución

Derechos económicos y sociales: Dos propuestas y el debate por quién tiene la tutela, la Constitución o mandatado a una ley

Sylvia Eyzaguirre y Claudia Sanhueza

Este fue el capítulo en que no hubo acuerdo y cada experta hizo su propia propuesta, aunque ambas abogaron por la expansión de los derechos con responsabilidad fiscal. Sylvia Eyzaguirre, junto con mantener derechos actuales y deberes del Estado —salud, educación escolar y parvularia, seguridad social y laborales, haciendo más explícito el derecho a huelga—, incluyó la protección de la infancia y la provisión de la vivienda digna. Pero eso sí, recomienda que la tutela de los derechos se circunscriba a leyes, o sea, que puedan ser judicializables, pero con una regulación que esté en manos de leyes, como lo establece la Constitución española en su artículo 53, que dice: "Podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes". Y apunta a que explícitamente debería mencionarse en la Constitución que los deberes del Estado en materia social se restringen a los "medios disponibles" y que de ellos no se desprende derechos con acción judicial a beneficios estatales, tal como lo establece la Carta de Suiza. Para Eyzaguirre estas normas no

solo buscan la sustentabilidad fiscal y ser responsables con las generaciones futuras, sino que también para que la ciudadanía pueda elegir en las elecciones democráticas cómo gastar. "Mientras más contenido tenga la Constitución, menor es la esfera de deliberación democrática", enfatiza. La profesional dice explícitamente que no está de acuerdo ni en definir al Estado, *a priori*, como subsidiario, ni tampoco como social.

Por otro lado, Claudia Sanhueza plantea establecer derechos en forma de preámbulo, es decir, definir que "Chile es un Estado social y democrático de derecho". La profesional sostiene

que esta descripción permite varias interpretaciones: se equilibran los aspectos económicos (propiedad privada), sociales y democráticos, además de que así se entiende la prestación de estos derechos en clave comunitaria y no individual. Y plantea considerar las recomendaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) —ratificado por Chile en 1969—, de modo de garantizar de manera progresiva: derecho al trabajo y derecho de los trabajadores a huelga, salario justo, no discriminación y sindicalización; derecho a la salud, al agua, a la seguridad social, a la vivienda, a la alimenta-

ción, a la educación, y a un medio ambiente adecuado y saludable. Afirma que así el Estado tiene la obligación de tomar medidas progresivas con el máximo de recursos disponibles. Y sugiere tomar el espíritu de la propuesta hecha por el gobierno de Michelle Bachelet, en dos aspectos: justiciabilidad —que cualquiera que se estime lesionado en sus derechos pueda recurrir a cualquier tribunal ordinario de primera instancia, apelable al TC— y responsabilidad fiscal —que el Estado debe respetar con responsabilidad fiscal los derechos y garantías que la Constitución consagra.

La propuesta de Eyzaguirre fue suscrita por Sebastián Claro, Pablo Correa y Rodrigo Vergara. La de Sanhueza, por Andrea Repetto. Y Luis Eduardo Escobar, Jorge Rodríguez y Rodrigo Valdés suscribieron con reservas parte de ambas propuestas.

"Concuerdo con la propuesta de no establecer en ella (la Constitución) derechos sociales asegurados que puedan reclamarse judicialmente si no están adecuadamente referendados y definidos en una ley o reglamento. De otra manera se otorga un poder excesivo al sistema judicial (...). Se arriesga favorecer a aquellas personas con mayor acceso a tribunales y se corre el riesgo de hipotecar las finanzas futuras", afirma Sebastián Claro.

Concuerdo con la propuesta de no establecer en ella (la Constitución) derechos sociales asegurados que puedan reclamarse judicialmente si no están adecuadamente referendados y definidos en una ley o reglamento. De otra manera se otorga un poder excesivo al sistema judicial (...). Se arriesga favorecer a aquellas personas con mayor acceso a tribunales y se corre el riesgo de hipotecar las finanzas futuras".

SEBASTIÁN CLARO

Presupuesto: Tres meses para discutirlo y facultad al Congreso para reordenar gastos, con restricciones

Sebastián Claro y Andrea Repetto

Los autores proponen varios cambios: Si el presupuesto no es aprobado en los tiempos legales, que rija el del ejercicio anterior, hasta que la ley no sea despachada. Que se extienda el período de discusión de dos a tres meses, adelantándolo un mes (hoy es un plazo corto para la revisión y despacho). Otorgarle mayores atribuciones al Congreso, dado que hoy solo puede aprobar o reducir gastos. Así, se propone que pueda reordenar algunos gastos entre asignaciones presupuestarias, con restricciones que permitan que se respeten las leyes permanentes, la diferencia entre gasto transitorio y permanente, y entre partidas de gasto corriente e inversión. Más aún, se plantea que las reasignaciones deben estar suscritas por un mínimo de parlamentarios de la

respectiva Cámara (20%, por ejemplo) y en ninguna circunstancia deben implicar aumentos en remuneraciones ni dotación de funcionarios públicos. Se plantea que las leyes que regulen estas atribuciones deben ser de *quorum* calificado (mayoría de diputados y de senadores) y que bajo ninguna circunstancia puede implicar un cambio en el agregado de gasto del Presupuesto en relación con lo que propuso el Ejecutivo. Y que se mantengan los actuales preceptos de la Constitución en que se dice que el Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto con cargo a fondos de la Nación sin que se indiquen sus fuentes de recursos.

También se plantea atenuar las facultades de veto del Ejecutivo —que haya veto parcial a glosas o artículos, pero no al presupuesto completo—, y que se cree una oficina de carácter técnico —independiente de las mayores circunstancias del Congreso—, que sirva de contraparte para que el Legislativo pue-

da contrastar estimaciones de ingresos y gastos y coteje los supuestos del Presupuesto e informes financieros (aunque con recomendaciones que no tendrían que ser vinculantes). Los autores hacen notar que cerca de la mitad de los países OCDE cuentan con una oficina de Presupuestos del Congreso.

También se plantea modificar la amplia capacidad del Ejecutivo para reasignar gastos *ex post*, una vez ya despachada la ley y sin deliberación del Congreso. Se propone, en cambio, restringir la capacidad de reasignar partidas por ejemplo, a un porcentaje del Presupuesto. Y también se sugiere que el límite al endeudamiento fiscal que aprueba el Congreso se consigne en un valor neto y no bruto, así como mantener el *quorum* calificado para la aprobación del endeudamiento.

Esta propuesta no la suscribió Sylvia Eyzaguirre, quien estimó que estos cambios funcionarían para un sistema parlamentario o semipresidencial, pero no para uno presidencial, y menos con la combinación del sistema proporcional del Congreso y Estado unitario, planteando su temor de que las atribuciones que se otorgan al Congreso dificulten más la gobernabilidad política.

Jorge Rodríguez la suscribió con reserva. "En cuanto a restringir los espacios de flexibilidad del Ejecutivo para modificar el presupuesto durante su ejecución, considero que esa flexibilidad es necesaria y no existe evidencia que muestre que haya sido mal utilizada en el pasado".



Andrea Repetto, presidenta de la Fundación para la Superación de la Pobreza.

Propiedad privada: expropiación con indemnización antes del traspaso, al contado y recurrible a la justicia

Luis Eduardo Escobar y Rodrigo Vergara

Los autores plantean mantener el derecho de propiedad y su función social, como está en la actualidad en la Constitución; respecto de la expropiación, mantener que debe ser en virtud de una ley y por causa de utilidad pública o interés general de la nación; y que la indemnización debe ser antes del traspaso de la propiedad, al contado, a un precio acor-



Claudia Sanhueza, investigadora del COES.

Que las restricciones impuestas por la actual legislación a las donaciones y herencias sean en el futuro consideradas inconstitucionales".

SYLVIA EYZAGUIRRE

En cuanto a restringir los espacios de flexibilidad del Ejecutivo para modificar el presupuesto durante su ejecución, considero que esa flexibilidad es necesaria y no existe evidencia que muestre que haya sido mal utilizada en el pasado".

JORGE RODRÍGUEZ

Banco Central: La remoción de un consejero solo podrá ser iniciada por el Presidente, aunque la medida genera reparos

Sebastián Claro y Rodrigo Valdés

Los economistas son muy concisos en su propuesta respecto de lo que debe establecer la Constitución sobre el BC, que lo consagre como un organismo autónomo, de carácter técnico y patrimonio propio; que tenga por objetivo principal y predominante la estabilidad de precios, por encima de otros que puedan ser determinados por la ley, pero subordinados al objetivo principal; que tenga prohibición de entregar préstamos directos al fisco —sin excepciones— y que no pueda adquirir directamente documentos emitidos por el Estado; que solo puede realizar operaciones con instituciones financieras privadas o públicas, y que la remoción de uno de sus miembros

solo podrá ser iniciada por el Presidente de la República ante un grave y manifiesto incumplimiento de los objetivos del BC, lo que deberá ser referendado por la mayoría del Senado. Esta propuesta la suscribieron con reservas Claudia Sanhueza, Luis Eduardo Escobar y Andrea Repetto. Escobar es tajante: "Que la remoción de un consejero solo podrá ser iniciada por el Presidente, me parece en exceso restrictiva y profundamente antidemocrática (...). El Congreso también debería poder iniciar el proceso de remoción", dice.

Sanhueza apunta a equiparar las condiciones de remoción a lo que ocurre con otros órganos, como la Corte Suprema y el Contralor General de la República, en el sentido de que el Congreso también pueda iniciar un proceso de remoción, bajo las causales que establece la Ley Orgánica Constitucional (LOC).

Que la remoción de un consejero solo podrá ser iniciada por el Presidente, me parece en exceso restrictiva y profundamente antidemocrática (...). El Congreso también debería poder iniciar el proceso de remoción".

LUIS EDUARDO ESCOBAR



Jorge Rodríguez, vicepresidente del Consejo Fiscal Autónomo.

Agua y Minería: sumar "principios orientadores", pero no hay acuerdo si los Derechos de Aprovechamiento de Agua (DAA) deben estar o no en la Constitución

Andrea Repetto, Claudia Sanhueza y Rodrigo Valdés

Debido a sus características especiales, la propuesta considera que el agua y los recursos mineros deben tener un tratamiento regulatorio propio, y sin perjuicio de que en parte estén en la Constitución y en parte en leyes y regulaciones, plantean algunos principios "orientadores": que estos recursos son de la Nación toda; que su explotación puede ser realizada por el Estado o por privados, con límites y orientaciones; y que si hay rentas *ex ante*, estas deben ser apropiadas de manera relevante por el Estado.

En específico sobre el agua, se propone que la Constitución establezca que el agua es un bien nacional de uso público y que su uso se hará con las grandes limitaciones: asegurar el derecho humano al consumo del agua y el resguardo ecológico de cuencas y protección de ecosistemas. Ahora bien, hay una discrepancia entre los autores

en torno a los Derechos de Aprovechamiento de Agua (DAA) de la Constitución. Los DAA otorgan derecho de propiedad sobre su uso (una vez constituido ingresa al patrimonio del particular, tienen duración indefinida y no tienen caducidad), habiendo esa facultad de la autoridad de dictar un conjunto de decretos que limitan el uso restringido de los DAA (zona de escasez, declaración de agotamiento, áreas de restricción de aguas subterráneas, etc.), y además desde el 2005 se paga patente por no uso.

Pues bien, Repetto y Sanhueza piensan que hay que eliminar la mención a los DAA en la Constitución y que su forma de asignación se determine a nivel legal y el concepto se mantengan en el Código de Aguas. Rodrigo Valdés, en cambio, cree que los DAA deben mantenerse en la Constitución, con sus características actuales, es decir, que sus titulares tienen propiedad sobre ellos.

Los otros economistas suscribieron con reservas la propuesta. Luis Eduardo Escobar cree que

la propuesta en torno a la minería y que el Estado tiene el derecho a apropiarse parte relevante de las rentas es insuficiente, y cree que el criterio constitucional debería ser que el Estado tiene la "obligación" de capturar las rentas que genere la actividad, en la forma en que establece la ley y los contratos con los concesionarios. Escobar también coincide con Repetto y Sanhueza en que los DAA no deberían estar en la Constitución y sí en el Código de Aguas, haciendo ver que la escasez hídrica puede llevar a que se necesiten soluciones drásticas, como el caso australiano, en que fue necesario reasignarlos, y si están en la Constitución, puede transformarse en una barrera insalvable.

Sylvia Eyzaguirre apunta a otro eje: "Me resisto a concebir la relación con la naturaleza como de propiedad", dice, apuntando a ideas como el usufructo o goce de la naturaleza. Y agrega que debería también considerarse la cosmovisión de los pueblos originarios.