

Visión sobre la Constitución Económica

Me parece muy conveniente que, después de diez años de desarrollo democrático, reflexionemos en esta sede acerca de los rasgos básicos de nuestra Constitución económica, del orden público económico que inspira, y de las limitaciones que plantean las normas que estructuran y desarrollan dicho ordenamiento.

José Luis Cea, que nos antecedió, ha escrito o distingue entre cuatro categorías que dan cuenta del conjunto de los principios y normas que establece la Constitución de 1980 que tienen una incidencia directa o indirecta en nuestro ordenamiento económico. Primero, los aspectos que regulan la propiedad, en sus diversas especies: la libertad para adquirirla, las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social, así como los bienes que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deben pertenecer a la Nación toda. Segundo, el marco jurídico básico en que se desenvuelve la gestión económica de los individuos, los grupos intermedios y el Estado con igualdad de oportunidades reconocida a los sujetos de la economía. Tercero, el rol del Estado, sus potestades, obligaciones y prohibiciones en la economía. Y cuarto, los principios y reglas sobre la organización institucional, esto es, el conjunto de instituciones que deben ejecutar la actividad económica.

El concepto, ahora, de orden público económico, corresponde, en el ámbito de los economistas, al debate en torno al rol y operación del Estado y de los mercados, y de la relación entre ambas instituciones. Me interesa abordar estos problemas desde una óptica particular: la del economista, concentrándome en los aspectos que, a mi juicio, aparecen como cruciales, atendida la experiencia que se ha acumulado tanto a nivel internacional como nacional, en estos diez años de ejercicio democrático.

No me detendré en aspectos más generales, como son los problemas de origen de la Constitución; tampoco abordaré la afirmación de que la propiedad privada es la base del régimen constitucional vigente en razón de la esencial relación que tiene con la libertad de las personas, pues si bien creo es un componente importante, no es de ninguna manera la única. Tampoco quiero profundizar respecto de la conveniencia de

* *Ingeniero Comercial. Magister en Economía. Presidente del Banco del Estado Ex Diputado (1990-1994, 1994-1998).*

que la norma constitucional incursione en profundidad en temas sobre los cuales se debería permanecer en un nivel más general para dar cuenta del dinámico devenir de la economía.

Luego de enumerar diversas situaciones críticas, que a mi juicio revelan déficit de nuestro ordenamiento económico, deseo primero expresar mi opinión respecto de la causa fundamental que, a mi juicio, explica dichas limitaciones; segundo, referirme a las limitaciones del concepto de Estado subsidiario que subyace a nuestro marco constitucional, para dar cuenta de la función reguladora del Estado; tercero, destacar la escasa relevancia que asigna el ordenamiento público económico a la competencia; cuarto, los problemas para el desarrollo de las instituciones y las normas económicas, que generan los llamados “amarres institucionales”, y quinto, las ineficiencias que generan normas presupuestarias que tienen como objetivo básico proteger al Estado del déficit, en lugar de generar las bases para un funcionamiento eficiente del aparato gubernamental, y finalmente extraer algunas conclusiones.

Primero, la generalización del conflicto del '73 en el ordenamiento constitucional. En mi visión, las limitaciones de nuestro ordenamiento económico están determinadas por la manera como el régimen militar intentó resolver la crisis global de 1973. En efecto, la preocupación básica, que orientó la elaboración de la Constitución de 1980, fue proteger la llamada “sociedad libre” de diversas amenazas. Si bien ello tenía una relativa justificación en los hechos que antecedieron al golpe militar de 1973, se transformaron en una obsesión que marcó los rasgos básicos de nuestro ordenamiento institucional, impidiendo atender aspectos esenciales de nuestro funcionamiento económico, algunos de los cuales desarrollaremos en las secciones que siguen.

Es elocuente, en este sentido, una cita que realiza el profesor Raúl Bertelsen, en su artículo “El Estado empresario en la Constitución de 1980”, de la carta que escribe Augusto Pinochet al presidente de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, en noviembre de 1977, precisando las orientaciones básicas del trabajo. Se trata de “robustecer constitucionalmente las bases de una estructura económica y social, que sin perjuicio de su flexibilidad para adaptarse a las nuevas realidades, refuerce la libertad del hombre, impidiendo que éste sea asfixiado por la férula de un estatismo avasallador y omnipotente”. Como queda en evidencia del artículo indicado, el trabajo constitucional se concentra en resolver esta preocupación, como si lo único relevante de una organización económica-social, fuera la relación Estado-sector privado, y la única dimensión relevante, la del conflicto entre estos dos sectores.

Los problemas de los usuarios de Isapres, como en general de los consumidores, revelan la escasa atención del ordenamiento institucional, al carácter multifacético del sector privado. La situación difícil de la competencia en telecomunicaciones revela una falta de comprensión del papel de la administración para arbitrar entre partes del sector empresarial; lo mismo la desprotección del accionista minoritario. Y finalmen-

te, la crisis económica que nos afecta ha planteado el problema, discutido anteriormente, de la falta de responsabilidad del Banco Central.

Todos estos déficits remiten a problemas entre privados y al rol indispensable que cabe en ellos al Estado, que nuestro ordenamiento económico no percibe al enfatizar sólo la relación conflictiva Estado-sector privado y remiten al precario desarrollo de las condiciones institucionales que permiten ejercer al Estado su función reguladora frente a la economía: Estado subsidiario o Estado regulador.

Producto de los grandes conflictos de los '60 y '70, en particular el debate en torno al Estado empresario, se ha puesto mucho énfasis en el principio de la subsidiariedad, según el cual el Estado debe permitir a los grupos intermedios la adecuada autonomía para cumplir sus fines específicos y, por tanto, sólo podrá autorizarse al Estado desarrollar actividades empresariales de manera excepcional y por ley de quórum calificado.

Es decir, se pone el énfasis en aquel tipo de tareas que pueden asumir alternativamente tanto el sector público como los privados y poca atención se coloca en el análisis de aquellas tareas que corresponden exclusivamente al Estado. Ello era resultado de la percepción de que la economía podía, luego de superar las distorsiones que había introducido el propio intervencionismo estatal, funcionar óptimamente abandonada a sus propias dinámicas. La idea fundamental que orienta nuestra Constitución económica es, en consecuencia, que el logro de buenos resultados económicos requiere simplemente de liberalización comercial, estabilidad económica y correcta fijación de precios. Hecho esto, se asume que los mercados privados por sí solos distribuirán eficientemente los recursos, generando un fuerte y dinámico crecimiento.

Esta visión implica una sobrevaloración de las capacidades de autorregulación de los mercados. Ello indujo, por ejemplo, en el ámbito de los servicios de utilidad pública, a una completa despreocupación por la organización industrial que resultaría de la privatización –por ejemplo, monopolio nacional e integración vertical– y a no asignar a las entidades sectoriales especializadas, responsabilidades en materia de promoción y defensa de la competencia. Ello se tradujo, también, en la idea del Estado mínimo, en la prestación de una escasa atención a la construcción de las instituciones públicas requeridas para asegurar el desarrollo de un sector privado fuerte, competitivo, eficiente y estable, a través de la creación de una infraestructura legal adecuada, un marco regulatorio que maximice el alcance de la competencia, y un sistema de protección de los inversionistas, en particular de los pequeños, todo lo cual ha afectado la eficiencia y sustentabilidad del sistema económico.

En un contexto en que predominó una visión que sobreestimó la capacidad de autorregulación del mercado, se desprecia la importancia de las instituciones en la generación de mercados eficientes, no se aprecia el papel del Estado en la constitución de los mercados y, más aún, se ve con gran desconfianza a los organismos públicos y la institucionalidad económica que se desarrolla queda sujeta a fuertes limitaciones.

Actualmente, los procesos de globalización de la economía, producto de los acelerados cambios tecnológicos, han ido imponiendo o consensuando en el mundo un modelo de economía donde los principales actores son los privados, o empresas operando en competencia, en lo que se denomina economía de mercado o economía social de mercado. Chile, por cierto, no es ajeno a este proceso mundial y en consecuencia, es en el contexto de este modelo de economía de mercado donde se deben precisar con rigor las responsabilidades y roles de un Estado moderno. Si bien en este modelo de economía los principales actores son los privados o empresas operando en competencia, al Estado le corresponden también funciones fundamentales e insustituibles, no sólo para facilitar el crecimiento económico impulsado por los privados, sino para garantizar la sustentabilidad de este crecimiento.

La Constitución que nos rige dispone en el artículo 19 n°21 que la actividad económica debe desarrollarse respetando las normas legales que la regulan, es decir, establece que la actividad económica tiene un amplio margen de autonomía, pero esa independencia debe respetar las normas que regulan la actividad. A este respecto, nuestro Tribunal Constitucional, en sentencia del 21 de abril de 1992, precisó el concepto de regulación al señalar que sujetar una actividad a una regulación significa la forma o normas conforme a las cuales debe realizarse, pero en caso alguno puede ser que con el pretexto de regular se llegue a impedir el ejercicio de una actividad. El legislador, haciendo uso de sus facultades de regular, puede establecer limitaciones y restricciones al derecho a desarrollar cualquier actividad económica. En otro fallo, el 6 de abril de 1993, el mismo Tribunal señaló que regular una actividad es someterla al imperio de una reglamentación que indique cómo debe realizarse.

En suma, el funcionamiento eficiente del actual modelo de economía de mercado o social de mercado, requiere necesariamente de la intervención del Estado. Esta intervención del Estado en la economía se expresa en funciones estatales de orden público económico insustituible: preservar los equilibrios macroeconómicos, promover las condiciones para el desarrollo eficiente de los mercados y el fomento o el desarrollo productivo. Luego, el rol del Estado en una economía de mercado o social de mercado, no es sólo subsidiario; es también regulador. El Estado es subsidiario en materia económica sólo en cuanto a la actividad empresarial para producir bienes y proveer servicios; en materia de producción y provisión de bienes y servicios, el rol principal le corresponde al sector privado, a las empresas operando en competencia. En esta área, al Estado le corresponde regular, facilitar la actividad empresarial privada promoviendo la competencia donde ella es posible y apoyando a los sectores empresariales más débiles, de manera de lograr un desarrollo sistémico. Nuestra Constitución económica, si bien no descarta esta función fundamental, no la desarrolla suficientemente.

Competencia y Rol del Estado

El sobreénfasis en la relación Estado-sector privado, entendido como si fuera un actor empresarial único y homogéneo, presuntamente sujeto a la amenaza de abuso por parte de los poderes públicos, preocupación exacerbada como consecuencia del ideologismo que caracterizó al régimen militar y del entonces escaso desarrollo de la competencia en los servicios de utilidad pública, trae consigo una institucionalidad económica poco apta para arbitrar entre privados, y carente de toda función en materia de promoción y protección de la competencia. Dichas funciones están radicadas en el sistema antimonopolio, cuya debilidad institucional es proverbial, y sólo puede ser atenuada por la alta vocación de servicio público de quienes han participado de sus diversos organismos. Tampoco están previstas instancias de participación para usuarios; su bienestar, se supone, es el resultado natural del funcionamiento de los mercados. Por ejemplo, las empresas de los segmentos competitivos cuya prestación de servicios puede verse afectada por el proceso tarifario de la empresa regulada, es decir, los portadores de las comunicaciones de larga distancia y los prestadores de servicios complementarios en el sector de telecomunicaciones, no tienen participación alguna en los procesos de tarificación del segmento regulado.

Amarres Institucionales y las Dificultades para Perfeccionar la Institucionalidad Económica

Como hemos venido sosteniendo, la construcción del sistema institucional global estuvo profundamente marcada por la intención de generar un complejo mecanismo de protección del sistema económico eficiente que se creía estar creando. Muchos de los problemas listados más arriba, y en particular la crisis de suministro eléctrico, estuvo relacionada con las dificultades para perfeccionar la Ley Eléctrica, la falta de mecanismos para abordar los conflictos entre particulares en los sistemas interconectados y la debilidad de los organismos públicos –Comisión Nacional de Energía y Superintendencia de Electricidad y Combustibles– y de los organismos privados, el Centro de Despacho Económico de Carga. El objetivo de estructurar un sistema institucional fuertemente sesgado en contra de su transformación, con obstáculos que elevaban significativamente los costes de la modificación de las normas legales involucradas, se tradujo en primer lugar, en un sistema electoral binominal, que asociado a la existencia de senadores designados, exige una votación popular superior a los dos tercios para lograr mayoría en el Senado; se suma al régimen de generación del Senado un sistema de quórum que hace prácticamente imposible modificar la Constitución y las leyes orgánicas sin contar con el acuerdo pleno de la oposición. Más aún, la mencionada composición del Senado exige acuerdo de la oposición, minoritaria electoralmente, para la aprobación de cualquier iniciativa legal del ejecutivo.

La capacidad de bloqueo de que dispone el Senado tiene como contrapartida un fuer-

te presidencialismo, donde el ejecutivo dispone de iniciativa exclusiva en las materias con impacto en las finanzas públicas y puede determinar por sí solo la asignación de urgencia a un proyecto de ley. Con ello, cualquier iniciativa parlamentaria puede estancarse si no cuenta con el auspicio del Presidente de la República.

Completa esta doble situación de entrapamiento, el hecho de que la facultad reglamentaria del Presidente de la República ha estado sometida a grandes restricciones, como efecto de la interpretación dominante, hasta hace poco tiempo, de que dicha facultad se debe limitar estrictamente a desarrollar los aspectos previstos por la ley. Estas circunstancias exigen al ejecutivo adoptar un comportamiento estratégico para ampliar su estrecho margen de maniobra en un contexto de fuertes transformaciones económicas, tecnológicas y sociales, que demandan del Estado una gran capacidad de decisión y un manejo eficiente. A la necesidad de adoptar un comportamiento estratégico que le permita sobrellevar las dificultades del trámite legislativo, se suma la existencia de una institucionalidad pública hermética al escrutinio público, configurada durante una larga experiencia autoritaria, que excluye frecuentemente la participación de los interesados.

No parece razonable pensar que pueda operar una institucionalidad económica en que cada organismo encuentra grandes dificultades para desarrollar sus funciones y como contrapartida, tiene enormes atribuciones para obstaculizar las funciones del otro.

Constitución Económica y Sistema Presupuestario

El sistema presupuestario chileno actual fue definido en sus orientaciones básicas en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado establecida en el Decreto Ley 1.263 de 1975. Las difíciles circunstancias vividas en la economía chilena, en particular los graves desequilibrios fiscales, llevaron al constituyente y al legislador a enfatizar el establecimiento de mecanismos adecuados para controlar el gasto de las instituciones públicas y obtener así el equilibrio de las finanzas públicas en detrimento de asegurar una eficiente gestión del Estado. Es por ello que propende a establecer las bases de un presidencialismo fuerte, que concentra significativos poderes en materia presupuestaria en el ejecutivo, restringiendo las competencias del Parlamento. Como contrapartida, la Constitución exige altos quórum para modificar los elementos básicos del rol económico del Estado. En tal sentido, el Decreto Ley se concibe también como un instrumento capaz de revertir una larga historia de desequilibrios fiscales que había encontrado su máxima expresión en el gobierno de la Unidad Popular. Ahora bien, la política económica del gobierno de Salvador Allende, y dentro de ella su política fiscal, fue percibida por estos actores como parte de una estrategia destinada a lograr el poder total para instalar el socialismo en el país. La grave situación fiscal vivida a lo largo de la década de los '80, generó una alta capacidad de control del gasto, y una concentración de la responsabilidad del

control y de la ejecución presupuestaria en la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Esta situación, si bien ayuda a una adecuada gestión presupuestaria, está lejos de ser equivalente con una eficiente gestión del gasto público.

Aun cuando la modernización de la gestión de las instituciones públicas es esencial, además se requiere un programa de modernización del Estado, que actúen también sobre las dinámicas que definen el marco en que la gestión pública se desenvuelve actualmente: la estructura orgánica institucional, el sistema de administración financiera, la institucionalidad laboral, los sistemas de evaluación y control, sin poner en riesgo los avances existentes.

Las finanzas públicas, para que ellas puedan cumplir adecuadamente su función económica, estableciendo así las bases de la gobernabilidad fiscal, no basta con una autoridad fiscal bien definida, con voluntad para llevar a cabo sus políticas; es necesario que la base misma de esas políticas, dada por los problemas, restricciones y prioridades de gestión fiscal, sea compartida por un núcleo crítico de agentes económicos y sectores políticos. Lo anterior es plenamente aplicable al caso de Chile: si bien la institucionalidad chilena facilita que el gobierno pueda imponer sus decisiones sobre política fiscal, ésta no puede proteger a la política económica de presiones desde el parlamento o la sociedad civil, ni de divisiones al interior del ejecutivo. El sistema de administración financiera presenta un grado de inflexibilidad incompatible con las necesidades de gestión modernas. Estas características, asociadas a los problemas fiscales que enfrentó el país —en el año '75, no hoy— y al trauma respecto de las consecuencias políticas y económicas de los desequilibrios de finanzas públicas, son una herencia histórica, pero que lo avanzado hasta hoy permite plantearse nuevas metas en materia de gestión presupuestaria y en modernización del Estado.

Todo lo anterior me lleva a concluir que, si bien nuestro orden público económico ha sustentado un desarrollo adecuado, presenta características que es necesario mejorar. Es indispensable que la Constitución económica dé cuenta de mejor forma de aquellas tareas del Estado que no compiten con las propias del sector privado, sino que constituyen las condiciones para que los mercados y el sector privado operen adecuadamente. Del mismo modo, es necesario superar una visión propia de la Guerra Fría, en que el afán principal es el de proteger el ordenamiento institucional y avanzar más bien hacia la generación de las normas básicas que faciliten la interacción entre múltiples agentes económicos que constituyen la compleja economía moderna, y desarrollen, al mismo tiempo, las bases para una operación eficiente del aparato público.