

# Observatorio Económico

N° 168 / Julio 2022 / ISSN 0719-9597

## ¿Es posible construir un proyecto común?



Análisis de propuestas en el ámbito económico de la nueva Constitución.

Comisión Nacional de Acreditación  
CNA-Chile

**5**  
AÑOS / ÁREAS

Docencia de Pregrado • Vinculación con el Medio  
Gestión Institucional • Docencia de Postgrado  
Investigación. Hasta diciembre 2024.

UNIVERSIDAD ACREDITADA  
Mediante acuerdo del Consejo Nacional de Educación

# Índice

- 4** “Las disyuntivas económicas en la propuesta de cambio constitucional”,  
*por: Eduardo Saavedra*
- 6** “Chile, ¿un país ecológico o sostenible?”,  
*por: Cristian Geldes*
- 7** “Derechos sociales en la propuesta de la nueva Constitución”,  
*por: Paola Bordón*
- 8** “Sobre los cambios en salud de la nueva Constitución”,  
*por: Ramiro de Elejalde*
- 9** “La educación no cambia al mundo: cambia a las personas que van a cambiar el mundo (Paulo Freire)”,  
*por: Mónica Soto*
- 10** “Sobre derechos laborales, sindicalización y huelgas”,  
*por: Mauricio Tejada*
- 12** “Relaciones laborales y nueva Constitución”,  
*por: Yerko Ljubetic y Mauricio Araneda*
- 14** “Notas sobre artículos 47 y 48”,  
*por: Maurizio Atzeni*
- 15** “Empleo público y Servicio Civil en la nueva Constitución”,  
*por: Eduardo Abarzúa*
- 17** “Banco Central: oportunidades perdidas”,  
*por: Carlos García*
- 18** “Una baja tasa de inflación como bien público: ampliación del objetivo del Banco Central en la propuesta de nueva Constitución”,  
*por: Rafael Romero*
- 20** “Patrimonio cultural de Chile: responsabilidad fiscal”,  
*por: Pablo González*
- 21** “Propuesta de nueva Constitución: tributos, creación y distribución”,  
*por: Humberto Borges*
- 22** “¿Debe ser el rol del Estado crear empresas?”,  
*por: Mauricio Castillo*
- 24** “Incertidumbre institucional y emprendimiento”,  
*por: Víctor Muñoz*
- 25** “Extendiendo la política de innovación en la propuesta constitucional”,  
*por: Jorge Heredia*
- 26** “Reglas claras por un futuro menos incierto”,  
*por: Tiago Alves*
- 27** “Acceso a la información pública en la nueva Constitución”,  
*por: Beatriz Mercado*
- 28** “Propuesta de nueva Constitución: hacia un acceso universal a las tecnologías de la información”,  
*por: Claudio Escobar*
- 29** “Derechos de propiedad en la nueva Constitución”,  
*por: Carlos Ponce*



# Editorial

El 19 de octubre del 2019 marcó a todas/os las/os chilenas/os tras un estallido social que movilizó a millones de personas a salir a las calles a protestar por mejores condiciones sociales. Este hito impulsó el **“Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución”**, que fue firmado por los parlamentarios el 15 de noviembre del 2019.

Tras esto se siguió una hoja de ruta para llegar a votar un plebiscito para una nueva constitución, integrada por personas elegidas democráticamente especialmente para esta tarea. Parte de los anhelos de las/os chilenas/os en ese momento, en el ámbito de lo económico, fueron recogidos por académicas y académicos de nuestra Facultad en el número especial del Observatorio Económico titulado “La FEN Piensa Chile” de enero de 2020.

El trabajo final de los convencionales fue presentado a las chilenas y chilenos durante julio del 2022 y se votará este próximo domingo 4 de septiembre en un **“Plebiscito Constitucional de Salida”**, en el que los ciudadanos y ciudadanas tendrán que optar por si Aprueban o Rechazan el texto constitucional propuesto por la Convención.

Este especial de Observatorio Económico recoge la opinión de académicas y académicos de la Facultad de Economía y Negocios de la UAH donde se incluyen sus reflexiones acerca de distintos puntos de la propuesta de Nueva Constitución.

En este número especial llamado **“¿Es posible construir un proyecto común? Análisis de propuestas en el ámbito económico de la nueva Constitución”** se han agrupado los artículos desde aquellos más generales que abarcan una mirada no sólo económica de la propuesta, pasando por aquellos centrados en los derechos sociales, el empleo y las relaciones laborales, los que analizan aspectos macroeconómicos como la inflación, impuestos y el gasto fiscal, los que se centran en los incentivos a emprender y desarrollar nuevos negocios, hasta aquellos que tratan en particular otros derechos contenidos en la propuesta constitucional.

*\*Las opiniones vertidas en este especial son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten.*



# Las disyuntivas económicas en la propuesta de cambio constitucional

*Eduardo Saavedra P, Ph.D. en Economía de Cornell University. Decano de la Facultad de Economía y Negocios y Director Académico Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas (CiPP) UAH.*

Toda Constitución señala una serie de derechos, comúnmente de los ciudadanos, y de cómo se organizará políticamente el país, de allí que su nombre completo sea Constitución Política de la República de Chile. En cuanto a los derechos, cuáles y cuántos de ellos se encuentren garantizados constitucionalmente son esenciales para determinar el sello, o sesgo, que tiene una carta magna. Es así como la Constitución de 1980, con todos los cambios que se le han hecho en 40 años, enfatiza con mucha fuerza los derechos de propiedad individuales, los que se encuentran garantizados bajo diversos artículos al punto de señalar que, en caso de ser expropiados, bajo circunstancias muy especiales, estos deberán ser compensados a su valor de mercado.

Sin embargo, dicha carga fundamental poco o nada menciona acerca de los derechos sociales de las personas, como serían los derechos al empleo y a un nivel digno de salud, educación, previsión o vivienda, siendo esta una de las principales razones por las cuáles esta Constitución nacida en dictadura nunca ha podido legitimarse ante la ciudadanía. En palabras de un economista, la Constitución vigente exagera la libertad individual sin el necesario contrapeso con la equidad que se emanaría de los derechos sociales que carece.

La nueva Constitución propuesta para ser votada el 4 de septiembre en nuestro país se hace cargo de muchos de los derechos sociales demandados por la ciudadanía, los que van más allá de los ya mencionados, pues abarcan el derecho de la tierra y a un ambiente no contaminado, lo que le otorga una carácter ecológico profundo, como también consagra derechos de los pueblos origi-

narios por encima de los de la gran mayoría de ciudadanos no originarios. El impacto económico de garantizar estos derechos sociales sería de tal envergadura que algunos economistas han calculado su costo en torno a un 10% del PIB de Chile. Su contrapartida es que la propuesta de nueva Constitución debilita las garantías al derecho de propiedad individual, por ejemplo, al mencionar que eventuales compensaciones se harían a su valor justo, sin declarar siquiera qué se entiende por tal concepto, o al señalar la in-comerciabilidad de los derechos de agua. En palabras de un economista, la Constitución propuesta exagera los derechos sociales, entre otros derechos colectivos, sin el necesario contrapeso con la libertad individual que emanaría de garantizar los derechos de propiedad individuales.

Ante estas disyuntivas económicas nos enfrentaremos en unos días más. Una enorme mayoría de chilenos y chilenas clamó por

cambiar la Constitución de 1980, qué duda cabe si cuatro de cada cinco ciudadanos y ciudadanas que decidieron votar en su momento así lo manifestaron. Ciertamente, si pensamos que hay un continuo de opciones entre la Constitución vigente, polarizada hacia los derechos individuales, y la propuesta de nueva Constitución, polarizada hacia los derechos sociales y colectivos, entonces es claro que no todo el 80% que se manifestó contraria a la Constitución vigente se inclinará por aprobar la Constitución propuesta. Haber diseñado una Constitución más equilibrada en los derechos individuales y los sociales (o colectivos) parecía ser la opción más sensata, aquella que representara a una inmensa mayoría de ciudadanos y ciudadanas. Pero eso no se hizo, y por lo tanto las opciones, según muestran diversas encuestas, están bastante más equilibradas entre aprobar la propuesta o rechazarla.

Esto ha llevado a varios sectores, de uno y otro bando, a plantear que cualquiera sea la opción triunfadora, los diversos actores sociales y políticos deberán trabajar en su inmediata modificación. Esto plantea desde el punto de vista práctico cuestionarse en lo siguiente: si ambas opciones no son satisfactorias, con cuál de ellas sería más viable introducir modificaciones de modo de acercarnos a lo que creemos que debería ser la nueva Constitución del país. Claro es que la Constitución vigente está tan deslegitimada que resulta obvio que, de ganar el rechazo, esta deberá ser modificada al punto que una nueva propuesta de Constitución debería ser presentada para su aprobación por parte de los chilenos y chilenas. Es inviable, e impresentable, pensar sólo en modificar articulados de dicha carta magna, menos aún si esta es acordada por una clase política que no goza del mayor respeto de la ciudadanía. Como mencioné párrafos arriba, ya el país se pronunció en cuanto a tener una

“

*En este número especial del Observatorio Económico, los académicos y académicas de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado hacen un esfuerzo de analizar objetivamente algunas propuestas contenidas en la nueva Constitución, esperando que sean de apoyo a la decisión que debemos tomar el próximo 4 de septiembre”*

nueva Constitución para Chile, por lo tanto la alternativa de rechazar no se entiende sin una nueva propuesta constitucional más adelante.

El escenario alternativo, en que gana la opción de aprobar la propuesta de Constitución, es mucho más complejo. El quórum para sus cambios se fijó finalmente en el mismo 4/7 de la actual Constitución, pero adicionalmente se requiere de un plebiscito ratificadorio y, sobre todo en materias que les conciernan, la aprobación de los pueblos originarios. Se entiende lo del plebiscito ratificadorio toda vez que se estaría modificando una Constitución recientemente aprobada, pero en muchas materias que marcan lo polarizado de la propuesta tienen relación directa e indirecta con pueblos originarios. Para ellos, cualquier modifica-

ción que apunte a una Constitución más dialogante entre derechos individuales y sociales significará una expropiación de un derecho adquirido constitucionalmente, por lo que sería imposible pensar que muchos de estos cambios en lo económico lograsen pasar esta barrera. Aún más, el espíritu de un país plurinacional contenido en la Constitución propuesta, altamente resistido por la mayoría de los chilenos y chilenas, simplemente no será modificado mientras esta nueva Constitución se encontrare vigente.

Cada ciudadano y ciudadana deberá votar en conciencia pensando en el país que quiere. Hay cerca de 15 millones de constituciones posibles, una por cada persona con derecho a voto. Los derechos sociales que consagra la Constitución propuesta son un largo anhelo en Chile. Los derechos individuales, sobre todo el derecho de propiedad, consagrados en la Constitución vigente han posibilitado el crecimiento económico y progreso social que el país ha alcanzado desde la vuelta a la democracia en los años 90s. En este número especial del Observatorio Económico, los académicos y académicas de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado hacen un esfuerzo de analizar objetivamente algunas propuestas contenidas en la nueva Constitución, esperando que sean de apoyo a la decisión que debemos tomar el próximo 4 de septiembre. **OE**



## Chile, ¿un país ecológico o sostenible?

Cristian Geldes, PhD en Management, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Académico FEN-UAH.

En el Artículo 1 de la Propuesta de Constitución elaborada por la Convención Constituyente y que será sometida a un Plebiscito Nacional el 4 de septiembre próximo, se menciona que “Chile es un Estado social y democrático de derecho. Es plurinacional, intercultural, regional y ecológico”. Declaración que nos invita a reflexionar sobre el futuro que se propone para Chile y cómo se administrará el Estado y todas sus organizaciones para lograr lo propuesto. En este caso, se discutirá específicamente del alcance de un Chile “ecológico” en relación al enfoque de “sostenibilidad”.

En primer término, al revisar la definición de “ecológico” se observan distintos usos, que en cierta manera el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) identifica en tres acepciones: i) “Pertenciente o relativo a la ecología”, ii) “Realizado u obtenido sin emplear compuestos químicos que dañen el

medio ambiente”, y iii) “Dicho de un producto o de una actividad: que no es perjudicial para el medio ambiente”. Se entiende que esta última acepción es a la que se refiere el Artículo 1 de la Propuesta Constitucional.

“ Se debiera revisar la posibilidad de cambiar el enfoque de ‘ecológico’ por ‘sostenible’, ya que es un concepto con un amplio desarrollo y aceptación a nivel global”

Sin dudas, no perjudicar al medio ambiente es un anhelo muy deseable y debiera ser la meta de largo plazo hacia la que debe transitar el país. Sin embargo, en la práctica es algo poco realizable, ya que la mayor parte de las actividades humanas de una u otra forma causan algún efecto perjudicial en el medio ambiente, como minería, la agricultura, el transporte en las ciudades, entre otros. Por otra parte, un énfasis en lo ecológico puede llevar a obstaculizar y desincentivar

las inversiones y desarrollos empresariales, ya que se puede decidir sobreponer la dimensión ambiental, a las dimensiones económicas y sociales, que son claves para el desarrollo de un país, que se reflejan en la generación de empleos, impulso a la innovación y emprendimiento, impuestos para la actividad que realiza el Estado, entre otros. Por lo mismo, se debiera revisar la posibilidad de cambiar el enfoque de “ecológico” por “sostenible”, ya que es un concepto con un amplio desarrollo y aceptación a nivel global. Además, ya se utiliza en la propuesta de constitución en distintos artículos como “sustentable” y “sostenible”.

De acuerdo a las Naciones Unidas, desarrollo sostenible es “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Emergiendo como principio rector para el desarrollo global y local de largo plazo. Identificando tres dimensiones que deben articularse de manera equilibrada y no una sobre otra, como son el desarrollo económico, desarrollo social y el medio ambiente<sup>1</sup>. Esta última, podría equipararse con

lo ecológico o la protección del ambiente. La sostenibilidad requiere la integración de las tres dimensiones mencionadas, ya que cuidar el ambiente es clave, pero también el empleo y las condiciones que faciliten el desarrollo económico. De hecho, nuestro país ya está transitando hacia el desarrollo sostenible, como se observa su posición 28 a nivel global en el avance hacia los Objetivos del Desarrollo Sostenible<sup>2</sup> de Naciones Unidas. **OE**

(1) <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

(2) <https://www.sdqindex.org/>



# Derechos sociales en la propuesta de la nueva Constitución

Paola Bordón, Ph.D. in Economics, University of Wisconsin-Madison, EE. UU. Directora Magister en Economía Aplicada a Políticas Públicas, UAH.

La propuesta de Constitución Política de la República consagra una serie de derechos sociales como respuesta a la crisis social por demandas de mayor bienestar, democracia y justicia en la sociedad chilena. Entre los derechos explicitados en la propuesta se incluyen el derecho a la alimentación adecuada; el derecho a la ciudad, al territorio y a vivir en entornos libres de violencia; el derecho a la conectividad digital; el derecho al cuidado y al reconocimiento; el derecho al deporte, a la actividad

física y a las prácticas corporales; el derecho a las tierras, territorios y recursos; el derecho a la educación; el derecho a la energía; el derecho a la salud y derechos sexuales; el derecho a la seguridad social; el derecho a la vivienda; el derecho a la cultura y el patrimonio, el derecho a la comunicación social; el derecho de las personas en situación de discapacidad; derechos de los niños, niñas y adolescentes; entre otros.

Sin embargo, **esta propuesta no condiona los derechos sociales a la disponibilidad de recursos del país generando sobre expectativas (artículo 5 numeral 3)**. La lógica de la inclusión de derechos socia-

les en la Constitución permite visibilizar y explicitar los anhelos de la ciudadanía, pero es irresponsable consagrarlos sin explicitar que su provisión dependerá de los recursos fiscales, generando además riesgos en materia fiscal y sustentabilidad.

En el estudio “Estimaciones del Costo Fiscal Directo de la Propuesta de nueva Constitución”, Betancourt et al (2022) estiman el costo fiscal de la nueva constitución en estado estacionario. Los autores realizan dos estimaciones, una más baja (escenario bajo) y otra más elevada (escenario alto), donde la primera es más conservadora en materia de provisión de servicios y de gasto. El escenario bajo implicaría un costo de 8,9 puntos del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que el escenario alto implicaría un costo de 14.2 puntos del PIB anualmente. El mayor costo de la provisión de los derechos sociales consagrados en la propuesta constitucional son el derecho a la seguridad social (29,65%), el derecho a la vivienda (29,59%), el derecho al cuidado y reconocimiento (17,08%).

Adicionalmente al costo financiero, se debe considerar que la tutela, judicialización y potencial jurisprudencia de estos derechos sociales podría conducir a una situación de insostenibilidad fiscal. Por otra parte, es imposible proveer automáticamente todos los derechos consagrados, puesto que los recursos fiscales no son suficientes, lo que podría causar frustración y malestar en la ciudadanía, fomentando crisis sociales y políticas futuras.

Lo preocupante, más allá del enorme costo fiscal que trae consigo la propuesta, es que no representa una mejora en términos de gobernabilidad, estabilidad e incentivos para que cada uno de los actores políticos, sociales y económicos actúen de forma coordinada y cooperativa en favor del bienestar general, es más podría incluso generar importantes riesgos e incertidumbres en materia económica, pudiendo afectar la estabilidad política y económica del país, y con ello su desarrollo socioeconómico. **E**

“

*Es imposible proveer automáticamente todos los derechos consagrados (en la nueva Constitución), puesto que los recursos fiscales no son suficientes, lo que podría causar frustración y malestar en la ciudadanía, fomentando crisis sociales y políticas futuras”*



# Sobre los cambios en salud de la nueva Constitución

Ramiro de Elejalde, Doctor en Economía, Universidad Carlos III de Madrid, España. Académico FEN-UAH.

El texto de la nueva Constitución incluye cambios significativos en los “derechos sociales” de los ciudadanos. Uno de los más importantes para las personas es el derecho a la salud. En este sentido, el artículo 44 de la nueva Constitución se refiere a este y es el que se analiza en esta columna.

Las características más importantes del artículo 44 son:

- Se reconoce que la salud es un derecho social: “Toda persona tiene derecho a la salud y al bienestar integral” (inciso 1).
- Se sugiere que los seguros privados (Isapres) no forman parte del sistema nacional de salud: “El Sistema Nacional de Salud es de carácter universal, público e integrado” (inciso 5). Sin embargo, sí permite que los prestadores privados participen en el sistema de salud: “El Sistema Nacional de Salud podrá estar integrado por prestadores públicos y privados” (inciso 7).
- Se establece que el financiamiento del Sistema Nacional de Salud “es financiado por rentas generales de la nación”, pero

que pueden establecerse “cotizaciones a empleadoras, empleadores, trabajadoras y trabajadores” para financiar el sistema siempre que sean solidarias (inciso 9).

Para analizar las implicancias del texto, separamos el ámbito de la salud en dos partes: el financiamiento de la salud (incluye Fonasa, Isapres y otros seguros de salud) y la provisión de salud (incluye los hospitales públicos, las clínicas privadas, y los profesionales de la salud). Con respecto al financiamiento, se pasaría a un sistema de seguro único (Fonasa) financiado por cotizaciones (actualmente es el 7% del salario bruto) y rentas generales de

las dificultades de un sistema 100% público, y les permite participar como parte del Sistema Nacional de Salud. De todas formas, es razonable predecir una expansión de los proveedores públicos de salud ya sea para cumplir con las promesas de mejoras en el sistema de salud sumado la migración de afiliados de Isapres a Fonasa (que utilizarán en parte los servicios públicos de salud). En línea con estas observaciones, se espera que los cambios propuestos en salud tengan un costo fiscal considerable. Por ejemplo, en un documento reciente de CIEPLAN, (Betancor, Larraín, Martínez, Ugarte, Valdés y Vergara, “Estimaciones del Costo Fiscal Directo de la Propuesta de Nueva Constitución”) estiman que el costo fiscal de estas medidas de salud será entre 1,89% a 2,75% del PIB.

En mi opinión, los cambios propuestos en la nueva Constitución sobre salud responden más a cuestiones ideológicas que a la búsqueda de una solución que mejore la salud de las personas. Hay países con un único seguro de salud público (Inglaterra) y otros países donde coexisten seguros públicos y privados (Alemania) y ambos pueden funcionar bien. Cambiar de un sistema a otro no asegura una mejor provisión de servicios de salud. Así como un sistema mixto con una mala regulación (como en Chile) tiene problemas también los tiene un sistema público único. Desde otro punto de vista, el cambio constitucional no tiene un impacto directo sobre las personas que hoy tienen Fonasa (75-80% de la población) cuyas preocupaciones son: lista de espera para distintas prestaciones,



*Los cambios propuestos en la nueva Constitución sobre salud responden más a cuestiones ideológicas que a la búsqueda de una solución que mejore la salud de las personas”*

la nación. Las Isapres como las conocemos hoy desaparecerían, pero podrían funcionar como seguros privados financiados de bolsillo por los interesados (que aportarían su 7% de forma solidaria a Fonasa). Con respecto a la provisión de salud, el texto reconoce la relevancia de los proveedores privados, o

falta de acceso a especialistas y gasto de bolsillo para hacer frente a situaciones graves de salud. Para enfrentar estos problemas, se necesitan políticas públicas que se pueden diseñar e implementar ya sea bajo la Constitución actual o la nueva propuesta de Constitución. **OE**



# "La educación no cambia al mundo: cambia a las personas que van a cambiar el mundo" (Paulo Freire)



Mónica Soto, Doctora (c) en Educación Matemática  
Universidad de los Lagos. Académica FEN- UAH.

Uno de los derechos sociales demandados continuamente en los últimos 20 años en nuestro país es el de una educación digna, gratuita y de calidad. En efecto, el llamado "mochilazo" del 2001, la revolución pingüina en el 2006, el movimiento

hijos". Respecto a la libertad de enseñanza indica: "el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales", y agrega que: "no existen al respecto otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional". Además, señala que: "la enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia política partidista alguna

“

*Sabemos que llevar este proceso a su cumplimiento total no será fácil, tomará tiempo y recursos, pero contar con una buena educación es la base para acceder a otros derechos”*

estudiantil del 2011, el movimiento feminista del 2018, además del estallido social del 2019, que se inicia con el llamado a saltar el torniquete del metro, por estudiantes secundarios, debido a una serie de descontentos entre ellos el alza de 30 pesos en el pasaje, son considerados hitos fundamentales para el inicio del proceso Constituyente donde la educación debía considerarse como un derecho fundamental.

La Constitución de 1980 en su capítulo 3 establece derechos respecto a la educación, indicando lo siguiente: "ésta tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida y que los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus

y que los padres tendrán el derecho a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos". En consecuencia, la actual Constitución transformó al rol del estado en subsidiario o suplementario, con la prioridad de proteger y regular el funcionamiento del Sistema Nacional de Educación.

En la propuesta de la nueva Constitución en sus nueve artículos del 35 al 43, en cambio, contempla el principio de un Estado Social de Derecho y garantiza la educación como uno de ellos. Establece que toda persona tiene derecho a la educación y otorgarla es un deber primordial para el Estado. Se indica además los fines y principios por los cuales se regirá, don-

de la calidad se entiende como el cumplimiento de esos fines y principios. Tiene un carácter no sexista y se deberá desarrollar de forma contextualizada, considerando la pertinencia territorial, cultural y lingüística.

Instituye a la educación pública como el eje estratégico del Sistema Nacional, la que además será de carácter laico y gratuito en todos los niveles educativos, por ello no deja de lado la educación privada, reconocida por el Estado en los marcos de la reglamentación correspondiente. Establece la libertad de enseñanza, definiendo constitucionalmente la imposibilidad de lucrar.

Se reconoce el rol de los integrantes de la comunidad educativa, se plantea también la libertad de cátedra de los educadores y profesores en el ejercicio de sus funciones. Se entiende el proyecto educativo, como un espacio de colaboración de toda la comunidad educativa, involucrando además a familias, padres y estudiantes.

En el área de la formación superior indica que en cada región existirá, al menos, una universidad estatal y una institución técnico profesional de nivel superior de carácter estatal, los que estarán coordinadas con entidades territoriales para cubrir además las necesidades locales.

Indica que el Estado deberá garantizar una educación ambiental, con la intención de fortalecer la preservación y cuidados del medio ambiente, además de crear conciencia ecológica. Igualmente se establece que los estudiantes tendrán derecho a recibir una educación sexual integral, evidenciando varios aspectos de ésta con el propósito de prevenir la violencia de género entre otros.

Esta propuesta de nueva Constitución se hace cargo de una necesidad fundamental de la sociedad chilena, sabemos que llevar este proceso a su cumplimiento total no será fácil, tomará tiempo y recursos, pero contar con una buena educación es la base para acceder a otros derechos, mejores espacios laborales, votos informados, mejor salud y bienestar, además de un mayor desarrollo personal y social, entre otras garantías. **OE**



# Sobre derechos laborales, sindicalización y huelgas

Mauricio M. Tejada, Ph.D. en Economía, Georgetown University, EE.UU. Director Magister en Economía, UAH.

La propuesta de nueva Constitución establece, en sus artículos 46 y 47, los derechos de los trabajadores con respecto a su trabajo; a su capacidad de sindicalización y negociación colectiva; y a la realización y participación en huelgas. En lo esencial, los primeros establecen que los individuos tienen derecho a trabajar; a elegir libremente dónde hacerlo; a tener una remuneración equitativa, justa y suficiente; a que su trabajo no sea precario ni humillante; y, finalmente, a no ser discriminados, despedidos arbitrariamente y/o recibir trato diferenciado por consideraciones diferentes a competencias laborales e idoneidad. Estos derechos laborales representan un avance importante porque incorporan la idea de trabajo digno y decente, concepto introducido

por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999.

Respecto de los derechos a la sindicalización, la propuesta establece que los trabajadores tanto del sector público como privado

se realizará la negociación, esto es la negociación a nivel de rama, sector y/o territorio. Dándole más protagonismo a los sindicatos, como interlocutores válidos de los trabajadores, la propuesta tiene avances importantes también en esta materia. En particular,

“

*La propuesta de nueva Constitución establece el derecho a la huelga y les da a los sindicatos el poder exclusivo de definir el ámbito de intereses por defender mediante la misma”*

tienen el derecho a la libertad sindical, lo cual comprende el derecho a sindicalizarse, a negociar colectivamente y a la huelga. Los sindicatos son los titulares exclusivos del derecho a la negociación colectiva y son los trabajadores los que elegirán el nivel al que

extiende tanto el derecho a la sindicalización a trabajadores del sector público como el ámbito de la negociación colectiva.

Donde surgen dudas es en la efectiva libertad de los trabajadores a sindicalizarse.

La propuesta explícitamente indica que los trabajadores son libres de participar en los sindicatos, no obstante, le da la exclusividad a estos últimos sobre la negociación colectiva y el ámbito de la misma. La convención 87 de la OIT indica que los sindicatos son de participación voluntaria y que el Estado debe garantizar el libre ejercicio del derecho a sindicalizarse (para ambos lados, la participación y la no participación). De hecho, dada su efectiva voluntariedad, la tendencia en los últimos años de la participación de los trabajadores en los sindicatos en Europa (donde estos son fuertes) ha sido claramente decreciente. A lo anterior, se suma que la edad promedio de los trabajadores sindicalizados ha ido en aumento (esto es, los sindicatos están envejeciendo). Dos son las razones por las que se observan estos patrones. Por un lado, en general los sindicatos ya no prestan servicios exclusivos a sus miembros, como salarios más altos o mejores condiciones laborales, porque los contratos negociados por los sindicatos se extienden también a los trabajadores no sindicalizados (este fenómeno se conoce como exceso de cobertura). Lo anterior implica que juzgar el poder de un sindicato solo por el nivel de participación y no por la cobertura podría inducir al error. Por otro lado, la aparición y el fortalecimiento de los seguros de cesantía administrados por el Estado y no por el sindicato han debilitado el incentivo a la participación.

Ahora bien, los sindicatos tienen aspectos positivos y negativos y entender bien cómo cada uno de estos aspectos juega en un mercado laboral particular es central para juzgar sus beneficios, de ahí que la libertad de participación es fundamental. Por un lado, en lo positivo, los sindicatos pueden aumentar la eficiencia del mercado laboral. Si los empleadores tienen demasiado poder en el mercado de trabajo, no solo reducen los ingresos salariales, sino que también la eficiencia económica general. Así, los sindicatos pueden actuar como una fuerza compensatoria que reduce el poder de monopsonio de los empleadores y, por lo tanto, aumenta la eficiencia económica. Adicionalmente, los sindicatos pueden reducir los

costos de la negociación. Por otro lado, en lo negativo los sindicatos son típicamente buscadores de rentas. Debido a sus raíces ideológicas, los sindicatos tienden a buscar políticas salariales más igualitarias, reduciendo las diferencias salariales por educación y nivel de calificación. Así los trabajadores que más ganan con la presencia de los sindicatos y la compresión de la distribución de salarios son los de calificación media. Los trabajadores no calificados no cubiertos, en el otro extremo, quedan desfavorecidos porque los salarios más altos pueden aumentar el desempleo en este grupo.

Finalmente, la propuesta de nueva Constitución establece el derecho a la huelga y les da a los sindicatos el poder exclusivo de definir el ámbito de intereses por defender mediante la misma. La ley no podrá limitar el ámbito de intereses ni prohibir la huelga. Al respecto de este punto, dos comentarios son pertinentes. Primero, las razones por las cuales los trabajadores y sindicatos pueden utilizar las huelgas son muy amplias. Según la categorización de la OIT (por tipo de reivindicación), las huelgas pueden ser de naturaleza laboral o que buscan garantizar o

mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores; de naturaleza sindical o que persiguen garantizar y desarrollar los derechos de las organizaciones sindicales; y de naturaleza política y solidaria. El ámbito y alcance de las dos primeras está claramente delimitado a lo laboral y sindical. La tercera, sin embargo, tiene un alcance demasiado amplio y de difícil distinción entre lo puramente político y lo sindical. Por esta razón la OIT reconoce sin límites las dos primeras más no la tercera. Queda entonces la pregunta de si la propuesta es demasiado amplia en el reconocimiento del derecho a huelga sin restricciones. Segundo, son exclusivamente los sindicatos los que definen el ámbito de intereses a defender mediante la huelga. Esto plantea dos dudas razonables. Primero si dicha exclusividad no va en contra de la efectiva libertad de los trabajadores a sindicalizarse (lo que se relaciona con lo descrito párrafos antes) y, segundo, si por sus raíces ideológicas los sindicatos no van a defender huelgas en su mayoría de carácter político o solidario. **OE**





# Relaciones laborales y nueva Constitución

*Yerko Ljubetic, Director del Diplomado Internacional en Derechos Humanos y Empresa UAH y Consejero del Instituto Nacional de Derechos Humanos; y Mauricio Araneda, Director del Diplomado en Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales UAH*

Más allá del resultado que finalmente arroje el Plebiscito de Salida, no cabe duda de que el debate y las definiciones constituyentes sobre las normas que regularán las relaciones laborales están en línea con los fenómenos que han venido emergiendo en el mundo del trabajo en los últimos años.

Entre esas cuestiones destaca especialmente el énfasis en los derechos fundamentales, que se consolidan como factores ineludibles en la consideración de trabajadoras y trabajadores y sus circunstancias en la em-

presa y en el desplome de las barreras que hasta hoy contienen y acotan los límites de la Negociación Colectiva.

No obstante, la opinión que se tenga sobre estos asuntos es innegable que la acogida que tuvieron en la discusión constitucional y la orientación con la que se arribó para llegar a las conclusiones que incorpora el texto, dan cuenta de y son consistentes con las expectativas de democratización y horizontalidad que recorren el país en los últimos años y que, precisamente, se canalizaron a través de tan inédito Proceso Constituyente.

Desde ese punto de vista, sea cual sea el veredicto popular en el próximo 4 de septiembre, el respeto a los derechos humanos y su efectivo reconocimiento como límite a las facultades del empleador deberán irse

erigiendo aceleradamente como eje de cualquier política de relaciones laborales, en una perspectiva general, que asoma en otras disposiciones del borrador constitucional, sobre las relaciones entre la actividad económica y los derechos de las personas, y las comunidades.

En el mismo sentido, la ampliación de los contenidos posibles de los procesos de Negociación Colectiva, así como la extensión significativa de su cobertura, en la medida que sus actores desborden los límites de cada empresa en particular, refleja un camino que ya se venía recorriendo en los hechos y que la Convención recoge en su más amplia expresión.

Hay fundadas razones para mirar el horizonte que estas definiciones abren con más

optimismo que el que trasuntan muchas declaraciones señaladas en el debate público.

Las nuevas modalidades de producción y trabajo que se vienen dando en todo el mundo, notablemente aceleradas por las condiciones derivadas de la pandemia, hacen cada vez más complejas las regulaciones normativas que, por definición, no atienden a características ni condiciones particulares y deben tender a la generalidad y el promedio. Las evidentes necesidades de adaptar procesos y formas de organización a una realidad cada vez más diversa e impredecible, deberán descansar crecientemente en el diálogo social y en el reconocimiento a la imprescindibilidad del otro y de sus derechos, de manera que los acuerdos, eficaces y legítimos, permitan una mirada compartida sobre los escenarios que habrá que enfrentar.

No cabe duda de que esta aproximación positiva a un futuro más bien marcado por la incertidumbre enfrentará enormes dificultades y requerirá cambios importantes en una

“

*Los tiempos que corren nos plantean el complejo desafío de comprender y acoger la explosión de diversidades que está marcando esta época”*

cultura laboral marcada por la desconfianza, el autoritarismo y los prejuicios.

La sociedad civil y el Estado deberán invertir el tiempo y los recursos necesarios para contribuir a esos cambios de manera

que haya amplio acceso al conocimiento y las destrezas que se requieren para desenvolverse con cada vez mayor confianza en esta nueva realidad y, las universidades, que duda cabe, deberán ser activos agentes en esta trascendental tarea.

Hacer Universidad hoy, no es posible si omitimos esta nueva realidad. Los tiempos que corren nos plantean el complejo desafío de comprender y acoger la explosión de diversidades que está marcando esta época. La perspectiva de género y otros factores potentes de identidad también han ido cobrando una justa relevancia. Debemos perseverar y profundizar nuestra contribución en la búsqueda de respuestas a las preguntas que hoy el país se hace, aportando tanto el rigor académico como la sensibilidad social. Todos son desafíos difíciles y exigentes y se dan en medio de procesos de cambios, de final abierto, que debemos asumir para ser consistentes con el rol público que tienen las instituciones de educación superior. **CE**





## Notas sobre artículos 47 y 48

Maurizio Atzeni, Doctor en Estudios Industriales y Empresariales, Warwick Business School. Académico FEN-UAH.

Los artículos 47 y 48 de la propuesta para la nueva Constitución representan un avance importante en la defensa de los derechos de los y las trabajadores/as y pondrían el sistema de relaciones industriales de Chile en sintonía con los existentes en los países más socialmente avanzados.

Un primer aspecto a mencionar es la elevación a rango constitucional de una serie de derechos fundamentales para los trabajadores y sus sindicatos: el derecho a huelga, a sindicalizarse y a la negociación colectiva. Reconocer como constitucionales, y por lo tanto intangibles, estos derechos, no es un dato menor en un país como Chile, que ha mostrado también en su historia reciente rasgos autoritarios y represivos hacia las protestas sociales.

Un segundo aspecto importante es la centralidad asegurada a las organizaciones sindicales, 'titulares exclusivas del derecho a la negociación colectiva en tanto únicas representantes de las trabajadoras y los traba-

jadores ante el empleador'. Esta disposición es fundamental en el contexto chileno, en el cual se han dado muchas veces acuerdos por empresa firmado por organizaciones e interlocutores no representativos y/o creados ad hoc, con el fin exclusivo de socavar la legitimidad y la representatividad de las organizaciones sindicales existentes y crear divisiones entre los trabajadores y las trabajadoras en situaciones de conflicto.

Un tercer ámbito de innovación, y vinculado a la anterior, es el derecho asegurado a los y las trabajadores/as a definir el nivel

sector o rama y para fortalecer las estructuras sindicales en su conjunto. El actual sistema que reconoce solo la negociación colectiva a nivel de empresa, fragmenta la solidaridad entre trabajadores haciendo competir un grupo con el otro, y da lugar a una proliferación de siglas y organizaciones sindicales sin representatividad real y sin incidencia en la definición de acuerdos políticos laborales de alcance nacional. Sin embargo, mover de un sistema tan fragmentado y descentralizado, como el actual, a otro sectorial o ramal, representará un gran desafío para el movimiento sindical en su conjunto.

“

*Moverse de un sistema tan fragmentado y descentralizado, como el actual, a otro sectorial o ramal, representará un gran desafío para el movimiento sindical en su conjunto”*

en el cual se podrá ejercer la negociación colectiva, incluyendo aquí la negociación ramal, sectorial y territorial.

Esta disposición es de suma importancia para evitar prácticas de subcontratación y precarización del trabajo dentro del mismo

Por todo lo expuesto, no cabe ninguna duda sobre el avance que representa la propuesta de una nueva Constitución en lo que se refiere a los derechos laborales. Negar eso y mantener el estatus quo significaría aceptar un sistema que ha hecho de Chile uno de los países más desiguales al mundo. **OE**



# Empleo público y Servicio Civil en la nueva Constitución

*Eduardo Abarzúa, Ph.D. en Ciencias del Trabajo, Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Vicerrector Académico UAH.*

Junto a más de un centenar de personas, de un amplio espectro, presentamos a la Convención Constitucional (CC) la iniciativa popular **“Propuesta constitucional para garantizar un Servicio Civil profesional e imparcial para Chile”**<sup>(1)</sup>, pero no logramos reunir el número suficiente de firmas para ser considerada.

Nuestra propuesta partía de la constatación de la necesidad de que el Poder Ejecutivo cuente con mayores capacidades para hacer frente a sus actuales desafíos,

los que derivan del aumento sostenido de la intervención del Estado en nuestra sociedad, la mayor complejidad que hoy tiene la gestión de lo público y la demanda ciudadana por servicios públicos de calidad.

Considerábamos que se hacía necesario enfrentar la precariedad del régimen de empleo público y el debilitamiento de su carácter profesional que deriva de un diseño en el cual coexisten funcionarios/as de planta o adscritos a la carrera funcionaria y una mayoría a contrata, además de trabajadores/as a honorarios que muchas veces desempeñan tareas permanentes, ajenas a la naturaleza de esta categoría, lo que evidencia la ausencia de un tratamiento integral y debilita la necesaria distinción

entre Gobierno y Administración, con sus sinergias, complementariedades y equilibrios.

Además, propusimos que la nueva Constitución garantizara una Administración Pública profesional y técnica, que aportara a mejorar la calidad de los servicios públicos y a dar continuidad a las políticas de Estado, para lo que subrayamos la importancia de distinguir claramente entre el Gobierno y la Administración. El Gobierno como responsable de la conducción política del Estado y de la definición de políticas públicas, es encabezado por el/a Presidente/a de la República e integrado por Ministros/as, Subsecretarios/as, Delegados/as Presidenciales y el personal de exclusiva confianza, quienes ejercen la dirección política. La Administ-

(1) Ver la propuesta en [https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa\\_popular/detalle?id=16898](https://plataforma.chileconvencion.cl/m/iniciativa_popular/detalle?id=16898)



*De aprobarse la propuesta de la CC se abren desafíos significativos para el empleo público en nuestro país”*

ración, como responsable de implementar las políticas públicas definidas por el Gobierno y, además, de proveer a la ciudadanía de servicios públicos en forma directa, continua y permanente, es encabezada por el/la Presidente/a de la República con la colaboración de directivos y directivas y de funcionarias y funcionarios públicos, quienes tienen el deber funcionario de responder a las directrices ministeriales y ejecutar, con profesionalismo y neutralidad, las políticas gubernamentales.

La distinción entre Gobierno y Administración permite diferenciar las políticas de Estado -concebidas para el largo plazo, en respuesta a objetivos nacionales- y las de Gobierno, además de promover la efectiva profesionalización de los estamentos directivos de la Administración, responsables de liderar los servicios públicos, quienes no deberían ser incluidos entre el personal de libre remoción gubernamental.

También se consignó en dicha propuesta, la necesidad de crear un órgano independiente responsable de dirigir la política de personas y monitorear el cumplimiento de la ley aplicable a la función pública; eliminar las limitaciones al ejercicio de la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga para los trabajadores y trabajadoras del sector público, con sujeción a las mismas normas aplicables al sector privado, y con-

sagrar el derecho de todas las personas a acceder, en igualdad de oportunidades, a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que señalen la Constitución y las leyes, respetando y promoviendo criterios de inclusión, no discriminación y equidad de género y subrayando el carácter técnico y profesional de la función pública.

Al revisar la propuesta de la CC aparecen conceptos que van en la dirección de lo señalado. Es así como se refuerzan aspectos asociados a buen gobierno, tales como transparencia, probidad, rendición de cuentas, participación ciudadana, lo que aporta a incrementar la legitimidad de la gestión del Estado y, además, la calidad de nuestra democracia.

Del mismo modo, se distingue entre gobierno y administración, al diferenciar a funcionarios y funcionarias del personal de confianza de los gobiernos: los gobiernos deben ejercer la conducción política y definir políticas las públicas que deben ser implementadas por la administración, la que debe ser profesional y políticamente prescindente. Lo anterior, como otros aspectos, propicia el fortalecimiento de la función pública.

El texto es enfático al disponer el ingreso a la administración por concurso y declara la autonomía de la Dirección Nacional del

Servicio Civil (DNSC), lo que implica que su dirección superior deja de recaer en un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República. Y, finalmente, reconoce los derechos colectivos de los trabajadores y trabajadoras del sector público y su movilidad horizontal.

De aprobarse la propuesta de la CC se abren desafíos significativos para el empleo público en nuestro país. Toda vez que la Ley deberá desarrollar los principios y normas reconocidos constitucionalmente, será importante preparar propuestas legales que cautelen el espíritu del texto constitucional. Por ejemplo, la autonomía de la DNSC implicará diseñar una nueva gobernanza en la cual deben resguardarse los valores de profesionalización, prescindencia política, objetividad y colaboración con el trabajo gubernamental.

Sin perjuicio de los resultados del plebiscito de salida del 4 de septiembre, en materia de empleo público, las propuestas de la CC deberían ser consideradas como parte integrante del debate sobre el futuro del empleo público en nuestro país, teniendo a la vista mejores estándares de calidad de los servicios que el Estado provee a sus ciudadanos, así como de legitimidad en su actuación. **OE**







## Banco Central: oportunidades perdidas

Carlos J. García, Ph.D. en Economía, University of California (LA), EE.UU. Académico FEN-UAH.

La propuesta de la nueva Constitución política prácticamente dejó sin cambios los objetivos y la administración del Banco Central de Chile. El artículo 358 establece que:

“Le corresponde en especial al Banco Central, para contribuir al bienestar de la población, velar por la estabilidad de los precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos” (página 132).

En otras palabras, establece erróneamente que el bienestar de la población es sinónimo de estabilidad de precios. No hay duda de que una inflación baja es valorada, pero esto depende de la situación que enfrente el país. Es completamente posible que más inflación puede requerirse momentáneamente para sa-

lir de una situación de crisis. En otras palabras, la estabilidad de precios es una medida intermedia e indirecta –y por tanto imperfecta– de una más profunda: el pleno empleo, como lo establece no solo la moderna teoría monetaria sino la propia experiencia internacional.

Lamentablemente, el objetivo de pleno empleo no está propuesto, como sí es definido abrumadoramente en otros bancos centrales de países desarrollados: Nueva Zelanda, Canadá, Noruega, Australia, etc.

En el caso de Chile uno de los errores más importante del Banco Central que cometió, por omitir el objetivo de pleno empleo, fue la política de tasa de interés en la crisis asiática de 1998. El Central solo se preocupó del objetivo inflacionario, y básicamente decidió defender el peso elevando la tasa de interés para que la depreciación del peso no se traspasara a la inflación. El resultado fue un doble shock ne-

gativo para la economía: el de la propia crisis asiática –por la caída de los términos de intercambio– más el aumento de la tasa de interés, que llegó a casi un 13% en octubre de 1998, ocasionando una recesión que mantuvo la tasa de desempleo sobre 8% durante 8 años!

Por el contrario, cuando se consideró el objetivo de actividad además del inflacionario se consiguió enormes aciertos. Por ejemplo, la tasa de interés en diciembre del 2008 era de 8,25%, sin embargo, para enfrentar la crisis internacional del 2008, el Banco Central, muy en línea con otros bancos, decidió bajar rápida y dramáticamente la tasa de interés hasta casi cero en pocos meses olvidándose transitoriamente del objetivo inflacionario. En conjunto con una política fiscal decididamente activa se logró que la economía sufriera solo una tenue recesión, incluso la inflación registró tasas negativas durante el segundo semestre del 2009.

Por otro lado, para la administración del Banco Central, el consejo aumenta el número de sus miembros a siete, pero mantiene el tiempo de duración del cargo de consejero a 10 largos años.

La experiencia internacional indica que el Banco Central, para fortalecer las conexiones de su autonomía con la democracia, debe exhibir una rotación más alta de todas las autoridades que toman las decisiones de política monetaria, estabilidad financiera y administrativas, la misma experiencia internacional indica que es entre 4 a 7 años como máximo.

Sin duda que nuestra experiencia pasada de alta inflación, un mal diagnóstico de la actual coyuntura inflacionaria y temores infundados de democratizar la estructura del Banco Central no ayudaron a la propuesta de la nueva Constitución. Además, fuera del círculo de los economistas, este tema se aprecia y entiende poco a pesar de las importantes consecuencias que puede tener para la población. Esperemos que en el futuro podamos hacer las reformas necesarias para tener un Banco Central moderno, a la altura de las democracias de los países desarrollados. **CE**

“

Lamentablemente, el objetivo de pleno empleo no está propuesto, como sí es definido abrumadoramente en otros bancos centrales de países desarrollados, como Nueva Zelanda, Canadá, Noruega o Australia”



# Una baja tasa de inflación como bien público: ampliación del objetivo del BC en propuesta de NC

Rafael Romero M, DBA Boston University, Director  
Departamento Gestión y Negocios, FEN-UAH

En la actualidad uno de los principales temas económicos tratados en los medios de comunicación es la alta tasa de inflación que afecta a la economía nacional e internacional.

Una baja tasa de inflación puede ser vista como un "bien público". Recordemos que este tipo de bienes tiene la característica de que el consumo del bien es indivisible y que puede ser disfrutado por todas las personas sin exclusión. En general, la provisión de este tipo de bienes está a cargo del Estado. Así, una baja tasa de inflación es algo deseable y todos los habitantes de Chile pueden disfrutarla sin exclusión.

El encargado de velar por una baja tasa de inflación es el Banco Central (BC), cuya principal herramienta para controlarla es la Tasa de Política Monetaria (TPM). Sin embargo, dependiendo de las circunstancias también la pueden afectar el gasto del Gobierno, a través de su Política Fiscal.

Así, en una situación como la que está enfrentando Chile de una alta tasa de inflación, se espera que el Banco Central suba la TPM y que el Ministerio de Hacienda controle su gasto fiscal.

En la actual Constitución, capítulo XIII, artículos 108 al 109, se define la existencia del Banco Central como un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico, cuya composición, organización,

funciones y atribuciones es determinado por una Ley Orgánica Constitucional (LOC). En dicha LOC, en el Título I se define la naturaleza, objeto, capital y domicilio del BC. El Artículo 3 define que: "El BC tendrá por **objeto velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos**".

La Propuesta de Nueva Constitución (PNC) define el rol del BC en los artículos 357 al 364. El artículo 358 define que: "Le corresponde en especial al BC, para **contribuir al bienestar de la población, velar por la estabilidad de los precios y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos**". Así, ambos objetos son muy similares en ambos textos, sin embargo, el nuevo texto agrega la idea de "contribuir al bienestar de la población", que

es consistente con la idea mencionada de que una baja tasa de inflación es un bien público.

### ¿Cuál es el rol dado en la Propuesta de Nueva Constitución al BC para que actúe en pro de la provisión del bien público, baja tasa de inflación?

Lo nuevo en la PNC es que plantea que: “para el cumplimiento de su objeto, el BC deberá considerar **la estabilidad financiera, la volatilidad cambiaria, la protección del empleo, el cuidado del medioambiente y del patrimonio natural y los principios que señale la Constitución y la ley**”. Aquí surgen nuevas consideraciones no contempladas en la actual LOC. Por ejemplo, en la LOC no figura la protección del empleo, el cuidado del medioambiente y el patrimonio natural.

En la actual situación inflacionaria, para restaurar el bien público de baja tasa de inflación el BC ha estado subiendo la TPM, la que podría conducir a tener un impacto negativo en la actividad económica y en la creación de nuevos empleos.

Un elemento nuevo de la PNC, artículo 363 es: “quienes **integren el Consejo (del BC) podrán ser destituidos de sus cargos...**”. En la actual LOC la posibilidad de destitución existe solo para el Presidente del BC, no para el resto de consejeros.

Aquí surge una interrogante, ¿qué podría pasar con los consejeros del BC que, cumpliendo su rol de reducir la tasa de inflación, la economía se frene en exceso y aumenta la tasa de desempleo? ¿Sería el argumento de mayor desempleo una razón para destituirlos? Lo complejo es que es altamente probable que tal situación se presente con cierta frecuencia durante el periodo de nombramiento de los consejeros.

La ampliación del objeto actual desde “estabilidad de la moneda” a “estabilidad financiera, la volatilidad cambiaria, la protección del empleo, el cuidado del medioambiente y el patrimonio natural” podrían parecer



cambios menores. Sin embargo, con la introducción de la posibilidad de destitución de uno o más consejeros, estos cambios en su conjunto estarían afectando la independencia del BC. Hay una clara evidencia que dicha independencia ha sido clave en los últimos treinta años para controlar la tasa de inflación.

A modo de conclusión, con la introducción de nuevos conceptos en el objetivo del

BC, tales como, la protección del empleo, el cuidado del medioambiente y el patrimonio natural, en la PNC se hace más incierta la labor de consejero y se abre la puerta para presiones que socaven su independencia. De aprobarse el texto de la PNC, esta debería ser una materia para revisar o buscar los consensos políticos que permitan una interpretación del actuar de los consejeros que no afecte su independencia en la consecución de este preciado bien público. **CE**

Lo nuevo en la PNC es que plantea que: *‘para el cumplimiento de su objeto, el BC deberá considerar **la estabilidad financiera, la volatilidad cambiaria, la protección del empleo, el cuidado del medioambiente y del patrimonio natural y los principios que señale la Constitución y la ley**’*



# Patrimonio cultural de Chile: responsabilidad fiscal

Pablo González, Ph.D. en Economía, Texas A&M University. Académico FEN-UAH.

*“No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto. Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza”.*

El extracto corresponde al artículo 67 de la Constitución Política de la República aún vigente. Lo escrito ha sido uno de los pilares que ha permitido garantizar un manejo fiscal medianamente responsable y que ha distinguido a Chile al menos en el contexto latinoamericano.

El proyecto de nueva Constitución que se somete a plebiscito en los próximos días contiene varios cambios respecto a la vigente. En particular, el reconocimiento de nuevos derechos y garantías sobre la provisión de ellos, generan dudas sobre la viabilidad fiscal

“

*Seguramente los nuevos derechos y responsabilidades que asumirá el Estado si es aprobado este proyecto de Constitución, implicarán una expansión del tamaño del sector público, pero parecieran estar presentes los preceptos para que el avance sea en la medida que los recursos genuinos vayan estando disponibles, tal como lo es hasta hoy en día”*

de este proyecto. A esto se suma que las distintas entidades territoriales (regiones, comunas, autonomías indígenas) configuran una especie de pseudo-federalización en la gestión de servicios y presupuestaria, con atribuciones para endeudarse y crear empresas públicas para la provisión de bienes y servicios, lo que podría poner presión en las cuentas fiscales consolidadas.

En ese nuevo entramado de diseño institucional y en el cual podría existir superposición de funciones (y gastos) el articulado otorga, en la práctica, un rol fundamental a las leyes que regulen no sólo la asignación y la prestación misma de esos servicios a la población, sino también la creación de nuevas empresas.

En contrapunto, se destaca el artículo 250 que prohíbe el endeudamiento a nivel

subnacional para cubrir gasto corriente o remuneraciones, la prohibición de establecer cauciones o garantías, el uso del endeudamiento en períodos electorales y que, a la vez, se busca garantizar que no se comprometa una porción relevante de los presupuestos ni la calificación de riesgo. Este artículo, viene a reforzar lo escrito en el 183 que establece como principios de buen gobierno la sostenibilidad y responsabilidad fiscal de las cuentas públicas y ratificado, nuevamente, en el artículo 246.

En consideración de estas disposiciones, se puede pensar que no existen grandes riesgos de una expansión desmedida del gasto público sin financiamiento genuino a nivel de las entidades territoriales, siendo esto refrendado a nivel nacional a través

del artículo 266 que declara como leyes de concurrencia presidencial necesarias aquellas que irroguen directamente gastos al Estado, entre otras materias y que, a través del artículo 277, aunque con algunos cambios procedimentales, entrega la iniciativa presupuestaria al Poder Ejecutivo y delimita la iniciativa a nivel del Congreso de la República, retomando aquel aún vigente artículo 67 con el que comenzamos estas líneas.

En pocas palabras, seguramente nuevos derechos y responsabilidades que asumirá el Estado si es aprobado este proyecto de Constitución, implicarán una expansión del tamaño del sector público, pero parecieran estar presentes los preceptos para que el avance sea en la medida que los recursos genuinos vayan estando disponibles, tal como lo es hasta hoy en día. **OE**



# Propuesta de nueva Constitución: tributos, creación y distribución

Humberto A. Borges. Doctor © en Contabilidad y Finanzas en la Universidad de Zaragoza, España. Académico FEN-UAH. Director del Diplomado en Gestión Tributaria UAH. Investigador asociado al Centro Interdisciplinar de Políticas Públicas, CiPP.

Uno de los temas importantes al estudiar la propuesta de nueva Constitución son los tributos. El presente análisis se enfoca en ellos, su creación y distribución.

Primero, la base de los tributos se encuentra en los art. 184 y 185 de la propuesta, (Cap. V, Buen Gobierno y Función Pública), exponiendo que "...se funda en los principios de igualdad, progresividad, solidaridad y justicia material, el cual, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio. Tendrá dentro de sus objetivos la reducción de las desigualdades y la pobreza". Ahora bien, a mi entender el principio de transparencia debería reforzarse (art. 185, 2), ya que uno de los temas centrales para los ciudadanos que pagan impuestos es exigir transparencia

y "accountability" de los gastos fiscales<sup>1</sup>. Por otra parte, destaco como positivo los impuestos medioambientales y los bienes naturales, esenciales dentro de la crisis climática.

La creación de tributos se especifica en el subtítulo referido a "La ley"<sup>2</sup>, indicando que estos son de concurrencia presidencial, es decir, el crear, suprimir, reducir o condonar tributos debe ser concordado entre las nuevas autoridades legislativas y la presidencial. Es esencial mantener una estructura donde ambos poderes se vigilen, para evitar la posibilidad de que se pueda realizar "populismo tributario", por lo cual mi crítica se centra en la (re)elección de parlamentarios y de la presidencia, ya que por esas circunstancias (mayorías en el congreso y presidencia) pueden ser tentados a utilizar los tributos como instrumento político electoral, olvidando lo importante de evitar desórdenes fiscales constantes.

Además, podemos indicar que la presentación de iniciativas populares e iniciativas de

cambio constitucional (art. 157 y 158), pueden convertirse en leyes de letra muerta al generar en forma indirecta gastos. Es decir, se aplicaría el art. 277 n°6, respecto a la Ley de Presupuestos, que indica que no se aprobará ningún nuevo gasto con cargo al erario sin que se indiquen, "al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dichos gastos", convirtiéndose en una medida de seriedad ante leyes que puedan crear más desórdenes fiscales. Pero, finalmente, pueden generar nuevos impuestos en futuros periodos.

Segundo, la distribución de los ingresos fiscales<sup>3</sup> se encuentra en el subtítulo de "Autonomía fiscal", fijándose en los principios de autonomía financiera en ingresos y gastos, como son de suficiencia, coordinación, equilibrio presupuestario, solidaridad y compensación interterritorial, sostenibilidad, responsabilidad y eficiencia económica. Sobre las fuentes de ingreso territoriales, indica impuestos en favor de la entidad territorial, además, la distribución por medio de los fondos y transferencia fiscal interterritorial. En conclusión, se crea un federalismo tributario<sup>4</sup>.

Por otra parte, se establecen los fondos de compensación para entidades territoriales con una menor capacidad fiscal, fondo de contingencia y estabilización macroeconómica y, además, transferencias directas "incondicionales" (TDI), por la Administración Central, a las entidades territoriales, todo esto en virtud de la solidaridad interterritorial (art. 249). Además, se indica que se creará un órgano competente, que, con criterios objetivos, sugerirá a los legisladores los recursos que serán integrados a estos fondos. Esto puede ser un punto crítico, ya que no indica que sea un órgano "autónomo y técnico", además, no indica la competencia sobre las TDI. Lo importante es la discriminación de territorios por capacidad fiscal, que es una medida muy distorsionadora de la distribución del desarrollo de los países. En este sentido es mejor el índice de desarrollo humano del PNUD<sup>5</sup>. **OE**

“ Destaco como positivo los impuestos medioambientales y los bienes naturales, esenciales dentro de la crisis climática ”

(1) Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: la otra cara del control. Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, 23-53.  
 (2) Art. 264 a y en el art. 266 d, art. 267 (moción) y art. 268 d  
 (3) Art. 245, art. 247 b, c, e y f; art. 248; art. 249.  
 (4) Borges, H. (2022). *Convención Constituyente Visión de normas autónomas territoriales que afectan la equidad tributaria: Iniciativa Popular e Iniciativa Constituyente*. *Observatorio Económico*, (164), 2-4. <https://doi.org/10.11565/oe.vi164.440>  
 (5) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



# ¿Debe ser el rol del Estado crear empresas?

*Mauricio Castillo, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Politécnica de Cartagena, España. Académico FEN-UAH.*

La propuesta de convención establece que el Estado podrá crear empresas. El artículo 182 expresa que este puede participar en la economía, incluyendo el fomento y desarrollo de actividades económicas, el artículo 214 permite que las comunas autónomas puedan crear empresas y el artículo 220 les otorga las mismas competencias a las regiones autónomas. En el artículo 224 se permite que los gobiernos regionales propongan la creación de empresas. A mi juicio, estas iniciativas suponen varios errores en su diseño.

En primer término, las empresas públicas comúnmente se asocian con "burocracia" y

se perciben de comportamientos rutinarios, que evita riesgos y tiene falta de iniciativas (Onrubia et al., 2019). Esto se puede explicar, debido a que el comportamiento emprendedor ha estado ausente, o incluso se considera aberrante. Muchas veces para el mundo político o público, preocupados principalmente por la igualdad y equidad, les resulta sospechosa cualquier conducta riesgosa, innovadora o audaz.

Por el contrario, el emprendedor reconoce las oportunidades, donde otros ven el caos o la confusión, son catalizadores agresivos para el cambio dentro del mercado, desafía a lo desconocido y crea continuamente el futuro (Blank, 2013). Y es finalmente este espíritu emprendedor el que puede conducir a un mayor desarrollo de innovación social y económico (Bernier & Hafsi, 2007). No al

contrario, no es la creación de empresas públicas quien resuelva ese proceso, al menos por las siguientes razones:

- Este tipo de organizaciones están menos expuestas a una lógica de exigencia y eficiencia, en mayor medida los recursos se asignan considerando aspectos políticos.
- Dado que estas organizaciones reciben fondos desde el Estado, los usuarios muchas veces pierden de vista el vínculo entre el pago y recepción de un servicio.
- Son organizaciones que tienen problemas para identificar a sus segmentos de usuarios, porque atienden a varios grupos, y esta pérdida de foco dificulta el desarrollo de innovación.
- Sus perfiles de riesgo y beneficios conducen a decisiones seguras y evitando

riesgos.

- Los factores que prevalecen con mayor frecuencia son las reglas, procedimientos, políticas y su meticulosa aplicación y control.
- Hay amplias restricciones en la gestión de personas, principalmente en lo relativo a despidos y recompensas.
- En muchos casos hay falta de autonomía gerencial.

En general, estas características del sector público no favorecen la toma de riesgos y la innovación. Más aún, cuando el borrador extiende la facultad fiscalizadora de la Contraloría a las empresas públicas o sociedades en las que tenga participación una entidad estatal, estableciendo incluso que “podrá emitir dictámenes obligatorios para toda autoridad, funcionario o trabajador de ellas”. En mayor medida se inhibirán los procesos creativos.

En segundo término, el propósito último de las empresas debe ser maximizar el beneficio para la sociedad, mediante una asignación eficiente de recursos (OECD, 2016). En este borrador, se le reconoce la iniciativa para desarrollar actividades económicas, pero solo con énfasis en la probidad y rendición de cuentas. El principio de eficiencia y eficacia recae en el ejercicio de las funciones públicas. Cuestión que se contradice con lo expuesto en el punto anterior.

En tercer lugar, si por “empresa” entendemos a una organización que genera bienes o servicios, entonces todas las instituciones públicas encaminadas a proveer servicios públicos deberían ser “empresas” que tengan los mismos deberes y derechos y los mismos



*Las empresas públicas comúnmente se asocian con ‘burocracia’ y se perciben de comportamientos rutinarios, que evita riesgos y tiene falta de iniciativas (Onrubia et al., 2019)”*

objetivos que las empresas privadas de la misma naturaleza. Es decir, tendrían que vender sus servicios en el mercado y tratar de obtener con ello la mayor ganancia posible. Podrían existir, por ejemplo, peluquerías públicas, pero siempre que funcionaran igual que las privadas. Cualquier situación diferente constituiría una competencia desleal.

Por último, estas organizaciones no cuentan con altos niveles de confianza en la ciudadanía. Según el último estudio nacional de transparencia 2020<sup>1</sup>, la ciudadanía destaca una mala relación; pues, lo sienten distante (88%), sienten que es una relación de “maltrato” (83%) y en la que existe discriminación (82%). Estos tres indicadores empeoran con relación a la medición pasada. A su vez, se mantiene la percepción de que los organismos públicos en Chile son poco transparentes (78%). Evidenciado además, que un 67% de los encuestados se inclina más bien en una idea de alta corrupción en los organismos públicos del país. Mientras que la confianza en las empresas privadas se sitúa en 38,5% para el año 2021<sup>2</sup> y las Pymes obtienen un 55% de confianza.

Por cierto que hay ocasiones, en que las empresas públicas se crean para resolver fallos de mercado o para hacer las cosas que las empresas privadas no pueden o

quieren hacer. En inversiones nuevas, que requieren gran volumen de capital y son de larga maduración, y/o en empresas de alta significación regional. Se trata de empresas que abren paso al desarrollo del país y de las empresas privadas. Pero no creo adecuado que esto quede en manos de quienes estarán dirigiendo las regiones o comunas autónomas, sino que respondan a una estrategia nacional. En el texto actual, las empresas públicas se pueden crear mediante ley de quórum calificado. **OE**

(1) Consejo para la transparencia (2021). Estudio Nacional de Transparencia 2020.

(2) Barómetro de la Confianza en la Empresa (2021). Sociedad de fomento fabril

## Referencias

- Arellano José Pablo & Cortázar René (2022). Impacto económico del proyecto de nueva Constitución.
- Blank, S. (2013). Why the lean start-up changes everything. *Harvard business review*, 91(5), 63-72.
- Bernier, L., & Hafsi, T. (2007). The changing nature of public entrepreneurship. *Public Administration Review*, 67(3), 488-503.
- OECD (2016). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, Edición 2015, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264258167-es>.
- Onrubia Fernández, J., Pérez, J. J., & Sánchez Fuentes, A. J. (2019). *La burocracia del sector público y el crecimiento económico*.

# Incertidumbre institucional y emprendimiento

Víctor Muñoz, Ph.D. Management, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Académico FEN-UAH.

Los emprendedores están familiarizados con la incertidumbre, es decir, con situaciones en que no es posible anticipar o predecir con precisión el futuro. Los emprendedores en Chile están habituados a la incertidumbre que proviene de factores económicos, por ejemplo, las alzas del precio del petróleo o del dólar y también con la incertidumbre propia de los negocios que operan, por ejemplo, respecto a las condiciones de la demanda o las acciones de sus competidores. Sin embargo, el proceso constitucional ha expuesto a los emprendedores a un tipo diferente de incertidumbre. Ahora enfrentan incertidumbre institucional que los acompañará por un largo tiempo.

Las instituciones son mecanismos de regulación o reglas formales e informales que regulan la conducta humana. La constitución ocupa el primer lugar entre las instituciones formales de nuestro país. En un nivel inferior, se encuentran las leyes y otras normas que deben adecuarse al marco definido por la constitución. Una de las funciones de las instituciones es reducir la incertidumbre, al limitar la conducta humana y hacerla más predecible. Por años, la solidez institucional ha sido una de las áreas destacadas de la competitividad chilena<sup>1</sup>.

Las sociedades evolucionan, sus valores cambian y las leyes se ajustan en consecuencia. Es decir, las instituciones cambian. Es rol de la política procesar estos cambios. El objetivo no es la inmovilidad, que cuando es permanente lleva a crisis, ni tampoco es una dinámica constante de cambios que reflejen cualquier tendencia, por moda pasajera que sea, llevando a la confusión por el incesante cambio de las reglas. Es decir, la política cumple una función de transmisión entre los distintos niveles de instituciones. Interpreta los cambios en los niveles institucionales superiores, por ejemplo, los valores culturales y



*Si alguien cree que un triunfo de la opción Rechazo eliminaría la incertidumbre institucional, se decepcionará”*

adecua la legislación para reflejar los cambios en los principios de la sociedad.

Los cambios en las instituciones que llevan a desalineamientos o incompatibilidades entre los distintos niveles de instituciones, al menos por un tiempo, producen incertidumbre institucional<sup>2</sup>. En nuestro caso, al abrirse el proceso constitucional se produjo un aumento de la incertidumbre institucional porque la naturaleza del proceso hizo posible modificar la gran mayoría de las reglas que afectan a la actividad emprendedora. Podría pensarse que bastaría que el proceso culminara con el plebiscito para eliminar la incertidumbre institucional. Pero esto está lejos de ser cierto.

Veamos a través de un ejemplo como la aprobación del texto constitucional propuesto mantendría altos niveles de incertidumbre institucional. El artículo 48 de la propuesta constitucional consagra el derecho de los trabajadores a participar, a través de sus organizaciones sindicales, en las decisiones de las empresas. Este nuevo derecho será regulado por la ley. Es decir, quedará pendiente por regular a través de la legislación qué significa, en la práctica, esta participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa, en qué tipo de decisiones participarán, si la participación significa tener derecho a voz o, en algunas materias, podría tener un carácter

distinto, cuáles serán los mecanismos para que esta participación sea efectiva, por ejemplo, participación en el directorio o en una instancia distinta. Además, las reglas de organización sindical cambiarán. Así, los emprendedores seguirán percibiendo incertidumbre institucional porque no pueden saber si su capacidad para tomar decisiones y disponer de los recursos de sus emprendimientos se mantendrá o reducirá.

Aquellos emprendedores con menor tolerancia al riesgo adoptarán una postura de “esperar y ver” antes de realizar nuevas inversiones. No es necesario que el riesgo sea objetivo para que los emprendedores reaccionen ante él, basta que crean que existe y representa una amenaza creíble.

Este cambio puede ser oportunidad para mejorar las relaciones laborales en las empresas contribuyendo a un crecimiento sostenible. Sin embargo, en este caso declarar un derecho es declarar una obligación para los emprendedores que no son receptores pasivos del cambio institucional. Además de acatar la nueva legislación, ellos pueden buscar influir en ella, incluso intentar evadirla o dejar de emprender. Así, una legislación que se considere excesiva puede incentivar la actividad informal o reducir la intención de crear nuevas empresas.

Si alguien cree que un triunfo de la opción Rechazo eliminaría la incertidumbre institucional, se decepcionará. La mayoría de las señales de los actores políticos y sociales indican que modificar la constitución actual es inevitable, solo está en cuestión el mecanismo de modificación y, por supuesto, los plazos que requerirá un nuevo proceso constitucional. Es decir, tenemos garantizada incertidumbre institucional por un buen tiempo. **OE**

(1) [www.weforum.org](http://www.weforum.org)

(2) Bylund, P. L., & McCaffrey, M. (2017). A theory of entrepreneurship and institutional uncertainty. *Journal of Business Venturing*, 32(5), 461-475.





# Extendiendo la política de innovación en la propuesta constitucional

Jorge Heredia Pérez, MS.c and Ph.D en Management Science, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Académico FEN-UAH.

He revisado la política de innovación en la propuesta de la nueva Constitución. Lo positivo es que se menciona como una acción a desarrollar a nivel del Estado y regiones, pero creo se puede aprovechar este enfoque para plantearlo a nivel universal, que incluya la promoción de la innovación a nivel de todos los stakeholders de la sociedad, incluyendo obviamente al sector privado como parte de un ecosistema de innovación inclusivo.

En las últimas investigaciones que he realizado, se evidencia el aspecto clave de la colaboración (1) y el uso de las herramientas digitales para incrementar el desempeño innovador a nivel empresa (2), por tal motivo

se puede ampliar la política de innovación a todos las personas que participen en la sociedad a manera de promover una política nacional de open innovation, en donde todas las personas tengan el derecho de destinar un porcentaje de su tiempo en el desarrollo de actividades de invención e innovación apoyados por el Estado, de una forma permanente, en todas las actividades de la vida diaria y en todas actividades económicas del país.

La implementación de una política nacional de open innovation acompañada de herramientas tecnológicas digitales, por ejemplo, permitirá rápidamente superar la escasez de recursos para desarrollar innovación a nivel empresarial y/o individual; para tal fin es importante la capacitación de los ciudadanos en el uso de herramientas para innovar desde los centros de educación básico y a lo largo de todo el proceso educativo del ciudadano. **OE**

“

La implementación de una política nacional de open innovation acompañada de herramientas tecnológicas digitales, por ejemplo, permitirá rápidamente superar la escasez de recursos para desarrollar innovación a nivel empresarial y/o individual”

## Referencias

1. Pérez, J. A. H., Geldes, C., Kunc, M. H., & Flores, A. (2019). New approach to the innovation process in emerging economies: The manufacturing sector case in Chile and Peru. *Technovation*, 79, 35-55.
2. Heredia, J., Castillo-Vergara, M., Geldes, C., Gamarra, F. M. C., Flores, A., & Heredia, W. (2022). How do digital capabilities affect firm performance? The mediating role of technological capabilities in the “new normal”. *Journal of Innovation & Knowledge*, 7(2), 100171.

# Reglas claras por un futuro menos incierto



Tiago Alves Ferreira, Ph.D. en Finanzas, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile. Director carrera Ingeniería en Control de Gestión, mención Ciencia de Datos, UAH.

En la actualidad, Chile está recibiendo mucha atención de inversionistas de todo el mundo y en especial desde países vecinos debido a su proceso de reforma constitucional. No es para menos, considerando que nuestro país ha sido visto en el mercado mundial como un modelo para el resto de Amé-

Desde la vuelta de la democracia, Chile ha sido también referencia en sus procesos electorales, con fuerte participación ciudadana, rapidez en la obtención de resultados y prácticamente un nulo cuestionamiento de estos.

Una mayor estabilidad política, institucional y económica colaboran mucho para que las empresas puedan dimensionar de mejor forma sus costos futuros y evaluar el retorno de sus proyectos de inversión. Al sentirse más segu-

Hay amplia evidencia científica mostrando que cuando las circunstancias económicas y las tasas impositivas no están claras, muchas empresas optan por esperar y detener sus inversiones hasta tener mayor claridad acerca de sus flujos de caja futuros. Esto termina generando efectos significativos en el desarrollo económico y la creación de empleo en el país.

Sin embargo, es natural y esperable que un proceso de cambio constitucional, como lo que se está viviendo, genere incertidumbre de distintos tipos en los tomadores de decisiones de las empresas, ya que lo que se está cambiando es la carta fundamental.

Lo que más cuesta entender en estos tiempos son las implicancias económicas, tanto de la decisión de los chilenos por el apruebo, como por el rechazo.

Esto es así porque se necesitarían distintas leyes para poner en vigor la nueva Constitución propuesta. Al mismo tiempo, el estallido social y la decisión de 78% de los votantes por renovar la constitución dejan en claro que la sociedad chilena espera cambios, especialmente en las áreas de seguridad social y salud.

El escenario más probable es que, de una manera o de otra, se produzcan aumentos en los gastos estatales para atender estas demandas que, a su vez, necesitarán de mayor recaudación de impuestos para cubrirlos. Todavía existe una gran incertidumbre sobre los rangos de aumento de gastos como porcentaje del PIB, en ambos escenarios.

Independientemente de la elección que finalmente prevalezca el 4 de septiembre, se hace muy importante que Gobierno y Congreso avancen rápidamente en las decisiones que tengan consenso, se hagan discusiones y debates transparentes y participativos con entrega de señales claras a los tomadores de decisiones de inversión, para que no afecte las inversiones y empleo más allá de lo esperable.

La incertidumbre disminuye cuando aumenta el ritmo al que se aclaran las reglas. **OE**

**“** Independientemente de la elección que finalmente prevalezca el 4 de septiembre, se hace muy importante que Gobierno y Congreso avancen rápidamente en las decisiones que tengan consenso”

rica Latina en términos de estabilidad económica, solidez de sus instituciones, inflación controlada y libre mercado.

Se considera que estos fundamentos han sido la piedra angular para que Chile haya logrado mantener un crecimiento económico superior al promedio latinoamericano por muchos años.

ras, las empresas se sienten más motivadas a asumir más riesgos, a innovar y hacer más contrataciones.

Un mayor equilibrio fiscal permite controlar mejor la inflación, reducir costo de capital de las empresas y reducir incertidumbre económica.



# Acceso a la información pública en la nueva Constitución

Beatriz Mercado, Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Directora Gestión de Información, Bibliotecología y Archivística, UAH.

Cuando en abril de 2009 entraba en vigencia la ley 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Estado extendía un poder significativo al ciudadano y ciudadana común. La nueva norma buscaba resguardar el principio de publicidad de los organismos públicos y el derecho de las personas a informarse del funcionamiento de los mismos, de modo de reforzar el rol fiscalizador de la ciudadanía y evitar así actos de corrupción y abusos de poder. Esta ley, en consonancia con la modificación que el año 2005 se hiciera a la Constitución de 1980, que asumía expresamente el principio de la probidad en el ejercicio de las funciones públicas, sumó a Chile a una tendencia internacional íntimamente ligada a las ideas de democracia y gobernabilidad democrática.

A pesar de que el Tribunal Constitucional ha dictado algunas sentencias que reconocen que el derecho de acceso a la información pública se encuentra implícitamente consagrado en la actual Constitución Política de la República, conocidos son los casos en que este mismo Tribunal ha dictado sentencias que aceptan que

*La propuesta de nueva Constitución no se queda solo en el principio de probidad, sino que incorpora y amplía muchas de las garantías de la ley 20.285, consagrando como derecho fundamental el acceso a la información pública”*

el derecho de acceso puede limitar legítimamente otras garantías constitucionales, como sería por ejemplo la vida privada, o sentencias que reconocen que los correos electrónicos de las casillas institucionales de los funcionarios públicos constituyen un tipo de comunicación privada, cuyo acceso a través de la Ley de Transparencia infringe la garantía constitucional de inviolabilidad de toda forma de comunicación privada.

Hoy, la propuesta de nueva Constitución, no se queda solo en el principio de probidad, sino que incorpora y amplía muchas de las garantías de la ley 20.285, consagrando como derecho fundamental el acceso a la información pública. En su Artículo 77 establece que: “Toda persona tiene derecho a acceder, buscar, solicitar, recibir y difundir información pública de cualquier órgano del Estado o de entidades que presten servicios de utilidad pública, en la forma y las condiciones que establezca la ley”.

A su vez, el capítulo V (Buen Gobierno y Función Pública) de la propuesta constitucional, dedica varios artículos al tema y, entre ellos, reconoce la función fiscalizadora y garante del derecho de acceso a la información pública del Consejo Para La Transparencia (CPLT), órgano autónomo creado en la ley 20.285 y que, entre otras funciones, gestiona los reclamos presentados por ciudadanos y ciudadanas que, luego de haber realizado una solicitud de información a un organismo público, no han recibido respuesta en los plazos establecidos en la ley o hayan quedado disconformes con la respuesta entregada, pudiendo llegar a distintas instancias judiciales dependiendo de la naturaleza del reclamo: Corte de Apelaciones, Corte Suprema y, por supuesto, el Tribunal Constitucional frente a recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Esto es, sin duda, un sig-

no de madurez en lo relacionado a la probidad, transparencia y acceso a la información pública, también en consonancia con el escenario internacional que avanza en políticas generales y amplias en relación al uso y a la apertura de información, así como en la construcción de estructuras institucionales encargadas de garantizar la protección de este derecho.

De ser aprobada la nueva carta fundamental el próximo 4 de septiembre, será muy interesante seguir de cerca las sentencias del Tribunal Constitucional respecto de un texto que explícitamente “asegura a todas las personas la transparencia de la información pública facilitando su acceso de manera comprensible y oportuna, periódica, proactiva, legible y en formatos abiertos”. (art. 167 n° 1), considerando que también es un derecho fundamental el que “toda documentación y comunicación privada es inviolable, incluyendo sus metadatos”. (art. 7). **CE**

# Propuesta de nueva Constitución: hacia un acceso universal a las tecnologías de la información

Claudio Escobar, Master in Business Engineering (MBE), Universidad de Chile. Académico FEN-UAH.

En los últimos años, la evolución de las tecnologías de la información y comunicación ha abierto una serie de oportunidades y generado diversos beneficios para quienes pueden acceder a ellas. Dichos beneficios abarcan los diversos ámbitos en la vida de las personas: laboral, educacional, social, personal, entre muchas otras. Sin embargo, en la actualidad y por diversas razones, no todas las personas cuentan con un acceso permanente a las tecnologías, incluso a las más comunes.

Durante los meses más álgidos de la pandemia, donde prácticamente todas las actividades que se realizan en la vida cotidiana se debieron hacerlos de forma remota: clases virtuales a nivel de primaria, secundaria y superior, trabajo a distancia, telemedicina, reparto de alimentos/



de mencionar el aumento en el congelamiento y/o deserción estudiantil en instituciones de educación superior al no poder conectarse de buena forma a sus clases online ni poder acceder a los materiales cargados en plataformas en línea. Urge entonces que ocurran dos cosas: por un lado, se debe garantizar el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación a toda la ciudadanía, y que se definan responsabilidades a la hora de asegurar el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura tecnológica adecuada a nivel nacional para que el acceso universal ocurra.

*La propuesta de nueva Constitución, en su artículo 86, reconoce el derecho que tienen todas las personas al acceso universal a la conectividad digital y a las tecnologías de la información y comunicación y establece que el Estado garantizará el acceso libre, equitativo y descentralizado con condiciones de calidad y velocidad adecuadas y efectivas a los servicios básicos de comunicación”*

comidas/insumos, trámites en el sector público y privado, entre otras tantas. Esta situación evidenció, aún más, la brecha existente hoy en día en nuestra sociedad respecto al acceso a las tecnologías. Las personas pertenecientes a los sectores más vulnerables, al no contar con acceso permanente a las tecnologías sufrieron, de forma accidental, una marginación y/o exclusión de los beneficios que conlleva el uso de las tecnologías. A modo de ejemplo se pue-

La propuesta de nueva Constitución, en su artículo 86, se hace cargo de estos dos aspectos. Por un lado, se reconoce el derecho que tienen todas las personas al acceso universal a la conectividad digital y a las tecnologías de la información y comunicación, y por otro, queda de manifiesto que será el Estado el ente encargado de garantizar el acceso libre, equitativo y descentralizado con condiciones de calidad y velocidad adecuadas y efectivas a los servicios

básicos de comunicación. Será también, responsabilidad del Estado, el promover y participar del desarrollo de las telecomunicaciones, servicios de conectividad y tecnologías de la información y comunicación a lo largo de todo el territorio nacional.

El desafío que, de aprobarse la nueva Constitución, tendrá el Estado será enorme. Hoy nos encontramos en plena implementación de la FON (Fibra Óptica Nacional). El país fue dividido en 6 grandes macrozonas en las que se está implementando, de forma paulatina, poco más de 10 mil kilómetros de fibra que servirán para mejorar el acceso a internet, tanto a nivel personal como organizacional. Dichos trabajos debían ser finalizados y entregados en agosto de este año, pero, por razones de diversa índole, fueron aplazados por, al menos, otros 5 o 6 meses.

Son dos los grandes factores que generaron el atraso en la finalización de la implementación de la FON: la inestabilidad en la macrozona sur, que generó que los trabajadores manifestaran el rechazo a realizar sus labores por razones de seguridad, y las fuertes alzas en insumos traídos desde el extranjero. Otro aspecto por considerar radica en la geografía de nuestro país, que al ser tan extenso y contar con una variedad de ecosistemas, complejiza aún más el proceso de implementación. Además de lo anterior, es importante tener en cuenta que las inversiones realizadas en tecnología y telecomunicaciones tienen una vida útil relativamente corta, debido principalmente a la obsolescencia de estas, lo que hace necesario tener que realizar una reinversión a corto-mediano plazo. ¿Está el Estado en condiciones de asumir este desafío? Al ser un tema que posee demasiadas aristas a considerar, se hace necesario que el Estado trabaje en conjunto con el sector privado para poder llevar a cabo lo propuesto en lo que podría llegar a ser nuestra nueva Constitución. **OE**

# Derechos de propiedad en la nueva Constitución

Carlos J. Ponce, Ph.D en economía, Universidad de California Los Ángeles. Director Departamento de Economía, FEN-UAH.

La propuesta de nueva Constitución instaura modificaciones al sistema vigente de derechos de propiedad. Sin ambigüedad, muchos de ellos se eliminan mientras que otros se debilitan. A saber:

(a) En el caso de expropiación, la indemnización se regirá por el principio de “precio justo”.<sup>1</sup> La arbitrariedad del principio abre la posibilidad de que los individuos no se apropien del fruto de sus esfuerzos, si este “precio justo” se fija por debajo del precio de mercado. El principio abre además extraordinarias oportunidades de corrupción. Después de todo, el “precio justo” podría fijarse también por encima del precio de mercado. Así, el “expropiador” y el “expropiado” podrían repartirse “legalmente” las ganancias de la expropiación.

(b) Se eliminan los derechos de aprovechamiento del agua, DAA. En su reemplazo, la ANA

ducirá impactos negativos en la calidad del servicio y en el propio consumo humano. Por otro lado, la creación de las AUT elimina la posibilidad de organizar instituciones de intercambio que canalicen la utilización del recurso a aquellos usos –sea urbanos, agrícolas, industriales o ambientales– de mayor rentabilidad social. La propuesta va a contramano de recientes experiencias internacionales: por ejemplo, la exitosa implementación de instituciones de intercambio de derechos de agua en Australia.<sup>5</sup>

(c) Se elimina la propiedad (actualmente constitucional) de las concesiones mineras a favor de concesiones sujetas a una regulación que considera su carácter finito y no renovable.<sup>6</sup> Es fácil ver los consecuentes efectos adversos que acarreará este cambio sobre las inversiones en un sector que representa alrededor del 12% del PBI del país.

(d) La nueva Constitución no consagra derechos de propiedad intelectual industrial. Dada la centralidad de la innovación tecnológica para la



La idea de bien es una abstracción incompleta. Un bien se define de acuerdo a sus características geográficas, físicas y disponibilidad temporal. Es incorrecto hablar, por ejemplo, del bien “agua.” El agua cruda es distinta al bien agua para consumo humano. El agua cruda se convierte en agua de consumo humano a través de un costoso y específico proceso productivo. La misma se debe extraer, tratar, y distribuir. Las inversiones para obtener el bien “agua de consumo humano” tienen una vida económica útil larga, son intensivas en capital y están dominadas por cuantiosos costos fijos. Una innovación, por ejemplo, es un bien distinto a la idea original que puede conducir al avance tecnológico. Lo mismo en el caso de los minerales. ¿Cómo y cuándo se realizarán, mantendrán y modernizarán las inversiones en agua en presencia de alta incertidumbre y ausencia de derechos de propiedad? ¿Quién invertirá y financiará el desarrollo de una idea que luego podría ser rápidamente copiada? ¿Quién financiará inversiones agrícolas cuando los derechos de agua no se puedan usar como garantía de créditos bancarios?

La existencia de un sistema de derechos de propiedad claro y seguro es el punto de partida para generar el uso eficiente tanto de los recursos humanos como naturales y promover el crecimiento económico. Los inseparables asuntos de equidad pueden y deben considerarse cuidadosamente en el proceso regulatorio. **OE**

**“La existencia de un sistema de derechos de propiedad claro y seguro es el punto de partida para generar el uso eficiente tanto de los recursos humanos como naturales y promover el crecimiento económico”**

otorgará autorizaciones de uso temporal, AUT, que, al no ser derechos de propiedad, tampoco se pueden comercializar.<sup>2</sup> Además, los DAA otorgados previamente (a la reforma del código de aguas) serán consideradas AUT.<sup>3</sup> Como hemos discutido anteriormente<sup>4</sup>, la expropiación de los DAA acarreará consecuencias financieras, pro-

tección del medio ambiente, el crecimiento de la economía y la productividad laboral resulta cuanto menos una omisión desafortunada.

En general, el proyecto confunde cuando equipara bienes “naturales” –agua, minería, ideas– con bienes de naturaleza “económica”.

(1) Artículo 78.

(2) ANA: Agencia Nacional del agua. Inciso 5º del artículo 134 y artículo 142.

(3) Inciso 1 del artículo 35 transitorio. La reforma del código de aguas entró en vigencia el 6 de abril del año 2022 (Ley 21.435).

(4) Véase Ponce, Saavedra y Tapia: “Derechos de agua: Consecuencias económicas y Sociales de su Expropiación”, Observatorio Económico N° 164

(5) Véase, por ejemplo, “Australia Water Markets Report 2019-20” (Australian Government), y “The Australian Water Reform Journey: An overview of three decades of policy, management and institutional transformation.”

(6) Inciso 2 del artículo 145.

## PREGRADO

- Ingeniería Comercial
- Contador Público Auditor.
- Gestión de Información, Bibliotecología y Archivística.
- Bachillerato en Administración.

## CONTINUIDAD DE ESTUDIOS

- Ingeniería Comercial.
- Contador Público Auditor.
- Ingeniería en Control de Gestión, mención Ciencia de Datos.

## POSTGRADOS

- Magíster en Economía.
- Magíster en Administración de Empresas, MBA, posibilidad de doble título con Fordham University.
- Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas, doble grado con Fordham University.
- Magíster en Gestión de Personas en Organizaciones, dictado en conjunto con Facultad de Psicología UAH.

## FORMACIÓN CONTINUA

### **Área de Personas y Organización**

- Diplomado Gestión de Personas para el sector público.
- Diplomado Certificación en Coaching Organizacional.
- Diplomado Dirección y Gestión de Empresas.
- Diplomado Gestión de Personas.

### **Área Diálogo Social y Relaciones Laborales**

- Diplomado Gestión Estratégica de las Relaciones Laborales.

### **Área Transformación Digital en las Organizaciones**

- Diplomado Gestión para la Transformación Digital en el Estado de Chile.
- Diplomado en Gestión Documental Electrónica.

### **Área Ética, Derechos Humanos y Conducta Empresarial Responsable**

- Diplomado Internacional Derechos Humanos y Empresas con OIT.
- Curso Discernimiento Ético en la Toma de Decisiones.


### **Área Contabilidad Tributaria, Financiera y Control de Gestión**

- Diplomado en Gestión Tributaria.
- Diplomado en Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF-IFRS).

 Facultad de Economía y Negocios - Universidad Alberto Hurtado

 fen.uahurtado.cl

 Facultad de Economía y Negocios - Universidad Alberto Hurtado

 +569 7283 5667

 @facultadeconomiaynegocios

 FEN UAH

 @FEN\_UAH

