



asuntos  
públicos  
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced\_cl

## Novedades

27/11/2024

Política

**La Constitución Económica pensada por el Grupo de los 24, un Estado participe en la economía y activo en lo social (Parte I)**

30/10/2024

Sustentabilidad

**Régimen Antártico: Apuntes críticos sobre su relevancia y desafíos para nuevos escenarios internacionales**

28/10/2024

Política

**Relación "Amigo – Enemigo" en Carl Schmitt y Karl Marx**

30/09/2024

Política

**Experiencias comparadas en países de América Latina: Selección de dirigencias, candidaturas independientes y fiscalización de gastos en los partidos políticos**

19/08/2024

Política

**Tres reflexiones sobre el informe de IDEA Internacional "El estado de la democracia en el mundo y las Américas 2023: Nuevos pesos y contrapesos"**

## Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2024 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe N°1472

## Política

27/11/2024

**La Constitución Económica pensada por el Grupo de los 24, un Estado participe en la economía y activo en lo social (Parte I)**

**Boris Farías Salinas<sup>1</sup> - Branco Delgado Ojeda<sup>2</sup>**

### Introducción

Con posterioridad a la Segunda Guerra mundial, se hace patente la existencia de preceptos dedicados a la regulación económica dentro de las Constituciones, puesto que confluyen al seno de este apartado, una serie de principios y prerrogativas destinadas a organizar las relaciones dentro de la sociedad civil —Estado-privados o estos últimos entre sí—, ya sea de regulación, abstención o intervención, dependiendo claramente, de cómo esté formulada la institucionalidad en este sentido.

El caso de Chile no es la excepción, ya que la actual Constitución de 1980 que rige nuestro país está conformada, según el Profesor Ferrada: *"por una serie de preceptos que, directa o indirectamente, pretenden consolidar una estructura económica basada en la libertad económica, la no discriminación, el derecho de propiedad y una pretendida neutralidad técnica de los órganos estatales con competencia en materia económica. En este sentido, formaría parte esencial de este conjunto de principios y normas una serie de derechos constitucionales (fundamentales) de contenido económico —la igualdad ante las cargas públicas, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, la no discriminación arbitraria en materia económica, el derecho a la propiedad y el derecho de propiedad, etc"*<sup>3</sup>.

La dogmática chilena se ha dedicado a analizar pormenorizadamente este ámbito en la Constitución —conocido como Orden Público Económico—, puesto que la matriz económica y social de nuestro país enfrenta un cambio sustancial con la incorporación de esta idea en 1980, producto del Golpe de Estado. No obstante, existieron esfuerzos de temprana aparición —para ser más específicos, en su génesis— que se dedicaron a dar a Chile una salida institucional alternativa y democrática, que tenga como punto principal la participación ciudadana y el diálogo dentro de la esfera pública.

<sup>1</sup> Egresado de Licenciatura en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Alberto Hurtado. Ayudante del Departamento de Derecho Público de la Universidad Alberto Hurtado. Integrante del Programa de Pasantías del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

<sup>2</sup> Estudiante de quinto año de la carrera de Derecho en la Universidad Católica Silva Henríquez. Integrante del Programa de Pasantías del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

<sup>3</sup> Ferrada Bórquez, (2000)

Así fue como 24 académicos e intelectuales opositores al régimen, abocaron su estudio sobre este nuevo proyecto redactado por la Comisión Ortuzar, aportando doctrina Constitucional que analizara los preceptos, y, además, redactar una Carta Magna paralela. El ámbito económico no quedó fuera de esto, a través de la diversa documentación histórica almacenada en diferentes bases de datos, y por medio de la interpretación de los estudiosos respecto a los aportes de este Grupo, buscamos elaborar y reconstruir el concepto de “Constitución Económica”, que este conjunto de personas ideó, en contraste a las ideas reducidas del Orden Público Económico, Constitución Económica plasmada a través de las diversas sesiones de análisis y redacción que periódicamente realizó el Grupo de los 24.

Por lo mismo, los principales objetivos de este trabajo son responder las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las contribuciones que nos dejó el Grupo y su impacto en nuestra realidad?, ¿Qué críticas y alertas vio el Grupo con relación a las materias económicas y sociales que plasmó la Constitución del 80? Desde ya, adelantamos que existen diversos aportes técnicos, teóricos, sociales y especialmente económicos que merecen ser rescatados y que prevalecieron incluso en nuestra discusión actual en estas materias.

## I. El grupo de los 24

Es 1973 y Chile cruza por una gran crisis institucional protagonizada por el Golpe de Estado. El sistema democrático se ve socavado por la Junta de Gobierno y el porvenir del sistema Constitucional queda entregado a la “Comisión Ortúzar”, ahora encargada de redactar una nueva Carta Magna que cambie el paradigma de lo que venía siendo el orden económico y social del país.

En pugna con la idea de plasmar un acuerdo antidemocrático, que ignore a la ciudadanía y su capacidad de inferir en las decisiones del Estado, nace el “Grupo de Estudios Constitucionales” o “Grupo de los 24” (en honor a la cantidad de estudiosos que formaron su conjunto) en 1978. El “Grupo de los 24” basa sus cimientos en diferentes autores políticos (otros no) que compartían la preocupación de lo que ocurría y ocurriría con Chile en los años venideros. La idea de recuperar la democracia se venía gestando desde hace tiempo y una figura importante la constituía Patricio Aylwin Azócar, quien, en conjunto con otros actores, como Alejandro Silva Bascuñán y Jaime Castillo tendrían la idea de generar una institucionalidad legítima mediante un proyecto de Constitución alternativo capaz de concitar el apoyo de la mayoría de los chilenos.

*“El Grupo de Estudios Constitucionales nació en un Chile dividido. Sus integrantes estaban conscientes que la dictadura, en confabulación con la derecha política, tratarían, por todos los medios, de paralizar sus iniciativas. Sabían también que el esfuerzo podía resultar inútil, y que sus voces jamás serían escuchadas por aquellos que detentaban el poder. Pero la convicción democrática de sus integrantes y el profundo sentido de patriotismo que los animaba, fueron suficientes para emprender la tarea”<sup>4</sup>.*

El 21 de julio del mismo año se conforma el Grupo, con actores de gran trascendencia intelectual como: Manuel Sanhueza, Jorge Mario Quinzio, Alejandro Silva Bascuñán, entre otros. Asimismo, se sujetaban en los principios de: 1) Estado de Derecho Democrático; 2) Separación de los poderes públicos; 3) Elección periódica de los gobernantes y legisladores; 4) Participación activa y organizada del pueblo en la vida

---

<sup>4</sup> Bascuñán et Al, (2021)

política, social, económica y cultural de la nación; 5) Existencia de partidos políticos; 6) Gobernanza responsable, y; 7) Red de organizaciones intermedias.

Mientras el Grupo se mantenía trabajando en las diferentes comisiones, en 1980 el Consejo de Estado, entregó a la Junta de Gobierno el texto creado por la "Comisión Ortuzar". A tal efecto, en agosto del mismo año, el Grupo publica un informe sobre el proyecto antes mencionado, señalando que: *"El proyecto contraría la tradición democrática chilena y el presente histórico de progresiva democratización nacional, para perpetuar, en cambio, el gobierno de la oligarquía plutocrática actualmente dominante"*<sup>5</sup>.

La Junta de Gobierno introdujo modificaciones al proyecto presentado, con ausencia de participación ciudadana, salvo para votar en el plebiscito. El Grupo se mantuvo activo durante este periodo emitiendo declaraciones públicas como un tipo de descontento hacia lo que estaba viviendo Chile, y haciendo un llamado a todos los chilenos para contraer un compromiso con la democracia, incluso luego del plebiscito para aprobar la Constitución que tuvo por resultado el triunfo del SÍ.

El pacto de institucionalización democrática que caracterizaba al Grupo de Estudios Constitucionales no se agotó con la aprobación de una Constitución con la cual ellos no estaban de acuerdo, sino que, su trabajo se volvió más intenso y extenso, pues comenzaron a elaborar un documento con las críticas que merecía la nueva Carta Fundamental, presentado el 10 de marzo, un día antes de su vigencia.

Finalmente, la organización optó por seguir en su propósito de Constitución alternativa, y continuó trabajando por dos años hasta 1983, momento en que publican el: "Proyecto de Constitución Política para Chile", documento de 93 páginas que plasma el arduo esfuerzo de cada sesión.

## II. El termino Constitución Económica y su tratamiento en nuestro país

Antes de abordar los aportes específicos del Grupo de los 24 a la discusión social en materia económica y social, resulta fundamental comprender el concepto de Constitución Económica. La doctrina nacional ha descrito este término como *"la relación que existe entre una estructura de convivencia y cómo se relaciona con un modelo económico. Es una cláusula abierta, disputable, que va mutando en el tiempo y que no agota su funcionalidad en las normas que refieren a la economía, sino que también se relacionan con los derechos fundamentales y el régimen político"*<sup>6</sup>.

En otras palabras, esta constituye el marco regulatorio de todas las relaciones sociales inherentes a la vida económica y social de un país. Este concepto es clave para dilucidar cuestiones como: el papel del Estado en la economía, su rol primario o secundario en el funcionamiento del mercado, el cargo que detenta el Estado en materia empresarial y la influencia del este en el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales, entre otros temas relevantes.

En relación al avance del concepto de Constitución Económica en la doctrina chilena, cabe destacar que, hasta la fecha, son escasos los académicos y juristas en Chile que han abordado este tema de manera específica. Esto indica que la noción forma parte de un enfoque minoritario dentro del ámbito doctrinal.

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> Viera Álvarez, (2018)

Actualmente, el término predominante que se ocupa de las relaciones económicas y su interpretación y aplicación constitucional es el de "Orden Público Económico", el cual ha sido definido por diversos autores destacando, por ejemplo, la definición de José Luis Cea Egaña:

*"El conjunto de principios y normas jurídicas que organizan la economía de un país y facultan a la autoridad para regularla en armonía con los valores de la sociedad formulados en la Constitución".*

En adición, el concepto de Cea menciona que el término también está compuesto de:

*"Principios, normas y medidas jurídicas, en sus diversas jerarquías y especies, dirigido a organizar y regular ese aspecto de la convivencia humana, incluyendo la dirección, promoción y control de él tanto como la penalidad de sus transgresiones"*<sup>7</sup>.

De esta forma podemos esclarecer varias cuestiones teóricas que subyacen bajo este término, una de estas es el establecimiento de un rol meramente prestacional que tendría la Carta Fundamental dentro de la formación, ejercicio y aplicación de los derechos sociales; asimismo se limita el rol de la Constitución a la simple ejecución de principios y de reglas básicas establecidas, omitiendo otros aspectos que igualmente son regulados en esta, concretamente: el rol regulatorio del Estado en la economía, el desarrollo de la actividad económica, el carácter y ejercicio de los derechos sociales, lo que en consecuencia deja bajo la alfombra el rol central que tiene el Estado y el marco constitucional dentro del ejercicio de la actividad económica, relegando tal función a una serie básica y minimalista de ciertos principios.

Tales temáticas planteadas en la definición de Orden Público Económico no son extrañas a nuestra realidad, ya que, es parte de la idea del modelo de "subsidiaridad a la chilena" que posee nuestro ordenamiento económico y social. Básicamente en dicho modelo, el rol del Estado es limitado a corregir las fallas del mercado<sup>8</sup> y fiscalizar el buen funcionamiento del orden privado dentro de unas reglas del juego marcadas, pero preferentemente lo más libre posibles.

Estas ideas propias del fundamentalismo de mercado y de los neoliberalismos, las podemos analizar a través de su definición, entendidas "como una receta que incluye la liberación del comercio, la desregulación y la privatización a través de un marco (sea constitucional, legal y regulativo) de austeridad incluyendo cortes al gasto público"<sup>9</sup>. A pesar de que estos elementos son intrínsecos al fundamentalismo, es crucial enfatizar el enfoque ideológico y pragmático de la teoría neoliberal, ya que trasciende lo meramente económico para abarcar también lo político e incluso, lo social. Desde sus inicios, esta corriente ha reconocido que, para que los mercados funcionen correctamente, es necesario "un orden legal y diseño institucional particular, en los cuales el Estado juega un papel distintivo"<sup>10</sup>. y en el que se requiere una base jurídica adecuada y óptima para el funcionamiento de la economía.

Con relación al punto anterior, surge una pregunta clave en armonía con la discusión planteada: *¿Son familiares para nosotros estas definiciones?* La respuesta es claramente afirmativa. Únicamente a través de

---

<sup>7</sup> Egaña Cea, (1991)

<sup>8</sup> Alemarte, (2021)

<sup>9</sup> Ibidem

<sup>10</sup> Ibidem

---

un análisis histórico-jurídico de nuestra Constitución podemos descubrir una variedad de elementos que permanecen vigentes en nuestra Carta Fundamental. En este marco, para enriquecer el análisis, resulta esencial examinar el concepto de 'Constitución Económica'.

La razón principal por la que abordaremos esta idea se debe a que no nos referimos solamente a una serie de principios y normas que sustentan el sistema económico como lo plantea la idea de Orden Público Económico, sino que, en realidad, nuestra Constitución configura un entramado institucional, político y económico que norma la actividad económica. Este armazón trasciende la mera regulación, ampliando su influencia y extensión a la actuación estatal en todas sus expresiones, incluyendo la esfera social.

El concepto de "Constitución Económica" no solo facilita la comprensión, sino que también nos ayuda a desentrañar aspectos de la "filosofía o moral neoliberal". Esta perspectiva surge al configurar un sistema económico que está preestablecido por los fundamentos constitucionales. Dicha filosofía fue articulada por los autores de la Constitución de 1980, en un contexto diseñado para prevenir que "elites predatorias"<sup>11</sup> se apoderaran del control económico. Estas élites propias de su tiempo representaban el miedo palpable que los neoliberales y los sectores conservadores de nuestro país tenían hacia la intervención estatal en la economía.

Ya teniendo conocimiento parcial de lo que se define como la "Constitución Económica" del Constituyente del 80 resulta crucial examinar este término desde la perspectiva y las propuestas que el Grupo de Estudios Constitucionales presentó para mejorar el orden económico, político y social de nuestro país. Cabe destacar que, la propuesta desarrollada y analizada por este grupo es sumamente pertinente en la actualidad y, además, se alinea en cierta medida con la tradición constitucional prevaleciente hasta ese momento. Esto nos permite articular y resaltar una visión única, coherente y socialmente enriquecedora de una Constitución Económica diferente.

---

<sup>11</sup> Dyson (2021)

---

## Bibliografía

Actas de las Sesiones del Grupo de Estudios Constitucionales, Sesión N° 4. (1978).

Actas de las Sesiones del Grupo de Estudios Constitucionales, Sesión N° 9. (1978).

Actas de las Sesiones del Grupo de Estudios Constitucionales, Sesión N° 52. (1979).

Actas de las Sesiones del Grupo de Estudios Constitucionales, Sesión N° 70. (1979).

Actas de las Sesiones del Grupo de Estudios Constitucionales, Sesión N° 152. (1980).

Actas de las Sesiones del Grupo de Estudios Constitucionales, Sesión N° 180. (1982).

Actas de las Sesiones del Grupo de Estudios Constitucionales, Sesión N° 182. (1982).

Alempart, B. (2021). Towards a theory of neoliberal constitutionalism: Addressing Chile's first constitution-making laboratory. *Global Constitutionalism*, 1-27.

Bascuñán, C., & Eichholz, M. (2021). Reflexión, debate y acuerdos del Grupo de Estudios Constitucionales para una nueva Constitución. Santiago: Fundación Patricio Aylwin.

Busch Venthur, T., & Campos Díaz, M. (2021). Genealogía del constitucionalismo democrático en Chile: El trabajo del grupo de los 24 en las propuestas de cambio constitucional. *Revista de Derecho Político*, (112), 355-382.

Dyson, K. (2021). *Conservative Liberalism, Ordo-Liberalism, and the State: Disciplining Democracy and the Market*. Oxford University Press.

Egaña, J. L. (1988). *Tratado de la Constitución de 1980*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Ferrada Bórquez, J. C. (2000). La Constitución Económica de 1980: Algunas reflexiones críticas. *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile.

Viera Álvarez, C. (2018). La Constitución Económica chilena. *Estudios Constitucionales*, 16(2), 575-578.