



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novedades

29/11/2024

Política

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

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

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°1473

Política

29/11/2024

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

Boris Farías Salinas¹ - Branco Delgado Ojeda²

III. Las Críticas al Proyecto Ortuzar, la visión económica de la Dictadura

Desde la formulación del proyecto constitucional que dio paso a nuestra actual Constitución, el Grupo de los 24 ya tenía sus respectivas críticas, las cuales indudablemente se agudizaron producto de la puesta en vigencia de este texto constitucional, es así que en palabras de Juan Guillermo Espinoza "este nuevo texto constitucional pretendía crear, (...) un capitalismo individualista de libre mercado y que el orden público económico que se deseaba crear era "un orden social capitalista, no participativo"³.

De esta forma, el grupo en diversas sesiones se abocó al análisis crítico respecto del nuevo proyecto constitucional, destaca la sesión protagonizada por don Edgardo Boeninger, con fecha 12 de enero de 1980, ya que posteriormente dio cabida al debate público sobre el rol que debía cumplir la economía en la Constitución y nos servirá de orientación para contemplar las críticas que el grupo realizó al Constituyente del 80. Dicho examen se hizo desde dos aristas: por un lado, hacia las disposiciones incluidas en este, por otro lado, a sus omisiones, es decir, prerrogativas sumamente atingentes que se ignoraron.

1. Derechos Económicos Individuales (19 n°21 a 24):

Algo característico de la Constitución de 1980 es la gran amplitud y protección que existe respecto de los derechos ligados al ámbito económico, específicamente desde una perspectiva individualista. Además, en palabras de Edgardo Boeninger "las únicas excepciones o limitaciones son muy restringidas y curiosamente salen siempre del ámbito económico o del bien común, para situarse siempre en torno a la grandeza de la Patria, la seguridad nacional, etc"⁴.

¹ 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.

² 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.

³ Grupo de Estudios Constitucionales (1982).

⁴ Grupo de Estudios Constitucionales (1980)

Algunos de los argumentos más relevantes para sostener la dominancia del individualismo económico en la Constitución del 80 son los siguientes:

- I. Tal reforzamiento del ámbito económico solamente existe respecto de los Derechos Individuales, no así sobre los Derechos Económicos que apuntan a la colectividad, como el empleo o la satisfacción de necesidades básicas.
- II. Asimismo, en el ámbito de estados de excepción, los primeros están fuertemente resguardados al establecerse una serie de garantías para el caso de su restricción -como la vigencia del recurso de protección o la necesidad de indemnizar en caso de expropiación-, contrario a lo que pasa con los derechos cívicos básicos.
- III. Se restringen extraordinariamente las causales de expropiación y no hay expropiación salvo pago al contado, lo que la hace extremadamente difícil Incluso en casos tan obvios como el que se hace por razones de utilidad pública⁵.
- IV. La función social no se afirma de manera clara y directa, únicamente se mencionó cuando se habla de pago en el artículo 19 N° 24.

Las siguientes observaciones que vamos a tratar dicen relación con el sesgo anti-estadista de la Constitución en el ámbito económico, contrario de lo que pasa con el ámbito político.

- I. En primer lugar, no existen normas que obliguen al Estado a participar en el campo económico. No está expreso en el texto que el Estado tenga como función regular o fomentar la actividad económica.
- II. Se levanta una prohibición al Estado de desarrollar actividades empresariales, salvo que una ley de Quorum Calificado expresamente lo autorice, *“lo que implica una discriminación entre la posibilidad del Estado (ente que representa de alguna manera a la comunidad toda) y la de los individuos para actuar en el campo económico”*⁶.
- III. Siguiendo la misma línea, se prohíbe al Estado contratar empréstitos o comprometer de alguna manera el crédito del Estado salvo que nuevamente sea autorizado por ley. En cambio, el sector privado no tiene límite expreso alguno. Aún más, estas leyes que pudieran autorizar empréstitos sólo pueden ser para proyectos específicos. Toda esta normativa significa el compromiso de la Constitución con una determinada escuela económica, en este caso, obviamente la Liberal-Conservadora⁷.
- IV. La Constitución no permitiría actividades de fomento regional o sectorial, salvo que una ley específica así lo autorice y que además no exista discriminación arbitraria (concepto pago por lo demás)⁸.
- V. El derecho de propiedad sobre las aguas queda entregado a los particulares.
- VI. Las materias legales de iniciativa exclusiva del Presidente de la República se ven aumentadas en el campo económico. Por ejemplo, las que dicen relación con la Negociación Colectiva y la Seguridad Social.

⁵ Grupo de Estudios Constitucionales (1980)

⁶ Ibidem

⁷ Ibidem

⁸ Ibidem

1. Omisiones de la Constitución.

Para el Grupo de Estudios Constitucionales (GEC) lo que plasma la Constitución del 80 es contraria a sus ideales, puesto que, según estos, la sociedad debe de tener compromisos con los individuos y su desarrollo, y no debe limitarse únicamente a la Libertad Económica.

En tales circunstancias, algunos de los argumentos principales del examen a las omisiones de la Constitución son los siguientes:

- I. Se hace ver la inexistencia de alguna norma sobre intervención del Estado en el proceso económico, es decir, no es un acto principal.
- II. Nula participación económica a nivel general, solo regional. El Grupo tiene como una de sus premisas la creación de un Consejo Económico Social que supla esta necesidad de participación.
- III. El gobierno de turno no cuenta con la responsabilidad de presentar un programa o política que tenga relación con la economía.
- IV. El concepto de pluralismo económico del Grupo está ausente, al no encontrarse ninguna norma de iniciativa colectiva, solamente se protege la individual.
- V. Ausencia de toda referencia a normas que puedan hacer efectivo el principio de igualdad de la ley y de igualdad de oportunidad. Lo que el GEC definió como un principio de acción compensatoria en favor de los más débiles está notoriamente ausente. Piensan que, en lo económico la mera declaración legal de igualdad no basta, y, al revés ayuda a perpetuar las desigualdades⁹.
- VI. No se aseguran las necesidades básicas, como el Derecho al Empleo.
- VII. Por último, el Estado no posee un rol activo.

En conclusión, el grupo vio que la Constitución no poseía un carácter neutral, sino que aboga por una libertad económica absoluta centrada principalmente en el bienestar individual-corporativo por sobre el general en el ámbito económico. Esto a todas luces es contrario a las ideas del Grupo, toda vez que una Constitución Económica ha de hacerse cargo de todos estos criterios, abordándolos desde una óptica general que tenga los roles del Estado y los privados delimitados de manera concreta, pero a la vez amplia y dinámica.

IV. Desglosando la Constitución Económica del Grupo

Ya en este punto, es necesario realizar directamente un desglose histórico de las actas del Grupo, fuentes históricas que nos permiten realizar un análisis en concreto de los elementos centrales y específicos que tenía el proyecto del Grupo en relación con las materias propias de la economía política constitucional.

En primer lugar, es importante ver que existe una visión concreta que el Grupo quería plasmar sobre la forma en que se debía organizar la sociedad y la economía dentro de su proyecto constitucional, es así como se articula el concepto de una "Democracia Social", ya desde sus primeras sesiones en el año 78, el

⁹ Grupo de Estudios Constitucionales (1982)

Grupo planteaba que “era necesario el pluralismo económico y evitar la concentración del poder económico, tratando de eliminar las desigualdades económicas- sociales”¹⁰.

Ante todo, una Constitución económica democrática y social debía tener “una economía con garantías económicas y sociales que aseguren que la economía es humana y está al Servicio del hombre, asegurando una cierta igualdad como punto de partida”¹¹. Que, por lo tanto, en palabras del mismo Alejandro Silva Bascañán: “lo económico no puede desvincularse de lo social”¹².

También desde el punto de vista de Manuel Antonio Garretón, esta debía ser articulada no solo desde las organizaciones sociales, sino que también de los sujetos desde una manera individual.¹³ En consecuencia, se proponía en la gestión económica no solo una participación de las elites dirigentes de la economía sino una activa participación del pueblo, tanto de los trabajadores como de los ciudadanos, tanto en los procesos de planificación, evaluación como en los de formulación de los planes de desarrollo¹⁴.

Esta Democracia Social, por lo tanto, era un reconocimiento que la participación activa de las masas no solo debía venir desde mecanismos formales tales como el establecimiento de elecciones periódicas, sino que también venía de los aspectos económicos, y por lo tanto directamente de lo social. Este modelo, además, en palabras de Ignacio Balbontín debía “ser abierto en lo referente al aspecto económico”¹⁵ permitiendo que el Estado tuviese una función activa como “promotor y protector de los derechos económicos-sociales”¹⁶.

En consecuencia, es importante resaltar que desde el desglose de las actas se plantea un proyecto constitucional que, en palabras de la profesora Busch “rechaza la opción de la Constitución por un modelo económico específico” y se reconoce que las decisiones de carácter económico poseen un carácter esencialmente político¹⁷.

En segundo lugar, es importante referirse a los aspectos sociales del proyecto económico del grupo, en específico, a las materias de Seguridad Social. En esta materia, se puede ver consolidado el principio de una participación activa del Estado en el desarrollo de la sociedad, toda vez que en su propuesta de borrador planteaban que “*El Estado debía adoptar todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas*”¹⁸.

Se establece además dentro de este mismo párrafo que, el “deber jurídico del Estado de garantizar el derecho a la seguridad social” y que este procurase un desarrollo amplio, armonioso que “asegurase la participación de trabajadores y empleadores junto con la de los agentes del Estado, en la operación y

¹⁰ Grupo de Estudios Constitucionales (1978)

¹¹ Grupo de Estudios Constitucionales (1979)

¹² Grupo de Estudios Constitucionales (1978)

¹³ Grupo de Estudios Constitucionales (1979)

¹⁴ Busch & Campos (2021)

¹⁵ Grupo de Estudios Constitucionales (1979)

¹⁶ Ibidem

¹⁷ Ibidem (2021)

¹⁸ Grupo de Estudios Constitucionales (1979)

(gestión) de tales sistemas¹⁹. Lo anterior, evidencia la propuesta de un Estado participativo, en el cual diversos sectores sociales intervienen activamente en la toma de decisiones (y no en subsidio) en relación a un tema tan relevante como las materias propias de la seguridad social.

Es necesario también referirnos a la Concepción del mundo del Trabajo en el Grupo, dado que, su idea respecto a tan relevante materia, señalaba, en primer lugar, algo que a nosotros actualmente no nos resulta tan novedoso, esto es, que la concepción del empleo en el mundo del trabajo que plasmó nuestra actual Constitución se rige bajo las lógicas mercantiles y sin políticas que tendiesen al pleno empleo²⁰. Señalando también que *“Los principales ideólogos del sistema (...) han sostenido que el trabajo es y debe ser considerado solamente como un elemento más de la producción, debiendo someterse la regulación de su valor a la oferta y la demanda”*²¹.

Como ya se mencionó con anterioridad, en relación a esta idea de una democracia social, el grupo consideraba que en la realización de las actividades económicas no podía estar excluido el mundo laboral, es así que, en el año 78, Ignacio Balbontín señalaba que *“nuestro modelo constitucional democrático debe ser abierto en lo referente al aspecto económico que no se define por una sola organización social del trabajo, sino que posibilita la existencia de formas alternativas: privado, estatal, mixta y social (cooperativas y empresas de autogestión). Debiendo existir competencia entre diferentes subsistemas”*²².

De este modo, el grupo reconoce la diversidad de sistemas y relaciones que pueden surgir en el ámbito laboral, admitiendo la coexistencia de distintos sistemas económicos que compiten dentro del marco normativo y otorgando reconocimiento a dicha competencia. Esta situación contrasta con la realidad impuesta por el constituyente de 1980, que priorizó el trabajo privado y la iniciativa individual y empresarial por sobre otras formas de trabajo y relaciones económicas. A su vez, limitó de manera autoritaria otras actividades económicas, como la intervención del Estado en la economía, y restringió hasta hoy el rol de los trabajadores dentro de sus sindicatos y organizaciones colectivas.

A partir de este análisis histórico, podemos concluir que el Grupo de los 24 consideraba fundamental el ordenamiento económico reflejado en la Constitución. Ellos subrayaban la necesidad de una participación activa y democrática de las personas en las actividades de su empresa, en su organización y en áreas centrales como los derechos sociales. Así, como señalamos al comienzo de este informe, el Grupo de los 24 no concebía el mundo a través de la óptica del Orden Público Económico, sino desde una visión sólida y fundamentada en la idea de una "Constitución Económica".

¹⁹ Ibidem (1979)

²⁰ Grupo de Estudios Constitucionales (1982)

²¹ Grupo de Estudios Constitucionales (

²² Grupo de Estudios Constitucionales (1978)

Conclusión

Este trabajo analizó diversas cuestiones históricas e ideológicas relacionadas con la construcción de nuestro orden económico y social en el contexto político y legislativo de la Constitución. En particular, nos enfocamos en desentrañar las ideas del Grupo de Estudios Constitucionales, que plantearon nuevos desafíos respecto a las ideas que debía plasmar nuestra Constitución.

Ellos sostenían la idea de una Constitución Económica que cubría al ordenamiento Constitucional en su totalidad, el cual engloba tanto la actividad económica, como el ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales, buscando garantizar un equilibrio entre la libertad de mercado y la intervención estatal para, de esta forma, asegurar el bienestar general, incluyendo además dentro de esta idea, las previsiones, el trabajo y otras cuestiones fundamentales para el desarrollo equitativo y progresivo de la sociedad.

Ante tal idea, podemos notar que la crítica histórica que el Grupo planteó sobre la Constitución del 80 y del orden público económico, sigue estando más latente que nunca, demostrando que los problemas de acceso a la democracia no solo son en su aspecto electoral, sino que además se incluyen, a las personas como actores económicos relevantes, la falta de garantías para un correcto y óptimo acceso a derechos vitales como la salud, la economía y la distorsión de la participación laboral, que hasta el día de hoy sigue presente en varias normas de nuestro ordenamiento constitucional.

Estas críticas a pesar del tiempo, tienen soluciones, ideas que el Grupo en primer lugar plasmó incluso antes de la Comisión Ortuzar, engloba la totalidad de ideas que debía tener nuestra Constitución Económica con la idea de una Democracia Social, planteamiento que decía muy en resumidas cuentas, que la participación económica no solo comprendía a las corporaciones y los individuos, sino que al conjunto de la ciudadanía, como actores económicos activos, por lo tanto las decisiones de la economía, son decisiones del pueblo, tal planteamiento, pese al pasar del tiempo sigue siendo hasta nuestros días, una cuestión pendiente y no ausente de discusión pública.

Por esta misma razón, donde la discusión económica sigue siendo un debate constante, fue necesario rescatar las ideas del Grupo de los 24, ya que pese al pasar del tiempo, estas ideas han resultado fundamentales para los desarrollos de los procesos constitucionales, y seguirán tomando relevancia en la eventualidad de las diversas mutaciones o modificaciones históricas que tendrá la Constitución del 80, con el rescate histórico de estas ideas, indudablemente podremos forjar nuevas discusiones, con vista al pasado pero, planteando un nuevo horizonte al futuro en la vida Constitucional, social y económica.

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° 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.