

El ADN económico constitucional: de la autonomía de lo económico a la autonomía de lo político¹

Claudia Sanhueza

10 Mayo, 2016

Los modelos económicos neoclásicos son poderosos. Con el uso de instrumental matemático podemos entender los más insólitos comportamientos humanos: la decisión de cuanto estudiar, qué estudiar, casarse, divorciarse, tener hijos, comprar casa, trabajar, fumar, usar auto, y tantas otras. La reciente teoría económica nos enseña que los agentes económicos, los individuos, tiene un comportamiento maximizador de utilidad, y dadas las restricciones, entonces eligen que hacer, siempre comparando costos y beneficios individuales.

Esto es lo que hay detrás de la actual Constitución, una constitución que privilegia la regulación de este comportamiento individualista económico en todo orden, como: dueño, empleador, trabajador, consumidor, vendedor. Por eso es importante, para este marco conceptual, que exista la propiedad privada individual sobre bienes, tanto tangibles como intangibles, y que esta sea protegida por sobre cualquier cosa. Entiende que cada individuo tiene derecho a ir al mercado y obtener libremente lo que quiera (pueda), sin importar los costos sociales que esto tenga. El ADN de la actual Constitución es la protección de la autonomía del mercado y los agentes económicos que interactúan ahí, reduciendo al máximo la deliberación política. Aunque esto haya sido, también, una decisión política.

Una forma alternativa para entender el problema económico en la Constitución es comprender que el proceso económico es también político y que la Constitución debe regular no el actuar de los agentes económicos para proteger la autonomía del mercado, sino regular el proceso productivo en toda su extensión para proteger la autonomía y determinación política de la sociedad en su conjunto.

Podríamos identificar tres elementos claves en el proceso productivo. El primero es la participación de los factores productivos (recursos naturales, infraestructura, tecnología). Un segundo elemento lo componen los actores del proceso productivo (empleadores y trabajadores). Y un tercer elemento es el consumo de lo producido por la población en general.

Cada uno de estos aspectos recibe una formulación jurídica. La regulación de los factores productivos se expresa en el derecho de propiedad, en el cual también se pueden establecer los límites de la propiedad privada en función a la función social de la propiedad. La regulación de los actores productivos, tanto en el momento productivo (instituciones laborales) como en el momento post-productivo (impuestos y transferencias, derechos sociales), se expresa en la relación entre

¹ Columna basada en trabajo académico de Proyecto Puentes.

empleadores y trabajadores o relación laboral y en las políticas de impuestos y transferencias de ingresos o derechos sociales, aquí entonces se determina la distribución de los beneficios que la sociedad genera. Y finalmente, la regulación del consumo se expresa en la relación entre vendedores y compradores o relación de consumo para evitar la colusión y el abuso.

En el caso de la Constitución de 1925 (y reformas constitucionales hasta 1971), se trató de un proceso lento de invención y reinención institucional, en el que confluyeron sucesivas generaciones de movimientos sociales y autoridades políticas que afectaron el como se distribuían los beneficios del proceso productivo. Lo que podríamos interpretar como el esfuerzo por supeditar el proceso productivo a las exigencias de la ciudadanía.

El sentido de la Constitución Económica construida al alero del texto constitucional de 1925 es el reducir la autonomía de lo económico para ampliar la autonomía de lo político, concebido en este caso como un espacio de igual ciudadanía.

Entre los hechos que podemos citar están los siguientes. En los aspectos relacionados a la propiedad están las reformas que surgieron a partir de la función social de la propiedad. Las fundamentales fueron la reforma agraria y la chilenización del cobre. Además de la creación de la CORFO, CAP y ENAP, que ampliaron la participación del Estado en el proceso productivo. En el plano de las relaciones laborales está el derecho a huelga, negociación colectiva y sindicalización, con el contante aumento de la participación en este nivel y mejoras distributivas. En el plano tributario está por una parte el uso de los impuestos para el desarrollo económico y por otra el financiamiento de derechos sociales de carácter estatal ampliándose la cobertura de la educación escolar pública y la reforma universitaria de fines de los años 60s. En el plano de las relaciones de consumo están los controles de precios.

La Constitución de 1980, en cambio, expande los confines del mercado al comodificar o mercantilizar casi todos los aspectos de la vida. En el plano de la propiedad, se constitucionaliza una concepción amplísima de la propiedad privada y disuelve legislativa y reglamentariamente el contenido del concepto de función social de la propiedad. Por ejemplo, se crea la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras, en donde la propiedad del concesionario minero está por sobre el dominio estatal. En el plano de las relaciones laborales se siguen las llamadas “leyes sobre el derecho a trabajar”, las cuales en el nombre de la “libertad de elegir del trabajador”, los desprotegen. Además, planos como la educación, la salud, la seguridad social, o la televisión también se entienden como bienes de consumo individual, limitándose el financiamiento estatal al subsidio a los más pobres. El Estado pierde su función productiva dificultándose esta mediante quórum especial, en aquellos casos en que sea llevada a cabo, deberá participar en condiciones que no sean más favorables a aquellas que emanen de la legislación común aplicable a los particulares. En el plano de las relaciones de consumo se crea el Servicio Nacional del Consumidor y la Comisión Antimonopolios.

Bajo esta mirada del proceso productivo podemos identificar más claramente cuáles son los problemas distributivos que tiene la actual Constitución y donde estuvieron los avances y retrocesos con respecto a lo que llamamos “la mejor tradición constitucional chilena”.