

AA.VV. VALDÉS, Rodrigo y VERGARA, Rodrigo (Eds.). *Aspectos económicos de la Constitución. Alternativas y propuestas para Chile*. 1ª ed. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica, 2020, 206 pp.

Gabriela Flores Calvo*
Universidad Bernardo O'Higgins
Santiago, Chile

El libro que se reseña será, en un momento crucial de la historia constitucional chilena ya que se comenzará a discutir el texto constitucional que quizás dará otro rumbo a la vida ciudadana, un referente significativo para el diseño institucional, pues contiene un análisis sistemático de todas las materias relacionadas con los aspectos económicos que se abordarán en el debate constitucional. Ocho economistas y una filósofa, con la guía de dos abogados, impulsan a la reflexión desde la historia constitucional nacional y la cuidadosa revisión de la experiencia comparada de lo que podría ser la nueva arquitectura constitucional.

La obra consta de ocho capítulos y cuatro conciernen a las instituciones responsables del gasto fiscal, principalmente la Presidencia de la República, por tener Chile un régimen político presidencialista, los demás se refieren a derechos fundamentales de las personas, específicamente aquellos relacionados con el derecho a la propiedad privada y derechos económicos y sociales. Cada capítulo concluye con una propuesta y una opinión crítica del resto de los autores, exponiendo VALDÉS y VERGARA (p. 26) que no existen recetas fáciles ni únicas y que el diseño institucional dependerá de qué estructura y grado de desarrollo económico se quiere alcanzar.

En el capítulo I (*Iniciativa Presidencial Exclusiva en Materia de Gasto Público*), Jorge RODRÍGUEZ y Rodrigo VERGARA analizan, desde los albores constitucionales, la consolidación de la iniciativa legislativa del Presidente de la República sobre el gasto público, su potestad exclusiva en el manejo financiero y presupuestario previsto en el artículo 65° inc. 3 de la Constitución que dispone que “corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de presupuestos, ...”. Por la exclusividad presidencial se deja entonces al Congreso con un rol minimizado. Del examen de la legislación comparada, la protección y limitación a los gastos es una constante que otorga la exclusividad de la iniciativa a quien la institucionalidad ha asignado la responsabilidad de las finanzas públicas, exclusividad que puede estar atenuada por un legislativo que tiene un cierto grado de iniciativa. Sin embargo, con la finalidad de que el gasto sea sostenible, ambos autores coinciden en mantenerse la iniciativa exclusiva en la presidencia, otorgándole al

* Abogada, Doctora en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master in Law (LLM) en Regulación Financiera con concentración en Titularización y Mercado de Valores en the Boston University. Profesora de Derecho Económico y de Metodología, Universidad Bernardo O'Higgins, y de Introducción a la Economía, Universidad Autónoma de Chile. Correo electrónico: gabrielaflores@ubo.cl, gabflobu@hotmail.com. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1554-7298>.

legislativo un rol más activo pero restringido y sujeto a ciertas condicionantes, como ser el porcentaje de parlamentarios que la respalden y el patrocinio del gobierno.

Por su parte, Sebastián CLARO y Andrea REPETTO, a partir de la retrospectiva histórica del proceso presupuestario en Chile y análisis comparado con países de la OCDE, muestran que en Chile desde 1891 se produce una tensión entre el ejecutivo y legislativo, con una clara pérdida de hegemonía del Congreso en materia presupuestaria y que tuvo como finalidad evitar los obstáculos a la labor del Gobierno. Este lineamiento fue refrendado en la Constitución actual en sus artículos 63°, 67° y 32°, en los que se pone límite de tiempo, estimación y aprobación de nuevos gastos al Congreso. Los autores dichos ponen énfasis en la importancia de ampliar los plazos para la aprobación, limitar el veto presidencial a ciertos puntos específicos y en la necesidad de establecer una institución técnica e imparcial que dependa del Congreso para permitirle no solo un rol preponderante en la etapa de discusión presupuestaria sino estar mejor informado y lograr no solamente un mejor balance entre ambos poderes sino mayor objetividad y eficiencia en la asignación presupuestaria.

Cuando se trata la gestión fiscal y formas del Estado, los autores Pablo CORREA y Jorge RODRÍGUEZ sostienen que, al existir una clara relación entre la organización administrativa del Estado y la gestión fiscal, resulta fundamental que en la discusión constitucional se considere no solo la sostenibilidad fiscal sino también el desarrollo equitativo de los territorios a través de incorporar en el texto constitucional cuatro principios rectores: promoción, solidaridad, compensación y el de subsidiariedad competencial en la que cada parte del gobierno asume las competencias que pueda ejercer mejor.

En el capítulo IV se expone acerca de la autonomía del Banco Central como una forma de aislar las políticas económicas del proceso político, y Sebastián CLARO y Rodrigo VALDÉS proponen preservar su autonomía, poniendo límites a la entrega de créditos o préstamos al fisco. Sin embargo y más allá de la propuesta presentada, no se considera el riesgo que puede significar tener una institución demasiado independiente.

En la segunda parte del libro se tratan los derechos fundamentales, como la propiedad privada, consagrada y garantizada en las Constituciones chilenas desde 1833 y que, a criterio de los autores Luis Eduardo ESCOBAR y Rodrigo VERGARA, se debe mantener con los límites actuales relacionados con la utilidad pública. Continuando con el estudio del derecho de propiedad, Andrea REPETTO, Claudia SANHUEZA y Rodrigo VALDÉS, en su análisis de la regulación de la propiedad del agua y la minería, proponen una serie de principios reguladores que tienen como objetivo evitar su sobreexplotación, principalmente cuando hay escasez de este recurso hídrico. Sostienen que ambos recursos, por sus características especiales, deben contar con una regulación propia tanto en la Constitución como en las leyes. Sobre la minería, plantean que las ideas centrales incluyan el derecho del Estado a apropiarse de parte relevante de las rentas, que sea una ley la que fije los límites a su explotación y exploración y que es necesario que exista un grado de certeza que le permita a un privado invertir. Sobre el agua, su propuesta considera su reconocimiento como bien nacional de uso público, sin dejar de lado el incluir el consumo del agua como un derecho humano y el resguardo ecológico del ecosistema.

Finalmente, en la obra se aborda el tema del *Estado Subsidiario y Estado Empresario* en él, y los autores Pablo CORREA, Luis Eduardo ESCOBAR y Silvia EYZAGUIRRE (p. 187), luego de revisar los orígenes constitucionales del principio de subsidiariedad y la evidencia comparada, concluyen que el inciso tercero del artículo 1 de la Constitución «no representa un obstáculo para una mayor intervención del Estado en actividades empresariales o de provisión de servicios de salud, pensiones y educación», y que las trabas están más vinculadas con la falta de un acuerdo político o la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional del mentado principio, y por esta razón se sugiere eliminar el inciso 3° y dejar a las voluntades políticas y sociales la determinación del rol del Estado. Respecto de la provisión de las prestaciones de salud y educación, las que deben regularse mediante leyes, sostienen la necesidad de incluir principios rectores que velen por su rol social.

Dentro de las propuestas que hacen todos, además de los acuerdos o desacuerdos fundamentados y la revisión comparada, un punto que se destaca es la formulación de introducir dentro del debate constitucional el *Accountability*¹ (la “rendición de cuentas” y “responsabilidad”²). Sin embargo, es importante que se determine si la “rendición de cuentas”, a la que se refieren los autores, atañe a un *Accountability* como virtud³ o como un mecanismo de control a la gestión fiscal, a través de una relación entre el o los actores y un fórum, en la que los primeros tengan obligación de explicar y justificar su conducta y el segundo sancionarla (legal o moralmente).

El trabajo realizado no solo resulta pertinente por el momento que vive Chile sino que, además, se convierte en una guía para el análisis y discusión de temas que pueden verse afectados por el diseño constitucional. En este contexto, es un valioso aporte que sin duda debe ocupar un lugar especial dentro de la literatura jurídica y económica.

¹ Se sustituye rendición de cuentas por *Accountability* dado que, para la autora de esta recensión, la traducción al español del término no guarda relación con el alcance que tiene en el idioma de origen.

² Como señalan todos los autores de la obra.

³ La forma de *Accountability* que se tiene en Chile es más cercano a virtud, a la responsabilidad, al deseo de actuar bien, de manera transparente, justa y equitativa.