

PRESENTACIÓN A LA COMISIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL

José De Gregorio
Facultad de Economía y Negocios
Universidad de Chile
10 de noviembre de 2021

Estimadas y estimados Constituyentes,

Es un honor estar con ustedes. Agradezco la posibilidad de intervenir brevemente, en esta que, a mi juicio, es de las presentaciones más breves y seguro la más importante que he realizado en los últimos tiempos, de manera que, sin mayor preámbulo, y deseándoles el mayor de los éxitos en su gestión, quiero referirme, desde el punto de vista de la economía, al tema de derechos sociales, su financiamiento y su provisión.

No cabe duda de que los derechos sociales deberían ser parte importante de la nueva constitución. Necesitamos garantizar un mínimo de vida digna y amplios espacios de inclusión y equidad social. Salud, educación, vivienda y previsión son algunos derechos sociales ampliamente discutidos. Pero también a medida que el mundo avanza hay más necesidades que deben ser satisfechas para todos, por ejemplo, conectividad e internet. Asimismo, queremos una constitución para los próximos 50 años, es en ese horizonte que se debe situar la discusión.

Primero. Pueden aparecer nuevos derechos sociales, o los actuales pueden ir mutando en el tiempo. Nadie hubiera dicho hace 10 años la importancia de la conectividad digital. La constitución no puede ser rígida en cuanto a que derechos se deben garantizar. Pero tampoco debe ser rígida en cuánto a los niveles de cobertura ni la forma de provisión.

Segundo. El nivel al que se garantizan los derechos sociales depende de la capacidad de financiamiento de dichos derechos, y ello depende de la capacidad de recaudación fiscal. Dicha recaudación depende de la tasa de impuesto y del nivel de ingreso del país (base tributaria), por lo tanto, es esencial el progreso económico para ampliar y mejorar la calidad de la cobertura de derechos sociales. Es muy distinto lo que se puede hacer exigible en Chile versus Bolivia o Noruega, para nombrar do caso en veredas opuestas.

Tercero. La provisión de derechos sociales no debe ser una causa de desequilibrios fiscales. Un país puede gastar lo que tiene, y eso está relacionado a lo que recauda. Esperamos que en Chile se pueda ir mejorando paulatinamente la provisión de derechos sociales, pero su nivel de satisfacción debe ser determinado por la ley y las políticas públicas, y no por los tribunales de justicia. En este último caso, además, las soluciones son injustas porque quienes tienen los recursos para conseguir beneficios a través de tribunales no son precisamente quienes tienen más carencias en la satisfacción de sus derechos sociales.

Por otra parte, habría que preguntarse ¿Quién determina si una vivienda de 40 m² es digna hoy o era digna veinte años atrás? ¿Dada la liquidación de fondos de pensiones y las estrecheces fiscales hoy día, cuál es una pensión digna? Debería ser una decisión democrática, el Congreso y el Ejecutivo lo debieran determinar, dado el contexto económico del momento y eso es lo que debiera ser exigible a las políticas públicas. En el caso de la salud, por ejemplo, se podría establecer en la ley una comisión técnica que pueda determinar los gastos en salud per-cápita sostenibles por el país.

Cuarto. Dada la tendencia a sobre-ofrecer derechos sociales que se producen en las disputas electorales, la historia de fragilidad fiscal de nuestra región, y el reciente drástico deterioro de las finanzas públicas en Chile, propongo que también en la constitución se establezcan reglas que garanticen la sustentabilidad fiscal y por lo tanto la sustentabilidad en la garantía de los derechos sociales y de una vida digna. Pocos países en la región pueden garantizar derechos sociales al nivel que lo puede hacer Chile, pero debemos asegurar que siempre avancemos en esta materia. Aunque no es un tema para profundizar aquí, establecer en la constitución la necesidad de que el gobierno cuente con un marco definido de regla fiscal, poner límites al endeudamiento público, habida cuenta del ciclo económico, me parece que es algo que debieran explorar. Esto se hace en la constitución alemana, en particular en el artículo 115.

La sostenibilidad de las finanzas públicas es fundamental para no verse obligados a hacer ajustes que terminan sacrificando los gastos sociales. Esa lamentable experiencia no solo la hemos visto en nuestra región, sino también en Chile durante los años 80.

Quinto. Respecto de la provisión de los derechos sociales, esta puede ser privada o pública. Lo importante es proveerlo de la forma más eficiente posible, es decir al menor costo y con la mejor cobertura. Cualquier conector del sistema de telecomunicaciones no pensaría que la provisión de conectividad debería ser pública. Tal vez esa pudiera haber sido una solución cincuenta años atrás, pero hoy día no es razonable. Sin embargo, hay que asegurar este derecho llegue a toda la población, y en este ámbito el rol del estado es fundamental.

Asimismo, y tal vez uno de los graves problemas que tenemos en Chile con la provisión privada, es que esta debe tener reglas de lo público no de cualquier mercado. A ello me refiero, por ejemplo, a que no se puede discriminar en la admisión a establecimientos educacionales privados o tampoco se puede negar acceso al sistema de salud privado, como ocurre hoy día a muchos ciudadanos. El acceso a estos servicios es un derecho para todos.

Sexto. Gratuidad en la provisión de derechos sociales no puede ser un principio general. Nunca se ha pensado en proveer viviendas en forma gratuita. El estado no puede financiarlo. Pero tampoco el agua, se sobre explotaría. Es por ello por lo que no debemos ignorar el rol que el sistema de precios tiene para regular la escasez e incentivar el buen uso de recursos escasos. La provisión gratuita lleva a sobre uso de los recursos. Quiero ser claro para evitar confusiones. En muchos casos cuando no se puede pagar, se pueden asignar subsidios, y un estado que garantiza derechos sociales debiera hacerlo, pero con grados de racionamiento y no de forma

extendida. Por ejemplo, la gratuidad en la universidad tiene límites, de otra forma los tiempos de estudio o la deserción se incrementarían.

Séptimo. Respecto de la universalidad. Esta se ha elevado a niveles de ideología, siendo un tema bastante más simple. La universalidad es razonable cuando tenemos una población objetivo difícil de identificar, o las necesidades de actuar son urgentes, mientras la focalización permite mayor eficiencia en el uso de recursos escasos. En este ámbito creo que, por ejemplo, hablar de universalidad en la gratuidad universitaria no tiene fundamento, es caro e injusto, y en todo caso debiera ser materia de leyes su alcance y la forma de garantizar el derecho a la educación. Pero, asimismo, debemos poner especial atención a la calidad de la provisión de derechos sociales. Mientras se habla de hacer las universidades más baratas y gratis, nadie repara que los retornos de dicha educación en muchos casos son nulos. No basta mirar el precio si no nos aseguramos de que haya calidad.

Con esto quisiera finalizar, agradeciendo su atención y destacando el gran desafío que tienen por delante en esta materia: conciliar financiamiento con provisión de calidad de derechos sociales.