

Santiago, 31 de enero de 2022

**A: MESA DIRECTIVA DE LA CONVENCIÓN
CONSTITUCIONAL.**

**REF.: INICIATIVA CONVENCIONAL
CONSTITUYENTE QUE ESTABLECE EL
MARCO PARA UN ESTADO
EMPRENDEDOR**

En uso de la facultad que nos confiere el artículo 81 del reglamento general de la Convención Constitucional, y encontrándonos dentro del plazo establecido en el artículo 84 de dicho cuerpo reglamentario, el grupo de convencionales constituyentes que suscriben esta iniciativa tenemos la honra someter a su consideración la siguiente propuesta de normas constitucionales que establece el marco para un Estado Emprendedor.

I. SUGERENCIA EN MATERIA DE CLASIFICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN:

Para los efectos previstos en los artículos 86 y 88 del reglamento general, tenemos a bien sugerir a la Mesa Directiva clasificar la presente iniciativa convencional constituyente dentro de aquellas a ser analizadas por la comisión sobre Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico, al encontrarse dentro del catálogo de temas que corresponde abordar a dicha comisión.

Para ello, solicitamos se tenga a la vista lo dispuesto en los literales g) del artículo 66 del reglamento general de la Convención Constitucional.

II. FUNDAMENTACIÓN:

I.-ANTECEDENTES:

1.1.-Antecedentes históricos:

Se pueden identificar dos momentos importantes en el desarrollo de la actividad económica del Estado; **el primero está relacionado con la participación estatal en actividades de carácter económico.** (la construcción de infraestructura básica para la sociedad, de carreteras, sistemas hidráulicos, puertos, redes ferroviarias, alumbrado y caminos, entre otros). En un segundo momento, la Administración implicará la gestión directa de actividades económicas a través de empresas públicas u otras formas, que participan en la gestión de las actividades propiamente tal, como es la distribución de energía eléctrica, explotación de recursos naturales o gestión de transporte de pasajeros y carga (como ferrocarriles).

En 1826 el estanco del tabaco fue administrado por el Estado a través de la Factoría General del Estanco, y en 1863 se realizó la adquisición por parte del Estado de las acciones del Ferrocarril de Santiago a Valparaíso, las acciones de la Compañía de Ferrocarriles del Sur en 1873 y en 1914 se creó como tal la Empresa de Ferrocarriles del Estado.

A partir de la Crisis de 1929 se produjo el cambio más importante en la política económica. La crisis económica demostró el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la

exportación de materias primas, que motiva una incipiente industrialización en la que el Estado jugó un rol protagónico.

Durante el gobierno de Arturo Alessandri Palma (1932-1938) comienza el desarrollo de las primeras empresas públicas creadas por ley: Línea Aérea Nacional (LAN) (1932) y la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile (1934), empresa de carácter mixto. En el Frente Popular un rol fundamental lo cumplió la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), creada en 1939 con motivo del terremoto de Chillan y cuyo rol se orientó a generar las industrias básicas: Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA) en 1943, la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) en 1946, la Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) en 1950, y la Industria Azucarera Nacional (IANSa) en 1953, Banco del Estado (1953), Empresa Marítima del Estado (1953), Empresa Nacional de Minería (1960) Empresa Portuaria de Chile (1960), Televisión Nacional de Chile (1970). De esta forma, se gestó el cambio de modelo económico y de sistema de producción que se vio abruptamente interrumpido con el golpe de Estado de 1973.

Entre 1975 y 1983 se inicia el proceso de privatización, principalmente a través de la venta a muy bajos precios de las empresas públicas. Después de la crisis de 1982-1983, el objetivo fue la reprivatización de las empresas que tuvieron que ser intervenidas durante la crisis. Por último, entre 1985 y 1989 se privatizaron las grandes empresas estatales asociadas a servicios públicos como el agua, la electricidad, gas y telecomunicaciones. También se eliminaron algunas como la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETCE) y de la Empresa Nacional de Riego. Ya en democracia Patricio Aylwin (1990-1993) avanzó en dicha dirección mediante la privatización de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDESA), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y Compañía Telefónica de Chile (CTC). Eduardo Frei Ruiz-tagle (1994-2000), por su parte, llevó a cabo la privatización de la Línea Aérea Nacional-Chile (LanChile), de la Radio Nacional, Empresa de Transporte Ferroviario (FerroNor), entre otras.

1.3.-Comisiones Investigadoras Privatización Empresas Públicas:

Existieron dos comisiones investigadoras, una el año 1991 y segunda Comisión (2004-2005).

Se pudo constatar que el proceso de privatización entre 1985 y 1987 significó la venta de 32 empresas de CORFO, con una pérdida patrimonial de 2.209 millones de dólares de 1989. CORFO asumió los pasivos de las empresas enajenadas, aumentando sus deudas en 131% en relación a 1984. Sólo la privatización de CAP significó cerca de 1/3 de la pérdida patrimonial total sufrida por CORFO. 25 empresas fueron enajenadas con urgencia después del plebiscito de 1989. La Cámara de Diputados nuevamente abordara este tema, complementando y profundizando lo realizado a comienzos de los '90.

En ella se pudo establecer que la venta de las 30 principales empresas enajenadas durante el período comprendido entre 1978 y 1990, el país perdió US\$ 2.223.163.439,98 lo que a 1990 correspondía al 6,4% del PIB de 1990. El traspaso de patrimonio público se realizó a través de diversas modalidades, siendo el principal y más grave, la venta o traspaso irregular de empresas públicas. Sin embargo, no es la única, pues hay también otras formas, tales como: Traspaso de patrimonio público a privados correspondiente a 3.912 predios, equivalentes a 3.182.225 hectáreas de tierras del Estado, expulsando a campesinos de 230 cooperativas que eran legalmente sus propietarios.

Donación por parte de CORFO de 65 inmuebles y otros bienes, cuyo valor llegó sólo en 1989 a \$1.900.000.000. Enajenación por parte del Ministerio de Bienes Nacionales de 15.888 inmuebles estatales.

Endeudamiento de CORFO por los préstamos castigados y deudas contraídas para sanear filiales antes de venderlas que alcanzó a US\$1.732 millones por 14 años (1990-2004).

Las privatizaciones realizadas bajo la lógica neoliberal pueden interpretarse como uno de los mecanismos de desposesión más característicos de las políticas estatales.

1.4.-Antecedentes constitucionales de la actividad empresarial del Estado en Chile:

El artículo 10 número 10 de la Constitución de 1925 regulaba el derecho de propiedad. En el inciso tercero del referido artículo se establecía la posibilidad de **que el Estado se reservara el dominio de ciertos recursos naturales o actividades productivas**: “Cuando el interés de la comunidad nacional lo exijan, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país”. Por su parte, el mismo artículo 10 en su numeral 14 inciso tercero se refería a lo que hoy se entiende como libertad de empresa: “*Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad pública, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así (sic)*”. En la reforma constitucional de 1970 se incorporó la regulación de las empresas nacionalizadas. Esta reforma constitucional menciona también a las “empresas del Estado” pero no las regula.

La Constitución de 1980 es la primera Constitución en nuestro país que se refiere expresamente a la actividad empresarial del Estado, con el propósito de limitarla y la jurisprudencia partisana del TC la ha limitado aún más. El esquema normativo impone serias limitaciones a la actividad empresarial del Estado, las que conforme a éste deben ser:

a) Creadas por ley **quórum** calificado que las autoriza, por ello se requiere para ser aprobadas, modificadas o derogadas de la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio y no pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas. DFL; b) Limitación objeto deben enmarcar el desarrollo de su giro social en la actividad empresarial que la ley de quorum calificado los autoriza; y c) También el hecho que se rijan por la legislación privada mercantil.

II.-INICIATIVA PÚBLICA ECONÓMICA PARA EL FUTURO:

Las empresas públicas han sido muy importantes en nuestra historia económica, tanto en su desarrollo como en la desposesión vinculada a las privatizaciones y al despojo contra los intereses de Estado. Procesos que de no mediar una dictadura militar no hubiesen sido posible con tal radicalidad.

La nueva Constitución, recuperando su tradición histórica, debe reconocer al Estado como un creador de riqueza y motor de la innovación, un productor y satisfactor de necesidades públicas. El Estado puede jugar importantes roles en relación a la iniciativa pública, tanto como prestador de servicios, de fomento de actividades estratégicas; apoyo a la innovación, un Estado emprendedor. Las empresas públicas deben cumplir un fin último social, orientado

por una visión estratégica, trascendente, guiada por la idea de desarrollo, la mejora de la calidad de vida, de elevar el nivel de bienestar social.

En su afán de dejar todo en el mercado, la Constitución de 1980 limita el actuar del Estado mediante empresas. En la Constitución de 1925 se estableció que las empresas del Estado eran servicios públicos descentralizados. Lo anterior es relevante, pues la actividad empresarial del Estado forma parte de las funciones de la administración, es una de las formas en que el Estado satisface las necesidades públicas (BERMÚDEZ, J., 2014). Así, junto a la clasificación tradicional de las funciones de la Administración que identifica la actividad de policía, de fomento y servicio público o actividad prestacional, aparece una nueva categoría referida a la actividad empresarial.

La actividad empresarial del Estado también ha sido hegemonizada por la cultura dominante, y no obstante la existencia de múltiples empresas en el marco de la actual constitución, estas se han desarrollado y regulado cada vez más en clave neoliberal, en la que se limita la actividad empresarial a una relación de un cliente, en que la finalidad de satisfacer necesidades públicas de manera regular y continua se desdibuja y debilita, siendo su objeto principal objeto el de producir utilidades para el Estado. Ese sesgo desvirtúa el carácter público de las empresas y desnaturaliza “la función pública”, lo que ha permitido su copamiento mercantil y mayor tolerancia a su privatización. Dichas políticas de privatización permiten sumar al mercado y a la lógica de acumulación privada funciones que anteriormente desempeñaba el Estado, lo que supone una mercantilización de relaciones. Así se privatizaron servicios como agua, gas, luz, telecomunicaciones etc. La crisis del servicio público está marcada por las privatizaciones y la liberalización de empresas y actividades de servicio público (des publicación).

Cuando hablamos de iniciativa pública, no podemos solo referirnos a que el Estado tiene una participación, sino también a que dichas empresas estará encaminada a finalidades que responden a un interés más complejo que el ánimo de lucro.

Después de décadas de privatizaciones, y ante la crisis económica mundial, debemos redescubrir a las empresas públicas como uno de los posibles componentes de la agenda de transformación y cambio, por lo que no se ve razón para que el Estado legítimamente establezca todas las condiciones que considere razonables y eficaces para cautelar, no solo la correcta utilización de los recursos públicos, sino que además, la realización de otros valores y derechos en el marco de su finalidad de promoción del bien común. Así también se le permita dar prioridad a ciertos sectores estratégicos y sectores productivos relacionados con estos y la generación de procesos de industrialización.

Por otra parte, la iniciativa pública puede actuar como un promotor de otras formas de propiedad que no se circunscriban sólo a la empresa pública. Así, la participación del Estado en iniciativas privadas, cooperativas, empresas comunitarias y otras, permite explorar formas formas de gestión que democratizen y amplíen el acceso a la propiedad y las decisiones económicas.

La Empresa Pública desarrolla un rol importante, ya que puede contribuir a la consecución de los objetivos estratégicos de nuestro país y por ello su creación responde a una decisión estatal. Puede jugar un rol clave en la complementariedad y coordinación entre el nivel del gobierno central y las regiones y comunas, participando en emprendimientos conjuntos.

III. PROPUESTA NORMATIVA:

Artículo X: Estado Emprendedor:

Se reconoce que, para asegurar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales y la realización material y espiritual de la población el Estado tendrá iniciativa pública en la actividad económica. Para ello, podrá desarrollar actividades empresariales que podrán adoptar diversas formas de propiedad, gestión y organización, incluyendo, pero no limitándose a empresas públicas, cooperativas, comunitarias y sociales, en atención a su función social y ecológica.

La ley permitirá la creación de empresas públicas específicas que desarrollen sus actividades en sectores estratégicos para el desarrollo, prestación de servicios públicos, aprovechamiento sustentable de bienes naturales comunes u otros bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. La ley que cree cada una de estas empresas será promulgada según la unidad administrativa que corresponda al patrimonio y administración de la empresa. Así, las empresas nacionales serán creadas por ley nacional, las interregionales por ley de cada una de las regiones y las regionales por ley de la región que corresponda.

Cuando el interés general así lo requiera, la ley podrá asignar al Estado la exclusividad en la provisión de bienes o servicios esenciales. Esta disposición deberá atender a situaciones en que el funcionamiento o paralización de la actividad cause daño a la Naturaleza ponga en riesgo la salud de las personas, el abastecimiento de la población o su seguridad.

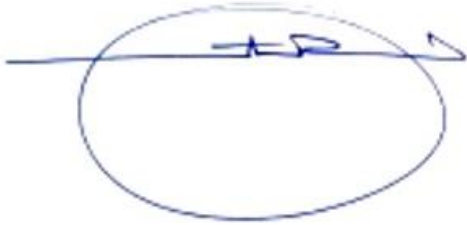
Las empresas públicas no podrán contratar empréstitos para financiar inversiones ni disponer de la propiedad fiscal como garantía. Lo requerido para su capitalización o sus inversiones deberá ser aprobado por Ley.

La iniciativa pública en materia económica, incluyendo casos donde el Estado actúe como socio minoritario o invierta en el extranjero, deberá orientarse por los principios que esta Constitución establezca. Asimismo, deberá gestionarse atendiendo a criterios de plurinacionalidad, descentralización, paridad de género, sostenibilidad ambiental y derechos humanos, eficiencia y modernización del Estado. Los principios referidos anteriormente deberán manifestarse en sus políticas de contratación, prácticas laborales y operacionales.

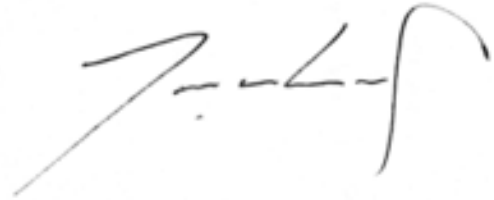
Artículo Transitorio:

En un plazo que no supere los 3 años, se deberá presentar un proyecto de Ley Marco que regule la participación del Estado en los distintos vehículos empresariales del Estado Emprendedor que no estén actualmente reguladas por la Ley de Empresas Públicas.

IV. PATROCINANTES:



Jorge Abarca D.1



Tomás Laibe D.27



Damaris Abarca D.15



Juan José Martín D.12



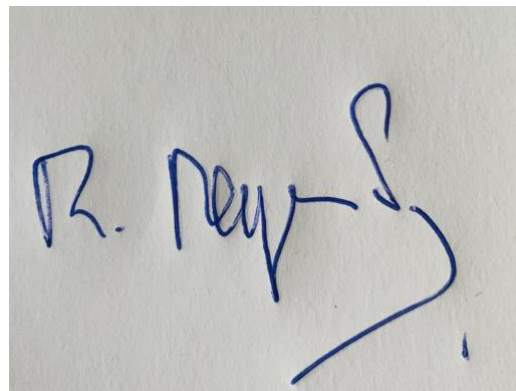
Adriana Cancino D.16



Jennifer Mella D.5



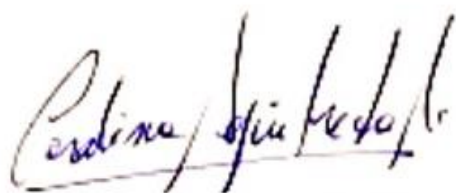
Trinidad Castillo D.5



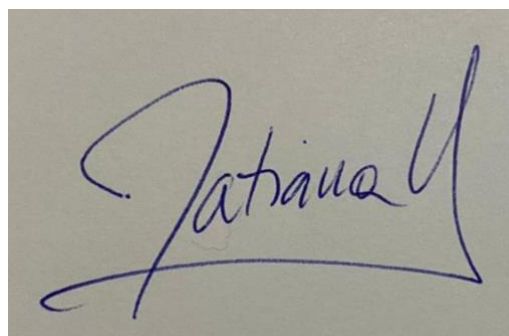
Ramona Reyes D.24



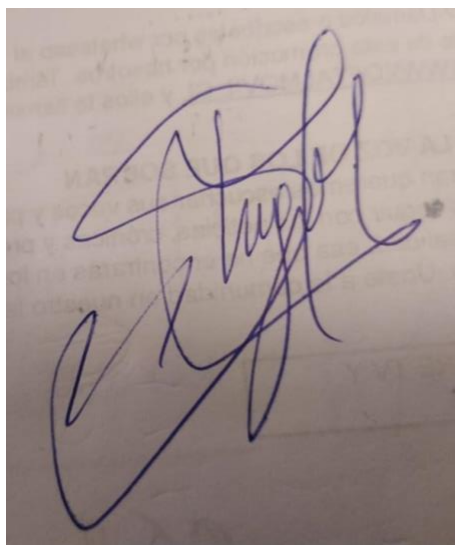
Yarela Gómez D.27



Carolina Sepúlveda D.19



Tatiana Urrutia D.8



Daniel Stingo D.8