



Rol de la empresa en procesos constituyentes recientes

Centro de Reputación Corporativa
ESE Business School
Universidad de los Andes

.....
Junio 2021

Introducción

Chile está inmerso en un proceso constituyente inédito y en un momento bisagra de su historia republicana. En medio de una crisis política, social, económica y sanitaria, el 15 y 16 de mayo de 2021 se celebraron las elecciones más importantes de las últimas tres décadas, en donde se eligieron a los 155 miembros de la Convención Constitucional que estarán encargados de redactar la nueva constitución. Este órgano será paritario, con presencia de pueblos indígenas y compuesto mayoritariamente por independientes¹.

En la Convención Constitucional se discutirán aspectos de suma relevancia para el país y, por cierto, para el sector privado, pero la baja legitimidad social que enfrenta hoy el sector, lo deja en mal pie para la discusión constitucional que se avecina. No obstante, el mundo empresarial es un actor clave en el desarrollo y bienestar de cualquier país, por lo tanto, es muy importante que pueda participar de buena forma en los debates constitucionales que se abran en los próximos meses.

En este contexto, el Centro de Reputación Corporativa del ESE Business School de la Universidad de los Andes llevó a cabo un estudio que busca otorgar insights al sector empresarial sobre el rol que debiera jugar en el proceso constituyente. Para ello, se levantó información sobre la participación que tuvieron los gremios empresariales en los procesos constituyentes de Bolivia (2009), Ecuador (2008), Islandia (2010), Marruecos (2011) y Túnez (2014)². La elección de estos cinco países responde a tres criterios que aseguran, de alguna forma, ciertas similitudes con el proceso constituyente chileno: crispación social en el origen, desarrollo de los procesos en los últimos 15 años y participación ciudadana en alguna o todas las etapas del proceso.

En cada país se realizaron entrevistas en profundidad a dos representantes de los gremios empresariales más importantes³.

En Bolivia se entrevistó a un representante de la Cámara Nacional de Comercio y al presidente del Instituto Prisma. En Ecuador se conversó con un representante de la plana ejecutiva de la Cámara de Industrias y Producción, quien también tiene una posición directiva en la Federación Nacional de Industrias, y con un director de la plana ejecutiva de la Cámara de Industrias, Producción y Empleo. En Islandia se entrevistó a un representante de la Cámara de Comercio de Islandia y a quien dirigió la Confederación de Empleadores de Islandia entre el 2006 y 2013. En Túnez, nos dieron su testimonio una representante de la plana ejecutiva de la Cámara Americana de Comercio en Túnez (AmCham Tunisia) y quien dirige la Confederación Tunecina de Industrias, Comercio y Artesanías (UTICA) desde el 2011. Este último gremio recibió el 2015 el Premio Nobel de la Paz por su destacada labor en el Cuarteto para el Diálogo Nacional de Túnez –organismo compuesto por cuatro sectores de la sociedad tunecina, que cumplió un rol político esencial en el desenlace pacífico de las revueltas sociales del país, en el contexto de la «Primavera Árabe»-. Finalmente, en Marruecos se entrevistó a un representante de la plana ejecutiva de la Confederación General de Empresas de Marruecos (CGEM) y a quien dirigió ese mismo gremio empresarial entre el 2009 y 2012.

Con ellos se abordó el contexto de origen del proceso constituyente, la forma en que los gremios empresariales se organizaron para incidir en el debate constitucional, las materias constitucionales que fueron de mayor interés para los gremios, las principales dificultades y éxitos que tuvieron durante todo el proceso, y las principales lecciones aprendidas.

¹ Excluyendo a los representantes de pueblos originarios, existen 88 constituyentes que no están afiliados a ningún partido político.

² En el Anexo se muestra información resumida sobre algunos elementos formales de los procesos constituyentes de cada país.

³ La única excepción fue en Bolivia, donde junto con entrevistar a un representante de un gremio empresarial, también se entrevistó a un destacado economista y ex ministro de Estado, que actualmente dirige un *think tank* que está orientado a formular propuestas de políticas públicas.

Origen de los procesos constituyentes: Profundas crisis sociales y un rechazo al empresariado

.....

Cada uno de los procesos constituyentes analizados se originan durante profundas crisis políticas, sociales y/o económicas que atravesaban los países. Estas crisis fueron canalizadas por algún líder carismático mediante el llamado a una asamblea constituyente –como es el caso de Bolivia y Ecuador– o, fueron el salvavidas de algún gobierno entrante para apaciguar la crisis –Islandia– y, en ocasiones, evitar una guerra civil o un cambio de régimen, como ocurrió en Túnez y Marruecos.

En todos los procesos constituyentes existía un cuestionamiento profundo al sector productivo. El empresariado era presentado por los movimientos sociales que impulsaron el proceso, como un actor antagonista a los intereses de la ciudadanía. Dependiendo del país, era presentado como “saqueador”, “corrupto”, “explotador” u “oportunista”.

Origen de los procesos constituyentes: Profundas crisis sociales y un rechazo al empresariado

Ecuador

El país vivió una enorme inestabilidad política y económica a partir del año 96', que incluye la caída de varios presidentes y la dolarización del país. *“Ecuador venía de un proceso complicado, social, con protestas. Entonces, vino alguien fuera del establishment, juró la voluntad del pueblo, no juró la constitución (...). El sentimiento anti-empresa fue capitalizado por Rafael Correa. Sin duda fue una asamblea constituyente convocada en contra de la opresión, del abuso, del conflicto de interés, había conflicto de interés, es innegable que había ciertos conflictos de interés”* (Representante de la Federación Nacional de Industrias). El representante de la Cámara de Industrias, Producción y Empleo precisa que el sector más atacado por Correa fue la banca. *“La banca en el país tiene cuestionamientos desde que fue el feriado bancario [congelamiento de los ahorros de los ciudadanos ocurrido en 1999], antes de la dolarización (...). Entonces, eso hizo que la gente odie al banquero, porque tenía una razón de hacerlo”.*

Bolivia

A partir del año 2000 comienzan multitudinarias movilizaciones encabezadas por los pueblos indígenas. *“Nosotros estábamos viviendo la crisis de un modelo neoliberal que se había aplicado desde el 85' hasta más o menos 2000, 2002 (...) Entonces, tuvimos una sociedad civil muy movilizadora, pero entonces no funcionaban las correas de transmisión con el sistema político”* (Representante Instituto Prisma). La visión de los empresarios representada por los movimientos sociales era lapidaria: *“Se veía a los empresarios, como parte de una oligarquía explotadora sin alma, sin espíritu, ¿no? Y muy ajena a la patria”* (Representante Cámara Nacional de Comercio).

Origen de los procesos constituyentes: Profundas crisis sociales y un rechazo al empresariado



Islandia

El colapso bancario de 2008 generó una tremenda crisis financiera y política, que terminó con la renuncia del primer ministro y la asunción de un nuevo gobierno. *“Había mucha gente enojada, especialmente algunos grupos. Y había mucha desconfianza contra muchos sectores de la sociedad: el gobierno, el parlamento, el poder ejecutivo, hacia ciertas empresas, ciertos empresarios. Y algunas personas extendían esta desconfianza hacia el sector privado en su conjunto, especialmente hacia las compañías financieras”* (Representante de la Cámara de Comercio de Islandia). De todas formas, según el exdirector ejecutivo de la Confederación de Empleadores de Islandia, salvo la banca, el sector privado gozaba de niveles de confianza entre el 50% y 60%.



Marruecos

En febrero de 2011, y también en el marco de la «Primavera Árabe», se organizaron manifestaciones a lo largo de todo el país, aunque a juicio del actual representante de la Confederación General de Empresas de Marruecos (CGEM), el país *“tuvo una Primavera Árabe muy suave y tranquila en comparación con lo que sucedió en otros países”*. Estas manifestaciones provocaron la preocupación del rey Mohamed VI, quien pocas semanas después de que estas se iniciaran, anunció una reforma constitucional, que terminaría en una nueva constitución redactada por una comisión de expertos y luego sometida a votación popular. Según el ex presidente de la CGEM, la percepción que tenía la ciudadanía de los empresarios era de “oportunistas”.



Túnez

El proceso constituyente se enmarca en la denominada «Primavera Árabe» y como respuesta a las protestas contra el autoritarismo, la corrupción y las frustraciones económicas de los más jóvenes. Terminó con la huida del presidente Ben Ali y la caída del gobierno de sucesión. *“La revolución fue una revolución por la dignidad. Los jóvenes sentían que no tenían oportunidades justas. Todo el sistema estaba torcido y corrompido por la familia Ben Ali. Y el sector privado era visto como colaborador de la familia Ben Ali”* (Representante de AmCham Tunisia).

Los gremios empresariales se organizaron de forma disímil durante los procesos constituyentes

Los gremios empresariales articularon distintas estrategias para enfrentar la discusión constitucional. En Bolivia y Ecuador, los principales gremios participaron activamente en las comisiones dispuestas por la asamblea constituyente, sin embargo, sus representantes reconocen haber estado divididos y poco preparados. En tanto, en Islandia, los gremios no tuvieron contacto con el órgano encargado de redactar la constitución, pero sí trataron de influir en la opinión pública y en el parlamento,

que debía ratificar el texto constitucional aprobado por el consejo constituyente. En el caso de Túnez, el sector empresarial se unió a otras facciones de la sociedad que promovían un diálogo nacional para evitar caer en una guerra civil, sin embargo, no tuvo posibilidad de incidir en la asamblea constituyente. Por último, en Marruecos, el principal gremio empresarial ejerció una influencia directa sobre la comisión de expertos nombrada por el rey para redactar la nueva constitución.

Los gremios empresariales se organizaron de forma disímil durante los procesos constituyentes

Ecuador

Si bien la Federación Nacional de Industrias y el Comité Empresarial Ecuatoriano jugaron un rol unificador de los gremios empresariales de cara a la discusión constitucional, según el representante de la Cámara de Industrias, Producción y Empleo, “*Los gremios estaban divididos completamente. Había sí puntos en donde nos encontrábamos (...) Pero eran puntos de encuentro donde no nos encontrábamos mucho, es decir, no hablábamos mucho del futuro, sino como siempre en el Ecuador estamos más acostumbrados a apagar incendios que proyectar*”. De todas formas, como señaló el representante de la Federación Nacional de Industrias, participaron en todas las comisiones o mesas temáticas de la asamblea y trataban de ir con propuestas consensuadas en los temas trascendentales mediante el Comité Empresarial Ecuatoriano.

Bolivia

“*Los gremios empresariales no estaban organizados ni preparados para afrontar una Constituyente. La única organización empresarial que logró establecer criterios técnicos y establecer una especie de presencia o postura desde un inicio, fue la Cámara Nacional de Comercio, la nuestra, que se tomó en serio lo que venía*” (Representante Cámara Nacional de Comercio). La participación de los gremios empresariales se dio a través de su presencia en las comisiones de la asamblea, que eran 21. Pero como advierte el representante del Instituto Prisma, “*Yo creo que la mirada más intensa y la búsqueda de estar con alguna presencia fue en la comisión de régimen económico. Ahí se concentraron. En alguna medida también estuvieron interesados en el tema autonómico. Pero, esto interesaba más a la fracción oriental, a los cruceños*”.

Los gremios empresariales se organizaron de forma disímil durante los procesos constituyentes



Islandia

Los gremios empresariales decidieron no involucrarse directamente en el proceso constituyente porque el texto constitucional debía ser ratificado por el parlamento. Como señala el exdirector ejecutivo de la Confederación de Empleadores de Islandia, el sector privado confió en que el parlamento defendería sus intereses. De todas formas, durante el proceso constituyente, sí hubo un trabajo jurídico importante. El representante de la Cámara de Comercio de Islandia comenta, *“la organización tenía abogados que revisaban todo y encontraron varias fallas legales en el borrador [de la constitución]. Y propusimos, publicamos muchas, muchas opiniones sobre cómo esto podría afectar la vida empresarial en Islandia (...) Hubo una discusión sobre las cuestiones constitucionales durante muchos, muchos meses aquí. Entonces, los gremios de empresas de Islandia participaron activamente en esa discusión, pero indirectamente”*. También señaló que no existieron diferencias de opinión relevantes entre los gremios empresariales durante la discusión constitucional.

Marruecos

Existe un gremio empresarial de peso en todo el país, que es la Confederación General de Empresas de Marruecos (CGEM). Tiene más de 90 mil miembros y el 95% de ellos son pequeñas y medianas empresas. *“Por lo tanto, era natural que la CGEM fuera escuchada por el comité constituyente”* (Ex presidente de la CGEM). Y así fue. Fueron invitados por el comité de expertos a expresar sus planteamientos. Si bien no había consenso al interior de la organización sobre si era conveniente participar, su líder en ese momento consideró que era una *“responsabilidad histórica”* hacerlo, por lo que personalmente investigó sobre experiencias constitucionales en otros países en materia económica. Posteriormente, consiguieron un experto en derecho constitucional que los ayudó a generar una propuesta, la que se presentó finalmente a la comisión de expertos.

Túnez

Los gremios empresariales participaron indirectamente en el proceso constituyente. En el contexto del diálogo nacional que buscaba evitar una guerra civil, se conformó un comité de juristas que mediaron en los conflictos de la asamblea constituyente. *“Fue un gran trabajo para nosotros porque intentábamos reducir la tensión que había en la asamblea”* (Representante de la Confederación Tunecina de Industrias, Comercio y Artesanías -UTICA-). La representante de AmCham Tunisia señaló que, si bien los empresarios financiaron partidos políticos esperando que representaran sus intereses, el sector privado estaba enfocado en *“sobrevivir”* a la revolución. En tanto, UTICA, que era el principal gremio empresarial, no pudo defender los intereses del sector privado porque los sindicatos hubieran amenazado con restarse del diálogo nacional. Por último, los empresarios más jóvenes, que no tenían las regalías del antiguo régimen, no estaban lo suficientemente organizados en ese momento para defender sus intereses.

La explotación de los recursos naturales, la libertad económica y la flexibilidad laboral fueron los temas más defendidos por los gremios

Los principios económicos vinculados a una sociedad de libre mercado fueron los aspectos más defendidos por los gremios empresariales durante la discusión constitucional. En Sudamérica, el sector privado trató de contrarrestar el carácter estatista que se le habría querido impregnar a la constitución por parte de los gobiernos de turno. Dependiendo del país,

las preocupaciones también eran extensivas a otras materias. Por ejemplo, en los países árabes, había preocupación por la secularización del Estado, las libertades individuales, la libre expresión y los derechos humanos, mientras que en Ecuador había una especial preocupación por la institucionalidad y el contrapeso que debía haber entre los poderes del Estado.

La explotación de los recursos naturales, la libertad económica y la flexibilidad laboral fueron los temas más defendidos por los gremios

Ecuador

“El principal tema que nos preocupaba mucho a nosotros era la institucionalidad, es decir, el orden del Estado. Y ahí tuvimos una muy fuerte posición y muy fuertes debates con, digamos, documentos de posición que nosotros presentábamos en la asamblea para oponernos a estos 5 poderes [además del ejecutivo, legislativo y judicial, se estaban agregando el poder electoral y el poder de transparencia y control social] (...) segundo obviamente el tema relacionado con el orden económico. Las disposiciones económicas de la constitución y este peso gigante que se le daba al Estado” señaló el representante de la Federación Nacional de Industrias. Respecto al rol del Estado en la economía, era de especial interés para este gremio lograr que no se excluyera al sector privado de la explotación de recursos naturales como el petróleo. En tanto, otro tema relevante, que advierte el líder de la Cámara de Industrias, Producción y Empleo, es el de la legislación laboral, que data de 1938, *“se quiso evolucionar en esa ley laboral, dándoles mayores flexibilidades en la constitución, pero más bien se hizo al revés, la constitución hizo más rígida la ley laboral”*.

Bolivia

“La defensa del estado de derecho, la consolidación de la democracia participativa inclusiva, la búsqueda de seguridad jurídica y técnica, la libertad empresarial como un eje de la innovación y la defensa de la propiedad privada” fueron las materias constitucionales de mayor interés para la Cámara Nacional de Comercio, en palabras de su representante. Aunque posteriormente precisa *“(...) pero además había cuatro ejes que sí nos tocaban de distintas maneras, que eran el tema de autonomías, el régimen económico en general, el régimen agrario y el tema de recursos naturales”*. En tanto, desde la mirada académica del representante del Instituto Prisma, las materias que defendían los gremios empresariales en la discusión constitucional *“eran abstractas y reivindicaban básicamente la libertad de empresa y la necesidad de atraer capital extranjero para el funcionamiento de la economía del país. O sea, no lograron matizar y construir un discurso, una narrativa que nos acercara a las demandas que estaban en el ambiente de la sociedad boliviana. Entonces, parecía que estaban defendiendo prácticamente a los inversionistas extranjeros”*.

La explotación de los recursos naturales, la libertad económica y la flexibilidad laboral fueron los temas más defendidos por los gremios

Islandia

El exdirector ejecutivo de la Confederación de Empleadores de Islandia señaló que había ciertas materias tributarias de interés para el sector privado que se incluyeron en el borrador de la constitución; una de ellas era el impuesto a los recursos naturales. En una línea similar, el dirigente de la Cámara de Comercio de Islandia destacó que los gremios empresariales pusieron especial interés en un artículo del texto constitucional que pretendía establecer que los recursos naturales sin propietario pasarían a ser propiedad nacional, lo que afectaría a la industria pesquera, que era en ese momento el sector exportador más importante del país. *“La principal preocupación era que esto causaría problemas legales realmente complejos en el futuro. Esto sigue siendo un debate en Islandia, hay un proyecto de ley ahora, ante el parlamento, donde el Primer Ministro está proponiendo versiones ligeramente cambiadas de esto, pero este es un debate realmente difícil en Islandia”.*

Marruecos

El expresidente de la Confederación General de Empresas de Marruecos (CGEM) precisa que sus propuestas fueron equilibradas y que buscaban *“no una economía de mercado, sino que una economía social de mercado. No se pueden considerar solo los aspectos económicos, también tenemos que considerar los aspectos sociales”.* Las materias constitucionales de mayor interés para la CGEM, que quedaron expresadas en el documento que entregaron a la comisión de expertos, fueron el reconocimiento constitucional de los gremios empresariales, la libertad de emprendimiento, la independencia del Banco Central, las garantías a la propiedad privada, entre otras materias económicas. En otro plano, también impulsaron la libertad de expresión y el respeto de la vida privada.

Túnez

“Las personas de negocios que querían hacer algo, solo había una cosa que querían escribir, una cosa. Querían decir algo sobre la libertad de iniciativa empresarial. Y no fue aceptado, y eso fue una gran decepción para mucha gente, pero a nadie realmente le importaba en ese momento”. Así describe la representante de AmCham Tunisia, el que habría sido uno de los temas de interés para el sector privado durante la discusión constitucional. Sin embargo, la representante de la Confederación Tunecina de Industrias, Comercio y Artesanías agrega otro: la libertad de los trabajadores de decidir si adhieren o no a una huelga legal. Pero no fue lo único que resalta la líder empresarial, *“presionamos por derechos que son muy esenciales para mantener y preservar la democracia (...), la separación entre religión y política, los derechos humanos, la igualdad de género (...), la libertad de prensa, la libertad de expresión”.*

Principales dificultades para influir en el proceso constitucional: **desconfianza, divisiones e inestabilidad democrática**

Mientras que en los países sudamericanos la principal dificultad fue la distancia ideológica con los miembros de la asamblea constituyente, lo que redundaba en que las propuestas de los gremios eran ignoradas por los constituyentes, en Túnez, la principal dificultad fue la fragilidad del régimen político. En tanto, en Islandia

existía una dificultad para el buen desarrollo del proceso en sí: la falta de consenso sobre la necesidad de realizar una nueva constitución. Por último, en Marruecos, las principales dificultades fueron la implementación de algunas disposiciones constitucionales en la ley y las divisiones internas.

Principales dificultades para influir en el proceso constitucional: desconfianza, divisiones e inestabilidad democrática

Ecuador

"Invitación siempre tuvimos, y eso se repitió durante los 10 años de gobierno [de Correa] (...). Entonces, nos escuchaban, sí nos escuchaban, pero no pasaba de eso, es decir, nuestra propuesta no era ingresada para ser incluida en el proceso de análisis dentro de la constituyente. Iban poniendo las propuestas debajo y se iba archivando. Y ese fue el manejo del gobierno". Así describe el representante de la Cámara de Industrias, Producción y Empleo la que fue la principal dificultad que tuvieron los gremios empresariales para tratar de influir en el proceso constituyente. O en palabras del líder de la Federación Nacional de Industrias, *"La principal, digámoslo así, barrera, eran los sesgos, ¿no cierto? Era, te va a sonar, y quizás no es propio usar la palabra, pero te sentías incluso hasta segregado"*. Otra dificultad fue la división que existía entre los gremios empresariales, la que no solo era geográfica –diferencias entre Quito, Guayaquil y el resto de las ciudades del país–, sino que también entre el sector comercial y el sector industrial. *"Cuando usted comienza el proceso de una constitución y su, voy a ponerlo así, su adversario político está unido y usted está separado, es como el arte de la guerra. Usted ya entró perdiendo a la guerra, no va a poder ganarla"* (Representante de la Cámara de Industrias, Producción y Empleo).

Bolivia

Casi dos tercios de la asamblea constituyente estaba conformada por miembros de la coalición de gobierno, quienes tenían una visión muy antagónica a la del sector privado. El representante de la Cámara Nacional de Comercio señala, en relación a los asambleístas, *"Ellos decían ser fundadores del nuevo Estado. Y cualquier idea que pueda ser entendida como parte del antiguo sistema o del antiguo Estado, era rechazada sin ninguna consideración"*. Junto con ello, el representante del Instituto Prisma advierte otra dificultad: la invisibilización de las demandas de los gremios empresariales frente a las reivindicaciones de otros grupos de la sociedad. *"El obstáculo era que, si uno ve, lo que trascendía de los debates en la asamblea a los medios de comunicación, la presencia, la propuesta, las iniciativas que venían de los gremios empresariales formales eran insignificantes. En comparación con todo lo demás. Había una presencia muy fuerte, mediática, de esto que yo le hablo, las corrientes emergentes, que eran básicamente dos grandes, que eran la incorporación de los movimientos indígenas, originarios, campesinos y, por otro lado, el movimiento de las mujeres"*.

Principales dificultades para influir en el proceso constitucional: desconfianza, divisiones e inestabilidad democrática

Islandia



Los representantes de los gremios empresariales entrevistados no mencionaron ninguna dificultad que hayan tenido en el proceso constituyente como sector, pero sí una dificultad para el desarrollo del proceso en sí. *“Existe una tradición en Islandia (...), la constitución nunca ha sido cambiada a menos que todos los partidos políticos estén de acuerdo en cambiarla. Y estos últimos años, desde el colapso [económico], no ha habido consenso en los cambios propuestos, como en el borrador de la constitución”* comentó el representante de la Cámara de Comercio de Islandia. Esta falta de consenso ha redundado en que el parlamento, más de una década después de iniciado el proceso constituyente, aún no aprueba el nuevo texto constitucional.

Marruecos

La principal dificultad para la Confederación General de Empresas de Marruecos (CGEM) fue la implementación práctica de la constitución, especialmente en materia de representación. El sector privado tiene derecho a ocho escaños en una de las cámaras del parlamento, pero faltaba por definir quién los iba a representar. La CGEM logró que el criterio para definir al gremio que representaría al sector empresarial en el parlamento fuera aquel, cuyas empresas miembros, declararan el mayor número de salarios a la Agencia Nacional de Seguridad Social, porque eso indicaría que ese gremio, a través de sus empresas socias, emplea al mayor número de trabajadores formales en todo el país. En esos términos, la CGEM era el gremio empresarial más grande de todos y por ello consiguió la representación del sector privado en el parlamento. *“Pero no fue fácil, hubo que convencer primero al primer ministro, segundo al parlamento, etc. La implementación [de la constitución] no es fácil”* (Expresidente de la CGEM). Otra dificultad fue aunar un criterio común al interior de la CGEM respecto a la visión de economía que se quería proponer en la constitución. *“No fue fácil porque teníamos muchas opiniones”* comenta el expresidente de la CGEM, aunque finalmente prevaleció la visión de una economía social de mercado.

Túnez



Existieron dos grandes dificultades. La primera dificultad fue que cualquier intento del sector privado por defender sus intereses en el proceso constitucional ponía en peligro la permanencia de los sindicatos en el diálogo nacional. *“Ella [Ouided Bouchamaoui, principal representante del sector empresarial en ese periodo] no podía ser contundente presionando por los derechos del sector privado escribiendo la constitución, porque entonces el sindicato diría ‘oh, ¿quieres pelear? Bien, peleemos y el diálogo nacional simplemente vamos a detenerlo’* (Representante de AmCham Tunisia). La segunda dificultad es el rechazo del mundo político respecto a que los empresarios participen en política. *“[Los políticos] quieren que solo estemos involucrados en los negocios y que no nos preocupemos de la política”* (Representante de la Confederación Tunecina de Industrias, Comercio y Artesanías). Según la representante de AmCham Tunisia, esta visión de que los empresarios no deben involucrarse en política sería compartida por los ciudadanos tunecinos.

Dispares logros del sector empresarial durante el proceso constitucional: desde “sobrevivir” hasta conseguir representación en el sistema político

Mientras en Sudamérica los gremios empresariales consiguieron “morigerar” el carácter estatista de la constitución, en Marruecos lograron incorporar prácticamente todas sus propuestas en el nuevo texto constitucional, logrando incluso representación en el parlamento.

En tanto, en Islandia se sienten satisfechos de haber “educado” a la ciudadanía respecto al impacto de la constitución en la nación; y en Túnez, junto con haber sobrevivido a la revolución, lograron la profundización de su democracia.

Disparos logros del sector empresarial durante el proceso constitucional: desde “sobrevivir” hasta conseguir representación en el sistema político

Ecuador

Los logros de los gremios empresariales en Ecuador son más magros según el testimonio del representante de la Federación Nacional de Industrias: “yo creo que logramos neutralizar, pero, claro, si tú me dices sobre 100 cuánto calificas, es muy bajo, ¿no? Muy, muy bajo. O sea, la capacidad de incidencia, que como te digo, el sector empresarial muchas veces estaba muy mal visto, estaba muy mal calificado durante los 12 años de presidencia de Correa. Correa se encargaba todos los sábados de denostar al sector privado. Entonces, eso era muy, muy, muy complicado, ¿no?”. El principal éxito, según este dirigente, es que lograron que al sector privado le estuviera permitido “por excepción” explotar los recursos no renovables como el petróleo. “Lo dice la constitución, por excepción el Estado delegará y en la práctica no es por excepción, sino que lo ha hecho, porque [el Estado] no está en capacidad de asumir”.

Bolivia

Los gremios empresariales, según palabras del representante del Instituto Prisma, habrían sido exitosos en el proceso constituyente en “la atenuación de los aspectos más estatistas”. La evaluación del dirigente de la Cámara Nacional de Comercio es positiva, “(...) algunos ejes que nosotros planteamos en toda la constitución quedaron, afortunadamente, plasmados (...) en un 42% de artículos de la constitución”. Los principales logros del sector privado, según este abogado, son el reconocimiento y garantía de la libre asociación empresarial, el respeto a la iniciativa empresarial y a la seguridad jurídica, la determinación de una política fiscal clara, que incluye la autonomía del Banco Central, así como el establecimiento de “un modelo económico plural, en la que entre los 4 actores fundamentales que son las organizaciones comunitarias, estatal, la social cooperativa, se incluye al sector privado que ya no estaba, ¿no? Definiéndose que todas estas gozarán de igualdad jurídica ante la ley”.

Disparos logros del sector empresarial durante el proceso constitucional: desde “sobrevivir” hasta conseguir representación en el sistema político



Islandia

El principal logro que se atribuyen los gremios empresariales en Islandia es haber aportado elementos de juicio a la ciudadanía que le permitieran evaluar el impacto que tendrían los cambios constitucionales en su vida cotidiana. *“Creo que hicimos bien en analizar los principales intereses de las empresas y simplemente retratarlos, proponiéndolos como una opinión del sector privado en su conjunto. Y decir que esto podría afectar a las empresas de esta manera (...). Creo que ese es probablemente el papel del sector privado en el debate constitucional, simplemente mostrar una imagen clara de cómo ciertos aspectos de una nueva constitución o artículos individuales pueden afectar a las empresas (...), la vida diaria de los ciudadanos y la vida de una nación”* (Representante de la Cámara de Comercio de Islandia).



Marruecos

De todos los países analizados, el sector empresarial de Marruecos, representado por la Confederación General de Empresas de Marruecos (CGEM), fue el más exitoso. Aunque este éxito se explicaría, en parte, a que no tuvo que influir sobre una asamblea constituyente democráticamente electa, sino que sobre un grupo reducido de expertos designados por el rey. La CGEM hizo entrega de un documento con todas sus propuestas a la comisión de expertos. Bastó una sola reunión para conseguir que *“cerca del 100% de nuestra propuesta quedara en la constitución”* (Expresidente de la CGEM). Para el dirigente, este éxito se debe a que el sector empresarial supo balancear, en su propuesta, los intereses económicos con aspectos sociales. La principal victoria del gremio, que se origina durante el proceso constitucional, es haber conseguido 8 de los 120 escaños de una de las cámaras del parlamento del país. Adicionalmente, el actual representante de la CGEM comenta que han conseguido participación en los directorios de las principales entidades públicas y empresas de Marruecos.



Túnez

Si bien en el texto constitucional no se adjudican ningún logro respecto a la defensa de los intereses del sector privado, sí lo hacen en otras materias, aunque estos logros son compartidos con los otros sectores que participaron en el diálogo nacional. La representante de la Confederación Tunecina de Industrias, Comercio y Artesanías confiesa que *“teníamos mucho miedo de perder nuestra democracia, nuestra transición. Es por esto que nos sentamos juntos, con los sindicatos y con los otros organismos (...) creo que logramos establecer esta constitución moderna para el futuro de Túnez (...) garantiza la libre elección, la libertad de prensa, la igualdad de género. Nuestro trabajo era encontrar una solución pacífica a nuestra revolución y asegurar un resultado democrático (...). [Túnez] pasó de un régimen autoritario a una democracia moderna. Pero todavía tenemos algunos problemas económicos y tenemos que encontrar una solución”*. En tanto, la representante de AmCham Tunisia es más directa. *“¿Qué creo que hizo bien el sector empresarial? Creo que el sector empresarial intentó, ya sabes, hizo lo que se suponía que debía hacer: tratar de sobrevivir”*.

Las lecciones que dejaron los procesos constituyentes en los gremios empresariales

Los procesos constituyentes son vistos, por los mismos gremios empresariales, como un hito histórico que les sirvió de aprendizaje sobre cómo debían organizarse para incidir en las discusiones públicas. Visto en retrospectiva, los

gremios empresariales, en general, consideran que llegaron poco preparados a sus respectivas asambleas constituyentes, especialmente en la dimensión política. Se reconocen, a lo menos, siete aprendizajes:



Todos los “tiempos” del proceso constituyente son relevantes

El proceso constituyente es un proceso de dos tiempos y la experiencia internacional indica que hay que participar en ambos. El primer tiempo corresponde a la discusión y aprobación del nuevo texto constitucional. En Túnez y Ecuador, los gremios empresariales creyeron que la nueva constitución no iba a tener un impacto significativo en sus negocios y en los destinos del país. Eso llevó a que en Túnez se restaran de la discusión constitucional y concentraran sus esfuerzos en el diálogo nacional que buscaba una salida pacífica a la revolución. Mientras que, en Ecuador, si bien participaron en la discusión constitucional, no quisieron ejercer influencia en la opinión pública de cara al referéndum para ratificar o rechazar el texto constitucional aprobado por la asamblea constituyente. Los gremios empresariales de ambos países hoy lamentan no haber tenido más influencia en esta etapa. En Túnez resienten, entre otras cosas, que la nueva constitución no estableciera la libertad de emprendimiento. En tanto, en Ecuador, lamentan que la nueva constitución haya rigidizado las normas laborales y debilitado la institucionalidad.

El segundo tiempo del proceso constituyente corresponde a la redacción de las leyes que deben dar forma al articulado de la carta magna. En Bolivia, por ejemplo, posterior a la constitución se dictaron 100 leyes que truncaron muchos de los logros conseguidos por los gremios en el proceso constituyente. Entre otras cosas, se estableció que el 80% del mercado tenía que ser manejado por el Estado y solo el 20% restante por otros actores económicos. *“Porque, si bien la constitución es dura, en esos términos, no era tan dura como la han endurecido las leyes posteriores (...). Y ahí, te diría que fue el mayor de los fracasos del sector privado: no haber logrado tender un puente real de diálogo para esas 100 leyes que cambiaron definitivamente al Estado plurinacional a un Estado que es totalmente contrario al sector privado”* (Representante de la Cámara Nacional de Comercio de Bolivia).



La discusión constitucional es eminentemente política

En la asamblea constituyente prima la discusión política, no la técnica. Lo que quedará plasmado en el texto constitucional es una visión de sociedad, no el camino pedregoso que se debe recorrer para cumplirla. Por lo tanto, las materias constitucionales que se defiendan deben responder a una visión país y ser parte de un relato inspirador, que integre aquellas materias que son de especial interés para la ciudadanía, como la desigualdad y el medio ambiente. Si bien esta idea está presente en casi todas las entrevistas, el testimonio más elocuente al respecto fue el del presidente del Instituto Prisma de Bolivia.

“Yo creo que lo principal es tener un aparato intelectual de acompañamiento que realmente recoja la situación y que tenga una visión apropiada sobre la necesidad de las reformas en una sociedad muy desigual (...). El sector empresarial tiene que tener una narrativa, un discurso, una

capacidad de sentarse a un diálogo que constituya, luego, un pacto (...). El texto constitucional no es un instrumento jurídico, es un instrumento político, que surge de las posibilidades de pacto de la sociedad”.

El sector empresarial de Cochabamba, en Bolivia, comprendió la importancia de la dimensión política en la discusión constitucional y, a diferencia del resto del empresariado del país, logró construir una narrativa más elaborada respecto al rol de la empresa en la sociedad. En ese contexto, propuso en la asamblea la creación de un consejo económico y social conformado por representaciones de gobierno, de empleadores y trabajadores. Si bien la propuesta fue desvirtuada a cómo estaba planteada en el origen, la idea fue acogida y discutida en la asamblea, lo que es un logro, considerando que la mayoría de las propuestas del sector empresarial boliviano fueron ignoradas por completo.



Evitar el atrincheramiento

Si el sector empresarial se atrinchera y se preocupa únicamente de defender sus intereses particulares, quedará aislado de la discusión constitucional. En Bolivia, una parte importante del sector empresarial limitó su posición a la defensa de la libertad de empresa y a la necesidad de atraer capital extranjero, con lo que aparecían ante la opinión pública como defendiendo a los inversionistas extranjeros, que tenían muy mala reputación. En tanto, los empresarios del oriente de Bolivia (Santa Cruz, etc.), quisieron aprovechar la asamblea para conseguir su histórica demanda por autonomía. Con ese discurso estrecho y sin una visión más integral de país no pudieron llamar la atención de los asambleístas y fueron ignorados.

Para no ser invisibilizados en la discusión constitucional, el sector empresarial debiera convocar al diálogo a otros estamentos de la sociedad, como sindicatos u otras organizaciones de la sociedad civil. Los gremios empresariales de los países árabes lograron abrir

puentes de diálogo significativos con el mundo sindical, con el que tradicionalmente tienen posiciones antagónicas. En Túnez, este diálogo se dio en el marco del Cuarteto de Diálogo Nacional y contribuyó a reducir las tensiones que había en la asamblea constituyente. En tanto, en Marruecos, el expresidente del principal gremio empresarial mantuvo un diálogo fluido con los sindicatos durante el proceso constitucional, lo que habría otorgado mayor legitimidad a la propuesta que entregaron a la comisión de expertos. *“Una semana después de mi elección organicé una reunión con cada asociación sindical [con las cinco más importantes]. Organicé cinco reuniones en la semana, una reunión por día. Fui a su oficina central, no a la nuestra. Los conocí y les dije que los trabajadores [que representan] son primero nuestros trabajadores (...), que tenemos que brindarles todo lo necesario para que tengan la mejor situación social y económica. Y estuvieron muy agradecidos y durante mi mandato la relación entre nosotros fue muy, muy, muy buena”* (Expresidente de la CGEM).



El cuidado y fortalecimiento de la democracia debiera ser la primera bandera

La democracia es la base para cualquier proyecto futuro y esta se juega, entre otras cosas, en la resolución pacífica de los conflictos y en el equilibrio de los poderes del Estado. Así lo entendió el sector privado en Túnez, que, en un momento de extrema fragilidad democrática, dejó a un lado sus intereses particulares y se la jugó no solo por proteger la democracia que estaba en peligro, sino que también por profundizarla. El principal gremio empresarial, la Confederación Tunecina de Industrias, Comercio y Artesanías, desistió de defender los intereses del sector privado en materia laboral porque arriesgaba la permanencia de la Unión General de Trabajadores Tunecinos en el Cuarteto de Diálogo Nacional. En su defecto, se sumó a una cruzada de mayor trascendencia: asegurar los principios democráticos del nuevo régimen, como la libertad de expresión y la igualdad de género.

En Ecuador la realidad fue otra. Se crearon dos poderes adicionales a los tres poderes del Estado: el electoral y el de transparencia y control social, los que habrían desbalanceado los contrapesos democráticos, en favor del poder ejecutivo. El poder de transparencia y control social, a través de su Consejo, elige diversas autoridades, entre ellas las de la Contraloría y la Fiscalía. El problema es que este Consejo, que debía ser ocupado por representantes de las organizaciones sociales, en la práctica fue cooptado por organizaciones afines al gobierno. En Ecuador, los gremios empresariales se arrepienten de no haber hecho un “frente común” por la institucionalidad. *“Por favor, no dejen que en Chile se meta un consejo de participación o un consejo de calificación o un consejo... porque eso va a ser cooptado por el poder y el poder te va a imponer las autoridades más importantes”* (Representante de la Federación Nacional de Industrias).



Proponer desde la unidad del sector

Los gremios empresariales debieran buscar mecanismos para resolver las diferencias internas, de forma de que el sector productivo muestre unidad durante todo el proceso constituyente. En Ecuador había diferencias entre los gremios de Quito, Guayaquil y el resto de las ciudades del país. Pero no eran las únicas: había importantes diferencias entre los gremios que representaban al comercio y los gremios que representaban a las industrias. Los primeros incentivaban las importaciones y los segundos la manufactura nacional. Estas diferencias les restaban fuerza como “bloque” frente a la fuerza política que dominaba la asamblea. A partir de esta experiencia, pero con posterioridad al proceso constituyente, comenzaron a fortalecer el Comité Empresarial Ecuatoriano, que es el gremio que representa a todos los sectores de la economía a lo largo del país, y que actualmente es el encargado de generar consensos en el mundo empresarial. *“[En Ecuador] Creo que aprendimos muchas cosas después de la constitución (...). Nos dimos cuenta que separados no lográbamos nada. Que el*

sector productivo estaba muy separado, y que en cambio el sector político estaba sumamente unido” (Representante de la Cámara de Industrias, Producción y Empleo).

El sector empresarial en Marruecos entendió la importancia de la unidad desde el principio, lo que contribuyó a asegurar su representación en el sistema político. *“La Confederación que agrupe al sector privado tiene que ser una, grande y no estar dividida. El primer rol es influir, entonces cuanto más grande eres, más influyes. Y luego, representando a la mayoría, tanto de pymes como de pequeñas y grandes empresas, de todas las regiones y de todos los sectores”* (Representante actual de la Confederación General de Empresas de Marruecos -CGEM-). Tal cual como lo hizo la CGEM en Marruecos, es recomendable fijar posturas comunes con las pequeñas y medianas empresas. Existe una valoración positiva de los emprendedores, por lo tanto, estar alineados con ellos generará mayor respaldo a las propuestas del sector.

En Bolivia, por ejemplo, no se incluyó a las pequeñas y medianas empresas y eso, según el representante del Instituto Prisma, complicó la influencia del sector empresarial en el proceso constituyente. *“Los gremios empresariales formales no representaban a ese enorme universo de micro y pequeña empresa caracterizada en parte por una*

fuerte informalidad (...). No entroncaban ni tenían raíces ni conexiones con el mundo real de la producción pequeña, de los sectores populares, gremiales, etc. Entonces, eso daba lugar a complicaciones en la representación de los intereses empresariales genuinos”.



Balancear los intereses sectoriales con los intereses de la ciudadanía

Los gremios empresariales debieran ser capaces de recoger las aspiraciones de la ciudadanía y buscar un equilibrio entre sus propios intereses y los del conjunto de la sociedad. La Confederación General de Empresas de Marruecos lo entendió bien y pocos días después de que comenzaran las protestas contra el régimen en febrero de 2011, organizó una reunión con los principales empresarios de Marruecos con el objeto de dar respuesta a las demandas sociales surgidas en el contexto de la «Primavera Árabe». Una vez finalizada la reunión *“emitimos una comunicación a los medios. Y en esta comunicación dijimos que entendíamos muy bien qué era lo que pedía la gente, que los aspectos sociales eran muy impor-*

tantes, y que todos en el sector privado debíamos esforzarnos mucho por responder a estas legítimas solicitudes”.

Posteriormente, en sus propuestas constitucionales, el sector empresarial marroquí buscó balancear los intereses de su sector con las demandas emanadas por la ciudadanía. Por ejemplo, promovió la libertad de expresión, el derecho a la vida privada, el derecho a la sindicalización y la huelga. A juicio del expresidente de la CGEM, *“cuando tú tienes esta posición [balanceada], eres más creíble. Tu propuesta es mejor recibida por tus interlocutores, en este caso, la comisión encargada de escribir la nueva constitución”.*



No descuidar la comunicación hacia la ciudadanía

La experiencia internacional indica que los gremios empresariales no solo deben destinar energía a las discusiones que se desarrollen en el órgano encargado de redactar la nueva constitución, sino que también deben preocuparse por hacer una comunicación inteligente de cara a la ciudadanía. Eso fue lo que hizo Islandia durante toda la discusión constitucional, tratar de “educar” sobre el impacto que tendrían ciertos artículos de la constitución, no solo en las empresas, sino que también en las personas. *“Creo que la mejor forma de participación de una organización empresarial es proporcionar un análisis exhaustivo de cómo un proyecto constitucional puede afectar a las empresas. (...) [ayudar a] que las personas tomen la decisión correcta. Educar, decir así es como funcionan las empresas, esta es nuestra visión. Debido a que tenemos el conocimiento sobre cómo funcionan las empresas, entonces podemos estimar cómo nos afectarán ciertos aspectos de la constitución. Y cómo afectarán, ya sabes, a los precios, los recursos”* (Representante de la Cámara de Comercio de Islandia).

En esta comunicación de cara a la ciudadanía se pueden buscar aliados, como por ejemplo la academia. En Islandia, las observaciones del sector empresarial al texto constitucional eran compartidas por la academia, lo que habría otorgado más credibilidad a su posición. En Ecuador, si bien no generaron alianzas con universidades, visto en retrospectiva, reconocen que es algo que tendrían que haber hecho para otorgar mayor legitimidad a las propuestas del sector. *“Yo le puedo asegurar que una de las instituciones que más credibilidad tiene en Chile, como sucede en el Ecuador y en muchos países, es la universidad. Alíense con la academia. La academia nunca tiene enemigos, porque la educación nunca tiene enemigos (...). Alíense con ellos, presenten propuestas con ellos. Que sea una propuesta academia-sector productivo. Eso a ustedes les va a dar una fortaleza y a la universidad le va a dar una fortaleza económica, y a ustedes una fortaleza social”* (Representante de la Cámara de Industrias, Producción y Empleo).

Anexo⁴

	<i>Tipo régimen político previo a nueva constitución</i>	<i>Líder del gobierno que encabeza cambio constitucional</i>	<i>Año constitución anterior</i>	<i>Año nueva constitución</i>	<i>Mecanismo de cambio constitucional</i>	<i>Referéndum de salida</i>	<i>Otros mecanismos de participación ciudadana</i>	<i>Gremios empresariales más relevantes del país</i>
<i>Bolivia</i>	Presidencialista	Evo Morales	1994	2009	Asamblea constituyente	Sí	Foros territoriales / 3000 propuestas recopiladas	Cámara Nacional de Comercio; Cámara Nacional de Industrias
<i>Ecuador</i>	Presidencialista	Rafael Correa	1998	2008	Asamblea constituyente	Sí	1500 grupos de trabajo territoriales (previo a la asamblea constituyente) / recomendaciones escritas de grupos civiles	Cámara de Industrias y Producción; Cámara de Comercio de Quito; Cámara de Industrias, Producción y Empleo; Comité Empresarial Ecuatoriano
<i>Islandia</i>	República parlamentaria	Johanna Sigurdardottir	1944	2010 (proceso en desarrollo)	Asamblea constituyente	Sí (no vinculante)	Formación del Foro Nacional mediante sorteo para recoger intereses de la ciudadanía / consultas ciudadanas / publicación de redacción de cada artículo para comentarios/ opiniones populares son incorporadas al texto	The Iceland Chamber of Commerce; Confederation of Icelandic Employers; Federation of Icelandic Industries
<i>Marruecos</i>	Monarquía constitucional	Rey Mohamed VI	1996	2011	Comisión de expertos (designada por el rey)	Sí	Mecanismos consultivos	Confédération Générale des Entreprises du Maroc; Chambre de Commerce, d'Industrie et de Services de Casablanca
<i>Túnez</i>	Presidencialista	Moncef Marzouki	1959	2014	Asamblea constituyente	No	Comités se reúnen con representantes sociedad civil	Tunisian Confederation of Industry, Trade and Handicrafts; The American Chamber of Commerce in Tunisia; Confédération des Entreprises Citoyennes de Tunisie

⁴ La información que se presenta en la columna "Otros mecanismos de participación ciudadana", fue extraída del informe "Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: Análisis desde la experiencia comparada", publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el año 2015.

Autores

Pablo Halpern B.
Director Centro de Reputación Corporativa

Francisca Lobos M.
Coordinadora de Investigación Centro de
Reputación Corporativa

María Trinidad Donoso M.
Investigadora Centro de Reputación Corporativa