

# DESARROLLO ECONÓMICO EN CHILE: Elementos para el debate constituyente

## **Autores**

Carlos Ruiz Encina

Sebastián Caviedes Hamuy

Felipe Ruiz Bruzzone

---

**Marzo de 2021**

Fundación Nodo XXI (Chile)

Centre for Research on Multinational Corporations (Holanda)



**NODO XXI**



# CONTENIDOS

4	<b>INTRODUCCIÓN, CONSTITUCIÓN 2022:</b> ensanchar la democracia para hacer frente a la crisis
8	<b>1. EL CARÁCTER DE LA ECONOMÍA EN CHILE:</b> últimos treinta años
19	<b>2. LA CONSTRICCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA POLÍTICA ECONÓMICA:</b> aspectos institucionales del modelo de crecimiento
21	<b>2.1. El Banco Central y la política monetaria y cambiaria</b>
27	<b>2.2. Una política neoliberal de desarrollo productivo</b>
31	<b>2.3. Inserción económica internacional y política comercial</b>
36	<b>2.4. Política fiscal: institucionalidad tributaria y presupuestaria</b>
46	<b>3. CONSTITUCIÓN Y ECONOMÍA:</b> el debate pendiente
48	<b>3.1. Orden constitucional y orden económico:</b> a propósito de la noción de constitución económica
51	<b>3.2. Las divergencias entre ley constitucional y proceso político en el ámbito económico:</b> dos experiencias internacionales
52	A) Colombia: el Estado social de derecho a la deriva en la Constitución de 1991
55	B) España: la autonomización de la política económica en la Constitución de 1978
59	<b>4. MÁS DEMOCRACIA PARA CONSTRUIR UNA SALIDA A LA CRISIS</b>
60	<b>4.1. La Constitución económica en Chile:</b> rasgos principales
61	A) Principio de subsidiariedad como prescindencia de la acción pública
61	B) Carácter restrictivo del Estado empresario
62	C) Estatuto de la iniciativa privada en economía
64	D) Presidencialismo sobre la política económica
66	E) Desdemocratización de entidades reguladoras autónomas
67	<b>4.2. Más allá de una Constitución mínima:</b> claves programáticas para un debate que comienza
71	<b>Referencias</b>

## INTRODUCCIÓN

---

# CONSTITUCIÓN 2022: ENSANCHAR LA DEMOCRACIA PARA HACER FRENTE A LA CRISIS

**E**l debate constitucional que se dará en Chile durante 2021-2022 presenta una particularidad ineludible. Su contexto está signado por una doble situación de crisis: de una parte, su variable de origen –la revuelta de octubre de 2019– resultó expresiva del agotamiento material y político del modelo de crecimiento de las décadas recientes; de otra, la crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19 apresura el agotamiento de tal apuesta de inserción productiva y comercial en el concierto global (Caviedes y Ruiz Bruzzone, 2021). De la mano de las tendencias económicas globales, el buque de la economía chilena se desacelera de manera drástica, con consecuencias que se arrastrarán hasta, por lo menos, el bienio 2021-2022<sup>1</sup>.

Ambos factores dinamizan una situación crítica para la gran mayoría de chilenas y chilenos, enmarcada además en un escenario internacional desafiante, en el cual se reordenan las fuerzas motrices del capitalismo global, consolidando un escenario mundial que se transforma y tensiona las formas nacionales de inserción a la economía mundial. En tal contexto, desde la revuelta social del año 2019 al desarrollo de la pandemia durante 2020, ha quedado de manifiesto la insuficiencia de las formas actuales del Estado y de la economía para asegurar la reproducción social de la población chilena. Es por ello que, de cara a un futuro que es incierto, resulta difícil separar la discusión sobre el cambio constitucional de las limitaciones inmediatas que enfrenta el debate democrático para construir orientaciones sobre el modelo de crecimiento.

Avanzar en la construcción estratégica de contenidos a ser impulsados en la discusión constitucional es una prioridad para las fuerzas de cambio: ante el escenario adverso dibujado, una agenda de contenidos para la constituyente no es solo necesaria, sino también urgente. Y, en lo que respecta a su dimensión económica, el esfuerzo contenido en este texto busca aportar con elementos para abordar la relevancia de su debate específico por parte de las fuerzas de izquierda y progresistas.

---

<sup>1</sup> Como se verá, las décadas previas estuvieron marcadas por una tendencia al estancamiento económico. Sin embargo, las medidas de paralización forzada de las actividades económicas precipitaron una situación de crisis. La caída de la actividad económica durante el período marzo-octubre de 2020 promedia un -9,4% y se proyecta una tendencia contractiva anual de entre -6,25% y -5,75% del producto nacional para 2020, la mayor en treinta y cinco años (BCCh, 2020a; 2020b). Ello ha tenido como consecuencia la elevación de la tasa de desocupación nacional a cifras de más de un dígito, alcanzando para el trimestre móvil agosto-septiembre-octubre el 11,6% de la fuerza de trabajo. Esto ha venido acompañado adicionalmente de un aumento de un 22,8% en la población inactiva, es decir, una disminución de casi un quinto de la fuerza de trabajo nacional (INE, 2020).

Lo anterior se debe a que, en términos programáticos, las fuerzas sociales y políticas que han protagonizado los diferentes ciclos de impugnación al statu quo neoliberal chileno han construido demandas que apuntan, principalmente, tanto a una mayor democratización del régimen de gobierno como al establecimiento de una serie de derechos sociales de carácter universal. Bajo estas condiciones, la elaboración en torno al vínculo específico entre modelo de crecimiento y carta constitucional resulta insuficiente. Se trata de un elemento que puede tornarse poco ventajoso de cara al debate constituyente del período 2021-2022, en tanto la derecha política y los sectores de la centroizquierda que han administrado el orden democrático durante las últimas tres décadas cuentan con elaboraciones de mayor densidad en lo que a política económica refiere.

En tal contexto político, Fundación Nodo XXI define como un objetivo prioritario la construcción de una agenda de discusión programática que otorgue soporte a una posición de izquierda orientada a superar los dilemas del modelo de desarrollo económico en Chile. En tal medida, se apuesta por abrir hacia las fuerzas de cambio un debate que ha tendido a quedar encerrado en los círculos estrechos de la burocracia partidaria y la tecnocracia económica. Es por ello por lo que en este primer esfuerzo se inicia con una discusión del problema desde un plano general: junto con ofrecer una mirada panorámica sobre el ciclo económico reciente, se observa cómo dicho ciclo se sustenta en las diferentes aristas de la política económica chilena que han quedado por fuera de la discusión democrática. Asimismo, se señala cómo el orden constitucional sella tal estrechamiento del debate político posible.

De tal suerte, el presente reporte avanza en ofrecer una primera mirada diagnóstica sobre el ciclo económico, las principales instituciones de la política económica, y la expresión que las dimensiones anotadas registran en el entramado constitucional. En tal medida, no se configura como una propuesta de transformación constitucional integral<sup>2</sup>, puesto que se ataca un problema específico: la constricción del debate democrático en torno a las válvulas centrales que dan soporte institucional al ciclo económico en la situación nacional<sup>3</sup>. A partir de tales supuestos, se busca aquilatar la importancia que puede tener el debate constituyente para habilitar una disputa democrática a este respecto durante los años venideros. En función de ello, se proponen algunas claves específicas de debate en torno al texto constitucional vigente, junto con un conjunto acotado de propuestas para encarar el debate económico en la futura Convención Constitucional 2021-2022.

La premisa central del diagnóstico que acá se propone puede resumirse en la necesidad de construir una agenda clara para la democratización del debate económico en las décadas por venir. Esto, considerando la fuerza de la inercia política del patrón de crecimiento basado en las ventajas comparativas de la exportación de mate-

---

**2** Desde que se deslindó como real la posibilidad del plebiscito constitucional, diferentes espacios políticos han acometido el esfuerzo de elaborar documentos de este alcance, pero ninguno ha elaborado de manera específica la dimensión económica de este debate. Para más detalles, ver los informes del Instituto Igualdad (2020), del *think tank* Horizontal (2020) y de la coalición Unidad Constituyente (Zúñiga y Perotti, 2020). Excepción a esta tendencia es la reciente publicación de un libro del Centro de Estudios Públicos donde se aborda de manera específica la discusión de los aspectos económicos de la Constitución chilena (Valdés y Vergara, 2020).

**3** Si bien se comprende que tal desarrollo forma parte de una economía global –y que también allí debe situarse la explicación de sus determinaciones–, el grueso del presente documento se circunscribe al plano nacional, en atención al objetivo declarado.

rias primas y el ensanchamiento del sector comercial y de servicios. En torno a dicha inercia, la cerrazón democrática sobre las diferentes dimensiones de la conducción económica nacional se ha consolidado por décadas, cobijando a su alero una pléyade de intereses elitarios que resisten cualquier atisbo de transformación. Se trata de un escenario institucional que precisa ser rediscutido y reelaborado para construir una salida democrática a la crisis, que ponga en el centro la sostenibilidad de la vida de los trabajadores y trabajadoras de Chile.

Debido a ello resulta peligroso apostar por una estrategia del tipo “Constitución mínima” para el ciclo político que se abre de cara a 2021, sobre todo en lo que refiere a la dimensión económica en una nueva carta constitucional. Si no se construye una institucionalidad que dinamice de manera efectiva el debate y la disputa democrática en esta arena se corre un elevado riesgo de prolongar la situación social, económica y política predominante, sosteniendo el escenario de crisis en curso.

Para abrir este debate, el presente informe se estructura como sigue. El primer capítulo ofrece una breve caracterización de las dimensiones de mayor relevancia que permiten situar las características del modelo chileno de crecimiento durante las últimas tres décadas. El segundo capítulo resume los rasgos predominantes que permiten comprender la lógica general de funcionamiento de la institucionalidad de la política económica en Chile, dando cuenta de sus límites y de los arreglos políticos que impiden impulsar un proceso alternativo de desarrollo productivo. El tercer capítulo se orienta a habilitar el debate constitucional en materia económica, para lo cual se consigna la idea de la existencia de una Constitución económica en los órdenes constitucionales contemporáneos, a la vez que se sitúa su relevancia en el debate político considerando experiencias internacionales de transformación constitucional democrática. Finalmente, el cuarto capítulo consigna los principales rasgos de la Constitución económica chilena que deberían ser sometidos a debate por las fuerzas de cambio; en función de ello, se condensan seis grandes ejes programáticos que podrían orientar los esfuerzos transformadores al interior de la Convención Constitucional.

En el primero de estos ejes se propone dismantelar la forma subsidiaria que configura los actuales marcos de la intervención del Estado. Segundo, encabezar la construcción de anclajes democráticos para la política de control macroeconómico encabezada por el Banco Central. Tercero, avanzar hacia una ampliación democrática de la iniciativa legislativa en materias de política económica. Cuarto, confrontar el cierre constitucional sobre el debate democrático que ya encabezan los distintos sectores del empresariado, la derecha política y el progresismo neoliberal. Quinto, reposicionar, con rango constitucional, el control y orientación pública sobre la propiedad y administración de los recursos naturales. Sexto, superar de forma decidida las omisiones del orden constitucional actual, posicionando como ejes transversales del debate constituyente las problemáticas de la preservación medioambiental y la desigualdad de género.

Al alero de tales premisas invitamos a abrir espacios de debate dentro de las fuerzas de cambio. Si bien el escrutinio del papel que juega la carta magna en la vida económica nacional no logra dar cuenta –por sí solo– de la totalidad de los desafíos políticos cuya superación es necesaria para redireccionar el modelo de crecimiento en Chile, tal tarea se vuelve prioritaria en la coyuntura política inmediata. No obstante, ello deberá acompañarse, en una perspectiva de mediano plazo, con una elaboración

de propuestas concretas de política económica que permitan superar los diferentes escollos internos señalados en este informe, de manera que sea posible relanzar un ciclo de crecimiento capaz de sustentar las transformaciones sociales que Chile demanda. Mediante esfuerzos como este, Fundación Nodo XXI buscará construir contenidos estratégicos que sirvan tanto para el debate constitucional, de forma específica, como para sostener una discusión pública más amplia en torno al modelo de crecimiento y el desarrollo económico.

---

# 1

## EL CARÁCTER DE LA ECONOMÍA EN CHILE:

### ÚLTIMOS TREINTA AÑOS



La cuestión del desarrollo económico se configura como un asunto esquivo para las fuerzas de cambio en la sociedad chilena. Tradicionalmente anclado en la mirada y análisis de las y los “economistas expertos”, este tema escapa a la discusión política de los actores y movimientos sociales y políticos que durante las últimas décadas han protagonizado la conflictividad social del Chile neoliberal. El énfasis sobre la desigualdad y la aguda concentración de ingresos ha comandado el debate del espectro progresista y de la izquierda al enfatizar la discusión sobre medidas redistributivas mediante gasto público social, sin considerar la necesidad de ampliar el modelo de crecimiento mediante una transformación estructural de la economía que le otorgue sostén y continuidad a tal impulso de distribución de la riqueza (Cimoli et al., 2017).

Sería iluso suponer que el patrón de crecimiento se encuentra desconectado de las contradicciones que experimenta el panorama social y económico en Chile. A la ya mencionada y persistente desigualdad y concentración de la riqueza, podemos agregar: los crecientes niveles de endeudamiento necesarios para sostener la capacidad de vida de los hogares de trabajadores y trabajadoras; la frágil composición de nuestro mercado laboral, marcado por bajos salarios y alta prevalencia de desprotección social; el negativo impacto socioambiental que el crecimiento económico imprime sobre diversos territorios y ecosistemas; la incapacidad del Estado para ofrecer condiciones mínimas de sobrevivencia para amplios sectores de la población chilena mediante sus políticas públicas (como lo evidencia, recientemente, la pandemia del COVID-19); así como la incapacidad de resolver colectivamente las labores reproductivas y de cuidados, con las dramáticas consecuencias que ello supone en términos de violencia social, política y económica sobre las mujeres.

Todos estos elementos subyacen a las diferentes dinámicas de conflictividad del panorama social chileno, las cuales emergieron durante la revuelta social de octubre de 2019 en una abigarrada dinámica de impugnación social y política al modelo neoliberal (Ruiz & Caviedes, 2020a). Se trata de una de las consecuencias de la escasa capacidad de direccionamiento democrático del curso de nuestra economía, que logró durante varias décadas excluir de forma sistemática los intereses de las y los trabajadores (Ruiz Bruzzone, 2018).

De ahí la importancia de poner en perspectiva los rasgos generales que ha asumido el modelo de crecimiento en Chile durante las últimas tres décadas. La evolución general de las capacidades productivas de la economía chilena ofrece un panorama incierto para enfrentar los desafíos que la actual coyuntura social y política demanda. Si bien a la salida de la dictadura –y principalmente en el período 1990-1998– se alcanzaron las mayores tasas de crecimiento, considerando las variaciones anuales del Producto Interno Bruto (PIB), la tendencia de largo plazo ha sido el avance hacia una situación de estancamiento relativo de las capacidades de expansión económica.

En términos de su composición, el modelo de crecimiento en Chile se ha caracterizado por una estructura económica en cuyo centro han estado los sectores orientados al

mercado externo (principalmente la minería del cobre), el sector de servicios (comercio, transporte) y financiero (Ahumada & Sossdorf, 2017; Ruiz & Caviedes, 2020a). Si se observa la evolución de la composición del producto nacional durante las tres décadas analizadas, resulta significativo observar cómo, para el promedio del período 1990-2019, los sectores que mayor pesan en términos de la composición de la producción nacional son el sector minero (17,5%) y el sector de intermediación financiera (17,5%). Este último sector, junto con los rubros de comercio y transporte son los que más se expanden durante las últimas tres décadas, alcanzando un peso promedio conjunto dentro de la economía chilena del 33,7% para el período 1990-2019. Como contrapartida, el sector minero, luego de alcanzar su punto más alto de contribución a la economía nacional durante el quinquenio 2000-2004, ha experimentado una sostenida baja en su participación durante la última década, llegando a un 13,2% durante el quinquenio 2015-2019.

**Tabla 1. Composición promedio del PIB según sectores productivos por período**

SECTOR/PERÍODO	1990-94	1995-99	2000-04	2005-09	2010-14	2015-19	1990-2019
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	4,0%	3,2%	3,2%	4,0%	3,4%	3,2%	3,5%
Explotación de minas y canteras	18,6%	20,2%	21,2%	17,2%	14,4%	13,2%	17,5%
Industrias manufactureras	14,8%	13,6%	12,6%	11,8%	10,8%	10,0%	12,3%
Suministro de electricidad, gas y agua	4,6%	4,2%	4,0%	3,4%	3,0%	3,6%	3,8%
Construcción	7,0%	7,0%	6,0%	6,2%	6,0%	6,0%	6,4%
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, hoteles y restaurantes	7,6%	8,4%	8,0%	9,0%	10,6%	11,0%	9,1%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,6%	5,6%	7,4%	8,0%	8,0%	9,0%	7,1%
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	14,0%	14,2%	16,0%	19,4%	20,8%	20,4%	17,5%
Administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y salud	19,8%	16,8%	15,2%	14,2%	14,0%	14,8%	15,8%
Impuestos a los productos menos subvenciones a los productos	5,2%	6,0%	6,2%	7,2%	8,0%	8,4%	6,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de CEPAL (2020)

La dinámica anterior se complementa con una caída sostenida de las tendencias de crecimiento de las actividades del sector primario y secundario de la economía (Tabla 2). De forma específica, para el período 1990-2019 son los rubros más representativos de estos sectores los que promedian una menor tendencia relativa de crecimiento,

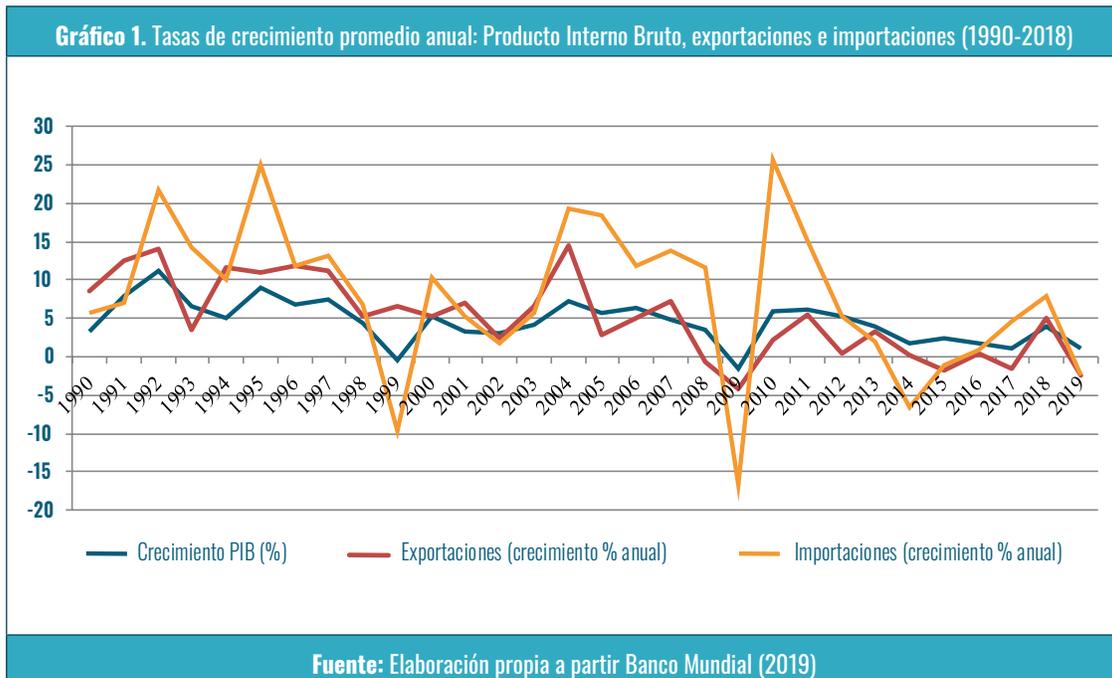
por debajo de la media general (4,3%): silvoagropecuario (3,8%), minero (2,8%) e industrial (2,8%). De forma complementaria, aquellos rubros ya caracterizados por una mayor expansión en términos de su participación relativa en la economía chilena son aquellos que han logrado sostener tasas de crecimiento por sobre la media general promedio de las últimas tres décadas: comercio (5,6%), transporte (6,4%) e intermediación financiera (5,5%).

Tabla 2. Crecimiento promedio del PIB según sectores productivos por período							
VARIABLES	1990-94	1995-99	2000-04	2005-09	2010-14	2015-19	1990-2019
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	5,8%	3,4%	5,8%	4,6%	1,6%	2,2%	3,8%
Explotación de minas y canteras	4,5%	10,0%	1,8%	-0,8%	2,0%	-0,2%	2,8%
Industrias manufactureras	6,5%	3,0%	2,8%	1,2%	2,8%	1,2%	2,8%
Suministro de electricidad, gas y agua	13,5%	1,2%	2,6%	-2,8%	7,4%	2,6%	3,8%
Construcción	7,0%	2,4%	2,0%	4,4%	3,4%	2,2%	3,4%
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de bienes, hoteles y restaurantes	9,0%	5,6%	4,6%	4,6%	8,2%	2,2%	5,6%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,3%	10,2%	8,2%	3,4%	5,6%	3,2%	6,4%
Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7,5%	6,2%	6,6%	7,0%	4,2%	2,0%	5,5%
Administración pública, defensa, seguridad social obligatoria, enseñanza, servicios sociales y salud	3,5%	2,8%	2,2%	3,8%	3,8%	2,8%	3,1%
Impuestos a los productos menos Subvenciones a los productos	10,8%	6,8%	5,6%	5,8%	6,4%	2,2%	6,1%
Producto interno bruto	7,6%	5,2%	4,2%	3,1%	4,5%	2,0%	4,3%

Fuente: Elaboración propia a partir CEPAL (2020)

Ahora bien, atendiendo a su dinámica de largo plazo, como se observa en el Gráfico 1, el período de mayor dinamismo se dio en los años noventa hasta la “crisis asiática” que impacto a Chile a fines de la década (Ffrench-Davis, 2016), con un crecimiento anual promedio de 7,7% del PIB y un crecimiento anual promedio de un 10,8% para las exportaciones totales durante el período 1991-1997. Posteriormente, se asiste a un quinquenio de sostenido estancamiento relativo del crecimiento económico (Solimano, 2017), con una variación anual promedio del PIB de 3,1% para el período 1998-2002 y un crecimiento anual promedio de 5,3% para las exportaciones en el mismo quinquenio.

Luego, durante el quinquenio 2003-2007, se observó una amplificación relativa del ritmo de crecimiento, al alcanzar un promedio anual de 5,7% para el período. Esto último se explica, sustancialmente, por una mejora relativa en las condiciones de inserción internacional de la economía chilena debido al shock externo (Ffrench-Davis, 2016) denominado boom de precios de los commodities y alimentos (Ahumada & Sossdorf, 2017), que se observa en el nuevo dinamismo relativo de la tasa anual media de expansión de las exportaciones, la cual alcanza un 7,2% para el período (Gráfico 1)<sup>4</sup>. Tal dinámica expansiva se vio interrumpida en la forma de un efecto rebote con el impacto local de la crisis financiera subprime que se expresó con fuerza en el bienio 2008-2009, con una tasa media de crecimiento del 0,98% y una contracción relativa del -2,4% en el volumen de exportaciones.

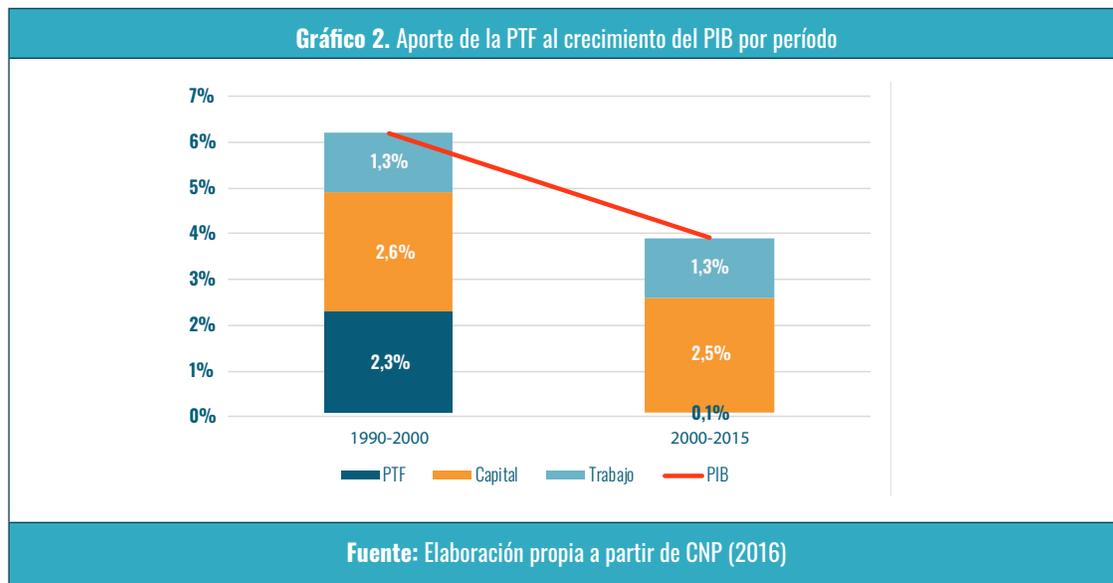


Pese a los vaivenes y recuperaciones relativas del ritmo de crecimiento económico, la tendencia de largo plazo muestra un declive sostenido de la actividad económica nacional (Solimano, 2017). Ningún impulso de recuperación logró retomar la tendencia expansiva del período 1991-1997 y, si bien luego del impacto de la crisis subprime la economía chilena logra retomar el ritmo de crecimiento característico del quinquenio previo, durante la última década se observa una tendencia sostenida de menor expansión relativa. Para el quinquenio 2010-2014 la tasa promedio de crecimiento alcanzó el 4,5%, mientras que para el quinquenio 2015-2019 el mismo indicador alcanzó solamente el 2,0%, incluso por debajo del período de estancamiento relativo tras el impacto de la “crisis asiática”. Ello se acompaña de un estancamiento sostenido del volumen general de exportaciones, que pasa de una tasa de expansión de un 5,3% durante 2010-2014 a un ritmo del -0,001% en el quinquenio 2015-2019 (Banco Mundial, 2019).

<sup>4</sup> Dada la composición de la estructura productiva chilena, cobra especial relevancia la subida del precio internacional de los alimentos y el aumento de la demanda de cobre (Solimano, 2012).

Si bien resulta arriesgado asumir una argumentación de carácter explicativo, es posible afirmar que uno de los elementos que acompaña a este proceso de estancamiento relativo del crecimiento económico chileno es una fuerte caída de la productividad de la economía local, cuestión indicativa de una suerte de agotamiento interno de las capacidades colectivas de creación de riqueza (Ahumada & Sossdorf, 2017; Solimano, 2017). Este declive podría reflejar el carácter rentista del empresariado nacional, toda vez que ha resultado incapaz de imprimir un carácter innovador y ampliado al ciclo de acumulación<sup>5</sup>.

Considerando los datos elaborados por la Comisión Nacional de Productividad (CNP, 2016), en la década de 1990 se produjeron elevadas cifras de crecimiento económico sobre la base de un aporte sostenido de todos los factores productivos, incluyendo el capital (2,6%), el trabajo (1,3%) y la productividad total de los factores (PTF) (2,3%) (Ruiz y Caviedes, 2020b)<sup>6</sup>. Sin embargo, desde inicios del siglo XXI, lo que ha pasado a explicar el crecimiento relativo del PIB es un aporte principalmente del capital y del trabajo, ante una PTF que ha caído fuertemente hasta llegar al 0,1% en el período 2000-2015 (Gráfico 2), precisamente el intervalo temporal en el cual se consolida la tendencia al estancamiento del dinamismo de la economía chilena.



En esta baja de la productividad agregada (PTF) de la última década y media han tenido una influencia importante la caída en la ley o grado de pureza del cobre y el deterioro en la disponibilidad de recursos hídricos (que, por ejemplo, ha terminado afectando la

<sup>5</sup> Como se verá más adelante, esto se corresponde con los elementos identificados en el nivel institucional. Tanto el orden de las principales instituciones de política económica como el plano del orden constitucional reflejan el estrechamiento de las posibilidades de transformación y dinamismo de la economía chilena por el lado de sus determinantes endógenas.

<sup>6</sup> La PTF corresponde a una medida sobre la calidad y uso combinado de los factores productivos en la cual intervienen componentes disímiles como la calidad de la fuerza de trabajo, el nivel de deterioro de los recursos naturales, el de inversión en I+D y las eficiencias en el comercio internacional y en la reasignación de los factores entre empresas (CNP, 2016).

generación eléctrica y distribución de agua en varias zonas del país)<sup>7</sup>. Sin embargo, la tendencia general a la baja en la productividad general y sectorial ha abierto la pregunta por el potencial carácter estructural de la desaceleración del crecimiento en Chile y, así, por la inviabilidad en el largo plazo del modelo de crecimiento surgido en dictadura, más allá de sus variaciones coyunturales (Ruiz y Caviedes, 2020b).

La tendencia decreciente de la productividad se ha venido manifestando transversalmente entre los sectores de la economía, sin que se haya podido retornar a tasas similares a las de la primera mitad de los años noventa, con la excepción coyuntural del sector servicios (Tabla 4). Esta situación se observa, inclusive, al considerar solamente la economía no minera (Tabla 3). En ambas dimensiones se da una sincronía entre la evolución de la PTF y la ya analizada dinámica del crecimiento de la economía chilena: es en los primeros años de la década de 1990 cuando la productividad agregada alcanza el 3,6%, produciéndose un deterioro sostenido de la misma durante las siguientes dos décadas y media (Ruiz y Caviedes, 2020b).

Tabla 3. Medición de productividad (PTF) por período								
MEDIDAS DE PRODUCTIVIDAD	PERÍODO (AÑOS)							
	1991-95	1996-00	2001-05	2006-10	2011-15	2016	2017	2018
PTF agregada	3,60 %	1,10 %	1,10 %	-0,50 %	-0,30 %	-0,10 %	-0,90 %	1,40 %
PTF sin Minería	3,70 %	0,90 %	2,30 %	1,00 %	0,60 %	0,10 %	-0,80 %	1,70 %

Fuente: Elaboración propia a partir de CNP (2019)

Tabla 4. Índice de productividad (PTF) sectorial por período								
SECTOR	PERÍODO (AÑOS)							
	1991-95	1996-00	2001-05	2006-10	2011-15	2016	2017	2018
Agricultura, caza y pesca	5,80 %	3,30 %	6,70 %	3,10 %	0,90 %	0,70 %	-0,50 %	4,10 %
Minería	1,50 %	2,50 %	-8,10 %	-8,40 %	-8,50 %	-2,70 %	-1,40 %	0,20 %
Industria	3,50 %	0,90 %	0,70 %	-1,00 %	-1,00 %	-2,20 %	-0,50 %	3,40 %
Electricidad, gas y agua	9,40 %	-1,60 %	1,80 %	-6,30 %	0,70 %	-4,10 %	-0,90 %	4,00 %
Construcción	2,60 %	-0,70 %	2,10 %	-1,70 %	-3,00 %	-0,40 %	-6,00 %	1,00 %
Comercio, hoteles y restaurantes	6,90 %	-1,20 %	3,10 %	3,60 %	2,10 %	-2,10 %	1,40 %	3,40 %
Transporte y comunicaciones	3,60 %	2,90 %	1,50 %	-1,20 %	2,20 %	2,90 %	0,70 %	1,80 %
Servicios	1,80 %	0,90 %	3,00 %	1,70 %	-0,10 %	-0,50 %	-2,80 %	-0,10 %

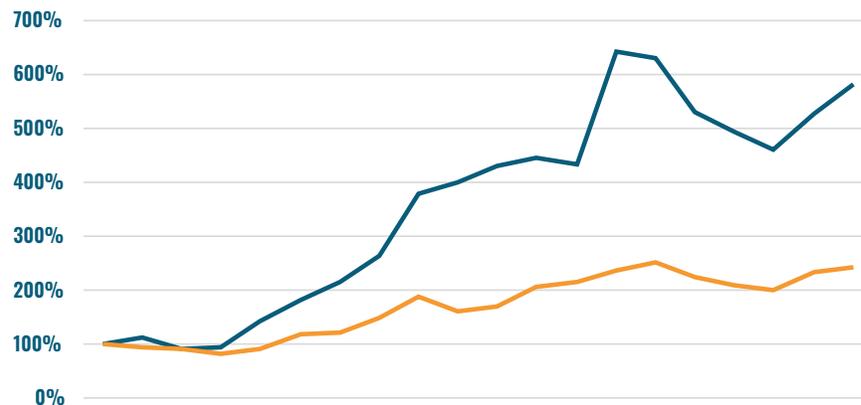
Fuente: Elaboración propia en base a CNP (2019)

<sup>7</sup> Para revisar con más detalle estos argumentos, véase Magendzo y Villena (2013) y Garreaud et al. (2019).

Un factor explicativo de tales tendencias decrecientes de la actividad económica local –que a la vez realza la necesidad de implementar políticas productivas que desactiven la inercia del ciclo de crecimiento– se encuentra en el patrón de acumulación de las franjas dominantes del empresariado nacional. Tomando datos consolidados a nivel de empresa, se observa desde el inicio de la década del 2000 un aumento sostenido de las reservas financieras de aquellas empresas listadas en la Bolsa de Comercio<sup>8</sup>. Si al año 2000 las reservas acumuladas en términos nominales ascendían aproximadamente a cinco billones de dólares, para el año 2019 la cantidad nominal de tales reservas ascendió a aproximadamente treinta y cinco billones de dólares.

En términos relativos, respecto del acumulado de capital fijo, la proporción de reservas financieras pasó de representar de un 5,6% a un 13,1% de los recursos invertidos en capital fijo durante el año 2019. La velocidad de crecimiento de estos dos componentes en el actuar económico de este segmento empresarial resulta de interés. Como se observa en el Gráfico 3, en el período 2000-2019 la tasa de crecimiento de las reservas financieras fue más del doble que para las inversiones en capital fijo: si al iniciar el siglo XXI la acumulación de reservas financieras no tenía mayor dinamismo, este se acentúa con el inicio del boom de precios de los commodities y alimentos, de manera coincidente con las reformas liberalizadoras del mercado de capitales (Ahumada & Sossdorf, 2017). Si para el año 2008 la relación de la velocidad de crecimiento de las reservas financieras era casi dos veces más que la de la inversión en capital fijo, el año 2013 se observa el punto más alto de la serie con una velocidad de crecimiento casi cinco veces mayor, alcanzado una velocidad de dos y media veces en 2019.

Gráfico 3. Tasa de crecimiento de las reservas financieras y la inversión en capital fijo (2000-2019)

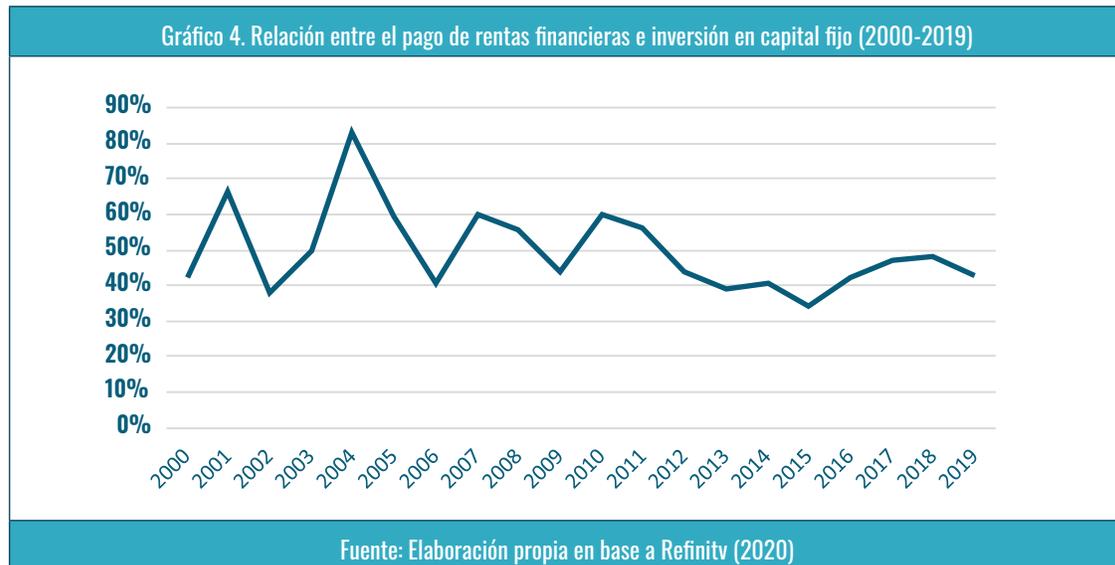


Fuente: Elaboración propia a partir de Refinitiv (2020)

Tal tendencia a la captura de rentas mediante la acumulación de reservas de índole financiera debe complementarse observando la relación entre el pago de dividendos a accionistas de tales reservas y la inversión productiva (en capital fijo) de este segmento

<sup>8</sup> Las reservas o activos financieros son lo que queda en el balance de una empresa luego de todos los gastos operativos. Es decir, luego de pago de impuestos, gastos operacionales, del pago de beneficios (dividendos a accionistas), así como de la recompra de acciones. Lo que resta se acumula en las reservas financieras, lo cual significa que se trata de beneficios extraordinarios.

de la clase empresarial. Si se considera el período 2000-2018, se contabiliza un total aproximado de 363 billones de dólares invertidos en capital fijo. No obstante, como se observa en el Gráfico 4, el promedio de la relación entre la inversión en capital fijo y el pago de rentas financieras a accionistas fue de aproximadamente el 50%, totalizando una suma de 173 billones de dólares pagados en dividendos para todo el período, cantidad que representa aproximadamente un tercio de la inversión total.



De este modo, a la situación de ralentización de la actividad económica acompañada de una tendencia a la baja de la productividad de los últimos quince años debe sumarse un comportamiento empresarial que ha privilegiado dirigir un flujo constante de recursos hacia la acumulación de reservas financieras (antes que a inversiones de capital). Asimismo, debe agregarse a este cuadro la canalización de una abultada masa de recursos hacia accionistas mediante el pago de rentas financieras (pago de dividendos por inversiones en acciones, bonos de deuda, entre otros instrumentos).

Ello resulta preocupante en la medida que, considerando tanto el nivel microeconómico (de las empresas individuales) como el nivel macroeconómico (todas las empresas y otros sectores combinados), los economistas críticos han argumentado que la “financiarización de las empresas” (entendida como el aumento de las reservas financieras en comparación con las inversiones en capital fijo y una mayor proporción de ingresos para el capital o dividendos, junto con la disminución de la participación de los salarios) provoca una disminución de la productividad a nivel general en las economías, lo que resulta coincidente con lo ya observado para el caso chileno (Stockhammer, 2012; Mader et al., 2020). Esta desaceleración de la acumulación provoca un aumento de la desigualdad en el caso de la economía chilena, toda vez que disminuye la participación de los salarios y aumentan los ingresos del capital por la vía financiera. Adicionalmente, también esta dinámica provoca un aumento general de la fragilidad de la tendencia al crecimiento de la economía, puesto que esta pasa de estar dirigida por los salarios (que impulsan a las otras actividades productivas) a estar dirigida por la deuda, que en el caso de los hogares chilenos representa tres cuartas partes de su ingreso disponible anual al segundo trimestre de 2020 (BCCh, 2020d).

De este modo, ante el sostenido direccionamiento de excedentes hacia actividades improductivas, no resulta sorprendente la sostenida heterogeneidad estructural de la economía nacional, que impacta fuertemente en la producción de desigualdad económica, así como en un mercado laboral con fuerte tendencia a la fragilidad del empleo (altas tasas de rotación<sup>9</sup>), acompañado de importantes cuotas de desprotección social (elevada informalidad relativa). Si bien a nivel comparado Chile se sitúa en el grupo de países latinoamericanos con heterogeneidad estructural moderada (CEPAL, 2012), tomando la evidencia trabajada por la Comisión Nacional de Productividad (2019), para el período 2000-2018 se observa un escenario que ilustra las dificultades para asegurar un desarrollo económico equitativo para el modelo chileno de crecimiento vigente. Como indica la Tabla 5, la mayoría (66,57%) de los puestos de trabajo del mercado laboral chileno se encuentran en los sectores económicos cuya productividad media es más baja y donde el aporte relativo al producto nacional por trabajador es menor. Asimismo, el sector de alta productividad (donde se concentran las actividades extractivas orientadas a la exportación, así como los puestos de trabajo vinculados al sector de energía, gas y agua), junto con tener la productividad media más alta y la mayor contribución relativa sobre el producto nacional, es el sector que menos puestos de trabajo concentra (10,39%).

Tabla 5. Heterogeneidad estructural en Chile: estratos de productividad según sectores económicos, contribuciones relativas promedio al producto y al empleo (2000-2018)			
ESTRATO DE PRODUCTIVIDAD	SECTORES*	CONTRIBUCIÓN RELATIVA AL PIB	CONTRIBUCIÓN RELATIVA AL EMPLEO
Baja productividad	Agricultura, caza y pesca - Comercio, hoteles y restaurantes- Servicios	50,2%	66,57%
Productividad media	Transporte y comunicaciones – Industria	19,09%	19,43%
Alta productividad	Electricidad, gas y agua - Minería – Construcción	28,16%	10,39%

Fuente: Elaboración propia en base a CNP (2019)

En suma, la economía chilena enfrenta un panorama adverso, marcado por la insuficiencia de su propia inercia, que además se ha visto acentuado por el impacto de la pandemia del COVID-19 durante el año 2020. Las causas de esta ralentización se relacionan con un agotamiento de las “ventajas comparativas” sobre las cuales se fundó el actual patrón de crecimiento económico, que permitiera el exitoso ciclo de expansión económica desarrollado entre la década de 1990 y los primeros años de la década de los 2000; no obstante, con su disímil resultado de disminución de la pobreza y de elevada concentración económica, origen de la desigualdad que hoy ha hecho crisis.

<sup>9</sup> Para una mirada sobre las marcadas tendencias de rotación laboral revisar el estudio realizado por Fundación Nodo XXI a este respecto (Allende, 2013).

\* Los sectores de baja productividad corresponden a los sectores con una PTF ajustada por uso del capital menor al promedio de la economía chilena sin minería. Los sectores de productividad media corresponden a transportes y comunicaciones e industria; con productividad por encima del promedio sin minería (en 2018) y por debajo de electricidad, gas y agua (EGA). El sector de alta productividad, además de EGA y construcción, considera la minería (el sector de mayor productividad).

Ante dicha ralentización, las políticas económicas han actuado de modo insuficiente para lograr espacios de crecimiento alternativo que permitan expandir la base productiva y de empleo en Chile. Por el contrario, se han tendido a agudizar los efectos concentradores de esta estrategia de generación de la riqueza, cuyas bases ideológicas e institucionales arraigan en el largo ciclo histórico que inician las reformas privatizadoras de la dictadura militar y que luego se proyectan hacia la etapa democrática sin variaciones sustantivas.

La insuficiencia de las políticas económicas, además, ha impedido proyectar el ciclo de crecimiento económico hacia adelante, abriendo la discusión de si se está en presencia o no de un fenómeno de estancamiento estructural (o endógeno) y no solo coyuntural. Las deficiencias de las medidas adoptadas por los gobiernos para paliar las sucesivas olas de conflictividad social que antecedieron a la actual crisis así parecen afirmarlo. Con ello, lo que trasluce su agotamiento es una –forma –entre otras– de concebir el crecimiento económico y de alcanzarlo.

Ahora bien, este complejo escenario impacta directamente en la posibilidad de proyectar una agenda de transformaciones que abarque las diversas dimensiones sectoriales que fueron parte de la revuelta de octubre (educación, seguridad social, salud, trabajo, vivienda, reproducción y cuidados, defensa del medioambiente). Disponer de una base material para concretar aquello revela la necesidad de que las fuerzas de cambio también tomen partido en la reactivación de un nuevo ciclo de crecimiento. Pero si la forma anterior de alcanzar este nuevo ciclo de crecimiento se muestra agotada, las fuerzas de cambio deberán hacerlo impulsando su reactivación con similar énfasis transformador. En esta coyuntura constituyente eso significa, en particular, aumentar las capacidades políticas y la democratización del aparato estatal, permitiendo la inclusión de la sociedad en ese proceso.

---

# 2

---

# LA CONSTRUCCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA POLÍTICA ECONÓMICA: ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL MODELO DE CRECIMIENTO



Tanto el agotamiento del patrón de crecimiento económico antes mencionado como las propias limitaciones que ha mostrado la economía chilena durante la reciente crisis sanitaria –y que exceden al deterioro general al que se han visto sometidos todos los países del mundo al evidenciarse la extrema subsidiariedad y orientación proempresarial con que el Estado ha actuado ante el dilema de articular vida y economía (Ruiz y Caviedes, 2020c)– indican la necesidad de cambios constitucionales no solo a nivel del sistema político, sino también del ámbito económico-institucional.

La institucionalidad estatal no tiene que ver solamente con el sistema político, sino también con las funciones de fomento o regulación económica y de redistribución que realiza el Estado, orientando la actividad económica general (Faletto, 1989). En efecto, así como existe un sistema económico que la acción estatal propicia –en atención a las relaciones del país con el mundo–, hay otro, de tipo social, que incide en el acceso y distribución de los recursos que el primero produce. Las políticas económicas y sociales, en ese sentido, son las principales herramientas de la institucionalidad estatal. Sin embargo, el poder de intervención de esta última nunca es neutro, tanto por los objetivos que persigue (y sobre los cuales opera el mercado, sea por acción u omisión del Estado en diferentes áreas de la vida social y económica) como por los grupos sociales a los que favorece o perjudica, o por quiénes son los que deciden todo ello. El poder público del Estado, al regular la relación entre economía y sociedad, nunca se despliega de forma abstracta, sino en relación directa con la capacidad política de ciertos sectores sociales de invocar su interés particular como el interés general de todos.

De eso dependerá, entonces, la forma en que dicha regulación se produzca tanto “hacia arriba” como “hacia abajo” en la pirámide social; es decir, cómo dicha regulación afectará tanto a los que detentan el poder económico, político y social como a quienes carecen de él o lo tienen en menor proporción. En el Chile de las últimas décadas la tendencia ha sido, en buena medida, propiciar el apetito voraz de los primeros, mientras la ayuda entregada a los segundos se focaliza en un grupo específico y se deja al resto lanzado a su suerte. De ahí la concentración de la riqueza y las oportunidades, que corre paralela a la prevalencia de la desigualdad.

De este modo, es clave no solo la transparencia de la institucionalidad estatal que orienta la dinámica de la economía, sino también la representación en las decisiones que dicha institucionalidad adopta, y que impactan al conjunto de la sociedad, de la más amplia muestra de los intereses que en ella coexisten: eso es democratizar (Caviedes y Ruiz Bruzzone, 2021). Lo contrario es la toma de decisiones sin rendir cuentas a esa diversidad de necesidades y expectativas, al amparo de excepciones con las que se neutraliza la democracia, como las que suelen invocar cierto conocimiento experto cuando pretende hacer abstracción de sus propios intereses. De allí la aparición de una opacidad que ensombrece el funcionamiento de la institucionalidad estatal económica, asomando lo que puede entenderse como constricciones democráticas dentro de la política económica.

Algunas de ellas podrán ser debatidas a partir del escenario constituyente que se abre, pues se arraigan en las definiciones establecidas por la carta magna vigente. Otras, por su parte, podrán ser asumidas como ámbitos de relevancia para la construcción de una estrategia política y de contenidos programáticos dentro de las fuerzas de izquierda.

En este apartado se abordan aquellas constricciones democráticas relativas a la política económica chilena, con foco en cuatro áreas: monetaria, de desarrollo productivo,

comercial y fiscal (tributaria y presupuestaria). La aproximación –situada en los aspectos institucionales que orientan dichas áreas de la política económica, así como en sus actores y estrategias– distingue los elementos con y sin rango constitucional dentro de cada área analizada.

## 2.1

## EL BANCO CENTRAL Y LA POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA

El mandato del Banco Central ha variado a lo largo del tiempo en América Latina. Durante gran parte del siglo XX, y siguiendo el principio de dependencia del Ejecutivo, sus objetivos incluyeron la estabilidad monetaria a través de un régimen cambiario estable, el financiamiento al Gobierno con algún límite y el rol de “prestamista de última instancia”, orientado a resguardar la salud del sector bancario. Desde los años noventa, sin embargo, dichas responsabilidades giran en la mayoría de los países de la región, esta vez hacia el control de la inflación, como respuesta política a la crisis vivida en la década precedente.

Entre 1988 y 1996 doce países latinoamericanos modifican legal o constitucionalmente los estatutos de sus bancos centrales, otorgándoles independencia para garantizar la estabilidad de precios y, sobre todo, limitar el financiamiento del gasto público mediante la creación monetaria (Lora, 2007). Se trata de una independencia respecto de la política, en el sentido de desvincular el manejo monetario del ciclo electoral. Pero también de una independencia de tipo operacional, al invocarse la autonomía de la banca central para elegir los instrumentos que permitan alcanzar la estabilización de los precios e, incluso antes, la reducción de la tasa de inflación, sin generarse costos en términos de empleo y de producto. Lo anterior opera bajo el supuesto monetarista de la supremacía de los mecanismos de mercado en la asignación de los recursos y el manejo macroeconómico (Pérez Caldentey & Vernengo, 2019).

A partir de los años noventa, además, y debido al consenso internacional que funcionó como marco para establecer una regla sobre la expansión de la oferta monetaria que diera certeza a los agentes económicos (Pérez Caldentey, 2019), varios bancos centrales latinoamericanos adoptaron, formalmente o de facto, regímenes de metas de inflación (inflation target). Dicho de otro modo, definieron un objetivo de inflación esperada, presentándose su uso –en un contexto de primacía ideológica del monetarismo– como una suerte de antídoto a la “macroeconomía del populismo” (Matari, 2020). Además de la independencia/autonomía de la autoridad monetaria, los requisitos para dicho esquema incluyeron: la ausencia de dominancia fiscal o de condicionamientos de la política monetaria a consideraciones de naturaleza fiscal; la ausencia de conflicto con otros objetivos nominales, así como niveles más altos de transparencia, credibilidad y rendición de cuentas (accountability). Su implementación efectiva, por otro lado, requirió de la concurrencia previa de un mercado financiero nacional de buen tamaño y profundidad, así como de un mercado de deuda pública, debido a que solo a través de ellos es posible asegurar un correcto funcionamiento de los canales de transmisión con que la política monetaria actúa sobre la economía general (Gismondi, 2006).

Chile, en particular, estableció la autonomía de su Banco Central en 1989, poco antes del fin de la dictadura militar, mientras su inclusión en un régimen de metas de infla-

ción data de 1991, siendo en ambos casos pionero en América Latina (Matari, 2020). Su anticipación al respecto, incluso más allá de los consensos políticos que cifraron la transición a la democracia, se apoyó en la previa existencia en el país de un mercado financiero que avanzaba en su modernización de la mano del sistema privado de pensiones (Boccardo et al., 2020), y de un mercado robusto de deuda local, del cual hoy en día sus principales acreedores son justamente las administradoras de fondos de pensiones (con más de la mitad de la deuda) y la banca nacional y extranjera, con casi un cuarto del total (Gómez, 2020).

Pero la singularidad chilena en cuanto a institucionalidad monetaria radica, fundamentalmente, en que el carácter autónomo, técnico y con patrimonio propio del Banco Central de Chile (BCCh) está definido constitucionalmente (Artículo 108)<sup>10</sup>, así como lo está la prohibición de prestar dineros al Gobierno, por cuanto ningún gasto público o préstamo puede financiarse con créditos directos o indirectos de este organismo (Artículo 109, inciso 2°). Se trata de una disposición que no suele estar presente en las constituciones de otros países del mundo que han adoptado la autonomía o incluso el esquema de metas de inflación (Lora, 2007). Así, por ejemplo, en Alemania<sup>11</sup>, España<sup>12</sup>, Noruega<sup>13</sup>, Argentina<sup>14</sup>, entre otros lugares, la autonomía del Banco Central se encuentra a nivel legal, no constitucional. Esto permite que el contenido de la autonomía, sus posibles excepciones y limitaciones, como mayores mecanismos de control democrático, transparencia, causalidades de remoción, por señalar algunos ejemplos, se discutan a nivel legal y no estén sujetos a la rigidez constitucional.

Sobre la base de ese estatuto constitucional se formula, además, la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central (LOC BCCh) (BCN, 2020b), que define su composición, organización, funciones y atribuciones, dentro de las cuales el control externo se remite a dos consideraciones. Por un lado, la designación que hace el presidente de la República de los cinco consejeros del BCCh y de su presidente (Artículo 7 LOC BCCh), los primeros por un período de diez años y el segundo por cinco años o el tiempo menor que le reste como consejero (Artículo 8 LOC BCCh). Por otro, el deber del Consejo del BCCh de tener presente la orientación general de la política económica del Gobierno al adoptar sus acuerdos (Artículo 6, inciso 2° LOC BCCh) y de informar al presidente de la República y al Senado de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones (Artículo 4 LOC BCCh).

Este marco institucional, protegido constitucionalmente, respalda la lógica de autonomización del ciclo político-electoral antes mencionada, en la medida que el control democrático se reduce al momento de la entrada de los consejeros al organismo, al ser designados por el presidente de la República. El objetivo que ello persigue, como ocurre también con la larga permanencia de los consejeros en sus cargos y la precisión de las circunstancias bajo las cuales pueden ser destituidos<sup>15</sup>, es evitar el control directo tras

**10** De aquí en adelante, salvo que se indique lo contrario, todas las referencias a artículos específicos remiten a la Constitución Política de Chile, en su edición actualizada 2021 (BCN, 2020a).

**11** *Bundesbankgesetz* (BBankG) de 1957.

**12** Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España.

**13** Act Relating to Norges Bank and the Monetary System, etc. (Central Bank Act).

**14** Ley 24.144, Carta Orgánica del Banco Central de Argentina.

**15** La destitución, que solo puede ser realizada por el Presidente de la República y depende de una petición fundada de, a lo menos, tres miembros del Consejo por razones de incumplimiento de las políticas adoptadas o normas impartidas por el Consejo del BCCh, tras lo cual debe obtener el consentimiento del Senado (Artículo 16, incisos 1° y 2° LOC BCCh).

el nombramiento, bajo el supuesto que los intereses de corto plazo del sistema político podrían poner en riesgo la estabilidad monetaria del país y su economía en la búsqueda de un provecho político particular. Siendo esto razonable, lo significativo es que, tras el control de origen a los miembros del BCCh, se produce una autonomización durante su funcionamiento que no alcanza a corregirse con la indicación de informar de sus políticas y normas a las autoridades democráticamente elegidas (presidente de la República y Senado) ni por la vía de –como señala ambiguamente la LOC del organismo– tener presente la orientación de la política económica general del Gobierno. Eso es así, puesto que la periodicidad y contenido de dichos reportes están fijados por un acuerdo del Consejo del BCCh, no por la LOC BCCh.

Una segunda peculiaridad del caso chileno es que el propio BCCh define tanto las metas de la política monetaria como los instrumentos que utiliza para alcanzarlas. Una situación que no tiene completo calce en ninguno de los modelos de autonomía vigentes. Ellos incluyen, por un lado, al de “independencia de objetivos”, presente en casos como los del Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco Central Europeo, el Banco de Japón, el Banco Nacional Suizo, y que en América Latina asume como propio el Banco de México. Allí, la prerrogativa de controlar medios y fines de la política monetaria se justifica en el propósito de evitar que los políticos se vean tentados de aumentar la oferta monetaria para generar un auge oportunista que facilite su reelección y gatille desequilibrios macroeconómicos indeseables. Por otro lado, se encuentra el modelo de “independencia de instrumentos”, adoptado por países como Nueva Zelanda, Australia, Canadá, Brasil, Colombia e Inglaterra, conforme con la idea que los objetivos últimos de política monetaria sean determinados, al menos en parte, por el sistema democrático, o se ajusten a una política económica general definida junto al Gobierno (Debelle & Fischer, 1994; Walsh, 2008).

La evidencia internacional señala que el establecimiento de metas de inflación no tiene una relación directa con el grado de independencia que asume la banca central, sino, más bien, con el nivel de coordinación y colaboración de ella con sus respectivos gobiernos (Gismondí, 2006). Asimismo, si bien esta evidencia apoya la relación entre independencia legal de la banca central y menor inflación, hoy se cuestiona la causalidad de tal relación (Jácome & Vásquez, 2005; Gharleghi, 2019; Madariaga, 2020), al contrario de lo que a inicios de los años noventa promoviera la ortodoxia económica. Ello se debe a que la inflación mundial –incluida la de América Latina– ha tendido a disminuir desde la década de 1990, sin que esa caída tenga directa causalidad con los marcos monetarios adoptados (Pérez Caldentey & Vernengo, 2019).

En Chile, sin embargo, el rango constitucional de la independencia del BCCh ahonda lo que podría entenderse como su opción formal por una independencia de objetivos hasta el punto de convertirla en una suerte de “independencia autorregulada”, debido a la protección constitucional que alcanza su capacidad para definir metas e instrumentos de la política monetaria y cambiaria.

Además de los aspectos formales, dentro del carácter político de la definición de independencia del BCCh puede sumarse que su condición de autonomía radical ha dependido también, en los hechos, de la orientación ideológica de los consejeros que componen su Consejo, elegidos regularmente por su cercanía con la ortodoxia económica. Asimismo, deberían considerarse las preferencias del empresariado por una inflación baja por sobre otros objetivos económicos también legítimos, como el sostenimiento y expansión del empleo, del crecimiento económico o de un tipo de cambio competitivo (Binder & Spindel, 2018; Madariaga, 2020).

El elemento ideológico también es observable en el tipo de relación que los gobiernos de turno han mantenido con el BCCh en las últimas décadas. En efecto, el asunto de la coordinación entre la política monetaria del BCCh y la política fiscal de los gobiernos se encuentra formalmente cautelado en la propia LOC BCCh, principalmente a través del derecho asignado al ministro de Hacienda de participar con derecho a voz –pero no a voto– en las reuniones del Consejo, e incluso de suspender acuerdos a menos que el pleno de consejeros insista en su aplicación (Artículo 19, incisos 1° y 3° LOC BCCh). Lo opaco, no obstante, es que dicha obligación de coordinación derivada de la LOC ha sido entendida en Chile, principalmente, como una “coordinación macroeconómica” en la cual se asumen de antemano elementos que no corresponden ni a la ley ni a la Constitución, pues surgen de acuerdos derivados del propio proceso político –bajo la sombra de una marcada línea ideológica monetarista– y que, considerando los resultados en términos económicos ya observados, están abiertos a ser revisados. En particular, esta interpretación sobre la coordinación de la política monetaria y la política económica general, construida en torno a la preocupación por mantener equilibrios macroeconómicos funcionales al modelo de crecimiento antes descrito, naturaliza no solo la supremacía del sistema de metas de inflación, sino también la de un régimen de flotación cambiaria e, incluso, de una regla para la política fiscal<sup>16</sup>.

Dicha interpretación, además de ser excluyente de otras modalidades de crecimiento económico y de desarrollo, ha permitido poner trabas, por ejemplo, a la incorporación de otros objetivos dentro de las obligaciones del BCCh, como la estabilización del producto o el empleo. Inclusive, dentro de los marcos de la propia discusión monetarista sobre este tipo de coordinación y sus implicancias para el desempeño económico, la excesiva autonomía del BCCh ha sido sindicada como problemática (Gharlegghi, 2019), toda vez que con ella puede prevalecer un sesgo deflacionista que someta a la economía a una pérdida innecesaria de producto y de empleo. Lo anterior aparecería como consecuencia de intervenciones realizadas por debajo del umbral inflacionario que afecta negativamente a la expansión económica, generándose con ello brechas entre el crecimiento efectivo y potencial (Le Fort et al., 2020). En Chile, ejemplos bien conocidos de este desanclaje son la rápida subida de las tasas de interés para evitar la fuga de capitales y la depreciación del peso que acentuó la recesión y sus efectos sobre el empleo durante la “crisis asiática” de fines de los años noventa (Covarrubias, 2002), así como la merma en la recuperación económica y el dinamismo exportador que generó el excesivo celo en controlar la inflación que mostrara la administración de Vittorio Corbo entre los años 2003 y 2007 (Madariaga, 2020)<sup>17</sup>.

La “coordinación macroeconómica” también ha llevado, por ejemplo, a una política monetaria y cambiaria sin consideración espacial. Así, pues, los ajustes a la tasa de interés no han tomado en cuenta la especificidad de las regiones, al margen de Santiago, al decidirse el incentivo o desincentivo a la demanda en diferentes coyunturas económicas desde los años noventa, generándose con ello incrementos en el costo de la vida

---

**16** Tal como lo destacaban Rodrigo Valdés y Luis Felipe Céspedes antes de ser ministros, al indicar que parte de la fortaleza del esquema institucional que configura al BCCh se explica, desde 1990, porque la “coordinación macroeconómica” que rige la relación del BCCh con el Ejecutivo casi nunca ha sido puesta en duda, salvo por algunos momentos de crisis (Céspedes & Valdés, 2006). Este es el relato habitual con que se ha defendido, a lo largo de los años, el marco institucional del BCCh que ha sido descrito.

**17** Esta discusión no es recogida en el reciente documento con que el BCCh (2020c) ha salido a explicar sus políticas y rol. En él ha destacado el conocido efecto negativo de una inflación alta y volátil sobre el crecimiento económico y el bienestar de la población. Pero no ha hecho referencia al efecto similar que puede tener una inflación por debajo de sus propias metas, como ha ocurrido en Chile, sustentado en su independencia radical.

en las provincias en varios momentos. Tal es el caso de las regiones mineras, que en pocas ocasiones han perdido la oportunidad de ahorrar fondos en las épocas de bonanza debido a la desincronización de las economías regionales con los ciclos nacionales (Atienza & Aroca, 2012).

Por lo tanto, la autonomización de las metas e instrumentos del BCCh no es un asunto inocuo, ni política ni económicamente. No lo ha sido, de hecho, para el conjunto de la economía chilena y sus posibilidades su exitosa labor macroeconómica disminuyendo las tasas de inflación, que en la última década alcanzan el promedio más bajo de la historia con un 3,1% (BCCh, 2020c). En realidad, su celosa y excluyente búsqueda por mantener la estabilidad de los precios (o el valor de la moneda), incluso por debajo de los niveles que generan algún desbalance económico, ha sometido a la estructura productiva local a impactos negativos de largo plazo (Covarrubias, 2002). A contrapelo de los casos exitosos de desarrollo en economías similares a la chilena, donde los estados catalizaron este proceso vía definición de tipos de interés como políticas de estímulo a la inversión o a través de ciclos de devaluaciones controladas (Ahumada & Sosso, 2017; Solimano, 2017), en Chile la política monetaria es dependiente del mercado o, lo que es lo mismo en el lenguaje monetarista, de las expectativas de inflación de los agentes económicos (Pérez Caldentey, 2019), a las cuales la propia acción de la banca central contribuye.

Ello se ha traducido en el predominio de una política de desregulación del tipo de cambio al mismo tiempo que se opera con un “ancla nominal” en los precios; es decir, se define una meta de inflación sobre la cual se anclan las expectativas de inflación, para así dar seguridad a los agentes económicos. Esa política de flexibilidad cambiaria es concordante no solo con los requisitos del régimen de metas de inflación, sino también con el predominio de dinámicas financieras y la presión del estímulo a las exportaciones, propias del patrón de crecimiento chileno. Como señala Lapavitsas (2016), la inestabilidad del tipo de cambio e interés no solo permite el crecimiento de mercados financieros internacionales, sino que, además, al existir tales flujos internacionales de capital fomentados por dicha inestabilidad, se financiarizan los países en desarrollo. Lo normal, entonces, en países como Chile –con altos grados de apertura comercial y financiera y gran dependencia de la inversión extranjera directa– es administrar dicha inestabilidad, pues solo mientras ella exista se mantendrá tal flujo internacional de recursos.

La institución que administra aquello es el BCCh, como efecto indirecto del cumplimiento de sus metas de inflación autoimpuestas. El ajuste a esos fines se juega en un tipo de cambio flexible y en modificaciones en la tasa de interés que implican periódicos episodios de inestabilidad monetaria y cambiaria. Esos shocks de entrada y salida, usados para influenciar la estabilidad de precios, son particularmente importantes para el sector empresarial financiero, que depende del equilibrio monetario y comercial. A su vez, la viabilidad de los procesos de acumulación de tales grupos depende de la estabilidad de precios.

Esto significa que la mentada regulación de mercado antes mencionada, operada sobre la base de una independencia radical de la banca central justificada en el predominio de sus criterios técnicos y “neutros”, no funciona sino como una desregulación que favorece a ciertos sectores de la sociedad por sobre otros. En efecto, si bien es cierto que la estabilidad de los precios tiene un efecto general positivo sobre el bienestar de la población<sup>18</sup>, el mecanismo a partir del cual esto se ha venido logrando en el Chile de las úl-

<sup>18</sup> No obstante, y más allá de los promedios, cabe abrir debates. La inflación varía según las estructuras de ingreso y demanda que existen en la sociedad, por lo que, al naturalizar una forma de concebirla y registrarla, sobre todo en un país tan desigual como Chile, se protege a unos intereses más que a otros.

timas décadas beneficia tanto a un tipo de crecimiento económico específico, centrado en la volátil inversión financiera, como a un grupo de actores económicos en particular. Esto se debe a que, en el proceso inflacionario, pierden los rentistas, banqueros y todos aquellos que tienen algún tipo de ahorro financiero o negocios en el sector financiero. Algo que se relaciona, fundamentalmente, con el hecho de que la política monetaria termina definiendo el valor real de las deudas (Martínez, 2017).

Como contracara, los efectos negativos de esta suerte de desregulación orientada del tipo de cambio y de la moneda son claros en lo que respecta a la estructura productiva. Así, cuando ha habido ciclos al alza en las rentas aportadas por la minería del cobre –principal proveedor de divisas para la economía nacional– se ha apreciado el tipo de cambio, generando una merma en el sector exportador no cuprífero. Esto ocurre debido a que la implementación de una política cambiaria flexible<sup>19</sup> y centrada únicamente en neutralizar la inflación, en un país cuya principal exportación –el cobre– concentra más del 55% de la cartera con un precio expuesto a ciclos económicos cambiantes, tiene como consecuencia propiciar una gran volatilidad en el tipo de cambio real, que afecta directamente la expansión de los sectores transables no tradicionales (creación de nuevas industrias de exportación), la diversificación productiva y el propio crecimiento (Carmona et al., 2017). Esto equivale a decir que se afectan negativamente los incentivos para que se desplieguen decisiones de inversión y procesos de formación de capital en sectores económicos distintos de los relacionados con las exportaciones basadas en recursos naturales, eje de lo que en este informe se ha denominado el patrón de crecimiento económico chileno.

En suma, desde un punto de vista institucional, el rango constitucional del BCCh ha tendido a inhibir la acción fiscalizadora establecida, de hecho, en cualquiera de los esquemas existentes de inflación objetivo, dentro de los cuales la experiencia chilena asoma como un híbrido debido a la radicalidad de su autonomía. Esto lo refuerza la concurrencia ideológica en la elección de sus consejeros, lo que convierte al BCCh en una de las entidades de mayor poder entre los organismos autónomos del Estado. Los impactos de su política, por otro lado, predeterminan una única línea de crecimiento económico y desarrollo, que potencia la actuación de los actores financieros o financierizados, como ocurre con el sector exportador.

Aun así, el consenso político y técnico en torno a la independencia de la banca central es cada vez más cuestionado por la incidencia que ha pasado a tener el sector financiero en las economías mundiales. A nivel internacional se ha generalizado una preocupación por la excesiva independencia de los bancos centrales al evidenciarse que ella sustrae herramientas de acción y control a los gobiernos democráticamente elegidos, entorpeciendo, por ejemplo, su capacidad para enfrentar las recurrentes crisis económicas que se han suscitado en los últimos años (Madariaga, 2020). La política monetaria tiende a actuar cada vez más a través de canales financieros, sin que estos necesariamente generen un efecto en la economía real. Asimismo, la conducción de la política monetaria se enfrenta a restricciones derivadas del estado de los mercados financieros, como sucede, por ejemplo, con el hecho de que los bonos soberanos en algunos casos pasen a tener rendimientos negativos (Pérez Caldentey, 2019).

---

<sup>19</sup> El BCCh es el que ha estado dispuesto a tolerar las fluctuaciones cambiarias más grandes en uno u otro sentido (apreciación/depreciación), sobresaliendo frente a otras experiencias latinoamericanas que, adscribiendo también al sistema de metas de inflación, son más reacias a la “libre flotación” cambiaria (Libman, 2018).

## UNA POLÍTICA NEOLIBERAL DE DESARROLLO PRODUCTIVO

La política de desarrollo productivo –considerada como el conjunto de acciones institucionales que cambian los precios relativos en la economía– no debe confundirse con la vieja política industrial, ligada fundamentalmente a la industria manufacturera, que en América Latina se relaciona históricamente con la apuesta “desarrollista” del impulso de industrialización sustitutiva de los años cincuenta y sesenta. En su sentido actual, la política de desarrollo productivo (industrial policy) incluye, desde la perspectiva de sus resultados, la producción de recursos naturales, industrias creativas, servicios productivos y servicios sociales. Asimismo, desde el punto de vista de sus herramientas, también considera medidas de regulación y fomento, promoción de educación de alta calidad y capacitación, investigación e innovación, políticas regionales de desarrollo y la creación de una banca nacional de desarrollo, entre otros instrumentos (Ffrench-Davis & Díaz, 2019).

En Chile existe una política de desarrollo productivo no declarada, que ha marcado el rumbo del país en las últimas décadas. Un buen ejemplo de ella son las privatizaciones de las empresas públicas, de los servicios sociales y de la banca que dieran lugar a nuevos grupos empresariales y riquezas abruptas en los años ochenta (Rozas & Marín, 1988; Undurraga, 2012). También lo son los subsidios a las industrias forestal, acuícola y a las exportaciones no tradicionales (fruta, congelados, vinos), al igual que la propia destrucción de la industria manufacturera. Ya en democracia se suman las privatizaciones (empresas de servicios de aguas), concesiones (viales, portuarias, hospitalarias) y subsidios (salud, educación) con que se profundiza el patrón de crecimiento económico heredado de la dictadura militar (Boccardo et al., 2020). En síntesis, una selección de sectores y traspaso de recursos estatales que constituye, como tal, una reestructuración de la matriz productiva local, cuyo impacto principal ha sido la captura de rentas monopólicas por parte de algunos sectores empresariales, origen de la concentración económica y la desigualdad.

La no declaración de esta política “neoliberal” de desarrollo productivo se relaciona con la supuesta disminución del Estado en la actual etapa histórica y con la permanencia de un imaginario que, en América Latina, sigue asociando la política industrial al “Estado empresario” del siglo XX (Ruiz, 2019). Lo cierto, sin embargo, es que el Estado chileno sí ha cumplido un rol fundamental en la transformación de la estructura productiva, sea por la vía de masivos traspasos de capital al sector privado –como ocurre con las privatizaciones– o por vías indirectas, vinculadas a omisiones, desregulaciones y prescindencias jurídicas y fiscales de diverso tipo. Tal acción ha permitido el predominio de incentivos económicos de corto plazo –favorables al rentismo y la inversión extranjera directa– por sobre la conformación de objetivos de desarrollo de largo plazo y encadenamientos productivos; esto es, actividades empresariales que promuevan el surgimiento de más empresas y productos para servir sus procesos económicos y que requieran, a su vez, de dinámicas constantes de investigación, desarrollo e innovación que permitan generar más puestos de trabajo anclados a sectores de mayor productividad y dinamismo económico, así como producir un mayor número de servicios conexos.

Si el objetivo del proyecto neoliberal consistía en desarrollar nuevas áreas productivas privadas mediante la modernización de actividades como la silvicultura, agricultura y pesca –que durante la mayor parte del siglo XX habían estado encerradas sobre sí

mismas y ligadas a patrones de explotación improductivos (Ahumada, 2019)–, lo que se impone durante la etapa democrática es la mantención de un modelo de acumulación empresarial basado en exportaciones con baja utilización de tecnología y conocimiento (Ahumada & Sossdorf, 2017), con la consecuente pérdida creciente de competitividad del país en el concierto internacional.

La aversión al riesgo de los grupos empresariales locales y foráneos en Chile se ha conjugado con una tendencia estatal a no fomentar nuevos procesos de innovación e inversión, salvo por programas acotados. En los últimos treinta años los escasos esfuerzos de política industrial desplegados por el Estado, orientados a conformar encadenamientos productivos en torno a los recursos naturales, fueron desbaratados por los grandes grupos empresariales a través de mecanismos formales e informales de presión política, afectando sobre todo el diseño de estas políticas públicas (Bril-Mascarenhas & Mada-riaga, 2019). Asimismo, se ha mantenido una escasa regulación sobre la explotación y comercialización de los recursos naturales (Carmona et al., 2017) que conectan los mercados nacionales y extranjeros, afectando incluso a la principal riqueza del país (el cobre), en cuya explotación privada no existe relación entre las decisiones de inversión y producción y las rentas económicas generadas, buena parte de las cuales ni siquiera son captadas por el Estado al no existir impuestos efectivos (Sturla et al., 2018).

Este panorama en el ámbito del desarrollo productivo, bajo el cual perdura el actual patrón de crecimiento económico, tiene un sustento constitucional en dos sentidos. Por una parte, en relación con la intervención del Estado en las actividades económicas y su interacción con los agentes económicos privados y, por otra, en lo concerniente a la primacía del derecho de propiedad en la Constitución chilena y las limitaciones que rodean su eventual regulación.

En el primer caso, la Constitución indica que el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quórum calificado así lo autoriza, encontrándose tales actividades, en caso de concretarse, regladas por la legislación común aplicable a los particulares (Artículo 19, numeral 21, inciso 2°). Esto significa, en términos operativos, que la creación de empresas públicas requiere de leyes supramayoritarias y que el Estado no puede adquirir y mantener participaciones en empresas regidas por el derecho comercial en las condiciones previstas para este, justamente por esa limitación constitucional. Esto ocurre pese a la igualación de las condiciones de competencia entre los actores empresariales estatales y privados que propicia la indicación constitucional que circunscribe la actividad empresarial del Estado a la legislación común aplicable a los particulares. Paradojalmente, en esa igualación entre agentes empresariales estatales y privados se formula indirectamente la priorización constitucional por los segundos, toda vez que los quórums calificados que rigen la actividad empresarial de los primeros limitan su capacidad de competencia en el mercado.

La restricción sobre ciertas materias de interés general que la sociedad podría decidir cautelar para que no sean sometidas a la racionalidad lucrativa orientada a la acumulación privada –formulada históricamente a partir de la prioridad del Estado dentro de ellas, cumpliendo una función pública– queda limitada en Chile bajo la indicación constitucional anterior, añadiéndose aquella que señala el derecho de los privados a desarrollar cualquier actividad económica en cualquier sector (Artículo 19, numeral 21, inciso 1°). Lo anterior implica que no existe prohibición para hacerlo, por ejemplo, en ámbitos como la educación, la salud o las pensiones. Asimismo, la no discriminación en materia económica (Artículo 19, numeral 22, inciso 1°) es lo que permite que se privilegie lo privado sobre lo público.

Tales definiciones constitucionales en materia económica se articulan, en cada caso específico, con el entramado de leyes orgánicas constitucionales que define la propia Constitución, con los regímenes jurídicos/laborales, sindicales, previsionales y de seguridad social específicos, así como con las definiciones referidas al endeudamiento público y las restricciones para que empresas estatales puedan endeudarse, prohibiéndose que lo hagan con el Estado (Martner, 2017). Esto es lo que ha entregado una base institucional, por ejemplo, a la conformación de una educación superior masiva-lucrativa o de un mercado del agua en Chile (Boccardo et al., 2020). A ello se suman, por último, las limitaciones derivadas de los numerales que se encuentran en el artículo 65 de la Constitución, relativos a la iniciativa exclusiva del presidente de la República para proyectos de ley, cuestiones presupuestarias, iniciativas referentes a tributación o creación de servicios públicos, contratación de empréstitos, política de remuneraciones, modalidades de negociación colectiva y normas de seguridad social.

En suma, en una perspectiva histórica, las iniciativas relacionadas con el viejo “Estado empresario”, nacionalizador y/o industrializador, se encuentran fuertemente limitadas. La creación de empresas públicas, la nacionalización de empresas privadas para regularlas (como en el caso de los monopolios) o la provisión por parte del Estado de bienes en una lógica apartada del lucro son posibilidades restringidas. También lo son, a raíz de los numerales 21 y 22 del artículo 19 de la Constitución, las iniciativas que abren el debate contemporáneo sobre el “Estado emprendedor” (Mazzucato, 2014). En dicha propuesta, la lógica de los incentivos económicos apunta a crear una demanda, bajo priorización estatal, para hacer crecer un sector de la economía o correr alguna barrera tecnológica. De tal suerte, el “Estado emprendedor” dirige incentivos hacia las empresas y el capital privado para lograr acuerdos estratégicos, operando como una especie de catalizador del crecimiento económico. Bajo la Constitución actual, sin embargo, y salvo en virtud de leyes que de todas maneras podrían ser sometidas a revisión en caso de que algún actor económico alegue discriminación, no es posible que el Estado favorezca o priorice a algún sector, actividad o zona geográfica específica. El texto constitucional, además, limita otras variantes de intervención estatal; por ejemplo, aquellas que, en vez de buscar la nacionalización, apuntan al ingreso como accionista del Estado a los directorios de ciertas empresas privadas para incidir en sus objetivos de inversión y apuntalar cierto tipo de actividades por sobre otras.

Respecto de las características del derecho de propiedad en la Constitución chilena cabe destacar dos elementos. Por un lado, que aquel, en concomitancia con las definiciones legales antes revisadas, ha significado una liberalización de los derechos de uso de los recursos naturales, permitiendo la generación de permisos y licencias indefinidas para la pesca, extracción minera y el uso intensivo del agua. Esto se produce, en términos prácticos, a partir de la articulación de definiciones explícitas y omisiones y desregulaciones que dejan en suspenso la propia legislación. De tal suerte, el numeral 23 del artículo 19 de la Constitución establece la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la nación toda y la ley lo declare así. Solo una ley de quórum calificado puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes. A renglón seguido, el numeral 24 establece el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. Pues bien, a menudo ocurre que el derecho de propiedad se opone a las limitaciones de interés general.

Lo anterior es lo que ocurre en el caso del agua, sobre la base del entramado regulatorio que ofrece el Código de Aguas de 1981. Si bien dicho código define a las aguas como un bien nacional de uso público –cuyo dominio pertenece a la nación y su uso a todos sus habitantes–, también las designa como un bien económico, permitiendo la entrega a particulares del derecho de aprovechamiento sobre ellas, en conformidad con las disposiciones establecidas en aquel reglamento (Boccardo et al., 2020). Esos derechos de aprovechamiento de agua entregados por el Estado, entonces, son la base para la distribución del acceso al agua en Chile, sea para consumo humano o para iniciativas productivas (Mundaca, 2015). Ahora bien, el Código de Aguas descarta cualquier sistema de gravámenes a los derechos de agua, así como otros costos o tarifas para la concesión de nuevos derechos, para su goce en el tiempo o por las externalidades producidas (Boccardo et al., 2020). El fundamento de ello radica en la prevalencia constitucional del derecho de propiedad, pues, más allá de la existencia de esos derechos de aprovechamiento de agua –que en Chile existen desde la época colonial–, lo que importa es que dichos derechos están protegidos por una relación de propiedad. Lo que la Constitución defiende es el dominio de los particulares sobre ellos, que a su vez permiten el acceso al agua. Aunque el agua sea pública, el acceso a ella –al depender de derechos de aprovechamiento que se otorgan conllevando una modalidad de propiedad– se torna exclusiva: el acceso al agua se dirime como si se viviera en una “sociedad de propietarios”. Y, allí, quienes no lo son, son excluidos de su acceso. Tal situación, con sus variaciones, se repite en otras áreas como la minería (concesiones mineras) o la pesca (derechos de pesca), por ejemplo.

Lo anterior dice relación con el hecho de que, aun cuando se reconozca constitucionalmente el derecho de propiedad “en sus diversas especies”, no se reconocen explícitamente formas de propiedad distintas a la individual, como la propiedad cooperativa, comunitaria y sin fines de lucro. Y esto es así porque, en general, la defensa de tales alternativas no tiene el mismo peso (Martner, 2017).

Las limitaciones económicas y sociales que produce la primacía del derecho de propiedad formulado de ese modo se relacionan también con las dificultades procedimentales que encuentra su limitación, por ejemplo, por razones de su función social. Como señala Guilloff (2015), la regulación de este derecho fundamental no es la única ni la más efectiva de las formas en que la Constitución protege este derecho, al hacerlo también a través de disposiciones orgánicas que refieren a los procedimientos para tomar decisiones que tengan posibilidad de afectarlo. En general, dicha trama tiene el efecto de desalentar al legislador a discutir regulaciones que puedan afectar a este derecho, sea a través de los quórums supramayoritarios o de la posibilidad que el Tribunal Constitucional intervenga al solicitársele una revisión preventiva. Esto dice relación con la función que se le atribuye a este derecho, en términos de garantizar la estabilidad que requiere la realización de inversiones en una economía de mercado, fijando así un límite al impacto que puedan tener modificaciones al funcionamiento de la economía con objetivos redistributivos.

La exigencia fundamental requerida para limitar la propiedad privada por cuestiones de su función social es que dichas restricciones se aprueben por ley (Artículo 19, numeral 24, inciso 2°). Sin embargo, para que ello ocurra la nueva Constitución deberá definir qué rol se espera que la regulación del proceso legislativo cumpla en la protección de la propiedad privada. Esto significa que se deberá evitar que el estatuto de propiedad sea diseñado en abstracto, sin tomar en cuenta el rol que juega el procedimiento de reforma en el debate de esos cambios regulatorios (Guilloff, 2015). Hoy, tal como existe, la propiedad privada casi no puede someterse a regulaciones.

En resumen, una nueva forma de crecimiento y desarrollo para Chile reaviva, como en otras ocasiones, la interrogante respecto de cómo aprovechar productivamente los recursos disponibles en el país. Tal desafío, más allá de la afirmación de “aprovechar sus ventajas comparativas”, se relaciona con el impedimento que produce la globalización para retornar a las viejas políticas industriales, lo que obliga a un esfuerzo de complejización y diversificación de la economía mediante políticas que posibiliten un desarrollo integrador en términos sociales y económicos.

Lograr aquello requiere, inicialmente, de la posibilidad de discutir acerca del modo en que se administrarán y potenciarán esos recursos y las rentas que ellos producen, así como del lugar que en ello deben jugar el Estado, el mercado y sus respectivas articulaciones. En términos institucionales, además, dicha posibilidad se juega en una revisión del derecho de propiedad que permita abrir una discusión sobre sus variantes posibles, que podrían ir desde el fortalecimiento de la propiedad estatal para la captación de rentas y su redistribución, pasando por formas de propiedad intermedia o comunitarias que diversifiquen la comunidad de intereses en la gestión de estos recursos, hasta una discusión respecto de cómo usarlos en una política productiva que produzca un efecto multiplicador en el conjunto de la economía, a la vez que disminuya las barreras tecnológicas que ella enfrenta en el actual contexto global. Todo ello deberá ir acompañado de una preocupación por definir procedimientos para su regulación que no se transformen en obstáculos inviables, sino que se ajusten a las necesidades cambiantes de un país integrado al mundo.

## 2.3

## INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL Y POLÍTICA COMERCIAL

El crecimiento económico chileno se encuentra aparejado a una integración pasiva en la economía mundial, sobre la base de un patrón de inserción internacional en el que predominan un desregulado comercio exterior, la liberalización financiera y de inversiones, y un papel del Estado enfocado en la protección de los derechos de propiedad de inversores y titulares de patentes. Ese sesgo comercial se consolida con su temprana adopción de una estrategia de promoción activa de exportaciones basada en sus ventajas comparativas (Muñoz, 2007), que, si bien ha permitido al país explotar tales virtudes, también ha restringido sus opciones de desplegar nuevas capacidades productivas (Ahumada, 2019).

Los términos políticos de esa estrategia, surgida como reacción a la crisis económica de los años ochenta y como apuesta de las principales asociaciones empresariales que exigían respaldos estatales para relanzar la economía<sup>20</sup>, solo se readecúan a partir del impacto de la “crisis asiática” y la moratoria rusa de fines de los años noventa. Ello ocurre mediante la profundización de los acuerdos exportadores, estableciendo zonas de libre comercio con otros países (tratados de libre comercio o TLC) sobre la base del régimen de comercio entre naciones que se funda en 1994 (GATT, por sus siglas en inglés) y que promueve la Organización Mundial del Comercio (OMC).

<sup>20</sup> Después de 1983, se impulsó un plan de reformas comerciales que propició cierta protección temporal de los sectores de importación sustitutiva y de agricultura tradicional, a la vez que se apoyó a la línea exportadora. A ello se sumó la segunda oleada de privatizaciones, ahora sobre los servicios sociales, que creó nuevos mercados (Ahumada, 2019; Ruiz, 2019).

Dicho régimen de acuerdos bilaterales suponía adoptar un rol secundario en el nuevo sistema global. El diseño de sus principales promotores consistía en que la OMC permitiera la construcción de acuerdos comerciales globales sobre la base del principio de reciprocidad (Arellano & Miranda, 2019). La regla de un país un voto permitiría, en principio, acuerdos más justos entre los países pequeños y las grandes potencias. Para lograrlo, la OMC debía enfrentar el desacuerdo histórico entre las naciones respecto de cuáles serían los productos cuyos aranceles debían reducirse. Como se sabe, los países desarrollados promueven la reducción de aranceles para los productos industriales y la adopción global de políticas de protección de la propiedad intelectual, mientras que los países menos desarrollados buscan la reducción de aranceles y subsidios a los productos agrícolas, bienes generalmente subvencionados y protegidos en los países desarrollados (Arellano & Miranda, 2019).

La indisposición de las potencias a llegar a un acuerdo general de reducción de aranceles en los productos que interesan a los países menos desarrollados quedó reflejada en las inacabadas “Rondas de Doha”, con las que se buscó suscribir un nuevo entendimiento comercial a nivel planetario. Ello generó un estancamiento del multilateralismo a inicios del siglo XXI, que redundó en que las potencias optaran por los TLC y no por acuerdos globales, siguiendo su inclinación por negociar con cada país por separado, antes que con todos a la vez (Estay, 2005). Chile, por su parte, adoptó tal camino alejándose de la política de bloques que predominara en los años noventa y de la cual emergiera el Mercosur. Se optó, así, por un “regionalismo abierto”, cuya idea básica fue la de firmar una serie de acuerdos comerciales sin perder espacio político para negociar reducción de aranceles con otros países (Lombardo & Henríquez, 2012).

La eficacia del sistema internacional de comercio descansa en la fuerza legal que adquieren los acuerdos adoptados una vez que son suscritos por los países miembros. El sistema de derecho internacional vigente parte de la premisa que los acuerdos entre estados deben considerarse de mayor jerarquía que las normas específicas de cada país (Arellano & Miranda, 2019). La fórmula habitual que permite implementar este principio es que la Constitución de cada país considera los tratados internacionales firmados y ratificados por ese país como un límite a su propia soberanía. De este modo, los tratados internacionales, una vez firmados, se entienden como incorporados a la Constitución de cada país y, al hacerlo, derogan las leyes locales que pudieran contradecir dicho tratado. Asimismo, incluso si hubiera un cambio de gobierno, la nueva administración no puede simplemente aprobar una ley que derogue el tratado, pues éste tiene alcance constitucional. En la medida en que cada tratado incorpora su propio sistema de solución de controversias, generalmente a través del arbitraje de expertos de otros países, los estados quedan sujetos a cumplir los acuerdos, incluso ante un cambio de gobierno. No hacerlo implica exponerse a un complejo sistema de sanciones promovido por este mismo sistema internacional (Arellano & Miranda, 2019).

Por su naturaleza, entonces, los TLC alteran la correlación de fuerzas entre inversionistas, capitales y poseedores de patentes sobre el Estado, consumidores y productores nacionales. Además de la reducción de aranceles, a través de estos acuerdos las partes se comprometen a entregar “trato nacional” a las mercancías de la otra (Arellano & Miranda, 2019). Este principio significa que los bienes importados mediante un TLC deben recibir, una vez ingresados a través de la aduana, el mismo trato que los bienes producidos dentro del país, con claros efectos negativos para los productores locales –privados o estatales– que deben competir con ellos.

Sin embargo, contra lo que podría pensarse, dicho “trato nacional”, que abarca tanto bienes como servicios, si bien es sancionado en detalle en estos tratados, puede considerarse un principio permanente del orden jurídico chileno al existir un Estatuto de la Inversión Extranjera (BCN, 2020c) que ha sido clave para la política comercial del país en las últimas décadas. Este se basa en la firma de un contrato de inversión que solo puede deshacerse con el concurso de ambas voluntades (el inversionista y el Estado). A partir de él, toda inversión extranjera que ingresa vía este régimen jurídico goza de la aplicación del “principio de no discriminación” (Artículo 5, DL 600 de 1974), reafirmado en la no discriminación económica que exige la Constitución (Artículo 19, numeral 22), por el cual se trata del mismo modo a la inversión nacional y a la foránea (Cornejo, 2013). Esta prerrogativa, que incide sobre la ya mencionada política “neoliberal” de desarrollo productivo, agudiza la pasividad de la inserción económica internacional chilena al obstaculizar otras opciones de fomento productivo, pensadas más para la realidad nacional que para la astucia de los inversionistas extranjeros.

Ahora bien, aunque todos los TLC firmados por Chile definen el establecimiento de una zona de libre comercio de mercancías, no todos muestran la misma agresividad en sus cláusulas, expandiendo el sentido y propósitos del acuerdo a un recurso legal para la expansión del mercado sobre nuevos sectores de la economía, y no solo como herramienta de intercambio económico (Arellano & Miranda, 2019). El caso más radical se vive con los Estados Unidos, pues el TLC con dicho país prohíbe políticas de contenido nacional, así como las de máximo o mínimo de exportación, de transferencia tecnológica o cualquier política que vincule las importaciones y exportaciones. A ello se suma la extensión de las causales de expropiación y la eliminación de los controles al capital extranjero, lo que ahonda el camino hacia la desregulación financiera (Ahumada, 2013).

Cláusulas similares en torno a las inversiones y la expropiación se encuentran en el TLC firmado con Japón y en el suscrito con la Unión Europea<sup>21</sup>, en donde queda evidenciado que el atractivo de desarrollar acuerdos comerciales con Chile proviene, más que de la calidad de sus exportaciones, de la posibilidad que entregan de penetrar en sus privatizados servicios públicos, donde a menudo se localizan las inversiones de mayor envergadura (Arellano & Miranda, 2019). Un atractivo sobre el que hoy también saca provecho China, con inversiones en sectores estratégicos como los de generación, transmisión y distribución eléctrica (Nogales, 2020), aunque por mucho tiempo ocupó para el TLC suscrito con Chile solo para acceder a los recursos naturales que su propio modelo productivo necesita (Wise, 2012).

Las alteraciones sobre cuestiones como los regímenes de propiedad o de tributación, así como aspectos relacionados con la preeminencia de orientaciones públicas en las decisiones del Estado chileno en materias que quedan hoy limitadas por la “neutralidad” de mercado que proponen los TLC, son cuestiones que podrán ser abordadas en el proceso constituyente, al menos desde el punto de vista de sus formas. En efecto, si bien la Ley 21.200, que habilita el proceso, incorpora un inciso que advierte que el nuevo texto constitucional deberá respetar los tratados internacionales vigentes y suscritos por Chile (no solo comerciales, sino también sobre derechos humanos, limítrofes, entre otras materias) (Artículo 135, inciso 4°), sí queda abierta la posibilidad de crear nuevas reglas sobre cómo discutir o aprobar futuros tratados y sobre cómo se puede retirar al país de los ya adoptados, en la medida que son los constituyentes electos los que deben interpretar el sentido de esa regla.

---

<sup>21</sup> Chile también ha firmado tratados de libre comercio con varios países asiáticos y latinoamericanos, pero los suscritos con la Unión Europea, EE. UU., China y Japón son, hasta el momento, los más relevantes.

Desde un punto de vista institucional, y más allá del impacto de los TLC, si bien la política comercial chilena no está sometida a cierres institucionales de rango constitucional, su compleja articulación introduce un importante grado de opacidad sobre el fundamento que prima en las decisiones que la orientan, debido a que en ello intervienen entidades estatales sometidas a disímiles grados de control democrático.

Por ley, la planificación sobre el comercio interno y externo recae sobre el Ministerio de Economía, aunque en el caso del comercio exterior predomina el Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de ejecutar la política exterior del presidente de la República. Dentro de dicho ministerio, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) –hoy Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI)–, es el organismo más relevante, encargado de la promoción y negociación de los tratados y acuerdos comerciales, y con cuya creación en 1979 se buscó establecer un nuevo diseño institucional sustentado en la profesionalización de la ejecución y proyección externa de la apertura en la economía que la dictadura militar impulsara<sup>22</sup> (DIRECON, 2009). También intervienen en esta política el Ministerio de Hacienda, a partir del monitoreo que realiza de las decisiones arancelarias y regulatorias relacionadas con los acuerdos comerciales, y el BCCh, cuya potestad sobre la política cambiaria le obliga a interactuar tanto con Economía como con Hacienda, coordinando la relación del país con los organismos financieros internacionales y su participación en foros económicos (Cornejo, 2013).

Aunque institucionalmente la política comercial depende del presidente de la República, los criterios utilizados en la elaboración de las estrategias que tejen las relaciones económicas internacionales no son un asunto del todo claro. Hasta mediados de los años noventa, las negociaciones internacionales se efectuaban a partir de una repartición geográfica y temática entre ministerios y entidades públicas en las que concurrían enfoques disímiles dependiendo de los planes estratégicos de cada uno. Para mejorar ello, a partir de 1995 comienza a operar el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales, como entidad única y profesionalizada de negociaciones<sup>23</sup>, junto con otros dos organismos de apoyo: el Comité de Negociadores y el Comité de Participación del Sector Privado, conformado por miembros de la CPC, la CUT y tres empresarios designados por el presidente (DIRECON, 2009).

Sin embargo, esa centralización y profesionalización de las decisiones comerciales no ha variado sustantivamente el marco de negociaciones que estos procesos implican, manteniéndose la influencia del actor empresarial por sobre la de cualquier otro grupo de interés con incumbencia en dichas materias (sindicales, medioambientales, de consumidores, entre otros) (E. Silva, 1993; V. Silva, 2001). En efecto, desde que se impulsaron los primeros grandes acuerdos comerciales internacionales, la relación con las asociaciones empresariales ha sido uno de los aspectos prioritarios de la DIRECON. Esta ha tomado la forma de reuniones periódicas para informar de las tratativas y tipos de acuerdos que se negocian, al igual que de análisis periódicos sobre los acuerdos tomados entre servicios públicos y gremios en comités reducidos integrados por represen-

---

**22** Dentro de la DIRECON, un rol clave lo juega ProChile, entidad encargada de promocionar mundialmente la oferta chilena exportable, promover la inversión extranjera en el país y propiciar la internacionalización de las empresas chilenas. En 2019 ProChile fue renombrado Dirección General de Promoción de Exportaciones, contando con mayor autonomía presupuestaria y administrativa.

**23** Comité integrado por Relaciones Exteriores, Hacienda, Economía, SEGPRES y DIRECON.

tantes de la SOFOFA, la SNA y la propia DIRECON. Del mismo modo, al amparo de los comités de Participación del Sector Privado y el de Negociadores se ha desarrollado un trabajo continuado de seguimiento de los acuerdos, de adecuación de los instrumentos de políticas de la OMC y de resolución de conflictos comerciales (V. Silva, 2001).

A lo anterior se suma la permanente movilidad de funcionarios entre las agencias relacionadas, entre oficinas nacionales y representaciones comerciales y de negociación –ya sea en otros países u organismos multilaterales–, y también entre el sector público y privado. Asimismo, a menudo la política de fomento a las exportaciones en Chile ha operado como una suerte de subsidio a la acumulación privada, al extenderse las ayudas estatales incluso más allá de las etapas iniciales, en las que instituciones como ProChile apuestan por dar a conocer los productos de exportación, incluyéndose la entrega a las empresas de información sobre mercados externos, soporte para la organización de los comités de exportación, asistencia especializada, soporte logístico y financiero (V. Silva, 2001).

Como se sabe, la contraparte del interés “externo” por los TLC que expanden el interés económico de las potencias es la formación, al interior de cada país, de una alianza social que promueva la apertura comercial. En el caso chileno dicha alianza se fragua al interior de la dictadura militar, integrada por las propias Fuerzas Armadas, una tecnocracia civil de creciente gravitación y el sector más internacionalizado del empresariado local (Ruiz & Boccardo, 2014). En democracia, esa alianza incorpora a las burocracias de los partidos de la Concertación, sin alterar su carácter monetarista (Ruiz, 2015). En tal sentido, pese a los ajustes profesionalizantes y centralizadores de los años noventa, más vinculados a la presión institucional por responder a conversaciones simultáneas abiertas con bloques regionales y potencias comerciales (DIRECON, 2009) que a perspectivas democratizadoras, la opacidad sobre la formulación y ejecución de la política comercial chilena se mantiene, tanto por la escasa diversidad de intereses sociales que intervienen en aquel proceso como porque la propia institucionalidad edificada en torno a ella –exagerada por el tipo de patrón de inserción económica internacional que prevalece– pone un límite a la discusión política efectiva sobre sus objetivos y lineamientos. De ahí que no sea extraño que en Chile esta dimensión de la política económica suela tratarse como una “política de Estado”, en referencia a consensos transversales que deberían estar ajenos a los gobiernos de turno y ciclos electorales, naturalizándose una forma de abordarla acorde a los principios rectores primario-exportadores y financieros del modelo de crecimiento.

## POLÍTICA FISCAL: INSTITUCIONALIDAD TRIBUTARIA Y PRESUPUESTARIA

La discusión sobre la política fiscal en Chile, al encontrarse colonizada por la interpretación monetarista, se ha enfocado fundamentalmente en el equilibrio entre los ingresos y los gastos en períodos determinados. Desde hace poco, además, se ha concentrado en determinar si el nivel del gasto fiscal es suficiente o excesivo. Ha primado, así, un enfoque centrado exclusivamente en la administración financiera del Estado, que relega otras dimensiones posibles de la política fiscal como las relacionadas con el desarrollo productivo. Una situación que, por cierto, encuentra respaldo jurídico entre el sector dominante de la doctrina del derecho económico, que alza el principio de equilibrio presupuestario como el eje rector de las finanzas públicas (Gallegos, 2018).

De todas maneras, inclusive bajo estos restrictivos marcos de discusión la experiencia chilena muestra que la búsqueda del equilibrio entre ingresos y gastos ha sido construida de una forma singular, habida cuenta de la primacía de los criterios proempresariales imperantes versus los intereses sociales más amplios o de orientación pública. Dicha primacía se observa tanto a nivel de la composición de los ingresos, fundamentalmente ligados a la estructura tributaria, como a nivel del gasto y de la elaboración misma de los presupuestos fiscales.

### A

## Política tributaria

La política tributaria chilena considera un régimen de tributación interna y otro aduanero, cuya formulación y ejecución recae sobre el Ministerio de Hacienda. Hasta el 2014 operó un sistema integrado de impuesto a la renta, que vinculaba el impuesto de sociedades con el impuesto personal. Ello significaba que las empresas pagaban un impuesto de sociedades sobre sus utilidades, funcionando aquel como una retención con respecto a los impuestos personales de sus propietarios, de modo tal que, cuando una empresa repartía utilidades, estas entraban en la base gravable de los propietarios, pero con el beneficio de un descuento por el impuesto de sociedades correspondiente que ya había sido pagado por la compañía (Fairfield, 2015). La consecuencia de dicho panorama, consolidado en los gobiernos civiles pese a la introducción de algunas mejoras (Rivera, 2013), fue que las tasas del impuesto de renta personal para los chilenos ricos se alzaran como mucho mayores que la tasa del impuesto de sociedades. Así, en 2013, la tasa marginal máxima del impuesto de renta era del 40%, mientras que la tasa del impuesto de sociedades correspondía solo al 20%, de las más bajas en América Latina (Fairfield, 2015).

En el origen de tal mecanismo, formulado por la dictadura militar, se encontraba el asegurar que las rentas del capital no estuvieran sujetas a doble tributación; esto es, que se gravara con un mismo impuesto varias veces a un contribuyente cuyo ingreso es el mismo, sobre la base de un único hecho generador (Rivera, 2013). Por su parte, su principal justificación provenía de la suposición que la brecha entre las tasas de impuestos crearía incentivos para que las empresas reinvirtieran sus ganancias (Fairfield, 2015). Sin embargo, en vez de contribuir al crecimiento económico, tal sistema tributario terminó facilitando la elusión y evasión fiscales, por cuanto los propietarios de

empresas organizadas como sociedades, mucho más comunes que las compañías que cotizan en Bolsa, encontraron varios modos de consumir las ganancias sin declararlas ingreso individual (sujeto a tasas de impuesto de renta personal mucho mayores). A esto se sumó la dificultad del Servicio de Impuestos Internos (SII) –organismo ejecutor de la política tributaria en Chile– para controlar la evasión del impuesto a la renta por falta de acceso a información que permitiera detectar las utilidades repartidas no declaradas. Así, entre los profesionales independientes con las rentas más altas se hizo costumbre crear “compañías de inversión”, con el fin de transformar ingresos que estarían sujetos a las altas tasas del impuesto de renta personal en ingresos de sociedades sujetos a una tasa de impuesto mucho menor (Fairfield, 2015). Mientras, la mayoría de los asalariados, cuyos impuestos a la renta son retenidos automáticamente por sus empleadores, no podían participar de estos mecanismos (Rivera, 2013).

Pero además del escaso estímulo a la inversión productiva que generó esa brecha entre tasas de impuestos desde su creación, ella también se convirtió en una fuente de elevados gastos para el Estado (Fairfield & Jorrat, 2016). De este modo, la alta concentración de la renta del capital en Chile determinó que cualquier trato especial a ese segmento erosionara la progresividad del impuesto a la renta y su capacidad de recaudación. Entre los años 2003 y 2008, se calculaba que el gasto total en impuesto a la renta (es decir, el ingreso que se podría haber recaudado) había fluctuado entre un 3,1% y un 4,4% del PIB nacional (Jorrat, 2012). Estimaciones más recientes indican que dicho gasto, al año 2017, se incrementó hasta un 5,5% del PIB, mientras la evasión al pago del IVA (impuesto sobre bienes y servicios) alcanza un 7,6% del PIB (Jorrat, 2020, citado en Accorsi y Sturla (2020)). Por otro lado, al analizarse la composición socioeconómica de esa evasión tributaria, datos actuales indican que el quintil más rico llega a concentrar el 98% de la evasión del impuesto a la renta y el 70% de la evasión del IVA (Accorsi & Sturla, 2020). Ello coincide con las estimaciones que hacía el propio SII cuando, al poner el foco en el 1% más rico del país, señalaba que este grupo concentraba alrededor del 61% del total de la evasión del impuesto a la renta (SII, 2006).

La reforma tributaria impulsada por el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) apuntó a elevar la tasa del impuesto de sociedades y a eliminar el aplazamiento del pago del impuesto de los ingresos empresariales, ordenando, para esto último, que todas las utilidades –sea que se repartan o reinviertan– entren en la base del impuesto de renta personal. Con dicho cambio se eliminó el Fondo de Utilidades Tributarias (FUT), un sistema de diferimiento del pago de impuestos que, aunque fuera creado para incentivar la inversión en las propias empresas de las utilidades no retiradas, se había convertido, desde los años de dictadura, en el mecanismo predilecto de las grandes empresas para la evasión tributaria. La reforma también redujo la tasa máxima del impuesto de renta personal del 40% al 35%, debido a que la inclusión de las utilidades retenidas de las empresas en la base del impuesto a la renta aumentaba de forma drástica la base gravable de la parte más alta de la distribución del ingreso (Fairfield, 2015).

La misma reforma, sin embargo, también estableció como voluntario el uso del sistema por el que se gravan las ganancias imputadas (“renta atribuida”), tras la presión del empresariado y la amenaza de la oposición de llevar el proyecto de ley al control preventivo del Tribunal Constitucional, al alegar la inconstitucionalidad de ese sistema y de las nuevas potestades fiscalizadoras que se le reconocían al SII mediante el establecimiento de una cláusula general anti-elusión (Saffie, 2015). Como resultado, desde el 2014 los contribuyentes pueden optar por el sistema de renta atribuida o por otro de impuesto

a la renta semiintegrado, con un impuesto a las sociedades ligeramente mayor al 27% y un descuento reducido del 65% contra los impuestos de renta personal adeudados, cuando los propietarios de empresas reciban utilidades repartidas (Fairfield, 2015).

La negociación en torno a esta reforma tributaria siguió la línea histórica de los gobiernos de la Concertación respecto de su opción por crear incentivos alternativos a la inversión para reemplazar a los beneficios tributarios que se propone eliminar, mientras también se reducen impuestos ineficientes a los que se opone el empresario, a manera de compensación (Fairfield, 2015). Dejó pendiente, así, la recuperación del sentido político de solidaridad social que impulsa la existencia de sistemas tributarios, al no acabar con la integración del sistema<sup>24</sup>. Por otro lado, tampoco solucionó la incapacidad del Estado para gravar las rentas de los propios capitales que ha ayudado a crear bajo su amparo institucional en las últimas décadas, y que hoy pueden instalarse en cualquier parte del mundo y quedar fuera de la tributación local (Saffie, 2016).

En efecto, a propósito de la internacionalización de varias empresas chilenas, junto a la evasión y elusión internas se torna cada vez más relevante la conformación de esquemas de elusión tributaria a gran escala, amparados en paraísos fiscales foráneos. Chile cuenta, desde el 2003, con una política específica para las actividades de las empresas en este tipo de jurisdicciones. El encargado de su formulación y ejecución es el SII, que ha definido un listado de 147 paraísos fiscales y una serie de reglas tributarias que deben seguir todas las empresas chilenas que tengan al menos una subsidiaria en cualquiera de ellas. Tales reglas implican la exigencia, entre otros aspectos, de mayores requisitos para la presentación de informes con respecto a las inversiones extranjeras en las jurisdicciones contempladas y mayores sanciones por no informar, así como que los pagos de regalías a personas domiciliadas o residentes en esas jurisdicciones estén sujetos a una mayor retención (30%). Con ello se busca prevenir la erosión de la base tributaria chilena a través del traslado de utilidades mediante el financiamiento de deuda y de beneficios a través del pago de regalías, al igual que por medio del desplazamiento artificial de ingresos pasivos a jurisdicciones de impuestos bajos (SII, 2018).

La consideración de paraíso fiscal o de “régimen fiscal preferencial”, como lo designa la legislación chilena, remite, en general, a dos posibles situaciones: 1) la existencia de un régimen de impuestos bajos/nulos sobre las rentas corporativas y 2) la de un régimen de impuestos bajos/nulos sobre las transacciones internacionales de capital. Esto significa, en resumidas cuentas, que la elusión de las empresas multinacionales puede consistir o en el traslado de sus beneficios a jurisdicciones donde no se aplica ningún impuesto sobre las rentas de las sociedades (como ocurre en lugares como Islas Caimán, Bermudas, Bahamas o Islas Vírgenes Británicas) o en la circulación de esos beneficios a través de jurisdicciones que operan como “conductos”, debido a la ausencia de impuestos sobre las transacciones internacionales de renta pasiva, tal

---

**24** Para el año 2018, los datos de la OCDE indican que la recaudación tributaria como porcentaje del PIB en Chile alcanza el 21,1%, mientras en América Latina y el Caribe llega al 23,1% y entre los países de la OCDE al 34,3%. Asimismo, la mayor parte de los ingresos tributarios locales provienen del IVA (40,2%), impuesto regresivo que afecta sobre todo a los más pobres, mientras la segunda categoría que más aporta es el impuesto sobre la renta de sociedades (22,1%) (OECD et al., 2020).

como ocurre con países del circuito OCDE como Holanda y Luxemburgo<sup>25</sup>. En ambos casos, tales beneficios quedan fuera del alcance de los estados de origen de los dueños de las subsidiarias que allí operan.

Como indica la Tabla 6, el número de empresas chilenas que tienen presencia en jurisdicciones de paraísos fiscales es muy limitado<sup>26</sup>. Antes bien, dicha presencia está fuertemente sesgada hacia las multinacionales chilenas de mayor tamaño (el 64% tiene una facturación de más de US\$ 25 millones, mientras el 40% una por sobre US\$150 millones). Las jurisdicciones con mayor cantidad de empresas chilenas son Panamá, Luxemburgo, Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas, aunque también son lugares populares el Reino Unido, China, Alemania, Bélgica, Hong Kong y Holanda. En este último caso, no obstante, el dato se asocia a una fuerte presencia económica, puesto que en las subsidiarias presentes en dichas jurisdicciones suelen emplearse a más de cinco trabajadores, un indicio de la existencia de presencia económica real y no ficticia.

---

**25** No todos los países encajan en estas dos categorías. Ejemplos de ello son Panamá, Suiza, Hong Kong o Singapur, utilizados por las multinacionales por razones diversas como: la exención de impuestos sobre tipos específicos de ingresos; la estimulación fiscal de activistas específicos (I+D, por ejemplo); la ausencia de tributación de transacciones específicas (que puede ser ventajoso para la posición de un sector de fondos patrimoniales); o la ausencia de regulación unilateral contra la elusión fiscal.

**26** Siguiendo a los treinta principales países paraísos fiscales del Índice de Paraísos Fiscales, excluyendo a EE. UU. y España. El análisis sobre los cinco mayores grupos empresariales chilenos se basa en el Índice de Paraíso Fiscal Corporativo (CTHI, siglas en inglés) de 2019 (Tax Justice Network, 2019).

Tabla 6. Presencia directa e indirecta de compañías chilenas en paraísos fiscales

Jurisdicción de paraíso fiscal	Número de compañías chilenas con subsidiarias en...	Número total de subsidiarias de compañías chilenas en...	Número de subsidiarias con más de cinco empleados en...	Número de subsidiarias con PGE en Chile en...	Número de subsidiarias con PGE con más de cinco empleados en...	Número de subsidiarias con PGE de administración de activos/capital y servicios bancarios/financieros en...
1. Islas Vírgenes Británicas	18	14	0	17	0	+/- 10
2. Bermuda	5	5	1	3	1	3
3. Islas Caimán	26	26	0	23	3	16
4. Holanda	26	23	8	13	4	1
5. Suiza	1	1	0	2	1	1
6. Luxemburgo	41	34	1	24	1	36
7. Jersey	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
8. Singapur	9	10	0	10	0	2
9. Bahamas	6	4	1	3	0	0
10. Hong Kong	26	19	9	19	10	5
11. Irlanda	0	0	0	2	1	0
12. Emiratos Árabes Unidos	9	5	3	6	2	0
13. Reino Unido	34	36	12	35	11	4
14. Mauricio	1	1	0	1	0	1
15. Guernsey	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
16. Bélgica	10	14	10	15	11	0
17. Isla de Man	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
18. Chipre	1	1	0	1	0	0
19. China	25	32	7	17	7	6
20. Hungría	2	2	1	0	0	0
21. Curazao	4	5	0	5	0	0
22. Francia	12	11	6	15	9	2
23. Malta	3	3	0	2	0	2
24. Alemania	22	39	12	29	17	1
25. EE. UU.	Excluido	Excluido	Excluido	Excluido	Excluido	Excluido
26. Panamá	48	81	0	37	0	14
27. España	Excluido	Excluido	Excluido	Excluido	Excluido	Excluido
28. Gibraltar	0	0	0	0	0	0
29. Suecia	3	2	1	3	2	0
30. Italia	10	13	0	6	1	0

Fuente: Elaboración propia a partir de Bureau van Dijk (2020)

Por otro lado, al considerar solamente a los cinco grupos empresariales chilenos más importantes en términos económicos y de influencia política (Luksic, Matte, Angelini, Solari y Soquimich), se registra un total de 77 subsidiarias en jurisdicciones de paraísos fiscales (20% del total de subsidiarias registradas) (Ver Tabla 7). En dicha selección de casos, de modo similar al nivel general, se consigna la presencia de subsidiarias mayoritariamente en tres jurisdicciones: Panamá (21), Islas Caimán (13) e Islas Vírgenes Británicas (11). También tienen una presencia limitada en Holanda, Luxemburgo, Suiza, Hong Kong y Singapur. Cabe señalar que la mitad de ese total de subsidiarias son administradas por compañías de servicios fiduciarios (Company Service Providers), vale decir, por entidades que prestan servicios en cada jurisdicción para la administración de los beneficios retirados desde los países de origen. Tales empresas son las que suelen aparecer en los escándalos periodísticos sobre elusión fiscal, como el Panama Papers.

JURISDICCIÓN DE PARAÍSO FISCAL	NÚMERO DE SUBSIDIARIAS
Panamá	21
Islas Caimán	13
Islas Vírgenes Británicas	11
Jersey	4
Curazao	4
Luxemburgo	3
Liechtenstein	3
Holanda	3
Hong Kong	2
Bahamas	2
Bermuda	2
Aruba	2
Bélgica	2
Islas Marshall, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido, China, Alemania	1

Fuente: Elaboración propia en base a Bureau van Dijk (2020)

Una última medida relacionada con la elusión fiscal de las empresas multinacionales es lo que la literatura especializada denomina Propietarios Globales Efectivos (PGE, Ultimate Global Owners en inglés). Estos pueden ser o no los propietarios directos de las subsidiarias o bien pueden ser beneficiarios de una circulación de recursos en la que tales subsidiarias sean de propiedad de una compañía intermedia cuyo origen no es necesariamente chileno<sup>27</sup>. En la Tabla 6 se observa que las jurisdicciones de paraísos fiscales que destacan entre las subsidiarias con PGE en Chile son Panamá, Luxemburgo, las Islas Caimán, Hong Kong y las Islas Vírgenes Británicas. En la misma tabla se observa además que, si se separa entre administración de activos/capital y/o subsidiarias de ser-

\*\* Los datos sobre los cuales se ha construido esta información pueden consultarse en el Anexo.

vicios bancarios/financieros con otro tipo de negocios (agrícola, minero, minorista, etc.) destacan especialmente Luxemburgo, Islas Caimán, Panamá e Islas Vírgenes Británicas. En este último grupo destacan empresas como las AFP o compañías de seguros, situadas en tres o más jurisdicciones de este tipo (Baring Private Equity Asia Limited, Ripley Corp. S.A., Grupo Security, Consorcio Financiero y Moneda Asset Management S.A.).

Por último, al combinar la información sobre el número de subsidiarias con PGE en Chile y el de compañías chilenas con subsidiarias (ver Anexo 2) se obtiene un total de 294 subsidiarias en paraísos fiscales. Si dicha información se analiza a nivel de filial/empresa o a nivel de PGE en lo que respecta al volumen de negocios anual, se obtiene que 103 de ellas tienen una facturación desconocida, 40 una facturación anual menor a US\$ 25 millones y 151 una de más de US\$ 25 millones. De este modo, para todas las empresas con PGE que tienen una facturación anual informada, alrededor del 80% tiene una facturación de más de US\$ 25 millones (a nivel de empresa o de PGE). Esto confirma el peso de las empresas multinacionales más grandes en el caso chileno.

Este panorama sobre la presencia de multinacionales chilenas en paraísos fiscales advierte de una dimensión de la tributación invisible a la política económica del país. Muchas de las riquezas conformadas en las últimas décadas, en varios casos a partir de subsidios y beneficios estatales como las exenciones tributarias, alcanzan hoy una extensión global que debe ser abordada por el sistema tributario chileno. Según se infiere, el uso que generalmente se les da a los paraísos fiscales se relaciona con la colocación de beneficios, más que con su circulación.

Naturalmente, existe una conexión entre la disponibilidad de reservas financieras y concurrencia a jurisdicciones de paraísos fiscales. Ello se debe a que, a partir de este entramado, las empresas multinacionales pueden retirar recursos de forma rápida desde lugares que les permiten administrar –a ellas mismas o a través de subsidiarias que pueden obtener rentas– magnitudes de recursos que, en sus países de origen –en un banco, por ejemplo– no podrían mantener. Con ello aseguran su liquidez y la elusión de los impuestos, al quedar fuera del alcance de la autoridad tributaria chilena toda una dimensión de la economía local que, sin embargo, no contribuye con tributos al crecimiento de ella.

Ahora bien, en el ámbito constitucional, cabe señalar que la política tributaria es de los pocos asuntos relevantes para la actividad del Estado en que no existe un amarre institucional. Esto significa que el texto constitucional de 1980 no contiene una decisión respecto del tipo de política tributaria que se pueda adoptar, y que restrinja las posibilidades de acción del legislador (Saffie, 2015). Por el contrario, le otorga a aquél la potestad para imponer y suprimir, reducir o condonar tributos, determinando su forma, proporcionalidad o progresión. Aun así, cabe destacar, como un aspecto a ser discutido en el proceso constituyente, el principio que define que los tributos que se recauden, cualquiera sea su naturaleza, ingresarán al “patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado”, exceptuando que, por ley, impuestos aplicados a productos o servicios de identificación regional o local sean destinados al financiamiento de obras de desarrollo de las regiones o comunas (Artículo 19, numeral 20, incisos 3° y 4°). Se trata de una definición que podría limitar la eventual puesta en marcha de políticas de fomento o de incentivos focalizados sobre algún sector, bien o servicio.

---

**27** En este último caso, las subsidiarias en paraísos fiscales son, a su vez, subsidiarias de otras empresas. No obstante, para ambos casos el PGE puede ser un individuo o una compañía, considerándolo como tal cuando controla un porcentaje mínimo del 50,01% de la subsidiaria presente en la jurisdicción de paraíso fiscal.

Con todo, los mayores dilemas en materia tributaria se ubican en las restricciones jurídicas que alimentan los TLC firmados por Chile. Ello porque un principio constitutivo de las zonas de libre comercio y, por tanto, del proceso de integración de mercados, es la homologación de las regulaciones de cada parte para facilitar el comercio (Arellano & Miranda, 2019). De ahí que el “trato nacional” al que deben someterse los productos ingresados por la aduana impida que ellos puedan gravarse de forma diferenciada o, inclusive, determina que queden libres de cualquier impuesto en el caso de tratarse de importaciones incluidas explícitamente en los acuerdos.

## B Política presupuestaria y regla fiscal

En materia presupuestaria, la trayectoria de los ingresos fiscales en los últimos años indica que, a medida que se ha venido agotando el impulso inicial del patrón de crecimiento económico, una proporción cada vez mayor del gasto público se ha financiado con los recursos del cobre. El “Balance No-Cobre”, como indica Escobar (2013), muestra un deterioro sostenido del esfuerzo tributario doméstico en relación con los gastos desde fines de los años noventa. Esto implica que la recaudación fiscal se torna cada vez más insuficiente para afrontar los niveles de inversión estatal que el país requiere. Según los datos tributarios de la OCDE, en el período 2000-2018 la recaudación tributaria chilena aumentó solo 2,3 puntos porcentuales (18,8% a 21,1% del PIB), mientras en América Latina y el Caribe dicho aumento alcanzó 4,4 puntos porcentuales (18,7% a 23,1%) (OECD et al., 2020). Tal estancamiento, a menudo, ha sido invisibilizado por las cíclicas alzas en el precio del cobre, cuyo efecto ha sido desalentar cualquier transformación tributaria de mayor envergadura.

Respecto del gasto público, la incorporación de una “regla de superávit fiscal” constituye el elemento más llamativo de la experiencia chilena. Con antecedentes en los años sesenta, la idea de un “equilibrio fiscal estructural” apuntaba a que a lo largo del ciclo económico se generara un equilibrio fiscal de modo tal que, en la parte baja del ciclo, pudiera incurrirse en déficits, mientras, en la parte alta, se acumularan superávits que permitieran reducir el nivel de deuda, asegurándose con ello la sostenibilidad de las finanzas públicas (Escobar, 2013).

En Chile, sin embargo, la aplicación de esta regla se institucionalizó vía una reinterpretación. Así pues, las metas de la regla deben formularse a partir de una estimación de mediano plazo de los precios del cobre y el molibdeno y del cálculo del PIB potencial, derivándose de ello la estimación de los ingresos fiscales que se obtendrían en “condiciones normales”. Esto se inicia durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), primero por voluntad del Poder Ejecutivo y sin exigencia legal. La regla apuntó, en ese caso, a la generación de un superávit que, de darse las mencionadas condiciones de normalidad, debería ser equivalente a un 1% del PIB cada año. Esa meta se justificaba como una suerte de continuidad con lo que implícitamente habrían definido las autoridades de los dos primeros gobiernos de la Concertación, pero también como una fórmula que permitía aumentar la confianza de los agentes económicos, sobre todo en momentos de debilidad económica (Marcel, 2013).

Una Ley de Responsabilidad Fiscal, promulgada en 2006, abandonó ese manejo consuetudinario del erario fiscal, estableciendo legalmente la obligación de los guber-

nantes de declarar la política fiscal que pondrían en práctica, calculando un “Balance Estructural” corregido por el precio del cobre y molibdeno y el nivel de actividad económica. Con ello se dejó en libertad de acción a los futuros gobiernos respecto al tipo de reglas o políticas que seguirían, pese a establecerse metas explícitas en relación con los presupuestos, basadas en ingresos estructurales (Escobar, 2013). Dicha flexibilidad fue aprovechada, por ejemplo, por la primera administración de Bachelet para definir una meta de 0,5% del PIB anual, con el fin de incrementar el gasto en materias de protección social, especialmente vía transferencias monetarias. Por otro lado, la ley creó dos fondos soberanos a los cuales dirigir los recursos captados: el de Reserva de Pensiones y el de Estabilización Económica y Social. De este último, entre los años 2008 y 2009, se retiraron recursos para implementar un plan de estímulo para dinamizar la economía y generar empleo, para enfrentar el impacto local de la crisis subprime.

En términos específicos, la regla fiscal requiere de la convocatoria a una comisión de expertos para calcular el PIB tendencial y a otra para proyectar el precio de largo plazo del cobre y el molibdeno. En cada caso, de esas proyecciones se eliminan la proyección mayor y menor y se promedian las observaciones restantes. Ello da la base sobre la cual se calculan los ingresos “estructurales” y, con una decisión sobre el balance global (por ejemplo, generar un superávit estructural del 1% del PIB), queda fijado, por diferencia, el nivel de gasto máximo en que puede incurrir el gobierno en el año presupuestario siguiente. Así, si el crecimiento del PIB o el precio del cobre/molibdeno observados son mayores que su tendencia, al usar los valores tendenciales se genera un superávit fiscal global mayor al estructural. Lo que ocurre es que el gasto público siempre deberá estar por debajo de los ingresos estructurales en 1% del PIB.

Pero a partir de esa regla el gasto fiscal también puede tornarse absurdamente restrictivo en épocas en las que los ingresos se eleven por sobre el nivel de tendencia, si es que esos superávits se acumulan como ahorro destinado al pago de deudas en momentos de crisis y no se utilizan tales recursos para otros objetivos vinculados al bienestar general. De esta forma, al predominar en la política fiscal un enfoque centrado exclusivamente en la administración financiera del Estado, lo que suele defenderse como una visión estratégica no expresa sino el influjo del corto plazo. Peor aún: permite la naturalización de una forma de crecimiento económico cuyo supuesto implícito es que los ingresos del cobre son permanentes, tal como lo evidencian los persistentes aumentos anuales del precio del cobre que resultan de las proyecciones que hace el comité de expertos sobre la materia, y que usa la Dirección de Presupuestos (López & Sturla, 2020).

La inexistencia de controles ciudadanos sobre los comités de expertos que realizan las estimaciones con que se definen las variables utilizadas para calcular el balance estructural constituye una contracción democrática en la política fiscal chilena. Los cálculos se efectúan por comités de expertos “independientes”, asumiendo que ello le confiere transparencia y credibilidad al sistema. Lo anterior puede ser puesto en duda a raíz de la designación directa que hace el Ministerio de Hacienda de estos comités y a causa de la influencia de las estimaciones en el proceso político, a lo que podrían eventualmente sumarse preocupaciones en materia normativa (Gallegos, 2018). Lo mismo es válido para el Comité Financiero y el Comité Fiscal Asesor, que también intervienen en este proceso y se componen sobre la base de una expertise ajena al control democrático.

Por otro lado, aunque el trasfondo de la Ley de Responsabilidad Fiscal es controlar el gasto y permitir al país contar con recursos propios para financiar estímulos fiscales en épocas de crisis, ampliándose el uso de lo ahorrado más allá de los fines de solvencia

iniciales que tenía esta práctica, la ley misma no asegura un uso de los recursos en tales términos. En efecto, durante la crisis sanitaria por el COVID-19 aún no han sido utilizados los recursos de los fondos soberanos para financiar las ayudas sociales entregadas por el Estado, cuyo tamaño ha sido exiguo, potenciándose, por el contrario, medidas que han cargado a las y los trabajadores los costos de la crisis económica provocada por la pandemia<sup>28</sup>.

Se trata de una negativa relacionada con el hecho de que un incremento del déficit fiscal y un aumento de la deuda pública podrían empeorar la calificación de riesgo del país, determinada por las empresas globales que realizan tales certificaciones. Un castigo, sin embargo, con efectos sociales diferenciados pues si bien afecta las pretensiones financieras del Estado (y con ello el erario fiscal), su transmisión automática también impacta al sector privado, especialmente a las grandes empresas y grupos empresariales que podrían ver encarecido su endeudamiento.

En lo constitucional, la carta magna vigente no contempla una regla fiscal o un mandato imperativo que impida que se presenten presupuestos deficitarios. No obstante, en sentencias del Tribunal Constitucional se ha señalado que la Ley de Presupuestos disminuye las atribuciones legislativas del Congreso y amplía las del Poder Ejecutivo como parte del presidencialismo consagrado (Gallegos, 2018). Sin embargo, justamente a partir de los intereses antes mencionados han proliferado las voces que apuntan a la constitucionalización de la regla fiscal, en una medida que terminaría por ahondar la separación entre el proceso político y la política fiscal, vía la autonomización, ahora legal, de entidades técnicas que hasta ahora han operado sin mayores controles democráticos amparadas en su pretensión de “neutralidad”.

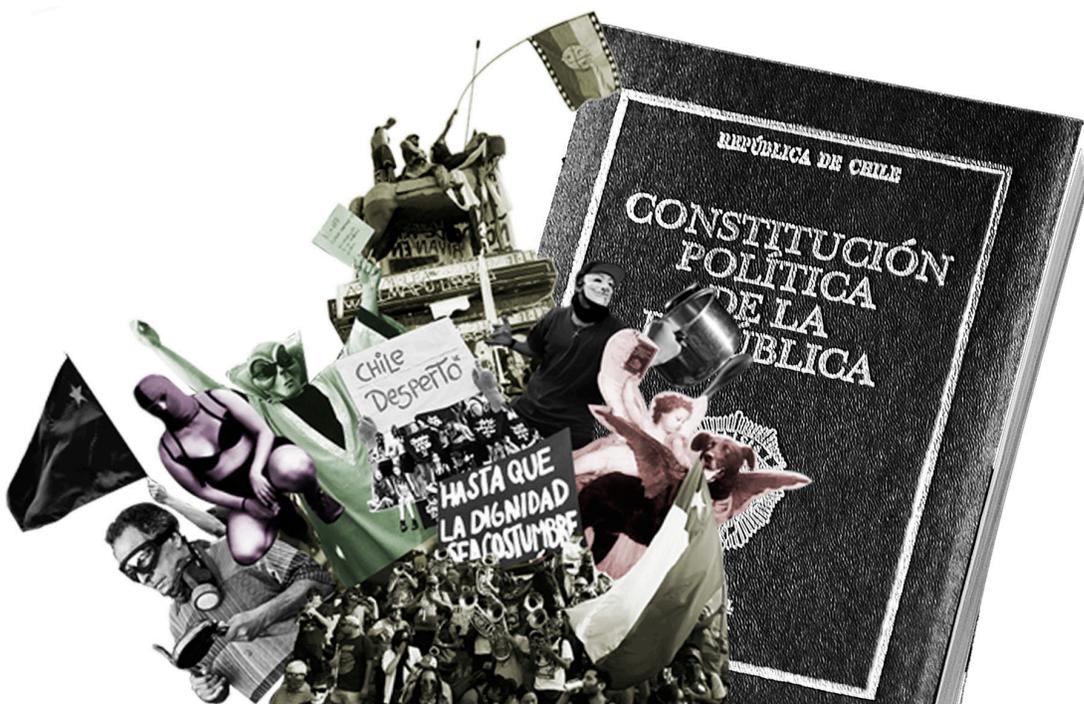
---

**28** Para más detalles sobre la acción estatal durante la pandemia en Chile, véase Ruiz y Caviedes (2020c).

# 3

## CONSTITUCIÓN Y ECONOMÍA:

### EL DEBATE PENDIENTE



**E**l debate constitucional en Chile está abierto. No se asiste solamente a la aparición de una importante cantidad de candidaturas que apuestan por integrar la Convención Constitucional, sino también a la circulación de diferentes esfuerzos de diagnóstico y propuesta en torno al texto constitucional mismo. En ese contexto, las posiciones conservadoras que comienzan a difundirse, presentadas en los grandes medios de comunicación y flanqueadas por el interés empresarial, apuestan por mantener aquellos elementos clave que permitirían prolongar la trayectoria del patrón de crecimiento económico actual, pese a su agotamiento. Del otro lado, entre las fuerzas de cambio, la principal preocupación, hasta ahora, es asegurar la provisión de derechos sociales, así como alcanzar mayores y efectivos niveles de democratización política. Queda, de este modo, del lado de quienes aspiran a mayores transformaciones, un vacío de elaboración con respecto a la relación entre orden constitucional y orden económico, con poca referencia a la forma de crecimiento económico vigente o alusiones muy vagas a un modelo de desarrollo alternativo, “postneoliberal”, en concordancia con las posibilidades concretas que abre esta coyuntura histórica.

Tal es el ámbito de preocupaciones de este capítulo: vincular una agenda de transformaciones sociales y políticas con un tipo de organización económica diferente. Una que esté acorde a la exigencia por dignidad emanada desde las entrañas del pueblo chileno en el último año. No obstante, sin una preocupación por alterar los obstáculos y trabas en los que se prodiga el proyecto ideológico tras la Constitución de 1980 tal objetivo se vuelve inalcanzable. Ello, a su vez, significaría una considerable frustración para amplios sectores sociales que han empujado la posibilidad de un cambio.

Ciertamente, el debate constitucional no será la arena en la que se diriman las orientaciones particulares del modelo de crecimiento económico de las próximas décadas. No obstante, de la nueva Constitución sí dependerá la verdadera extensión democrática de su definición futura, a realizarse en el proceso político y democrático. Aquello que se juega es la apertura de posibilidades legítimas de intervención de las instituciones políticas sobre la vida económica, al igual que la incorporación de alternativas de desarrollo y crecimiento económico hoy limitadas. De ahí que lo que se busque en estas páginas sea habilitar una discusión, a menudo negada, sobre la relación entre Constitución y economía, instalando algunas nociones de fondo, así como ejemplos útiles para la revisión de la propia experiencia chilena.

## ORDEN CONSTITUCIONAL Y ORDEN ECONÓMICO: A PROPÓSITO DE LA NOCIÓN DE CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

¿Cómo se vinculan el orden constitucional y el económico en una sociedad? A menudo se sostiene que no es en el texto o ley constitucional<sup>29</sup> donde se define el modelo de desarrollo de un país, y ni siquiera su patrón de crecimiento económico. Este último se edifica en la miríada de iniciativas de política, instituciones y regulaciones que se originan en el proceso político, a partir de la interrelación de los poderes del Estado y los gobiernos en distintos períodos, siendo el elemento clave en su conformación la priorización de ciertas fuentes y modalidades de organización del capital y del trabajo para la producción de la riqueza. El modelo de desarrollo, por su parte, remite, junto a lo anterior, a la forma en que ese producto social se distribuye. De ahí que tal concepto sea antes político que económico, toda vez que, al menos en las sociedades democráticas, el desarrollo es resultante de los pactos que adoptan los actores sociales y políticos que intervienen en el proceso político.

Por ende, hay razón cuando se afirma que la ley constitucional, por sí sola, no resuelve el asunto de cómo se organiza económicamente una sociedad. Decir lo contrario sería incurrir en un equívoco y un error. Sin embargo, que ella no sea suficiente para resolver tal asunto no implica que no sea decisiva para esa organización económica. La ley constitucional, al ser el texto jurídico de más alto rango de un país, es la que designa, en un sentido positivo o negativo, por acción u omisión, un marco jurídico-institucional que, bajo el amparo del Estado de derecho, condiciona el desenvolvimiento económico general y, con ello, las iniciativas económicas que dentro de él se despliegan. En otras palabras, el entramado jurídico-político de rango constitucional regula y determina un tipo de vínculo específico entre las instituciones de la política democrática y el plano de la actividad económica nacional.

En los debates vigentes dicho nexo es habitualmente tematizado en torno a la noción de constitución económica. Ella indica la formulación de una Constitución derivada de un fundamento económico, creado o reformado a través de un proceso que opera como plataforma para que diferentes actores de la sociedad deliberen sobre cuestiones económicas, incluyéndose tanto la expresión de una identidad económica como las normas y principios que sostienen ese ordenamiento (Bui, 2019). Sobre la base de ello, la constitución económica puede ser entendida como la articulación de los tópicos específicos que, en el texto constitucional mismo, conectan al campo del derecho –específicamente del derecho público– con el de la economía (Viera et al., 2016).

El origen de esta noción data de hace poco más de un siglo, si se consideran las primeras experiencias de órdenes políticos que buscan otorgar sustento constitucional a las medidas de política social y económica que encabeza el Estado: las constituciones

---

<sup>29</sup> Siguiendo a Aylwin y Pardo (2015), se ocupan como sinónimos las nociones de *ley* y *texto constitucional* para designar un conjunto de disposiciones jurídicas que pretenden regular tanto la estructura estatal como las relaciones políticas con y entre los ciudadanos. La determinación de qué cuenta como una ley o texto constitucional puede responder a una o varias características normativas: por ejemplo, el pertenecer a un determinado texto autoritativo (como la Constitución de 1980) o la rigidez, superioridad, jerarquía, origen o carácter jurídico-fundamental de sus disposiciones. Lo anterior se diferencia de la noción de *Constitución*, que designa la condición concreta de la unidad política y del orden político de un Estado. La propia existencia de un Estado supone la existencia de una unidad y de un orden político. Finalmente, con la noción de *orden constitucional* se designa la articulación entre Constitución y ley constitucional.

de México (1917) y de Weimar (1919) en Alemania. Lo que se inicia allí son regulaciones constitucionales sobre el plano de la actividad económica cuya aparición se produce como respuesta a la crisis del orden liberal decimonónico, que no pretendía incidir sustantivamente en la vida económica (Ramírez, 2019). En años posteriores a esas experiencias se añadieron, junto a la iniciativa particular en economía, otras facultades de tipo estatal mediante distintos instrumentos de intervención macroeconómica (Viera et al., 2016).

Tras la Segunda Guerra Mundial, esta tendencia institucional se reforzó, ya no solo al incorporarse en los textos constitucionales catálogos de derechos sociales, sino también al elevarse a rango constitucional formas de intervención del Estado en la economía, con el fin de asegurar un desempeño económico ajustado a las necesidades de la población y de las dinámicas generales de expansión del capitalismo. Así, por ejemplo, en la ley fundamental alemana de la posguerra los derechos económicos fundamentales son formulados en torno a la idea general de regulación, más que de intervención directa del Estado o de plena libertad de los agentes económicos (Ruffert, 2013). Dicha concepción define, posteriormente, y aunque no se encuentre explícito en la ley constitucional, la forma de inserción alemana en la Unión Europea (Ruffert, 2013). Para algunos, incluso, este principio rector constituye el fundamento de la constitución económica que rige a la propia Unión Europea, a partir de los principios de competencia y de libre circulación. Unos que, por cierto, en su interpretación neoliberal, a menudo han sido asumidos meramente como “reglas del juego”, limitándose el sentido original de la regulación a leyes positivas y normas informales (costumbres, tradiciones) que sirven de plataforma para la iniciativa de los agentes privados (Bui, 2019). Por este motivo, para algunos ha pasado a sustentar la gobernanza económica que controla actualmente las relaciones económicas internacionales, en donde se equiparan las instituciones públicas con las privadas vía la primacía del derecho internacional privado sobre las disposiciones jurídicas locales (Laval & Dardot, 2013).

Pero más allá de las interpretaciones políticas sobre las que operan los principios económicos fundamentales de una Constitución, la idea misma que el texto constitucional pueda constituirse en vector político de un marco económico determinado revive en cada período de crisis a lo largo del último siglo. Así, si su primer impulso lo encontró tras el crac financiero de 1929, después de la reciente crisis subprime (2008) se asiste a la emergencia de un nuevo constitucionalismo económico (García-Andrade, 2020) en los países en desarrollo. Estos apuestan por integrar, vía reforma constitucional, formas socioeconómicas, estatales o nacionales, específicas en sus ordenamientos jurídicos (Bui, 2019).

Dentro del debate en torno a la constitución económica, que no viene al caso intentar abordar en extenso aquí, se distinguen a lo menos tres elementos definitorios en los que concurren derecho y economía: 1) el derecho de propiedad, incluyendo sus alcances, garantías y límites; 2) las formas de relación entre los actores económicos; y 3) la distribución de atribuciones entre los actores económicos y el Estado (Viera et al., 2016). Además, de modo específico cabe considerar otros temas relevantes como el estatuto de la competencia en la vida económica nacional; los derechos de los consumidores frente a las empresas; la delimitación de esferas legítimas de intervención económica estatal (delimitación del orden público y privado en materia económica); la protección de determinados mercados o activos, así como los mecanismos de inclusión/exclusión de actores sobre ellos (por ejemplo, en el caso de los recursos naturales); los derechos

del trabajo; los objetivos de estabilidad financiera, control de la inflación y restricciones al endeudamiento público; la independencia política de entidades que regulan el funcionamiento de la economía, como el Banco Central; y las prescripciones sobre la estructura tributaria y la definición de derechos sociales, entre otros.

La importancia de escrutar estos elementos, que son parte del marco regulatorio jurídico-económico de un país, remite al hecho de que en el andamiaje institucional regulado por la constitución económica cristalizan no solo los derechos, sino también las opciones legítimas de política macroeconómica acogidas, rechazadas u omitidas en una ley constitucional dada (Viera Álvarez et al., 2016). De este modo, no son neutras las definiciones que en la carta magna se establecen en materias de regulación de la vida económica nacional (Caviedes y Ruiz Bruzzone, 2021), pudiendo observarse un vínculo estrecho entre el plano constitucional y el orden económico nacional. Por ello, si bien es cierto que no existe evidencia respecto de que el desarrollo económico sea resultado de ciertas limitaciones constitucionales, sí lo es que las instituciones no económicas (o de la política) inciden en la generación y legitimidad de unas políticas económicas y sociales sobre otras y, de este modo, de ciertos resultados respecto a la formación de la riqueza y la distribución de esta.

Lo anterior es relevante en Chile, tanto por lo diagnosticado en los capítulos anteriores como por su actual proceso de cambio constitucional. Como se ha visto, en el ordenamiento institucional de la economía chilena persisten constricciones democráticas en las que se entrecruzan obstáculos de rango constitucional con otros generados en el proceso político mismo, debido a la primacía efectiva de unos intereses sociales por sobre otros bajo la égida del neoliberalismo. Esto restringe la formulación e implementación de la política económica, al delimitarse políticamente las formas y alcance de sus intervenciones, así como los agentes legítimos que pueden tener iniciativa en este plano de la vida social.

Aquello puede ponderarse incluso más allá de la constitución económica, toda vez que aquel debate ha seguido cobijándose en un dualismo maniqueo entre el Estado y el mercado, que ha tendido a invisibilizar –generalmente debido a formalismos filosóficos o jurídicos– el hecho de que si las disposiciones constitucionales no son neutras es justamente porque la propia institucionalidad estatal tampoco lo es. En efecto, así como existe un sistema económico que la acción estatal propicia, condicionado por el orden constitucional y las relaciones del país con el mundo, hay otro, de tipo social, que incide en el acceso y distribución de los recursos que esa economía produce, amparándose a menudo también en la ley constitucional vigente. La conjunción entre Estado subsidiario y primacía del derecho de propiedad es un ejemplo de este fundamento estatal.

Esta consideración permite también reafirmar la inutilidad de aquel ideologismo que, en las últimas décadas, ha interpretado la etapa neoliberal como una de “Estado mínimo” o “menos Estado” en oposición al mercado, cuando de lo que se trata es, más bien, de un Estado diferente, de predilección plutocrática, proempresarial y que refuerza las diferencias estamentales en la sociedad (Ruiz, 2019). Por otro lado, ella es una polaridad espuria si se tiene en cuenta que el proceso constituyente, además, abre la posibilidad de formular nuevas alternativas de control sobre la propiedad, intermedias o comunitarias, que vayan más allá del estatismo clásico o de la propiedad privada individual. Algo que significa, de hecho, ampliar la mirada hacia un horizonte que incluya la relación entre Estado, mercado y sociedad, más allá de sus oposiciones, pero ahora en una lógica más igualitaria, integradora socialmente y moderna.

La necesidad de reconocer, entonces, la no neutralidad de la acción estatal y del orden constitucional, así como de advertir que ambas cuestiones, por acción u omisión, han venido definiendo un marco económico y político posible dentro de la institucionalidad chilena de las últimas décadas, debe alertar también sobre interpretaciones que hoy circulan, pero hacen abstracción de aquello.

La más relevante es la de una “Constitución mínima”, como producto ideal surgido del proceso constituyente que se ha iniciado, y cuyo significado apunta al hecho de que sea en el proceso político regular y no en el proceso constituyente (con miras a que sean registradas luego en el texto constitucional) donde surjan las principales definiciones sobre la economía y la política económica. Algo que, como se ha visto, si bien es atendible –en la medida que no existe y no debería existir un texto constitucional que pretenda regir todas y cada una de las posibilidades que abre el desenvolvimiento de las esferas política, económica, social y cultural en un país–, no debiese asimilarse a la tesis de que, sea en el ámbito económico-institucional u otro, la Constitución deba apenas comportarse como una mínima base jurídica, o de “reglas del juego”, sobre la cual se despliegue la acción de los actores económicos privados y del propio Estado. Y ello porque, como se ha señalado más arriba, dicha asepsia constitucional no es tal en ninguna parte del mundo; menos aún en Chile, donde la Constitución de 1980 lleva impreso un proyecto ideológico determinado, sobre el cual se ha consolidado una primacía empresarial y oligárquica basada en una acción estatal que potencia la desigualdad y la concentración económica y reproduce los viejos patrones estamentales de la sociedad chilena.

## 3.2

## LAS DIVERGENCIAS ENTRE LEY CONSTITUCIONAL Y PROCESO POLÍTICO EN EL ÁMBITO ECONÓMICO: DOS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En el ámbito económico, en buena medida el maniqueísmo de la oposición entre Estado y mercado que ronda el debate sobre la constitución económica resulta, paradójicamente, de la potencia regulatoria que tienen, de modo simultáneo, tanto el contenido y la forma con que se presentan los derechos económicos fundamentales en la ley constitucional como las omisiones y laxitudes que dicha opción conlleva, abriendo paso al proceso político y sus correlaciones de fuerza. De alguna manera, esto retoma lo dicho más arriba con respecto a la diferencia entre ley constitucional y Constitución: si la primera indica las disposiciones jurídicas y su jerarquía, la segunda apunta a la comprensión de las relaciones materiales que se articulan al interior del Estado, dando origen al consenso sobre el que se asienta la aplicación de las normas y principios inscritos en el texto constitucional.

Esto queda bien retratado en dos casos que sirven como contrapunto a la experiencia chilena: los de Colombia y España. El primero, porque constituye un caso de cambio constitucional que acompaña, en el plano económico, la ejecución en el país de las reformas de ajuste estructural que lo introducen al giro neoliberal latinoamericano. Por su parte, la experiencia española es importante en la medida que su proceso transicional, en el que se ubica la redacción de la Constitución de 1978, adquirió en Chile ribetes de modelo a seguir para su propia transición democrática. Sin embargo, en ambos casos

lo que importa es la primacía del proceso político por sobre el texto constitucional en los giros que experimenta la economía nacional, pese a que sin ese texto tales cambios no habrían podido realizarse ni sostenerse en el tiempo, por cuanto las disposiciones jurídicas inscritas ahí establecen la forma y alcance de la política económica, a la vez que los agentes legítimos que pueden intervenir en dicha esfera.

## A

## Colombia: el Estado social de derecho a la deriva en la constitución de 1991

En Colombia, el sentido histórico de la Constitución de 1991 –con la que se reemplazó la Constitución de 1886, reformada en 1910, 1936 y 1968– era poner fin a la crisis política generada a fines de los años ochenta, así como al estado de excepción permanente que se vive en el país durante todo el siglo XX, pasando a llevar cualquier ordenamiento constitucional y dotando de cada vez más discrecionalidades a los gobiernos. La Constitución intentó modernizar el mundo político y, aunque su impacto se ha visto limitado a ámbitos específicos, logró transformar algunos de los sentidos atribuidos a la relación entre Estado y sociedad y convertirse en una de las referencias utilizadas por actores colectivos para reivindicar sus derechos (Vásquez, 2006).

El proceso colombiano, sin embargo, es un buen ejemplo de una Constitución que sanciona un Estado social de derecho (Artículo 1)<sup>30</sup>, pero que, a su vez, desarrolla por medio de la ley ordinaria políticas neoliberales de privatización y desregulación de actividades económicas y prestación de servicios públicos. Esto ocurre a partir del ajuste estructural que se produce en los años noventa, casi en paralelo a la formulación de una nueva Constitución, con lo cual, pese a la definición amplia de derechos que se inscribe en dicha ley constitucional, incluyendo los derechos de primera (civiles y políticos, Artículos 11-41) y tercera generación (económicos, sociales y culturales, Artículos 42-77), e incluso derechos colectivos y del medioambiente (Artículos 78-82), se propician políticas subsidiarias vinculadas a la focalización, con lógicas de asistencialismo, privatización y mercantilización (Ocampo, 2004).

Uno de los ejemplos más claros de ello es la situación del sector salud colombiano. Si bien los artículos 48 y 49 de la Constitución son explícitos respecto de la obligación del Estado de garantizar la seguridad social y la salud, la Ley Marco de Seguridad Social o Ley 100 de 1993, que incluye las áreas de salud, pensiones y riesgos profesionales, contraviene, en los hechos, el espíritu del precepto constitucional. En efecto, aunque la Ley 100 pretendía desarrollar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia consagrados en la Constitución, la realidad es que reorganiza a los actores del sector salud en un esquema competitivo de mercado (Goyenechea & Ruiz Bruzzone, 2020), donde el eje articulador son las organizaciones de intermediación, tanto en la prestación del servicio como en su administración (Vásquez, 2006).

Dicha legislación se sustentó, para su promulgación y operación, en la concurrencia del Artículo 334 sobre libertad económica e iniciativa privada y, sobre todo, en el Artículo 336, que permite la participación privada en aquellos sectores donde el monopo-

<sup>30</sup> Todas las referencias remiten a la Constitución Política de Colombia de 1991 (Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia, 2020).

lio estatal resulte lesivo al interés público (Ocampo, 2004). Con ello se dio por supuesto que la entrada del sector privado en la prestación del servicio corregiría los problemas de eficacia, eficiencia, burocratismo y clientelismo que caracterizaban al sector público de salud colombiano. Sin embargo, debido a su debilidad institucional y a la equiparación competitiva entre las provisiones pública y privada, se terminó cambiando un monopolio público por otro privado (Vásquez, 2006).

Este tipo de situaciones, que se repiten en otras áreas de interés público en Colombia, son las que han motivado, en diversos momentos en los últimos treinta años, críticas respecto de cómo tiende a convertirse en “letra muerta” el amplio concepto de ciudadanía consignado en 1991 sobre la base del “derecho y tener derechos”. La Constitución colombiana, aunque se declara neutra respecto del modelo económico, al considerar a la economía como materia de ley, define en su texto constitucional que el Estado impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. Sin embargo, lo cierto es que la redefinición de las relaciones entre gobernantes y gobernados se ha visto afectada por la extensión de los mecanismos de mercado a las más diversas relaciones sociales, tornándose aquello un obstáculo para los avances en materia de derechos y garantías sociales (Vásquez, 2006).

En la década posterior a la promulgación de la Constitución de 1991 se produjo en Colombia un contraste entre los éxitos de la estabilización monetaria y la desestabilización del resto de las variables macroeconómicas. Aunque bajó la tasa de inflación (16% a 10%), el crecimiento anual del PIB cayó hasta ser negativo por primera vez en 1999, el déficit fiscal se tornó crítico y el desempleo superó el 20% (año 2000) (Ocampo, 2015). Aunque dichos resultados no pueden ser atribuidos directamente a las disposiciones de la carta magna, es aún materia de debate hasta qué punto en dicha crisis tuvo responsabilidad la disposición constitucional que especifica la función de la política monetaria solamente en relación con preservar el valor real de la moneda, y no respecto de la demanda agregada, la tasa de desempleo, de crecimiento o el nivel de pobreza (Martínez, 2017). Dicha diferencia tiene relevancia, puesto que, en la práctica, la aplicación de las normas constitucionales sobre la economía ha tendido a separarse entre unos principios abstractos sobre el Estado social de derecho, sin recursos ni instrumentos efectivos de cumplimiento, y otros preceptos sobre la estabilización monetaria, con aplicación no solo eficaz sino ineludible (Cuevas & Salazar, 2001).

Así, pues, las ideas de inspiración neoliberal se encuentran reflejadas en el Título XII de la Constitución, del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, capítulos 1 al 6. Estas disposiciones normativas introducen los principios de eficiencia, eficacia y competencia en las relaciones económicas, además de establecerse que la banca central –que en Colombia se denomina Banco de la República– cuenta con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y que su objetivo primordial es velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (Martínez, 2017).

Esa autonomía constitucional del Banco Central constituyó uno de los puntos más polémicos del debate de la Asamblea Constituyente de 1991. Según Avella (2014), los dos principales conflictos que se suscitaron en torno al estatuto del Banco de la República fueron el carácter de la autonomía y las condiciones bajo las cuales el organismo puede otorgar créditos. En el primer caso, el conflicto se produjo en torno a la tensión entre coordinación y autonomía; mientras las propuestas de texto constitucional emanadas desde la propia entidad sugerían independencia de la política económica general, los

asambleístas defendían la opción de una “autonomía relativa”. Formalmente, esta última visión se impuso, aunque bajo la lógica de que la política monetaria y su responsable gozan de una autonomía intermedia o relativa que les permite no subordinarse a la política económica general, siempre y cuando no entre en conflicto con esta última (Martínez, 2017).

En el segundo caso, el debate versó sobre si el Banco de la República debía otorgar créditos al Estado más allá de circunstancias de emergencia económica, social o ecológica. Esto último se resolvió denegando el otorgamiento de créditos a particulares, pero también quitando el asunto de la emergencia como requisito para el otorgamiento al Gobierno, en favor del voto unánime de la Junta. Una unanimidad que, hasta ahora, ha impedido que la banca central financie a algún gobierno, convirtiendo a las finanzas privadas en el intermediario obligado entre el Estado y la economía productiva. En efecto, que el Poder Ejecutivo no pueda recurrir a la banca central para financiarse ha llevado a que el sector financiero colombiano obtenga grandes ganancias con un riesgo mínimo. Así, lo que a menudo se ha presentado como un gran logro –a saber, que el gobierno en Colombia tenga una preferencia por endeudarse en el mercado nacional y no en el mercado internacional para no ejercer presiones en la tasa de cambio– ha resultado en una transferencia neta de recursos del Estado al sector financiero nacional, debido a una decisión política, ya que, en sentido estricto, el Estado cuenta con al menos otras dos opciones para financiarse (Martínez, 2017).

Lo anterior ha sido acompañado del divorcio entre el Estado social de derecho y la política económica, así como de la tendencia a reducir el tamaño del Estado a la vez que se busca aumentar el gasto público para garantizar esos derechos consagrados constitucionalmente. Tal necesidad de aumentar el gasto público ha obligado a sucesivos gobiernos a buscar nuevas fuentes de financiamiento (Martínez, 2017). Asimismo, se ha observado en la predilección por la provisión privada de los servicios públicos (Vásquez, 2006; Goyenechea y Ruiz Bruzzone, 2020). Ambos elementos advierten, para el proceso que se abre en Chile, que la definición constitucional de los derechos sociales debe resguardar que su financiamiento no se convierta en el origen de nuevos negocios subvencionados por el Estado.

Por otro lado, el rango constitucional del objetivo de la banca central colombiana –mantener la capacidad adquisitiva de la moneda– fue clave para viabilizar la apertura económica de los años noventa. Ella se produce con la ruptura del acuerdo básico del ciclo anterior entre el sector agroindustrial exportador (cafetaleros) y los industriales, así como a partir de la consolidación de grandes grupos y conglomerados económicos nacionales que no se resisten a la apertura, sino que la encabezan tras redirigir sus inversiones a sectores no transables de la economía (Misas, 2002). La apertura económica consolidó a los sectores financieros, de hidrocarburos y de construcción, en desmedro de los vinculados a la agricultura y la industria manufacturera (Ocampo, 2015). Las grandes reformas cambiaria, financiera y comercial legaron, además, la emergencia y reorganización de grandes conglomerados económicos que transformaron las relaciones internas de la economía al inducir cambios en las normas de producción y mejorar los grados de articulación al mercado internacional, mientras conservaban su dominio sobre el mercado interno (Misas, 2002).

Esa consolidación de los sectores financieros sería confirmada tras la crisis de fin de siglo, gestada en el auge de divisas producto de la apertura financiera y cambiaria, al asumir los deudores y el Estado las pérdidas generadas por tales actores. De este modo, se generaron las condiciones para la concentración de dicho sector económico, al ser

absorbidas por entidades bancarias fortalecidas luego de ser rescatadas por la acción estatal (Ocampo, 2015). Asimismo, esto ocurrió porque el aumento del precio de los commodities y un flujo de liquidez importante en los mercados internacionales llevó, a partir de los años 2000, a un ciclo dorado de la banca colombiana. Este proceso, que fue acompañado con la disminución de la violencia política en el país, determinó que entre 2004 y 2014 se viviera un periodo con los términos de intercambio más favorables de toda la historia del país. En dicho marco, el Banco de la República siguió manteniendo las tasas de interés más altas de la región (Ocampo, et al., 2015, citado en Martínez, 2017), defendiendo la capacidad adquisitiva de la moneda y, con ello, los ingresos reales del sector financiero.

## B

## **España: la autonomización de la política económica en la constitución de 1978**

En España, tras la muerte del dictador Franco y el inicio de la transición, se produce la coincidencia entre la esperada oportunidad democrática y una aguda crisis económica. En ese escenario, fue a través de los Pactos de la Moncloa (1977) que el sistema político buscó generar políticas de Estado, más que de partidos, para resolver los problemas que afectaban la legitimidad de la nueva democracia. Su contenido económico, por este motivo, consistió en ajustar la economía española a la crisis, restableciendo su capacidad de crecer sobre la base de medidas de ajuste estructural y otras reformas de índole institucional y económica. La lógica, en ese sentido, tal como la expresara Enrique Fuentes Quintana, ministro de Economía de Adolfo Suárez (1982), fue revertir la caída de los excedentes empresariales y el crecimiento de la participación de las rentas del trabajo en el PIB, pues tal distribución asomaba como contraproducente con los incentivos a las inversiones, a la vez que ahondaba el desempleo y el déficit fiscal.

Con dicha visión a cuestas se impulsó la conformación de una concertación política entre el Gobierno, los empresarios y los sindicatos, siguiendo una política de “sacrificios compensados” (Fuentes, 1982), por la que a estos últimos se los presionó para aceptar reformas de ajuste salarial y la disminución de los gastos en seguridad social. Apegándose a un principio de responsabilidad de todos los sectores económicos, que debían dejar de trasladar al Estado sus deberes para así viabilizar la democracia, con los Pactos de la Moncloa se establecieron, entre otras medidas, líneas de política económica como las del saneamiento y reforma económica, reconversión industrial, restricción presupuestaria y del componente monetario para bajar la inflación, así como la fijación del tipo de cambio y la revisión de aranceles. Hasta inicios de los años ochenta, el impacto de dichas políticas consistió en una caída considerable de la inflación, la obtención de un equilibrio en la balanza de pagos por cuenta corriente y la subida de los excedentes empresariales que venían cayendo desde 1974, activándose las inversiones privadas y el empleo (Fuentes, 1982). Sin embargo, lo más importante, es que dichos lineamientos económicos fueron institucionalizados en la Constitución de 1978, a partir de la negociación con sindicatos y empresarios de la autonomía de la política económica respecto de los trabajadores, a cambio de los beneficios de un Estado de bienestar ya en retirada en el resto de Europa (Rodríguez, 2015). Se puso en marcha, así, una nueva constitución económica en el país, en la lógica de un pacto social que antecede al consenso político general sobre el que se establece la nueva carta magna.

Desde 1982, y tras el “bienio negro” que mostró la insuficiencia de las medidas económicas adoptadas previamente, la llegada de los socialistas al poder, de la mano de Felipe González, reafirmó la línea económica que priorizara el saneamiento versus las reformas. Con ello, entre 1983 y 1985 vuelve a disminuir la inflación a causa de la moderación salarial y de una política monetaria estricta, llevándose adelante con ello una política antiinflacionaria que recae fundamentalmente sobre los asalariados, tanto por la vía de la reducción del empleo como por una caída en la participación de los salarios en la renta nacional (Segura, 1990). En los años ochenta, sin embargo, dicha presión sobre los trabajadores produce mucho menos resistencia sindical que antaño, toda vez que el sindicalismo había sido horadado por el deterioro económico.

En España, desde la transición democrática en adelante y bajo el refuerzo de la Constitución de 1978, la lucha contra la inflación recayó de forma exclusiva en la política monetaria, lo que tuvo un efecto negativo sobre la recuperación económica al implicar altos tipos de interés derivados en parte del déficit público. El gran costo de la política de saneamiento de los socialistas, por ejemplo, fue un importante aumento en el desempleo. Los excedentes, que mejoraron, se emplearon fundamentalmente para sanear la estructura financiera de las empresas, erosionada por la crisis, sin que ello se tradujera en mayor inversión productiva. Aunque la reconversión productiva se realizó en el país sin buscar la destrucción directa del movimiento sindical –como ocurre, por ejemplo, en el caso británico–, la reforma a la empresa pública industrial derivó en una abierta actitud privatizadora, transformando aquella iniciativa en una medida de corto plazo para apuntalar el saneamiento. A ello se sumaron tanto la depuración del sistema financiero privado y como los subsidios a la acumulación privada en el sector eléctrico. La reforma del mercado de trabajo ahondó la flexibilización, ampliándose los acuerdos entre el Gobierno, los sindicatos y los empresarios, siguiendo la línea de lo instalado en los pactos de los años setenta (Segura, 1990).

En las circunstancias mencionadas, España se incorpora en 1985 a la Comunidad Económica Europea, generando aumentos en la inversión productiva debido a las nuevas oportunidades de negocio que se abren. Dicha inserción regional viene a cerrar un ciclo en cual la industrialización, iniciada a fines de los años cincuenta, e inicialmente centrada en la manufactura, siderurgia y minería, se subordina al ritmo de las economías del norte europeo y a la especulación financiera, especializándose ahora en los servicios y el turismo (Hernández & Rodríguez, 2010). De este modo, por acción de su banca central (Banco de España), durante los ochenta se mantuvo en España, la persistencia de tipos de interés altos. Ello, además de la experiencia de endeudamiento que tenía el empresariado al calor de la crisis, llevó a que el financiamiento se concentrara en el segmento de mercado cuya demanda es más insensible a los tipos de cambio (consumo familiar) o cuyas rentabilidades pueden soportarlos (fundamentalmente el sector construcción, cuya actividad y precios crecen espectacularmente). Es allí donde se concentra la deuda durante la recuperación económica. Ese mayor acceso a créditos de consumo empuja una demanda por bienes de consumo duradero y viviendas. De allí en más, la construcción y el turismo se convierten en los trenes que empujan la economía española (Torrero, 1990). Esa reconfiguración, a su vez, consolida la rotación en la alianza social dominante, en la que pasa a dominar el capital financiero frente a los grupos de poder anteriores: industriales y terratenientes (Viñas, 2012).

En relación con el proceso político, la Constitución española de 1978 fue debatida en el Congreso y no en una asamblea constituyente. Allí se lograron consensos básicos entre los partidos políticos, sobre todo con respecto a las autonomías y el carácter del régimen

político. De este modo, en la discusión sobre los artículos relacionados con la estructura económica de la sociedad no se produjeron discrepancias significativas. Lo contrario ocurrió, empero, con la deliberación sobre los artículos referidos a economía y hacienda. Una cuestión que dividió a la Cámara fue el grado con que se constitucionalizaría la planificación económica, dividiéndose entre quienes eran partidarios de una planificación estatal de mayor alcance y quienes abogaban por que el sector privado no quedara vinculado a dicha planificación. La Constitución logró ser aprobada en breve tiempo y con alto consenso, primando, a la postre, la idea de libertad de empresa (Flores, 2000).

En perspectiva histórica, para el gran empresariado español la instauración de la democracia pasaba, justamente, por esa libertad económica (libertad de emprender, propiedad privada, reglas claras). Así, los índices económicos y la forma del entorno europeo pasaron a ser su ejemplo y, a su juicio, el camino que debía adoptar toda España. De ahí la necesidad de homologar las relaciones laborales y la política económica con los países europeos. Así, también, su opción política por integrar al país a Europa, aunque fuera subordinadamente, siendo aquel el punto central en materia económica de los Pactos de la Moncloa (Flores, 2000), marcando el rumbo del orden económico español en los años siguientes.

## 3.3

## EL PROCESO CONSTITUYENTE CHILENO EN LA PERSPECTIVA DE LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

A partir de lo revisado en este capítulo, tanto respecto de la relación entre orden constitucional y orden económico como de la primacía del proceso político sobre los lineamientos económicos fundamentales dentro del marco definido por el propio texto constitucional, es posible señalar algunas conclusiones.

En primer lugar, que los derechos económicos fundamentales de la Constitución (constitución económica) definen, pudiendo explicitar o no, las posibilidades del desarrollo de un país y de su inserción internacional, tanto regional como global. Esto queda en evidencia para el caso español, así como lo refleja la experiencia colombiana, que acompaña la modernización política de sus instituciones con un esfuerzo de apertura económica que predetermina el rumbo de su crecimiento económico posterior, incluso más allá de la definición de derechos sociales que establece.

En segundo lugar, lo revisado indica que, normalmente, la lógica ha sido que la Constitución institucionalice una forma económica proveniente de un pacto social previo. Esto es lo que ocurrió en la postguerra en Europa y lo que, de hecho, sucedió en Chile con la Constitución de 1980, al institucionalizarse allí el giro neoliberal de mediados de los años setenta. Sin embargo, en las circunstancias actuales, el cambio constitucional que se ha impulsado en Chile –fundamentalmente debido a los cierres antidemocráticos a los que se ha terminado por asociar la carta magna vigente– adopta el papel histórico de, potencialmente, abrir el camino hacia una discusión económica alternativa. Ello constituye una especificidad. De ahí que el objetivo central de este hecho tampoco deba estar solo en tal o cual institucionalización, sino en asegurar el debate democrático mismo. Ante todo, la constitucionalización de la salida al neoliberalismo se juega en ello.

Por último, en la medida que la constitución económica solamente define una posibilidad o un marco mínimo, lo que se observa es que siempre la ley forjada en el proceso político puede desanclarse del sentido o espíritu original del texto constitucional. Una situación recurrente, por ejemplo, en las experiencias constitucionales latinoamericanas de los últimos años, tal como lo expresan, en buena medida, Colombia con su Estado social de derechos, u otras experiencias como las de Bolivia y Ecuador, en las cuales, si bien se han definido derechos de la naturaleza, en no pocas ocasiones ellos han quedado en segundo plano ante las exigencias de corto plazo del desarrollo. Esto significa, por tanto, que la ejecución real de cuestiones como los derechos sociales se seguirá jugando en el proceso político. De ahí la importancia de la democracia, tanto en lo que atañe a la forma en que se decida la nueva Constitución (participación) como al modo en que se decidan y controlen, posteriormente, los procesos de formulación, ejecución y fiscalización de las políticas relacionadas con la economía.

Se trata, en suma, de un debate que se abre con el proceso constituyente, pero que en ningún caso se agota en el mismo. De ahí la importancia del empeño que pongan las fuerzas de cambio al momento de ensanchar el debate político y democrático sobre los posibles modelos de crecimiento y desarrollo. Sin esa discusión resulta difícil imaginar la sostenibilidad de un horizonte de cambios sustantivos para el Chile del siglo XXI.

---

4

# MÁS DEMOCRACIA PARA CONSTRUIR UNA SALIDA A LA CRISIS



Una de las premisas fundamentales de este trabajo puede resumirse en que la clausura del debate en torno a las instituciones que dan forma a la vida económica nacional ha impedido el diálogo y reconfiguración democrática del patrón de crecimiento económico. Ello no ha sido ajeno a la construcción política de la siempre acusada desigualdad social, cuya expresión económica ha consolidado a Chile como el “mal ejemplo” en los panoramas y rankings internacionales de distribución de la riqueza.

Si bien resultaría ingenuo proponerse resolver en él la totalidad de las contradicciones de la vida económica en el plano de la política nacional<sup>31</sup>, el debate constituyente abre la posibilidad de institucionalizar nuevos estándares democráticos que posibiliten la transformación de las vigas maestras que comandan la vida económica de la realidad chilena. Ello resultaría posible si se instala en la futura Convención Constitucional una posición que busque dar cabida a otros intereses sociales en la definición de las reglas del juego que regirán la vida colectiva durante las próximas décadas, particularmente en lo referido a las directrices del funcionamiento de la economía y los vínculos institucionales legítimos establecidos entre las actividades productivas y la vida democrática en general.

Para abrir dicho debate, en este último capítulo se abordan dos cuestiones. Inicialmente, se resumen los principales rasgos de la constitución económica chilena que vale la pena someter a evaluación para el diseño de un camino alternativo. Tras ello, se proponen seis elementos que podrían orientar la conformación de una posición alternativa a la política de sostenimiento del orden económico actualmente en curso.

## 4.1

### LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA EN CHILE: RASGOS PRINCIPALES

En términos generales, se evidencia que existe en Chile una fuerte limitación de la política democrática, tanto en las formas como en los alcances de la política económica posible, así como también en el establecimiento de los actores que detentan una iniciativa legítima en el plano económico, principalmente en la producción de bienes o servicios. Ahora bien, dado que tales disposiciones no se indican de manera unificada en la carta magna, aquí se ofrece un resumen de cinco dimensiones que permiten delimitar sus rasgos centrales. Para cada una de ellas se ofrece una breve caracterización que se complementa, cuando resulta pertinente, con el texto específico observado en la actual Constitución chilena. De forma complementaria, se indica cuál es el sentido que actualmente juega cada elemento en el constreñimiento del debate democrático posible en materia económica.

<sup>31</sup> Debe considerarse que el proceso de mundialización de la economía capitalista ha seguido una dinámica constante y, como puede observarse en diferentes planos, sus definiciones condicionantes escapan, en diversos ámbitos, a una escala de intervención nacional. Sin embargo, tales consideraciones superan el propósito de este documento.

## Principio de subsidiariedad como prescindencia de la acción pública

El principio de subsidiariedad debe ser uno de los rasgos más discutidos en relación con el carácter de la acción del Estado en la vida colectiva. Es, sin lugar a duda, uno de los elementos más polémicos, en tanto no se encuentra directamente afirmado en el articulado constitucional (Ramírez, 2019). La literatura reciente plantea que su prevalencia tiene un origen afincado más bien en dos fuentes exógenas al texto: por una parte, se vincula a cierta rama conservadora del derecho público en Chile, apegada a una lectura “originalista” del texto constituyente (Viera et al., 2016); por otra parte, también se señala la prevalencia de un segmento específico de economistas en la administración del orden económico durante el período inmediatamente posterior a la dictadura y décadas posteriores, los cuales consolidaron una acción económica del Estado coherente con tal perspectiva (Aylwin & Pardo, 2015).

El papel de este cierre interpretativo en torno al texto constitucional ha llevado a que se postule como necesario para el orden institucional la idea que el Estado debe intervenir en la provisión de bienes y servicios solamente en aquellos casos en que los particulares no pueden o se abstienen de hacerlo. Así, una de las consecuencias de tal escenario es que se han empujado y defendido políticas basadas en la privatización de la provisión de servicios y derechos sociales de utilidad pública (Boccardo et al., 2020). Lo anterior ha posibilitado la captura de tales áreas del Estado por actores empresariales que, en la práctica, cuentan con parcelas de acumulación resguardadas desde el Estado; esto, a su vez, ha creado verdaderos nichos de producción de desigualdad social con la venia de la acción estatal (Ruiz, 2015).

Otra de las consecuencias es la dificultad para construir espacios de intervención del Estado en la economía que faciliten la alteración del orden de mercado en función de intereses sociales de carácter general. Si bien esto será específicamente abordado al consignar el estatuto del “Estado empresario” en la constitución económica actual, su cerrazón también se corresponde con la idea de “Estado subsidiario” refrendada en el presente subapartado.

## Carácter restrictivo del Estado empresario

El estatuto del “Estado empresario” apunta a delimitar las intervenciones que puede realizar el aparato público en el plano de la vida económica nacional. En el caso de la Constitución chilena no se observa una prohibición específica al actuar del Estado en materias económicas (Aylwin & Pardo, 2015), sino que, más bien, se ponen diferentes dificultades para que el proceso legislativo pueda aprobar tal actuación, junto con limitar el marco posible de acción pública económica.

En primer lugar, se exigen quórum calificados para autorizar la intervención económica estatal. En segundo término, se indica que las intervenciones económicas del Estado y sus organismos deben someterse a la legislación ordinaria que regula el actuar económico de actores particulares, y que para construir una excepción justificada

a tales normativas nuevamente se requiere la comparecencia de quórum calificado para legislar a su favor. Tales disposiciones se observan en el siguiente fragmento del texto constitucional:

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas solo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado (Artículo 21, inciso 2°).

Este tipo de disposiciones complementan lo ya indicado en relación con el principio general de subsidiariedad: se observa una primacía de la acción privada en la vida económica nacional que limita el alcance de la acción del Estado, pues impone por defecto su ajuste a las condiciones de la competencia económica entre particulares y supone dos trámites legislativos regulados por quóruns calificados para la aplicación de excepciones a tal statu quo. Asimismo, el carácter restrictivo de la iniciativa económica estatal se refrenda en el artículo que sucede al ya mencionado:

La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica. Solo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos (Artículo 22).

Así, el entramado constitucional cautela de modo directo la posibilidad de que el Estado intervenga alterando el orden económico vigente (Ramírez, 2019). Bajo la consigna de prevenir una situación de “no discriminación arbitraria” se limita la capacidad de cualquier iniciativa de política económica que busque provocar desigualdades creativas, que limiten las taras del modelo de crecimiento económico, a la vez que potencien vías alternativas para su concreción. Como se revisó en el capítulo segundo, la imposibilidad de construir verdaderas políticas de desarrollo productivo, o bien potenciar un control macroeconómico que vaya aparejado con la promoción de ciertas actividades económicas en detrimento de otras, son resultados coherentes con el texto constitucional vigente.

## C

### **Estatuto de la iniciativa privada en economía**

Un rasgo característico del entramado constitucional chileno es la importante prevalencia de la iniciativa de los particulares en la vida social. Ello se configura como la contracara de la noción de subsidiariedad, en la medida que establece como piedra angular de la vida en sociedad la acción de los privados o, más claramente, la actividad empresarial:

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos. El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece (Artículo 1, incisos 3° y 4°).

Así, la legitimidad fundante de la actividad de los denominados “grupos intermedios” pone un límite para la acción del Estado. Cuestión que resulta aún más explícita si se considera que la libertad de empresa se establece como un derecho fundamental, como se registra en el capítulo tres sobre derechos y deberes fundamentales. Ello complementa la idea de que es el actor empresarial el ente fundamental de la vida colectiva: “El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen” (Artículo 19, numeral 21).

De este modo, la constitución económica chilena define, aunque de manera indirecta, las directrices para un ordenamiento jurídico de la actividad económica en el cual los intereses empresariales detentan escasos contrapesos en la vida política nacional y cuentan con una sofisticada arquitectura de blindajes en el orden constitucional. Ello se completa con un acentuado peso de la propiedad privada en el texto, que cobra una inusitada fuerza frente a otros derechos fundamentales y ha decantado en que el derecho de propiedad se señale como uno de los aspectos troncales del ordenamiento jurídico chileno (Ramírez, 2019). De este modo, en el capítulo tercero sobre derechos y deberes fundamentales se consigna:

El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. Solo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social (Artículo 19, numeral 24, incisos 1° y 2°).

Tal primacía del derecho de propiedad se ve reflejada en la abultada extensión relativa que tal derecho tiene en el texto vigente, lo que se acompaña de una pormenorizada descripción y reglamentación de los mecanismos expropiatorios, el modo en que el Estado debe resarcir al particular expropiado y la regulación sobre los derechos de propiedad sobre recursos naturales, cuestión que incluso opaca la posible función social de la propiedad u otros derechos fundamentales también referidos en el texto constitucional:

Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recaer o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales (Artículo 19, numeral 24, inciso 3°).

Finalmente, al elevar a tan alto rango estos preceptos, su cautela mediante elevados quórum en el debate legislativo configura la contracara del principio de subsidiariedad ya indicado. Como se verá más adelante, tales rasgos, junto con la supervigilancia del Tribunal Constitucional, dificultan la implementación de cualquier medida de política pública o económica que afecte el derecho de propiedad o la esfera de los negocios entre particulares. Como se indica en el capítulo cuatro del texto constitucional vigente:

Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio (Artículo 66, incisos 1° y 2°).

## D

## Presidencialismo sobre la política económica

Como en otros ámbitos, el carácter de la política económica existente tiene un fuerte componente presidencialista. En efecto, el Congreso tiene atribuciones casi nulas en relación con estas materias. De una parte, las atribuciones de la Cámara de Diputadas y Diputados se circunscriben tanto a la fiscalización de los actos del Poder Ejecutivo como a la tramitación de las acusaciones que sus miembros formulen contra actores de los diferentes poderes del Estado. Por otro lado, las atribuciones del Senado refieren a su actuación en calidad de jurado en las acusaciones políticas o civiles contra autoridades de Estado, prestar u otorgar consentimiento al presidente de la República en materias específicas, evaluar la admisibilidad de una solicitud de renuncia del presidente de la República o declarar su inhabilidad.

Así, en el capítulo cuarto del texto constitucional vigente se deslindan ciertas atribuciones exclusivas del presidente de la República, que tienen un doble efecto en la dinámica de concreción de las decisiones de política económica. El primero de ellos se vincula con la política comercial, en específico a la firma de tratados internacionales, ámbito en el cual el Poder Ejecutivo tiene la prerrogativa exclusiva para:

Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso conforme a lo prescrito en el artículo 54 N° 1°. Las discusiones y deliberaciones sobre estos objetos serán secretos si el presidente de la República así lo exigiere (Artículo 32, numeral 15).

En consecuencia, el Congreso, en tanto órgano democráticamente elegido, no tiene atribuciones ni para iniciar las gestiones que permitan concretar tratados internacionales, como tampoco la iniciativa para retirarse de un acuerdo internacional ya suscrito. Como se observa en el extracto indicado a continuación, es prerrogativa presi-

dencial exclusiva la administración de un tratado internacional una vez que este queda suscrito por el Estado de Chile. Pues corresponde al presidente de la República:

(...) la facultad exclusiva para denunciar un tratado o retirarse de él, para lo cual pedirá la opinión de ambas Cámaras del Congreso, en el caso de tratados que hayan sido aprobados por éste. Una vez que la denuncia o el retiro produzca sus efectos en conformidad a lo establecido en el tratado internacional, éste dejará de tener efecto en el orden jurídico chileno (Artículo 54, numeral 1, inciso 6°).

El segundo efecto, complementario al anterior, dice relación con la exclusión férrea del Congreso en materia de la administración del erario fiscal. Es el Poder Ejecutivo el actor que tiene posibilidad de proponer proyectos de ley que incidan en la administración del gasto público y, por tanto, en cualquier iniciativa de acción económica –y no solo redistributiva– que pueda ser diseñada. Ello se observa en el capítulo cinco del texto constitucional vigente, en el cual se asigna a la Presidencia de la República:

(...) la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63 (Artículo 65, inciso 3°).

A renglón seguido (Artículo 64, inciso 4°, numerales 1, 2 y 6), esto se complementa con la potestad presidencial exclusiva para actuar sobre dos elementos que determinan, en gran medida, las posibilidades de definición de la política económica. En primer término, actuar sobre el sistema tributario nacional, estableciendo, suprimiendo o condonando tributos, estableciendo o modificando exenciones fiscales, así como su modalidad. En segundo término, la atribución de crear, suprimir o modificar el carácter de entidades públicas, cualquiera sea su carácter: fiscal, semifiscal, autónomo o como empresa del Estado.

De tal manera, tanto en la iniciativa para establecer vínculos internacionales mediante tratados (comerciales, productivos) desarrollados por el Estado como en materias que resultan cruciales para proponer medidas de política económica, al igual que en el manejo del erario fiscal o la creación, administración y supresión de entidades públicas, se observa un cierre del debate democrático. En la práctica, cuando la ciudadanía expresa preferencias electorales elige representantes que en su mayoría (el Congreso en su totalidad) no tienen ningún espacio democrático legítimo para incidir en el curso del proceso económico nacional.

## Desdemocratización de entidades reguladoras autónomas

Para el derecho público contemporáneo un importante desafío lo configura la conciliación del principio democrático con la tendencia crecientemente observada a restringirse el debate político sobre las válvulas decisivas de la formulación e implementación de la política macroeconómica (García-Andrade, 2020). En el caso del orden constitucional chileno, dicho desafío cobra particular relevancia debido al peso político en la definición de materias económicas que adquieren las instituciones ajenas al control democrático. Así, tanto el papel de restricción del debate político que juega el Tribunal Constitucional como la radical autonomía del Banco Central, junto con otras de sus definiciones generales, resultan elementos de interés para el debate.

La primera entidad referida, el Tribunal Constitucional, se compone de diez miembros designados<sup>32</sup> cuyos cargos son inamovibles y tienen una duración de nueve años, sin posibilidad de reelección. Las atribuciones de este órgano rezan sobre controlar el cumplimiento de constitucionalidad de las acciones de los diferentes poderes del Estado. De particular interés resulta el rol supervigilante que esta entidad –cuya composición no responde a una elección democrática– ejerce sobre materias que comprenden a casi cualquier discusión sobre la política económica.

Como se indica en el capítulo octavo del texto constitucional vigente, el Tribunal Constitucional debe supervigilar el ajuste a la Constitución de todos los poderes del Estado. Así, en los hechos, ha adquirido la función de una “tercera cámara” que puede limitar la amplitud del debate democrático ante temas como el carácter de la acción económica del Estado, o bien, cualquier legislación que intervenga en el actuar entre privados. De acuerdo con el artículo noventa y tres, el papel del Tribunal Constitucional es:

Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación; (...) Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso (Artículo 93, números 1 y 3).

En concreto, ello se expresa en el potencial juicio de inconstitucionalidad que enfrentan iniciativas de ley que apuntan a cuestiones como la libertad de elección, los derechos de propiedad u otras áreas económicamente sensibles. Así, se produce una “moderación” de las iniciativas de política pública posible, determinada al margen de la discusión democrática del Poder Ejecutivo y Legislativo. Debido a la facilidad para solicitar su intervención en el proceso legislativo, la sola presencia del Tribunal Constitucional ha provocado una limitación ex ante a los potenciales efectos económicos de la acción del Estado, especialmente en iniciativas de ley que pudieran poner límites a la propiedad privada frente a otras prioridades, por ejemplo, protecciones ecológicas u otros tipos

---

<sup>32</sup> Tres son designados por el presidente, cuatro por el Congreso Nacional y tres por la Corte Suprema.

de interés colectivo, como el derecho a una pensión adecuada a las necesidades de vida de la población adulto mayor (Guiloff, 2015)<sup>33</sup>.

La segunda institución mencionada es el Banco Central que, como ya ha sido analizado, es definido en la misma Constitución con un carácter autónomo, técnico y con presupuesto propio, y con la restricción explícita de prestar financiamiento al Gobierno. A partir de esto se construye, por una parte, una traba activa a la posibilidad de transformar el carácter de una de las principales instituciones de acción pública macroeconómica. Ello se realiza al consignar su funcionamiento en una ley de rango orgánico constitucional y no ordinaria, al limitar su radio de acción a instrumentos financieros y al cautelar su ajuste a una política económica de statu quo signada con el rasgo de no discriminación arbitraria. Por otra parte, la omisión en torno a sus objetivos generales para la vida nacional, así como sobre los controles democráticos posibles, deja fuera del texto relevantes definiciones que deberían ser sometidas a una discusión política general.

## 4.1

## MÁS ALLÁ DE UNA CONSTITUCIÓN MÍNIMA: CLAVES PROGRAMÁTICAS PARA UN DEBATE QUE COMIENZA

Como se ha mostrado en los capítulos previos, la inercia política del patrón de crecimiento económico basado en las ventajas comparativas de la exportación de materias primas y el ensanchamiento del sector comercial y de servicios es fuerte. La cerrazón democrática sobre las diferentes dimensiones de la conducción de la economía nacional configura un marco institucional que precisa ser rediscutido y reelaborado para construir una salida democrática a la crisis que ponga en el centro la sostenibilidad de la vida de las y los trabajadores. Debido al pesado lastre de la institucionalidad democrática y extra democrática del modelo neoliberal, resulta peligroso que una nueva carta fundamental apueste por una “Constitución mínima” en relación con la dimensión económica. Si no se construye una institucionalidad que dinamice de manera efectiva el debate y la disputa democrática en esta arena, se corre un elevado riesgo de prolongar el statu quo, extendiendo el escenario de crisis en curso.

Debido a esto, es necesario avanzar en la construcción estratégica de contenidos a ser impulsados en la discusión constitucional. Una agenda de contenidos para la constituyente no es solo necesaria, sino también urgente. Y en lo que respecta a su dimensión económica, el esfuerzo contenido en este texto busca aportar con elementos para abordar la relevancia de su debate específico por parte de las fuerzas de izquierda y progresistas. Así, la premisa central de esta lectura se puede resumir en la necesidad de construir una agenda clara para el ensanchamiento democrático del debate económico de las décadas por venir. Esto supone seis ejes para la producción de contenidos orientados a la dimensión económica de la nueva carta magna.

<sup>33</sup> Esto se ha visto en discusiones vinculadas a límites a la explotación de recursos naturales (forestales, pesqueros, mineros, hídricos) como también a cuestiones como la imposibilidad de diseñar una política de seguridad social que eche mano a los recursos financieros capturados por las administradoras de fondos de pensiones privadas.

- *Primero.* Desmantelar la forma subsidiaria de la intervención del Estado, para así superar el modo desigual y excluyente que ha tenido la acción pública y estatal en la economía y otras áreas durante las últimas décadas. Ello supone tres elementos. Por una parte, definir una forma alternativa de fundamento de la vida colectiva, que no siga atada a la idea de que “grupos intermedios” tienen la legitimidad fundante para dar orden a las opciones políticas. Por otra parte, el derecho a la propiedad particular debe subordinarse a objetivos colectivos democráticamente definidos, que funcionen como contrapesos efectivos en el entramado constitucional. Por último, las cláusulas sobre no discriminación arbitraria, así como el ajuste de la intervención económica estatal a la legislación ordinaria entre privados, deben ser eliminados en un futuro orden constitucional.

De tal manera, la posibilidad de que el Estado u otras entidades de carácter público intervengan de forma directa en la producción de bienes o servicios de interés público, con legitimidad y reglas de funcionamiento específicas para su actuar, y produciendo desigualdades creativas que potencien el ciclo económico en sus diferentes aristas, podrán ser habilitadas en el debate democrático futuro.

- *Segundo.* Construir anclajes democráticos para la política de control macroeconómico encabezada por el Banco Central. Esto servirá para romper la inercia del modelo de crecimiento y ensanchar el carácter democrático de la conducción económica nacional. Si bien es cierto que el deslinde jurídico establecido a nivel constitucional no es de gran envergadura, es preciso indicar tres elementos que deberían ser considerados para el debate constitucional.

En primer término, la posibilidad de que constitucionalmente se consolide una obligación de rendición de cuentas y de responsabilidad política de los cargos directivos del Banco Central, más allá de su papel técnico, así como criterios de ajuste de la política de control macroeconómico encabezada por esta institución a objetivos de interés público democráticamente definidos y supeditados al programa de gobierno. En segundo término, apuntar a una independencia constitucional real de mecanismos de intervención, eliminando por tanta la cláusula de no discriminación arbitraria, para así permitir que su funcionamiento acompañe iniciativas de política económica transformadoras, de alcance nacional y subnacional. En tercer término, que el funcionamiento del Banco Central lo determine una Ley Orgánica Constitucional constituye también un blindaje institucional que dificulta una adecuación flexible de su papel dentro de la institucionalidad política nacional; por ende, se propone disminuir el rango de la legislación que lo regule, a una ley de quórum supramayoritario.

- *Tercero.* Avanzar hacia una ampliación democrática de la iniciativa legislativa en materias de política económica. Ello supone, por un lado, eliminar el exacerbado presidencialismo que se observa tanto en la administración del erario como en la posibilidad de encabezar las iniciativas de vínculos con otros Estados y organismos internacionales, con especial énfasis en la iniciativa presidencial exclusiva para iniciar o dar término a tratados internacionales. Por otro lado, también debe avanzarse en una superación del “tutelaje democrático” que realiza el Tribunal Constitucional en relación con el proceso legislativo, el cual limita de manera considerable el abanico

de políticas públicas posibles en el ámbito económico, así como también en otros de fundamental relevancia (por ejemplo, en la provisión de derechos sociales).

Si bien este debate específico se encuadra en una discusión de más largo alcance sobre la arquitectura de gobierno que debe suscitarse en el proceso constituyente, los elementos señalados deberían considerarse de forma prioritaria. Fortalecer las atribuciones del Poder Legislativo en materias de política económica, eliminando el límite democrático establecido por el Tribunal Constitucional, permitirá dinamizar la deliberación democrática, construyendo posibilidades de superación política para la situación de crisis (cuya discusión se ha visto constantemente obturada debido al bloqueo que puede llegar a representar el elevado presidencialismo del orden constitucional chileno).

- *Cuarto.* Confrontar el cierre constitucional sobre el debate democrático. Resulta imperativo construir capacidades programáticas para hacer frente a las posiciones que se avizoran en el campo de las fuerzas conservadoras. Junto con apostar a un orden constitucional que otorgue continuidad al marco vigente, en el debate público reciente también se observan posiciones sobre la dimensión económica del debate constituyente que apuntan a construir mayores blindajes antidemocráticos tomando como punto de partida los actualmente existentes. En tal medida, junto con consolidar la iniciativa presidencial exclusiva sobre el erario fiscal y la autonomía total del Banco Central, se propone elevar al menos dos elementos a escala constitucional. Por un lado, constitucionalizar la denominada “regla fiscal” y elevar a rango constitucional entidades como el Consejo Fiscal Autónomo. Especial atención debe concitar, entonces, la necesidad de contener tales impulsos de constitucionalizar materias de especial relevancia para el orden económico, constriñendo aún más las posibilidades del debate democrático.

- *Quinto.* Recuperar control y orientación pública sobre la propiedad y administración de los recursos naturales, con especial énfasis en aquellos que resultan centrales para la inserción comercial de Chile en el concierto internacional. Esto facultará la primacía de los intereses públicos y nacionales, limitando las posibilidades de cesión de tales derechos, así como la captura de las rentas producidas por su comercialización internacional por administradores particulares. Urge construir una institucionalidad que pueda conciliar la captura de tales recursos en beneficio de las arcas fiscales y la orientación de su administración hacia las necesidades materiales concretas de los territorios y población que se ve inmediatamente afectada por su explotación. Asimismo, dicha concentración de recursos tampoco debiese derivar en la conformación de burocracias exclusivas dentro del propio Estado.

- *Sexto.* Superar las omisiones del orden constitucional actual en materia medioambiental y de género. Tales cuestiones han estado al centro de los debates recientes de la sociedad chilena, ya que atienden a la necesidad de alcanzar un desarrollo social sustentable medioambiental y socialmente. Así, alcanzar un desarrollo sustentable para el ecosistema, al igual que avanzar hacia una validación constitucional del trabajo reproductivo y su respectiva protección social se torna fundamental para el Chile por venir.

-

En las circunstancias actuales, entonces, en las cuales la Constitución de 1980 no solo condiciona al orden económico por lo que se señala explícitamente en el texto constitucional, sino también por sus omisiones y las dificultades procedimentales (y en el proceso de formación de la ley) que existen para la regulación de la economía en ámbitos cruciales, cabe impulsar una serie de claves programáticas que, quedando inscritas en el texto constitucional, impidan que en el vacío de las omisiones o desregulaciones opere la facticidad del poder no democrático. Esto se extiende a la preocupación por establecer nuevos derechos, que deberán acompañarse de prerrogativas institucionales que les den sustento material efectivo una vez que entren en operación. No dejar escrito “lo mínimo” en la Constitución, sino lo necesario, tiene que ver con las condiciones históricas sobre las cuales se desarrolla este esfuerzo: enfrentado a una Constitución de 1980 abiertamente ideológica y a unos desafíos de modernización e integración de la sociedad chilena que no pueden seguir siendo limitados por vías institucionales que estrechan la democracia.

---

## REFERENCIAS

Accorsi, S., & Sturla, G. (2020). Bajos impuestos y alta evasión: La receta chilena para el subdesarrollo. CIPER. <http://bit.ly/3i4WH8z>

Ahumada, J. M. (2013). Tratado de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos ocho años después: Del optimismo eufórico a la frustración. En E. Rivera & G. Martner (Eds.), Radiografía crítica al “modelo chileno”. Balance y propuestas (pp. 371-387). LOM Ediciones.

Ahumada, J. M. (2019). The Political Economy of Peripheral Growth: Chile in the Global Economy. Palgrave Macmillan. 10.1007/978-3-030-10743-7

Ahumada, J. M., & Sossdorf, F. (2017). Equidad social y transformación de la estructura productiva en Chile. En Ensayos para un modelo de desarrollo sostenible: Un cambio estructural (pp. 65-126). ICAL-CLACSO-Fundación Rosa Luxemburgo; JSTOR. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rm3d.6>

Allende, D. (2013). Mercado del trabajo en Chile (1986-2013): Menos emprendimiento y mayor asalarización pero con elevada rotación. Cuadernos de Coyuntura, (1), 12-19.

Arellano, F., & Miranda, C. (2019). Privatización de servicios públicos, desigualdad de género y dependencia. Estudio sobre el contenido y alcance de los Tratados de Libre Comercio a partir del caso de Chile. Internacional de Servicios Públicos (ISP) – Fundación Nodo XXI. <https://bit.ly/3qco5RS>

Atienza, M., & Aroca, P. (2012). Concentración y crecimiento en Chile: Una relación negativa ignorada. EURE (Santiago), 38(114), 257-277. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200010>

Avella, M. (2014). La independencia de la banca central en Colombia desde 1923. Aspectos institucionales. Revista de Economía Institucional, 16(30), 171-214.

Aylwin, S., & Pardo, D. (2015). El problema constitucional: El procedimiento se va convirtiendo lentamente en condena. Cuadernos de Coyuntura, (10), 5-16.

Banco Central de la República Argentina. (2020). Ley 24.144 Carta Orgánica del Banco Central de Argentina. <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/bcra/cartaorganica2012.pdf>

Banco Mundial. (2019). Indicadores de Desarrollo Global [Datos Estadísticos]. Economía. <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/economy.html>

BCCh. (2020a). Índice Mensual de Actividad Económica. Banco Central de Chile. <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/estadisticas/imacec>

BCCh. (2020b). Informe de política monetaria. Diciembre 2020. <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-diciembre-2020>

BCCh. (2020c). Dinámicas y determinantes de la inflación en Chile. Diciembre 2020. <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/dinamicas-y-determinantes-de-la-inflacion-en-chile-diciembre-2020>

BCCh. (2020d). Cuentas Nacionales por Sector Institucional. Evolución del ahorro, la inversión y el financiamiento sectorial en el segundo trimestre de 2020. Banco Central de Chile. [https://www.bcentral.cl/documents/33528/1325576/CNSI\\_2020T2.pdf/](https://www.bcentral.cl/documents/33528/1325576/CNSI_2020T2.pdf/)

BCN. (2020a). Constitución Política de la República de Chile: Texto refundido, coordinado y sistematizado. Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>}.

BCN. (2020b). Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30216>

BCN. (2020c). Decreto Ley 600, Estatuto de la inversión extranjera. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=74454>

Binder, S., & Spindel, M. (2018). *The Myth of Independence: How Congress Governs the Federal Reserve*. Princeton University Press.

Boccardo, G., Caviedes, S., & Ruiz Bruzzone, F. (2020). 30 años de política neoliberal en Chile. La privatización de los servicios públicos: Su historia, impacto sobre las condiciones de vida y efectos sobre la democracia. Fundación Nodo XXI - Public Services International. <https://www.nodoxxi.cl/publicaciones/30-anos-de-politica-neoliberal-en-chile/>

Boletín Oficial del Estado. (2020). Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1994-12553>

Bril-Mascarenhas, T., & Madariaga, A. (2019). Business Power and the Minimal State: The Defeat of Industrial Policy in Chile. *The Journal of Development Studies*, 55(6), 1047-1066. <https://doi.org/10.1080/00220388.2017.1417587>

Bui, N. S. (2019). Economic Constitutions in the Developing World. *Law and Development Review*, 12(3), 669-690. <https://doi.org/10.1515/ldr-2019-0048>

Bureau van Dijk. (2020). Orbis Database. Bureau van Dijk. <https://www.bvdinfo.com/en-gb/our-products/data/international/orbis>

Carmona, F., Petersen, J., & Vásquez, Y. (2017). Constitución, Estado y Modelo de Desarrollo. En *Ensayos para un modelo de desarrollo sostenible: Un cambio estructural* (pp. 31-64). ICAL-CLACSO-Fundación Rosa Luxemburgo; JSTOR. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rm3d.6>

Caviedes, S., & Ruiz Bruzzone, F. (2021). Constitución y economía: no dejar escrito “lo mínimo”, sino lo necesario. *La voz de los que sobran*, 7 de enero. <http://bit.ly/2LHzg9b>

CEPAL. (2012). *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27973-eslabones-la-desigualdad-heterogeneidad-estructural-empleo-proteccion-social>

CEPAL. (2020). *Estadísticas e Indicadores Económicos: Cuentas nacionales anuales en moneda nacional*. CEPALSTAT. [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e)

Céspedes, L., & Valdés, R. (2006). Autonomía de bancos centrales: La experiencia chilena. *Economía Chilena*, 9(1), 25-45.

Cimoli, M., Porcile, G., Martins Neto, A., & Sosso, F. (2017). Productivity, social expenditure and income distribution in Latin America. *Brazilian Journal of Political Economy*, 37(4), 660-679. <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n04a01>

CNP. (2016). *Informe Anual 2016 [Informe Anual]*. Comisión Nacional de Productividad.

- <https://www.comisiondeproductividad.cl/estudios/informe-anual-de-productividad-2016/>
- CNP. (2019). Informe Anual 2019 [Informe Anual]. Comisión Nacional de Productividad. <https://www.comisiondeproductividad.cl/estudios/informe2019/>
- Cornejo, P. (2013). La función del estado en el comercio internacional [Tesis para optar al grado de licenciatura en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile]. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/115138>
- Covarrubias, A. (2002). El manejo de la economía chilena frente a la crisis asiática 1997-2001. *Panorama socioeconómico*, (24), o. <http://panorama.utralca.cl/dentro/2002-may/evolucioneconomica%5B1%5D.pdf>
- Cuevas, H., & Salazar, M. P. (2001). La economía política de la Constitución de 1991. *Revista Ópera*, 1(1), 249-262. <https://revistas.uexternado.edu.co//index.php/opera/article/view/1277>
- Debelle, G., & Fischer, S. (1994). How independent should a central bank be? (Working Papers in Applied Economic Theory No 94-05). Federal Reserve Bank of San Francisco. <https://econpapers.repec.org/paper/fipfedfap/94-05.htm>
- DIRECON. (2009). Chile: 20 años de negociaciones comerciales. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- Escobar, L. (2013). La política fiscal en Chile 1990-2010. Lecciones para el futuro. En G. Martner & E. Rivera (Eds.), *Radiografía crítica del “modelo chileno”*. Balance y propuestas (pp. 283-311). LOM Ediciones.
- Estay, J. (2005). América Latina en las negociaciones comerciales multilaterales y hemisféricas. En J. Estay (Ed.), *La economía mundial y América Latina*. Tendencias, problemas y desafíos (pp. 193-220). CLACSO.
- Fairfield, T. (2015). La economía política de la reforma tributaria progresiva en Chile. *Revista de Economía Institucional*, 17(32), 129-156. <https://doi.org/10.18601/01245996.v17n32.04>
- Fairfield, T., & Jorrat, M. (2016). Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile. *Review of Income and Wealth*, 62(S1), 120-144. <https://doi.org/10.1111/roiw.12196>
- Faletto, E. (1989). La especificidad del Estado en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 38, 69-87.
- Ffrench-Davis, R. (2016). Progresos y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación: 1990-2009. *El trimestre económico*, 83(329), 5-34.
- Ffrench-Davis, R., & Díaz, Á. (2019). La inversión productiva en el desarrollo económico de Chile: Evolución y desafíos. *Revista CEPAL*, 127, 27-53.
- Flores, A. (2000). Los empresarios y la transición a la democracia: Los casos de México y España. *Estudios Sociológicos*, 28(54), 695-726.
- Francisco, S. G. (2016). An Alert from the Left: The Endangered Connection Between Taxes and Solidarity at the Local and Global Levels. *German Law Journal*, 17(5), 857-874. <https://doi.org/10.1017/S2071832200021490>

- Fuentes, E. (1982). Economía y política en la transición democrática española (fundamentos y enseñanza de una experiencia). *Pensamiento Iberoamericano*, 1, 143-175.
- Gallegos, J. (2018). Análisis normativo crítico de la regla fiscal en Chile. *Revista chilena de derecho*, 45(3), 597-619. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372018000300597>
- García-Andrade, J. (2020). La regulación de la política macroeconómica: Un desafío para el derecho público. *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, 2, 125-160. [https://doi.org/10.37417/RPD/vol\\_2\\_2020\\_511](https://doi.org/10.37417/RPD/vol_2_2020_511)
- Garreaud, R. D., Boisier, J. P., Rondanelli, R., Montecinos, A., Sepúlveda, H. H., & Veloso-Águila, D. (2019). The Central Chile Mega Drought (2010–2018): A climate dynamics perspective. *International Journal of Climatology*, 40(1), 421-439. <https://doi.org/10.1002/joc.6219>
- Gharleghi, B. (2019, marzo 4). Central bank independence and economic growth. DOC Research Institute. <https://doc-research.org/2019/03/central-bank-independence-economic-growth/>
- Gismondi, M. (2006). Modelo de Metas de Inflación en Argentina: ¿implementación de jure o de facto? [Tesis de Grado de Licenciatura en Economía, Universidad Nacional de Mar del Plata]. <http://nulan.mdp.edu.ar/616/>
- Gómez, M. (2020, agosto 17). ¿Quiénes son los dueños de la deuda pública chilena? Pauta. <https://www.pauta.cl/economia/quienes-son-los-duenos-de-la-deuda-publica-emitida-por-el-fisco-chileno>
- Goyenechea, M., & Ruiz Bruzzone, F. (2020). Multinacionales en América Latina: Una caracterización a partir del sector salud en Brasil, México, Colombia, Perú, Paraguay y Chile. Fundación Nodo XXI - Public Services International. <http://bit.ly/35vhmgR>
- Guarda, P. (2017). A 3 años de la reforma tributaria, FUT se «congela» en US\$ 335 mil millones. *La Tercera*.
- Guiloff, M. (2015). El estatuto de la propiedad: Una mirada ex ante. En *Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)*. Instituto Igualdad - Facultad de Derecho Universidad de Chile -Friedrich Ebert-Stiftung.
- Hernández, I. L., & Rodríguez, E. R. (2010). Fin de ciclo: Financiarización, territorio y sociedad de propietarios en la onda larga del capitalismo hispano (1959-2010). *Traficantes de Sueños*.
- Horizontal. (2020). Evolución Constitucional: Bases conceptuales y propuestas para pensar la nueva Constitución. Horizontal. <https://www.horizontalchile.cl/evolucion-constitucional-3/>
- INE. (2020). Boletín estadístico: Empleo trimestral (edición no 265 del 27 de noviembre de 2020). Instituto Nacional de Estadísticas. <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/mercado-laboral/ocupacion-y-desocupacion>
- Instituto Igualdad. (2020). Propuesta para la discusión constitucional del Partido Socialista de Chile. Instituto Igualdad. <https://institutoigualdad.cl/2020/03/09/propuesta-para-la-discusion-constitucional-del-partido-socialista-de-chile/>
- Jácome, L., & Vásquez, F. (2005). Any Link Between Legal Central Bank Independence and Inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean (Working Paper No 05/75; IMF Working Papers). International Monetary Fund. <http://bit.ly/3i10qa6>

Jorrat, M. (2012). Gastos tributarios y evasión tributaria en Chile: Evaluación y propuestas (Colección Estudios y Documentos). Ministerio de Hacienda de Chile. <http://bibliotecadigital.dipres.gob.cl/handle/11626/13720>

Lapavitsas, C. (2016). Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas. Traficantes de Sueños. <https://www.traficantes.net/libros/beneficios-sin-produccion-C3%B3n>

Laval, C., & Dardot, P. (2013). La nueva razón del mundo: Ensayo sobre la sociedad neoliberal. Gedisa.

Le Fort, G., Gallardo, B., & Bustamante, F. (2020). Estabilidad macroeconómica y crecimiento económico: Mitos y realidades. *Revista CEPAL*, 131, 119-144.

Libman, E. (2018). Política monetaria y cambiaria asimétrica en países latinoamericanos que usan metas de inflación. *Revista CEPAL*, 125, 29-46.

Lombardo, P., & Henríquez, M. (2012). La política exterior de Chile en los '90: (Re) inserción internacional y dilemas regionales. *Épocas – Revista de Historia*, 5, 149-175.

López, R., & Sturla, G. (2020). Recuperar para Chile las rentas de los recursos naturales: La olvidada regla de Hartwick. CIPER. <http://bit.ly/3qbKYaO>

Lora, E. (2007). State reform in Latin America: A silent revolution. En Lora, E. (Ed.), *The state of the state reform in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Stanford University Press.

Madariaga, A. (2020). Necesitamos hacer crecer la caja de herramientas. CIPER, 14 de abril. <https://www.ciperchile.cl/2020/04/14/necesitamos-hacer-crecer-la-caja-de-herramientas/>

Mader, P., Mertens, D., & Van der Zwan, N. (2020). *The Routledge International Handbook of Financialization*. Routledge Handbooks Online. <https://doi.org/10.4324/9781315142876>

Magendzo, I., & Villena, M. (2013). Evolución de la productividad total de factores en Chile. CORFO-UAI. <http://repositoriodigital.corfo.cl/handle/11373/9104>

Marcel, M. (2013). The Structural Balance Rule in Chile: Ten Years, Ten Lessons (Discussion Paper No 289). Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/structural-balance-rule-chile-ten-years-ten-lessons>

Martner, G. (2017). Nudos de la discusión constitucional y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En Rivera, E. y Rayo, G. (eds.). *La dimensión económica en la Constitución II. Análisis*, N°12. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung Chile.

Martínez, Ó. (2017). La economía política de la política monetaria en Colombia: Un análisis de la política de Inflación Objetivo desde la teoría de la Regulación para el periodo 1991-2015 [Tesis de Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63529>

Matari, P. (2020). La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 66, 213-229. <https://doi.org/10.17141/iconos.66.2020.3901>

Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. España: RBA Libros.

Ministerio Federal de Justicia y Protección al Consumidor de Alemania. (2020). *Bundesbankgesetz*. <https://www.gesetze-im-internet.de/bbankg/>

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. (2020). Constitución Política de Colombia 1991. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

Misas, G. (2002). La ruptura de los 90: Del gradualismo al colapso. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. <http://www.fce.unal.edu.co/pec/203-ceditorial/catalogo/n-historia-economica/1880-la-ruptura-de-los-90.html>

Mundaca, R. (2015). La privatización de las aguas en Chile. Causas y resistencias. Santiago: Editorial América en Movimiento.

Muñoz, O. (2007). El modelo económico de la Concertación: 1990-2005 ¿Reformas o cambio? Catalonia.

Nogales, D. (2020). China tiene hambre de más Chile: El formidable crecimiento que han tenido las inversiones (e influencia) del gigante asiático en el país. La Tercera. <http://bit.ly/3oNJYcZ>

Norges Bank. (2020). Act relating to Norges Bank and the Monetary System, etc. (Central Bank Act). <https://www.norges-bank.no/en/topics/about/Mission-core-responsibilities/Legislation/Central-Bank-Act/>

Ocampo, J. A. (2004). Entre las reformas y el conflicto: Economía y política en Colombia. Editorial Norma.

Ocampo, J. A. (2015). Una historia del sistema financiero colombiano: 1951-2014. Asobancaria.

OECD, Inter-American Center of Tax Administrations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, & Inter-American Development Bank. (2020). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/24104736>

Pérez Caldentey, E. (2019). Un ensayo crítico sobre la independencia/autonomía de la banca central según el paradigma dominante. *Investigación Económica*, 79(311), 54-82-82. <http://dx.doi.org/10.22201/fe.01851667p.2020.311.72436>

Pérez Caldentey, E., & Vernengo, M. (2019). The Historical Evolution of Monetary Policy in Latin America. En S. Battilossi, Y. Cassis, & K. Yago (Eds.), *Handbook of the History of Money and Currency* (pp. 1-28). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-981-10-0622-7\\_44-2](https://doi.org/10.1007/978-981-10-0622-7_44-2)

Ramírez, S. (2019). Constitución chilena y gubernamentalidad neoliberal. *Derecho y Crítica Social*, 1-2(5), 83-122.

Refinitiv. (2020). Datastream Database. Refinitiv. <https://www.refinitiv.com/es/products/datastream-macroeconomic-analysis>

Rivera, E. (2013). Treinta años de la política tributaria en Chile: Una reorientación necesaria. En G. Martner & E. Rivera (Eds.), *Radiografía crítica del “modelo chileno”. Balance y propuestas*. LOM Ediciones.

Rodríguez, E. R. (2015). Por qué fracasó la democracia en España: La Transición y el régimen del '78. *Traficantes de Sueños*.

Rozas, P., & Marín, G. (1988). El ‘Mapa de la Extrema Riqueza’ diez años después. Ediciones Chile América - CESOC.

- Ruffert, M. (2013). Public law and the economy: A comparative view from the German perspective. *International Journal of Constitutional Law*, 11(4), 925-939. <https://doi.org/10.1093/icon/moto44>
- Ruiz Bruzzone, F. (2018). El movimiento de trabajadores y trabajadoras en Chile: Diagnóstico, situación y perspectivas. *Cuadernos de Coyuntura*, (21). <https://bit.ly/35wYLB4>
- Ruiz, C. (2015). *De nuevo la sociedad*. Lom Ediciones.
- Ruiz, C. (2019). *La política en el neoliberalismo. Experiencias latinoamericanas*. LOM Ediciones.
- Ruiz, C. (2020). *Octubre chileno: La irrupción de un nuevo pueblo*. Taurus.
- Ruiz, C., & Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*. El Desconcierto-Fundación Nodo XXI.
- Ruiz, C., & Caviedes, S. (2020a). Estructura y conflicto social en la crisis del neoliberalismo avanzado en Chile. *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, 29(1), 86-101.
- Ruiz, C., & Caviedes, S. (2020b). Pugnas empresariales, crecimiento y desafíos gubernamentales. *Cuadernos de coyuntura*, (23). <https://bit.ly/2XvW2TZ>
- Ruiz, C., & Caviedes, S. (2020c). El Estado del “capitalismo de servicio público” ante la pandemia. *Anales de la Universidad de Chile*, 17, 35-56. <https://doi.org/10.5354/0717-8883.2020.58891>
- Saffie, F. (2015). La constitucionalidad de la reforma tributaria. *Anuario de Derecho Público* 2015, 141-153.
- Segura, J. (1990). *Del primer Gobierno socialista a la integración en la CEE: 1983-1985. En Economía española de la transición y la democracia: 1973-1986*. CIS.
- SII. (2006). *Informe de gasto tributario*. Subdirección de estudios del Servicio de Impuestos Internos de Chile.
- SII. (2018). Resolución Exenta SII N°55. Subdirección de Fiscalización, Departamento de Análisis Selectivo del Cumplimiento Tributario. [http://www.sii.cl/normativa\\_legislacion/resoluciones/2018/reso55.pdf](http://www.sii.cl/normativa_legislacion/resoluciones/2018/reso55.pdf)
- Silva, E. (1993). Capitalist Coalitions, the State, and Neoliberal Economic Restructuring: Chile, 1973-88. *World Politics*, 45(4), 526-559.
- Silva, V. (2001). *Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa (Documento de trabajo No 11; Serie Comercio Internacional)*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4349>
- Solimano, A. (2012). *Capitalismo a la chilena: Y la prosperidad de las elites*. Editorial Catalonia.
- Solimano, A. (2017). *Estrategias de desarrollo económico en Chile: Crecimiento, pobreza estructural y desigualdad de ingresos y riqueza*. Propuestas desde la economía, 63.
- Sturla, G., López, R., Accorsi, S., & Figueroa, E. (2018). La riqueza regalada a la gran minería del cobre en Chile: Nuevas estimaciones, 2005-2014. *Revista CEPAL*, 124, 107-129.
- Stockhammer, E. (2012). Financialization, income distribution and the crisis. *Investigación Económica*, 71(279), 39-70.

Tax Justice Network. (2019). 2019 Results. Corporate Tax Haven Index. <https://www.corporate-taxhavenindex.org/en/introduction/cthi-2019-results>

Torrero, A. (1990). El sector financiero: Cambios y tendencias. *Economía española de la transición y la democracia: 1973-1986*, 343-360.

Undurraga, T. (2012). Transformaciones sociales y fuentes de poder del empresariado chileno (1975-2010). *Ensayos de Economía*, 22(41), 201-225.

Vásquez, T. (2006). La Constitución del 91, entre los derechos y el modelo de desarrollo. Usos y desafíos del concepto de gobernanza en Colombia. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-238.html>

Valdés, R., & Vergara, R. (2020). Aspectos económicos de la Constitución. Alternativas y propuestas para Chile. Fondo de Cultura Económica. <https://fondodeculturaeconomica.cl/products/aspectos-economicos-de-la-constitucion-alternativas-y-propuestas-para-chile>

Viera, C., Bassa, J., & Ferrada, J. (2016). Una aproximación a la idea de “constitución económica” y sus alcances en la constitución Chilena. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 49(145), 325-359. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2016.145.5000>

Viñas, Á. (2012). El plan de estabilización y liberalización. De la suspensión de pagos al mito. En *En el combate por la historia: La República, la Guerra Civil, el Franquismo* (pp. 679-690). Pasado y Presente.

Walsh, C. (2008). Central bank independence. En *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan.

Wise, C. (2012). Tratados de libre comercio al estilo chino: Los TLC Chile-China y Perú-China. *Apuntes. Revista de ciencias sociales*, 39(71), 161-188. <https://doi.org/10.21678/apuntes.71.664>

Zúñiga, F., & Peroti, F. (2020). Bases y Fundamentos de una Propuesta Constitucional Progresista. *Convergencia Progresista. Convergencia Progresista*. <https://institutoigualdad.cl/2020/11/26/bases-y-fundamentos-de-una-propuesta-constitucional-progresista/>



