

La Dimensión Económica en la Constitución I

Eugenio Rivera Urrutia y Gustavo Rayo (Ed.)

DICIEMBRE 2017

- La discusión sobre la necesidad de una nueva Constitución ya se ha instalado en Chile. Sin embargo, el debate ha estado mucho más centrado en el procedimiento con el que debiésemos dotarnos de esta nueva Constitución, que en los contenidos que ella debiese tener, en comparación con la actual.
- Durante la Etapa Participativa del Proceso Constituyente impulsado por el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se hizo el primer intento sistemático de comenzar a reflexionar sobre los contenidos, que culminará con el ingreso al Parlamento de un proyecto de nueva Constitución.
- Sin embargo, uno de los temas centrales en esta discusión no ha sido tocado con la suficiente profundidad. Nos referimos a los aspectos económicos que debiese abordar la nueva Constitución. En los artículos que aquí presentamos los autores impulsan la reflexión sobre este núcleo esencial de lo que podría ser una nueva arquitectura institucional para nuestro país.



Índice

■ Presentación	3
■ Capítulo 1: Déficit democrático y problema constitucional en Chile	6
<i>Claudia Heiss</i>	
■ Capítulo 2: Orden económico y nueva constitución	14
<i>Oscar Landerretche Gacitúa</i>	
■ Capítulo 3: Fundamentos económicos y políticos de un Banco Central independiente: Una revisión crítica ...	32
<i>Eugenio Rivera Urrutia</i>	
■ Bibliografía	40



Presentación

Los artículos que incluye la presente publicación fueron presentados en el seminario “El Orden Económico Constitucional”, organizado por la Universidad de Talca (Campus Santiago), la Fundación Friedrich Ebert y la Fundación Chile 21, los días jueves 8 y 15 de septiembre del año 2016.

La idea del seminario surgió en el contexto del Proceso Constituyente que anunciaba la Presidenta de la República para los años 2016 y 2017, que debía culminar con la presentación de una propuesta de nueva Constitución. Se organizó, además, como respuesta a una serie de actividades organizadas por diferentes entidades académicas, en que los economistas participantes concluían que el orden económico constitucional no debía ser modificado¹. Para los organizadores, esta conclusión, aunque plausible, no podía ser aceptada sin un debate sustantivo que abordara las dimensiones económicas de la norma fundamental. De esta forma, se convocó a economistas, cientistas políticos, sociólogos y abogados para analizar las diferentes dimensiones del problema.

La presente publicación incorpora tres de esos trabajos que miran el objeto de análisis desde los puntos de vista de la ciencia política y la economía. Se trata de autores que tienen posturas y reflexiones diferentes, e incluso contradictorias entre sí, pero que en conjunto dejan en evidencia que el debate constitucional tiene que incorporar los aspectos económicos.

Otros artículos escritos a raíz de las ponencias efectuadas en este mismo Seminario serán publicados posteriormente en esta serie, agrupados temáticamente.

La Constitución Política de 1980 y las leyes orgánicas constitucionales de los años 1986 y 1987,

1 Para un análisis de esta situación y una revisión de los temas económicos que debían ser discutidos en el proceso constitucional ver “La dimensión económica del debate constitucional”: <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/03/21/la-dimension-economica-del-debate-constitucional/>

estructuran los basamentos jurídicos fundamentales mediante los cuales la dictadura cívico - militar aspiraba culminar y proteger su arquitectura económica - social, iniciada en torno al año 1975 con el denominado Programa de Recuperación Económica. A este último le siguió el programa de “modernizaciones sociales” el cual habría de tener impactos profundos en la sociedad chilena que no cesan de gravitar aún hasta nuestros días. Con ellas hago referencia a materias tan vastas como la reforma del sistema previsional en materia de pensiones y acceso a la salud, la municipalización de la educación y de la salud primaria, las reformas al Código del Trabajo en materia de sindicalización y derecho de huelga, y el fin de los colegios profesionales como corporaciones de derecho público. En consecuencia, los inspiradores de la Constitución de 1980 buscaron que las reformas políticas mantuvieran coherencia y unidad de conjunto con los cambios intervenidos en el plano económico y social. Se hablará, entonces, de una “dependencia recíproca” entre ambos procesos.

La lectura neoliberal de la crisis del sistema democrático puso su atención en aquellos factores que presionaron la expansión creciente del intervencionismo estatal en la economía y la regulación política de los precios de los factores productivos. En última instancia, la crisis política, sostenía Jaime Guzmán, es consecuencia de una concepción de la democracia como un fin en sí misma. La democracia es legítima, continúa Guzmán, solo en la medida en que ella contribuya a la realización de la libertad, la seguridad, el progreso y la justicia. Y pierde toda validez si, por causa de un diseño o una materialización equivocada, “favorezca los antivales, tales como el totalitarismo, el estatismo, la subversión, el terrorismo, la demagogia”². “Las crisis de los años setenta, editorializaba El Mercurio, cuya expresión política es la llegada al poder de Salvador Allende, puede reducirse a una sola, y ella consiste en el fracaso del modelo económico y social en vigor desde los años ‘30 y en la incapacidad de adaptación del orden democrático tradicional a una sociedad de masas”. Guillermo O’Donnell (1973) en su interpretación de la génesis de los Estados Burocrático - Autoritarios ve la expresión de un “desencanto

2 El Mercurio, 29 de diciembre de 1979, p. C4



tecnocrático” respecto de las instituciones democráticas del Cono Sur de América, sustentadas en la concertación social y en la participación política, las que hicieron impracticables los programas de estabilización económica de diferentes gobiernos durante los años ‘50 y ‘60 del siglo pasado. En efecto, en aquel período fueron múltiples e infructuosas las tentativas monetaristas por superar las presiones inflacionarias y los déficits crónicos de nuestras economías. Asociado a ello, se constata el debilitamiento o pérdida de legitimidad del sistema de partidos políticos, como consecuencia de la pérdida de racionalidad experimentada por el modelo de desarrollo seguido.

De este modo, el nuevo ordenamiento constitucional opta por una “democracia protegida”, con suficientes salvaguardias que permitiesen asegurar la continuidad de las instituciones económicas y sociales impuestas, aún una vez abierto el sistema político. Amén del fortalecimiento del derecho a la propiedad privada como valor absoluto, el establecimiento de enclaves autoritarios y la introducción de un sistema electoral binominal, la nueva Constitución buscó bloquear los vasos comunicantes entre el sistema de partidos y demás actores sociales, con el área de decisiones en materias económicas, principalmente. Ello se tradujo en un fortalecimiento de las facultades del Ejecutivo, una estricta limitación a las iniciativas parlamentarias en materia de gasto público, la autonomía del Banco Central, la incompatibilidad entre las funciones sindicales o la dirección de organismos sociales intermedios y la militancia en partidos políticos, en suma, la separación radical entre la vida sindical y asociativa y la esfera política.

El proceso de transición a la democracia y su ulterior consolidación se ha traducido en el levantamiento de numerosos cerrojos a la expresión y representación de las mayorías, que hoy nos encaminan a la elaboración de una nueva Constitución con niveles de participación jamás conocidos en la historia de nuestro país.

Entre las principales reformas a la Constitución de 1980 cabe destacar: el término de los senadores designados, la redefinición del rol del Consejo de Seguridad Nacional, el fin del sistema binominal en

la configuración del Congreso Nacional, la elección directa de Consejeros Regionales y, en el futuro próximo, la elección directa de los Gobernadores Regionales. Como bien nos recuerda la ponencia del profesor Óscar Landerretche, el actual momento constitucional es un momento de más estabilidad y mayor democracia que en los momentos constitucionales que dieron origen a las constituciones de 1833 y 1925.

La reflexión de la profesora Claudia Heiss se enfoca en la creciente pérdida de legitimidad de los sistemas de representación política y el rol que en ello han jugado los más diversos movimientos sociales. Se multiplican los escritos y debates en la disciplina en relación al papel de los movimientos sociales y otras formas de participación no institucionalizada en la deliberación y en la representación política. La ciudadanía, sostiene Heiss, se entiende como un acto que trasciende la sola participación electoral y releva la participación política como un rasgo sustantivo de la democracia representativa. De modo que “las formas de participación, institucionales y no institucionales, directas e indirectas, tienen un papel que cumplir como parte integral del proceso democrático”. Siguiendo a Gabriel Negretto, Heiss estima que las profundas desigualdades sociales, los vetos institucionales de minorías poderosas, y las élites partidarias distanciadas objetiva y subjetivamente del ciudadano común, son los principales desafíos que enfrenta nuestro régimen político en su legitimidad. No es de extrañar, en consecuencia, el nivel de reiteración alcanzado por los derechos económicos, sociales y culturales en los debates constitucionales locales auto convocados durante el año 2016. Por último, sólo una Asamblea Constituyente, concluye Heiss, podrá superar las desigualdades de representación institucional que pesan en especial sobre mujeres y pueblos originarios, y así proyectar una Constitución que represente la voluntad soberana de todos y todas.

La prueba de calidad de la nueva Constitución, sostiene Landerretche, radica en la posibilidad de realizar los ajustes legislativos que permitan superar la herencia autoritaria y, al mismo tiempo, e impulsar reformas con el sustento de mayorías importantes que permitan un avance sólido y seguro, de modo de impedir “reversiones completas a partir de ma-



yorías circunstanciales y precarias”. Los enormes desafíos que el nuevo orden económico constitucional plantean al Estado, tanto para corregir desigualdades extremas como para entregar el mínimo de oportunidades efectivas en la consagración de los derechos fundamentales, exigen un aparato estatal fortalecido y habilitado en el diseño y ejecución de sus funciones redistributivas y reguladoras. Ello significa, continúa Landerretche, estar atento a corregir la incontinencia fiscal, el clientelismo desatado, la falta de transparencia, la partitocracia, la corrupción y también la judicialización de los derechos económicos, sociales y culturales. En suma, se trata de fortalecer un Estado meritocrático, tecnificado y transparente capaz de asegurar, por un lado, un avance gradual y progresivo en la realización de una sociedad democrática de derechos y, por otro, solvencia técnica en la regulación de los mercados y en la coordinación del desarrollo económico y social que Chile requiere. Ello no significa aspirar a un Estado centralizador, sino a un Estado animado por el respeto a los legítimos espacios de los órganos intermedios y opuesto a “las formas de centralización, de burocratización, de asistencialismo, de presencia injustificada y excesiva del Estado y del aparato público”.

Finalmente, el debate planteado por Eugenio Rivera apunta a la definición de los límites a la autonomía del Banco Central en un Estado democrático. Vincula la figura del ente emisor como institución autónoma con las tesis neoliberales, caracterizadas por una profunda desconfianza hacia las instituciones democrático - representativas. Asimismo, destaca la falta de consensos entre los especialistas sobre la contribución de los bancos centrales independientes a la estabilización de los precios. Es éste y la estabilidad financiera de la economía, el principal objetivo asociado a la independencia ins-

trumental del Banco Central. Éste debe procurar armonizar su contribución al desarrollo de las políticas económicas gubernamentales, con una estricta independencia respecto de los intereses privados, como de los gobiernos. La permanencia durante periodos intergubernamentales de sus directivos, la existencia de normas estrictas en materia de transparencia y rendición de cuentas sustentan asimismo su credibilidad institucional, cual es en definitiva el fundamento presumible de su efectividad. Rivera en su exposición aborda la experiencia comparada a nivel internacional sobre fines y límites de esta institución económica y describe los más recientes aportes en la literatura especializada sobre la efectividad de la misma. La principal distinción abordada es aquella que distingue entre autonomía instrumental y autonomía de objetivos de los bancos centrales, lo cual tiene una relevancia fundamental desde el punto de vista de la teoría democrática. La autonomía instrumental dice relación con la “definición de los valores del conjunto de instrumentos necesarios para alcanzar el objetivo de política económica”, mientras que, bajo la figura de la autonomía de objetivos, sería atribución del Banco Central la definición de una meta de inflación por alcanzar. En este sentido, la figura del Banco Central de Chile, conforme a su definición constitucional, se distancia claramente, según sostiene Rivera, del Banco de Inglaterra como de la Reserva Federal de Estados Unidos de América. En ambos casos, a diferencia del Banco Central de Chile, es materia de la esfera política, esto es, de los representantes elegidos por el pueblo, la definición de los objetivos del instituto emisor.

Gustavo Rayo¹

¹ Administrador Público de la Universidad de Chile y Doctor en Estudios Políticos por la Universidad de Grenoble (Francia). Director Escuela de Ciencia Política y Administración Pública Universidad de Talca.



Capítulo 1: Déficit democrático y problema constitucional en Chile

Claudia Heiss¹

Introducción

Con la reforma constitucional de 2005, el Presidente Ricardo Lagos esperaba poner fin a los cuestionamientos a la Carta Fundamental de 1980 y establecer un piso común para la convivencia política en Chile, luego de una larga historia de reformas propias de la transición a la democracia desde la dictadura militar. Esa aspiración chocó de frente con la realidad de que ni la discusión ni las demandas de cambio cesaron. El número de proyectos y mociones de reforma constitucional aumentó exponencialmente a partir de ese año (Fuentes, 2011), así como los seminarios organizados por universidades y centros de pensamiento, artículos y libros dedicados al debate constitucional. Un punto álgido en esta discusión se dio en torno al programa de gobierno de la Nueva Mayoría para 2014-2018 y especialmente a partir del “proceso constituyente” anunciado en octubre de 2015 por la Presidenta Michelle Bachelet, que llevó a más de 200 mil personas a discutir principios y valores, deberes y derechos e instituciones constitucionales en una serie de diálogos ciudadanos semi-estructurados de la llamada “etapa participativa” de este proceso.

La discusión sobre si existe en Chile un “momento constituyente”, aquel episodio excepcional en que la soberanía popular remece los cimientos mismos de los acuerdos políticos fundamentales (Ackerman, 1991), confronta hoy a distintos sectores políticos. También hay dudas sobre si está, efectivamente, en curso algo así como un “proceso constituyente” en el país. Sin embargo, parece clara la existencia de un problema constitucional. La reacción política frente a los cuestionamientos a la Carta Fundamental va desde quienes proponen una Asamblea Constituyente que parta desde cero o desde la Constitución de 1925 para eludir la herencia dictatorial,

hasta propuestas de “perfeccionar” la constitución vigente².

La persistencia del problema constitucional indica que la Constitución, a pesar de sus numerosas enmiendas, no cumple de manera apropiada su función de pacto fundante de la comunidad política y de norma suprema que establece reglas del juego democrático aceptables para todos los actores. La primera cuestión entonces es determinar qué función debería cumplir el orden constitucional. En otras palabras, ¿qué es y para qué sirve una Constitución?

Ferdinand Lasalle respondió a esta pregunta en un discurso pronunciado en Berlín en 1862 señalando que la Constitución es al mismo tiempo “la suma de los factores reales de poder que rigen en un país” y una “hoja de papel” que da forma jurídica a esas relaciones de poder, transformándolas en Derecho (Lasalle, 1994, pp. 14-15). Carlos Nino, por otro lado, tomó del creador de la Constitución argentina de 1853, Juan Bautista Alberdi, la noción de la constitución como una “carta de navegación” para guiar los destinos del país (Nino, 2013, p. 1). Según Lasalle, la constitución refleja una correlación de fuerzas existente en la sociedad; según Alberdi, establece un horizonte normativo, aquello que la co-

1 Doctora en Ciencias Políticas, Académica del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile e Investigadora del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social COES.

2 “Hay razones para pensar que incluso en la derecha soplan vientos de cambio constitucional. Si bien Chile Vamos se opuso al proyecto de reforma del capítulo XV, lo hizo alegando que ese proyecto no ponía ‘contenidos’ sobre la mesa y recordando, también, que a mediados de 2016 esa coalición había presentado al país y al gobierno una lista de 80 reformas constitucionales encaminadas a perfeccionar nuestro sistema político”. Mac-Clure (2017) p. 312.



unidad política desearía ver en sus instituciones y hacia donde quisiera avanzar.

En el sentido mínimo sugerido por Lasalle, la Constitución puede ser cualquier forma de organizar el poder político y la relación entre el Estado y los individuos, reflejando una correlación real de fuerzas. En su sentido pleno, en cambio, solo es constitucional un marco que garantiza el respeto de derechos fundamentales y que asegura la separación de poderes. Es lo que, aunando términos que a menudo se consideran en tensión, se entiende por democracia liberal o constitucional (Nino, 2013, p. 4).

Desde la perspectiva del pensamiento liberal, el constitucionalismo limita el poder político para preservar la autonomía individual y los grandes acuerdos sociales, de la injerencia del Estado y de mayorías circunstanciales. El fundamento democrático del constitucionalismo, por otro lado, apunta a la participación de los gobernados en definir su forma política. En este caso, se trata de someter el poder público a la voluntad del pueblo, de hacer posible la soberanía popular. La Constitución al mismo tiempo limita y hace posible la expresión democrática del poder.

La noción democrática del constitucionalismo ha llevado a Andreas Kalyvas a enfatizar la importancia de la dimensión semántica que encierra la idea de “co-instituir”. Para Kalyvas la Constitución es una construcción política humana que busca auto-instituir la sociedad; es el intento de “organizar libre y conscientemente la forma política de una existencia colectiva” (Kalyvas, 2005, p. 101). Creada por quienes se verán regidos por ella, la función primordial de la constitución es constituir a un determinado grupo como una comunidad política sobre bases que sean aceptables para todos, que puedan ser reconocidas como justas y que generen iguales oportunidades para que la voz de todos y todas sea escuchada y atendida en la esfera pública.

Eso no ocurre hoy en Chile. En lugar de generar los canales institucionales para la expresión de la soberanía popular —la dimensión democrática—, o incluso de limitar el poder del gobierno sobre los individuos —la dimensión liberal—, la Constitución de 1980 limita el poder de los individuos so-

bre el gobierno y sobre la esfera pública. No es una base de convivencia ni democrática ni liberal, en sentido estricto. Es, en cambio, la consagración de una serie de puntos de veto diseñados para impedir que las preferencias de la mayoría se transformen en políticas públicas, como ocurriría en un proceso democrático normal.

Los mecanismos supramayoritarios de nuestro ordenamiento constitucional no están diseñados para proteger una definición básica co-instituida, como sugiere Kalyvas, y como supone el modelo de constitucionalismo “dual” desarrollado por Bruce Ackerman; están allí para impedir la expresión de la voluntad democrática. El dualismo, que distingue entre política ordinaria y política constitucional, parte de la base de una definición compartida, como la que existía en Chile antes del golpe de 1973. Las instituciones reflejaban, entonces, consensos contruidos a través de un lento proceso político. La Constitución de 1925, a pesar de su origen autoritario, había logrado ser “apropiada” por la ciudadanía (Atria, 2013; Valdivia, 2010).

Como señala Ackerman, la defensa liberal de derechos sólo se justifica sobre la base de una construcción política democrática. “Para el dualista, la protección judicial de derechos depende de una afirmación democrática previa en el carril de la elaboración de la ley superior. En este sentido, la constitución del dualista es primero democrática, y segundo, protectora de derechos” (Ackerman, 1991, p. 13, traducción propia). Así, a la ilegitimidad de origen del texto constitucional se añade una dimensión de “poder neutralizador” de la voluntad ciudadana, establecido para mantener un orden cosas impuesto por la fuerza (Atria, 2013).

En su origen, la Constitución de 1980 es el producto de la elaboración de una comisión designada y controlada en su funcionamiento por una junta militar que se auto-arrogó la potestad constituyente en reemplazo del principio democrático y republicano de soberanía popular (Cristi y Ruiz-Tagle, 2006). La Constitución promulgada en agosto de 1980 como Decreto Ley No. 3.464, señalaba:

“La Junta de Gobierno de la República de Chile, en ejercicio de la potestad constituyente, ha acordado aprobar como nueva Constitución Política



de la República de Chile, sujeta a ratificación por plebiscito, el siguiente Decreto Ley: Constitución Política de la República de Chile” (Constitución de la República de Chile, texto original).

Ese texto, elaborado por una comisión designada por un dictador, fue refrendado en un plebiscito fraudulento el 11 de septiembre de 1980. El plebiscito arrojó cifras oficiales de un 67% de apoyo y un 30% de rechazo a la Constitución. Las numerosas y flagrantes irregularidades de ese plebiscito, realizado en un contexto de ausencia de las más mínimas libertades políticas, se encuentran ampliamente documentadas (Fuentes, 2013).

A continuación, quiero proponer que el Chile actual enfrenta al menos tres desafíos para la construcción de un sistema constitucional que se corresponda con los planteamientos normativos que debieran servir de fundamento a un constitucionalismo democrático. Primero, un cambio generalizado en la relación entre representantes y representados, y en las expectativas de participación e incidencia política de las personas; segundo, una historia política de exclusión crecientemente desafiada pero cuya superación a través del proceso político fue interrumpida por el golpe de 1973. Y tercero, la anomalía de los enclaves de la dictadura que impiden dar curso normal a los desafíos mencionados a través de un proceso político democrático, porque generan diques de contención, camisas de fuerza institucionales, que impiden la expresión de la voluntad popular. El más importante de esos enclaves es la Constitución de 1980.

Crisis de representación y teoría democrática

En 1999 el movimiento anti-globalización irrumpió en la escena pública cuando las protestas de Seattle obligaron a suspender la cumbre de ministros de la Organización Mundial del Comercio. La movilización, repelida por la policía con gas lacrimógeno y balas de goma, convocó a una diversidad de agendas: sindicatos temerosos de la competencia extranjera, ambientalistas, activistas de los derechos laborales y sectores políticos descontentos con el capitalismo mundial. Una década más tarde, la revista *Time* declaró personaje del año al “manifestante”.

En diciembre de 2010, un vendedor ambulante que se incineró en Túnez, una elección fraudulenta en Egipto, la crisis de Wall Street, el descontento con la política en España, y otras tantas críticas a los sistemas políticos y económicos en Londres, Atenas, Tel Aviv, Estambul, Chile, México, India, Rusia y un largo etcétera, dieron muestras de desborde de los canales institucionales de representación política a nivel global.

Estos desafíos desde la sociedad civil a los modelos político-institucionales de la democracia representativa han generado una importante reflexión en la teoría política sobre el papel de los movimientos sociales y otras formas de participación no institucionalizada en la deliberación y en la representación política. La teoría democrática ha prestado una atención creciente al problema de la representación, motivada por un escenario donde la dimensión electoral compite con mecanismos informales y contenciosos de expresión y participación política. También ha incidido en esta discusión el intento de buscar mecanismos más justos para la representación electoral de grupos tradicionalmente excluidos, como mujeres y minorías. A partir de estos debates ha emergido una nueva conceptualización de la ciudadanía democrática como aquella capaz de combinar los principios de deliberación, participación y representación política (Urbinati y Warren 2008, p. 388).

La teoría política parece encaminada a dejar atrás modelos que contraponían los canales de representación política a otras formas de formulación de demandas sociales consideradas antes como una enfermedad del sistema y una amenaza a las instituciones. La ciudadanía se entiende, crecientemente, como mucho más que la participación electoral, y la participación política, como un rasgo fundamental de la democracia representativa.

Para Rousseau, la representación política era una forma de enajenación de la soberanía en una voluntad particular. En los albores de este invento que fue el gobierno representativo, el ginebrino apuntó sus dardos contra los ingleses, y especialmente contra el sistema propuesto por John Locke, al afirmar que la soberanía no puede ser representada (*Contrato Social*, Libro II). La crítica reciente al sistema



representativo descansa, en parte, en un argumento cercano al de Rousseau. La representación es percibida como un mecanismo que distancia al gobernante del ciudadano común. La elección de representantes es, en efecto, un mecanismo asociado a la forma aristocrática de gobierno, mientras que la forma democrática se identifica con el sorteo, el mecanismo preferido por la democracia ateniense para la designación de cargos públicos (Manin, 1996). En síntesis, buena parte de la teoría de la democracia ha criticado la idea de representación política como una forma de instaurar gobiernos de élites sobre ciudadanos, desplazando al pueblo de la toma de decisiones.

Entre las visiones críticas de la representación política ha sido especialmente relevante aquella que contrapone representación a participación. Mientras la primera se asociaría a la visión liberal, la segunda estaría vinculada a una concepción “fuerte” o “densa” de democracia, más cercana a la democracia directa. Desarrollos recientes de la teoría democrática, sin embargo, crecientemente cuestionan esta dicotomía.

La reflexión de la teoría democrática sobre la representación política ha sido fuertemente influenciada por el trabajo de Hanna Pitkin, quien hace más de 40 años distinguió las complejidades de ese concepto al señalar que la representación no se agota en la autorización formal ni en la representación de ideas e intereses, sino que tiene también una dimensión descriptiva (“parecerse” a la sociedad) y simbólica (interpretarla subjetivamente). A partir del trabajo de Pitkin sobre las múltiples dimensiones de la representación, nuevas concepciones buscan reivindicar una lectura democrática de esta noción, ya no como una forma de desmovilizar al pueblo sino como mecanismo de inclusión en la esfera pública.

La representación no es, desde esta perspectiva, una desafortunada realidad con la que hay que contentarse porque la más robusta democracia directa parece impracticable en sociedades modernas. Su reivindicación sostiene, en cambio, que la representación es clave para constituir la práctica democrática, porque al mismo tiempo separa y conecta al representante con el representado (Plotke, 1997).

El llamado a superar la dicotomía representación-participación sostiene que en las democracias contemporáneas la participación es un componente indispensable de la representación. Lo contrario de la representación no es la participación, sino la exclusión. Un sistema que no incorpora a segmentos de la población en sus órganos representativos no es verdaderamente representativo. Lo contrario de la participación, por otro lado, no es la representación sino la abstención. Representación y participación van de la mano y son lo que permite que se forme una opinión pública y que ésta tenga incidencia en la toma de decisiones (Urbinati y Warren, 2008; Plotke, 1997).

La relación entre representante y representado se encuentra en tensión en un mundo cada vez más horizontal y donde el mandato no entrega, como en el pasado, el alto nivel de autonomía que solía estar rodeado de reverencia por el representante. En lugar de que la observación *rousseauumiana* de que la voluntad general no es representable nos lleve a descartar la representación, la invitación de los autores que rescatan este concepto parece apuntar a verlo bajo un nuevo prisma.

Si la representación como mecanismo es incapaz de reemplazar por completo al representado en la esfera pública, el representante debe tomar con humildad su papel, así como el representado no puede considerar cumplida su función política solo con el sufragio. Dado que el o la representante no puede sustituir al soberano, el proceso de formación de la ley por parte de parlamentarios que se supone representan a la ciudadanía requiere un esfuerzo de recrear esa soberanía que excede, con mucho, la autorización electoral. Para que la formación de la ley sea representativa, y por tanto legítima, es necesario recrear en su discusión la voluntad popular a través de un proceso reflexivo y un intercambio permanente entre sociedad civil e instituciones, entre representantes y representados. En ese proceso, las formas de participación, institucionales y no institucionales, directas e indirectas, tienen un papel que cumplir como parte integral del proceso democrático. Ese nexo permanente es la única forma de asegurar la legitimidad de la decisión política (Urbinati, 2006, p. 19).



Los cuestionamientos a las instituciones políticas en Chile, que en años recientes han adquirido dimensiones alarmantes para la legitimidad y estabilidad del sistema político, tienen sin duda relación con esta nueva concepción de la representación política. Junto con insertar la discusión nacional en este marco global, es necesario sin embargo señalar que el país tiene al menos dos aristas adicionales que considerar para enfrentar la actual crisis de representación: su legado histórico-institucional de largo plazo y los recientes enclaves de la dictadura militar.

El peso de una historia de exclusión

Si bien la literatura con frecuencia ha considerado como una fortaleza del sistema político chileno su temprana institucionalización estatal, esa realidad vino acompañada también de un modelo autoritario que excluyó a amplios sectores políticos y sociales de la toma de decisiones. Chile estuvo entre los últimos países de América Latina en incorporar el voto femenino, y la cohesión de las élites liberales y conservadoras no generó la fragmentación social y económica que, según Aníbal Pinto, ayudó en otros contextos a rebarajar el naípe del poder, facilitando el ingreso de nuevos actores políticos (Pinto, 1959).

A la mirada “candorosa” de nuestra historiografía sobre la temprana estabilidad política del país se superpone una historia de fuerte presencia militar y poderes ejecutivos carentes de contrapesos institucionales en la vida política, desde el nacimiento de la República. “La extensión de las guerras de Independencia al sur de Chile durante los años de 1820 profundizó el protagonismo militar y dificultó la aparición de una clase política civil que fuera alternativa a los destacados jefes castrenses” (Valdivia, 2010, pp. 132-3).

El triunfo conservador sobre los liberales en la batalla de Lircay, plasmado en la Constitución autoritaria de 1833, consagró una visión centrada en el orden y el control social, donde el poder Ejecutivo tenía clara preeminencia sobre el Congreso y amplios poderes unilaterales para declarar estados de emergencia, incluido el estado de sitio (Valdivia, 2010; Loveman, 1993).

Las luchas políticas del siglo XIX eran, en el país, conflictos entre facciones de la oligarquía vinculadas por lazos de parentesco y con intereses económicos convergentes. Tras de la Guerra Civil de 1891, la clase dominante no volvió a tener grandes fracturas, y los emergentes partidos que representaban a la clase media, a los artesanos o a los trabajadores, como los partidos Radical y Demócrata, no tuvieron una influencia decisiva hasta 1920. A partir de ese año, que marca la irrupción de la política de masas en Chile, la clase alta pierde poder. Sin embargo, no alcanza a ser reemplazada como grupo dominante en las decisiones políticas (Pinto 1959, p. 134).

A partir de una historia de exclusión social y unidad de sus élites, Chile ha tenido una dificultad para canalizar el conflicto social que se traduce en episodios esporádicos de insurrecciones violentas y represión, desde las guerras civiles del siglo XIX —hay que recordar que todas las elecciones de la república autoritaria se realizaron bajo estado de sitio—, hasta los enfrentamientos callejeros del siglo XX por el precio del transporte público o por protestas laborales.

Tareas pendientes de la democratización

La desigualdad social, el veto institucional de minorías poderosas y una élite partidaria alejada del ciudadano común son, para Gabriel Negretto, los principales desafíos que enfrenta el Chile actual, especialmente en lo que concierne a su problema constitucional. El dilema, plantea este autor, es cómo lograr reformas profundas, con una participación ciudadana indispensable para su legitimidad, y sin que ello implique un quiebre radical con la legalidad (Negretto, 2015).

La crisis de legitimidad que afecta hoy a las instituciones políticas, especialmente a los partidos y el Congreso, está directamente relacionada con el cuestionamiento global a la democracia representativa, sumada a una historia de exclusión social y, muy especialmente, a las particularidades de la transición a la democracia.



El diagnóstico de Gabriel Negretto obedece a un conjunto de trabas al proceso político democrático que han hecho de la democracia chilena una democracia incompleta. La presencia de importantes enclaves, en la forma de vetos institucionales, está directamente relacionada con la sensación de irrelevancia de la participación política, con la percepción de un sistema económico plagado de “abusos” y donde el ciudadano está desprotegido.

Recuperar un proceso político democrático donde las preferencias se traduzcan en políticas públicas y donde la participación ciudadana tenga un correlato institucional parte por destrabar la herencia de la dictadura y generar una nueva constitución democrática. La idea de que la transición chilena obedece a un pacto legítimo digno de ser defendido institucionalmente está en la raíz de la incomprensión de buena parte de nuestras élites políticas respecto del problema constitucional.

Como señalara Felipe Agüero en una carta a la prensa de 1998, la transición chilena no fue, como la española, pactada. En España el pacto del postfranquismo se plasmó en una nueva constitución democrática. “En perspectiva comparada, y en sentido estricto, es inapropiada la referencia a nuestra transición como pactada. Es justamente lo que está pendiente para completar la democratización de nuestro régimen: una Constitución que exprese efectivamente el consenso, mediante el pacto, la negociación y la transacción de todos los sectores de la vida política nacional.” (Agüero, 1998)

Como se ha indicado, la Constitución de 1980 tiene dos problemas que no se pueden solucionar desde su propia institucionalidad: su ilegitimidad de origen y su incapacidad para permitir el normal funcionamiento de la democracia, lo que se traduce en una fuente de ilegitimidad de ejercicio. El cuestionamiento a la legitimidad de origen tiene que ver especialmente con la dimensión simbólica que cumplen las constituciones, en tanto pacto fundante de una comunidad política.

Pensar que las normas de convivencia política y distribución de poder establecidas por un decreto de la Junta Militar determinan quiénes somos políticamente los chilenos es, por cierto, una razón

poderosa para querer cambiar la constitución. Sin embargo, no parece ser una razón suficiente. El cuestionamiento a la legitimidad de origen se ha esgrimido respecto de las principales constituciones anteriores del país: las de 1833 y 1925, ambas elaboradas en un contexto de confrontación política por el bando vencedor, con apoyo de las Fuerzas Armadas y sin participación popular (Valdivia, 2010).

A pesar de esta circunstancia, la Constitución de 1980 tiene, respecto de su vinculación con la voluntad popular, una característica que la diferencia de las anteriores: su cualidad neutralizadora de la voluntad popular a través de mecanismos diseñados expresamente para dar poder de veto a los herederos políticos de quienes la crearon. La ilegitimidad de origen de la Constitución de 1980 es más difícil de combatir por la vía de interpretaciones y adaptaciones que la acerquen a la ciudadanía que las cartas anteriores.

Aún con las numerosas modificaciones que ha sufrido la Constitución de 1980, la demanda por cambio constitucional no ha desaparecido. Por el contrario, la aprobación de las reformas de 2005 generó un notorio aumento de las mociones de reforma constitucional presentadas en el Congreso. Si muchos, incluido el Presidente Ricardo Lagos en ese momento, pensaron que el 2005 marcaba el fin del problema constitucional en Chile, la realidad política demostró lo contrario. El quiebre con las conquistas sociales y los consensos políticos alcanzados paso a paso por la Constitución de 1925 no ha podido ser superado, a pesar de las numerosas y relevantes reformas a la Carta de 1980.

En su dimensión social y económica, la Constitución de 1925 permitió, a través de la negociación política y en procesos que concitaron amplio acuerdo entre distintos sectores, modificaciones legales que hicieron posible la Reforma Agraria a partir del gobierno de Jorge Alessandri, el “estatuto de garantías” de 1971, o la nacionalización del cobre. Reformas de esta envergadura son justamente lo que la Constitución de 1980 se propuso impedir.

La primacía del derecho de propiedad en la Constitución por sobre cualquier otro —a la educación, a la salud o al uso del agua, por ejemplo— da cuenta del carácter neoliberal y autoritario de una Consti-



tución inspirada en Friedrich Hayek y Carl Schmitt (Ruiz-Tagle y Cristi, 2006, p. 128). Por otro lado, la sistematización de las discusiones de los Encuentros Locales Auto-convocados a lo largo del país, parte del debate constitucional convocado por el gobierno de Michelle Bachelet, mostró una abrumadora tendencia a mencionar temas económico-sociales —salud, educación, vivienda y previsión social— como derechos que deben estar consagrados en la Constitución.

La concepción de ciudadanía prevalente en la sociedad chilena parece dissociada de la actual institucionalidad. Las condiciones materiales de vida son percibidas como derechos habilitantes de otros derechos. Los derechos económicos y sociales son vistos como parte esencial de la pertenencia a una comunidad política, con lo que ello implica en términos de derechos y también de deberes o responsabilidad hacia los conciudadanos. La definición de ciudadanía en términos de derechos civiles, políticos y sociales desarrollada en 1950 por Thomas H. Marshall es, sin embargo, desestimada por la visión neoliberal que inspira a la Constitución de 1980.

La discusión sobre derechos sociales y desigualdad no es ajena al tema de la distribución de poder que realiza una constitución, porque existe una correlación entre desigualdad económica, social y cultural y desigualdad política (Lovera, 2010). Los derechos establecidos en una constitución —la llamada sección dogmática— no son independientes de la distribución de poder establecida en esa carta, la sección orgánica.

En el contexto del debate sobre la ilegitimidad de origen y las falencias de la constitución chilena de 1980, la pregunta crucial es cómo romper con una organización del poder que ha sido históricamente excluyente y que no ayuda hoy a reducir la desigualdad socioeconómica.

Sin desconocer las dificultades que plantea la judicialización de derechos económicos y sociales, es posible que en la práctica la justicia juegue un papel positivo en su defensa. Sobre todo, los jueces pueden contribuir a instaurar un debate que involucre a los demás poderes del Estado y que lleve a una mayor inclusión. Sin embargo, para que un proyec-

to redistributivo afecte la desigualdad se necesita un cambio de reglas del juego que empareje la cancha tanto a nivel de las relaciones económicas, sociales y culturales, como de la distribución institucional del poder político.

Conclusiones

Las demandas por cambio constitucional se relacionan con un debate pendiente en la sociedad chilena sobre la desigualdad no sólo socioeconómica, sino en la distribución del poder político, sobre el papel del Estado en la economía y sobre el derecho a ciertas garantías sociales en materias como salud, educación, vivienda y previsión, como parte de una concepción social de la ciudadanía. Este debate se ha visto reflejado en los contenidos de la fase llamada “participativa” del debate constitucional propiciado por el gobierno, y también en múltiples expresiones de distanciamiento entre instituciones políticas y sociedad civil.

La sociedad chilena sufre un déficit democrático que se explica, al menos en parte, por la permanencia de instituciones diseñadas para dar la espalda a las preferencias políticas de la mayoría y consagrar el poder de veto de los herederos ideológicos de la dictadura militar. La más importante de esas instituciones es la Constitución de 1980.

Quienes sostienen que la carta fundamental debe ser reemplazada por un pacto político democrático concuerdan en que ello no es posible de acuerdo con las reglas institucionales vigentes, diseñadas para su preservación. El desafío entonces es encontrar un mecanismo que permita un acuerdo amplio y plural, donde pueda participar el conjunto de la sociedad chilena en un marco de deliberación democrática.

El mecanismo representativo de una Asamblea Constituyente sería, a mi juicio, la forma democrática de expresar la voluntad ciudadana en la creación de una nueva carta fundamental que restaure los valores sociales y democráticos de una tradición constitucional interrumpida por el golpe de 1973.

La democracia representativa requiere, como sostiene Nadia Urbinati, la participación de los repre-



sentados en el sistema político. En democracia, señala, la ciudadanía es superior a todas las demás identidades porque se vincula a la libertad política. La presencia de sectores subrepresentados, como mujeres y pueblos originarios, no es, por lo tanto, puramente instrumental, sino un asunto de libertad política. Supone un valor de la representación que no se reduce a intereses. Significa estar en el juego y jugarlo como ciudadanos iguales en poder (Urbinati, 2012, p. 475).

Lo que es cierto para la representación política normal lo es, con mayor razón, respecto de la representación en el momento fundacional del sistema político. Si la legitimidad de una nueva Constitución ha de estar basada en la participación ciudadana, esa participación deberá necesariamente ser representativa. La participación no representativa es incompatible con

una toma de decisiones democrática, ya que está sujeta a asimetrías de poder o de talento incompatibles con la igualdad política. Por eso una Asamblea Constituyente que represente la voluntad soberana de todas y todos los chilenos debe superar la exclusión de segmentos que hoy se encuentran groseramente subrepresentados, como mujeres y pueblos originarios.

La Constitución de 1980 refleja, es cierto, una correlación de poder, como señalaba Lasalle. Pero esa correlación está congelada en el tiempo. Las instituciones heredadas de la dictadura no pueden generar estabilidad si no se ajustan a nuevas realidades sociales. Un cambio constitucional democrático podría contribuir a hacer esas relaciones de poder más acordes a la realidad actual y, al mismo tiempo, más equitativas, acercando la visión realista y mínima de Lasalle a la propuesta normativa de Alberdi.

Bibliografía

- Ackerman, B. (1991). *We the People: Vol I, Foundations*. Cambridge MA: Belknap Press.
- Agüero, F. (1998). “¿Transición pactada?” *Diario El Mercurio*, 20 noviembre 1998, p. A2.
- Atria, F. (2013). *La Constitución tramposa*. Santiago de Chile: LOM.
- Cristi, R. y Ruiz-Tagle, P. (2006). *La República en Chile: Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano*. Santiago de Chile, LOM.
- Fuentes, C. (2011). “A Matter of the Few: Dynamics of Constitutional Change in Chile, 1990 - 2010”. *Texas Law Review*, Vol. 89-7, June 2011, pp. 1741-1775.
- Fuentes, C. (2013). *El fraude*. Santiago de Chile: Huebers.
- Kalyvas, A. (2005). “Soberanía popular, democracia y el poder constituyente”. *Política y gobierno*. 12:1, pp. 91-124.
- Lasalle, F. (1994). *¿Qué es una constitución?* Bogotá, Colombia: Panamericana editorial.
- Loveman, B. (1993). *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*. University of Pittsburgh Press.
- Lovera, D. (2010). “Derechos sociales en la Constitución del 80 (y de 1989 y de 2005)”, en Fuentes, C. (Ed.), *En nombre del pueblo: debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago de Chile: UDP - Heinrich Böll Stiftung, pp. 217-243.
- Mac-Clure, L. (2017). “La academia y el futuro del cambio constitucional: reflexiones en clave democrática (reseña)”. *Estudios Públicos* 146 (Otoño), pp. 311-332.
- Manin, B. (1996). *Principes du Gouvernement Représentatif*. Paris, Francia: Flammarion.
- Negretto, G. (2015). “Procesos constituyentes y refundación democrática. El caso de Chile en perspectiva comparada”. *Revista de Ciencia Política*, 35:1, pp. 201-215.
- Nino, C. (2013, 4º reimpresión). *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- Pinto, A. (1959). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Plotke, D. (1997). “Representation is Democracy”. *Constellations*, 4:1, pp. 19-34.
- Rousseau, J. J. (1987). “On the Social Contract” en *The Basic Political Writings*. Cambridge: Hackett Publishing Company.
- Urbinati, N. (2006). “Political Representation as a Democratic Process”. *Redescriptions: Yearbook of Political Thought and Conceptual History*, 10: pp. 18-40.
- Urbinati, N. (2012). “Why parity is a better goal than quotas”. *International Constitutionalism* 10: 2, pp. 465-476.
- Urbinati, N. y Warren M. E. (2008). “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”. *Annual Review of Political Science*, 11: pp. 387-412.
- Valdivia, V. (2010). “Estabilidad y constitucionalismo: las sombras de la excepcionalidad chilena”, en Fuentes, C. (Ed.), *En nombre del pueblo: debate sobre el cambio constitucional en Chile*. Santiago de Chile: UDP - Heinrich Böll Stiftung, pp. 131-154.



Capítulo 2: Orden económico y nueva constitución

Oscar Landerretche Gacitúa¹

El contexto del debate constitucional en Chile hoy

El debate constitucional actual tiende a ser interpretado por sectores económicamente neoliberales y partidarios de un Estado mínimo, como el resultado de una mezcla de izquierdismo anacrónico, voluntarismo político y desprolijidad de la Nueva Mayoría y sus líderes. En esta interpretación, la desaceleración del ritmo de crecimiento tendencial y el círculo vicioso de desconfianza, los problemas fiscales y la efervescencia social registrada en los últimos años se concibe, fundamentalmente, como el resultado de una insatisfactoria conducción gubernamental. Tal interpretación soslaya fenómenos particularmente relevantes, algunos de los cuales se manifestaron con mucha fuerza inmediatamente antes de que comenzara el actual gobierno, mientras otros estaban ocurriendo desde hace muchos años, pero se hicieron públicos y notorios más recientemente.

Chile, antes de la crisis asiática de 1997-1998, era un país en el cual los sectores económicos social y políticamente más poderosos se sentían cómodos (o acomodados), e importantes sectores ascendentes se sentían exitosos y optimistas. El crecimiento de la economía chilena había logrado duplicar el PIB por habitante entre 1986 y 1998, lo que implicaba que, aun sin mejoramientos (o empeoramientos) significativos en la distribución del ingreso, y como la carga tributaria tampoco había variado, todos los sectores habían duplicado sus ingresos primarios en promedio.

Sin embargo, otros sectores de capas medias menos favorecidas se sentían vulnerables e incómodos, y la mayoría de la población estaba muy lejos de lo prometido por el sistema, en materia de consumo y oportunidades efectivas. Estaban saliendo de la pobreza, pero seguían siendo vulnerables y, a medida que

avanzaba la transición, se iban tornando más impacientes. Ello se manifestó, inmediatamente antes de que impactara la crisis asiática, en el inicio de un debate entre “autocomplacientes” y “autoflagelantes”, que generó un fuerte debate al interior de la coalición gobernante, la Concertación de Partidos por la Democracia, debate que inauguró un alineamiento que subsiste y se ha profundizado hasta hoy en día.

La seguidilla de escándalos desplegada en los últimos años, situaciones en las que aparecen vinculados empresarios, políticos, sacerdotes, pastores, familiares de personajes públicos, dirigentes deportivos, personajes de la farándula mediática, controladores de instituciones de establecimientos de educación superior, funcionarios civiles y uniformados, intensificó el malestar de los sectores menos satisfechos con el orden de cosas y redujo, al mismo tiempo, la capacidad de las élites para conducir el proceso de canalización y solución de los problemas planteados. Para decirlo de manera resumida: las autoridades perdieron parte de su autoridad y las personas se volvieron más críticas y desconfiadas.

A ello se agrega una pérdida de dinamismo tendencial de la economía², que parece más duradera que la de episodios anteriores, sobre todo por el contexto internacional de crisis persistente en que ella se da y porque el país no parece haber construido las nuevas ventajas comparativas, más bien sociales que naturales, que se requerirían para no estancarse en

1 Doctor en Economía Política (Oxford), Académico del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile, Profesor Conferenciante de la Facultad de Economía y Negocios (FEN) de la Universidad de Talca y Profesor del MBA del Dpto. de Ingeniería Comercial de la UTFSM.

2 De acuerdo a las proyecciones del Banco Central de Chile para 2016 (Banco Central de Chile, 2016), en este año se completará un cuatrienio con el más bajo crecimiento per cápita del PIB desde el que se inició con la crisis asiática, registrándose una tasa anual promedio de 1,6%.



una situación de ingresos medios, es decir, en una “trampa del ingreso medio”, en la que parecen caer los países que ni generan ni aprovechan adecuadamente los talentos innovadores, la infraestructura avanzada que su adecuado despliegue requiere y las “externalidades de redes del conocimiento”, generadas por la diversificación productiva (Agénor y Canuto, 2012; Gill y Kharas, 2007).

Los mismos sectores más conservadores, que soslayan los desafíos económicos y sociales mencionados, proponen una Constitución Política del Estado mínima, que no incluya derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, y que permita niveles de desregulación económica hoy inaceptables en todo el mundo. En realidad, plantean retroceder respecto de la reforma constitucional promulgada en 2005 e incluso respecto al reconocimiento constitucional de los tratados internacionales suscritos por Chile incluido en la reforma de 1989, en el inciso segundo del artículo quinto (en adelante denominaremos “la Constitución” a la Constitución Política del Estado).

Se trata de un enfoque equivocado, que se apoya en la visión “neoliberal” y “economicista”, según la cual lo fundamental es evitar que el Estado intervenga en los mercados, para lo cual es necesario asegurar que no se generen las condiciones políticas que permitirían tales intervenciones, excepto aquellas que sean “liberalizadoras” o “desreguladoras”, lo que requirió el establecimiento de “vetos” que protegieran al poder económico vigente, transformándolo en un freno para el desarrollo³, “vetos” que actuaron como “cerrojos” (Zúñiga, Atria, Urquieta y Zapata, 2014),

3 “...países en las primeras etapas del desarrollo persiguen una estrategia basada en inversión, acompañada de empresas antiguas, de gran tamaño y con relaciones de largo plazo, grandes inversiones promedio, pero poca selección. Más cerca de la frontera de la tecnología del mundo, hay un cambio hacia una estrategia basada en innovación, con relaciones de corto plazo, empresas más jóvenes, menos inversión y mejor selección de emprendedores... Las sociedades que no se pueden cambiar de la estrategia de inversión a la estrategia de innovación no convergen hacia la frontera de la tecnología del mundo. La probabilidad de tales trampas de convergencia se incrementa cuando las políticas y las instituciones son endogenizadas, permitiendo a los beneficiarios de las políticas existentes sobornar a los políticos para mantener esas políticas.” (Acemoglu, Aghion, & Zilibotti, 2006) (Traducción del autor)

inicialmente infranqueables, pero que se han ido desmoronando paulatinamente con avances como la eliminación de los senadores designados y, más recientemente, con el fin del sistema “binominal” y otras reformas políticas relacionadas con la búsqueda de una mayor transparencia y una menor influencia del dinero en la política, cuyos efectos prácticos están por verse en los próximos años.

La cuestión, hoy, es cómo avanzar hacia una situación en la que se pueda superar la crisis de representación⁴ que debilita a las instituciones políticas y, con ello, el funcionamiento y las perspectivas de desarrollo económico y social, y cómo hacerlo sin desestabilizar crecientemente la sociedad, la política y la economía del país.

El actual “momento constitucional” (Ackerman, 1991) es un momento caracterizado por más estabilidad y más democracia que en los momentos originarios de las Constituciones de 1833 o 1925, lo que supone una interesante oportunidad para generar condiciones más adecuadas de representación desde el punto de vista de la aceptación de las reglas del juego, lo que podría conducir a la participación de una variedad más amplia de ciudadanos y ciudadanas y, en definitiva, a la elección de mandatarios o representantes más variados y, por lo tanto, socialmente más cercanos a los diferentes sectores de la población.

Sin embargo, debido a que se trata de una coyuntura caracterizada por más estabilidad y una democracia en funcionamiento, en la que no hay ni vencedores ni vencidos de una contienda radical reciente, el proceso constituyente plantea desafíos considerables en materia de discusión, negociación y construcción de acuerdos. Existe la posibilidad de relanzar acuerdos muy amplios que le provean, a una nueva Constitución, el respaldo y la legitimidad necesarias, y que resguarden, adecuadamente y sin incurrir en “vetos” (“cerrojos”) inaceptables, los derechos que deben garantizarse a las minorías, sean ellas parte de tales acuerdos u opositoras a ellos.

4 La crisis de representación puede entenderse como una brecha considerable, o incluso creciente, entre representados y representantes, es decir, entre ciudadanos y políticos, o entre los primeros y los partidos políticos y las formas de hacer política predominantes (Valenzuela, 2011).



El problema es que existen sectores políticamente emergentes que critican duramente la política de los consensos y la “democracia de los acuerdos”, que marcó la transición a la democracia, en parte porque, precisamente, implicó coexistir en buena medida con los “cerrojos” de la “democracia protegida” que la dictadura legó a través de la Constitución, y una gran variedad de leyes. Por cierto, no basta con una reforma constitucional profunda o con una Constitución radicalmente nueva, porque muchos aspectos relevantes del funcionamiento económico y político de la sociedad son materia de ley y deberían ser abordados adecuadamente en ese nivel.

Puede decirse que la prueba de calidad de la nueva Constitución debería ser su capacidad de permitir la profundización de los ajustes legislativos que corrigen la herencia autoritaria, y todo lo demás que sea preciso y sensato corregir, pero de permitirlo con el respaldo de mayorías significativas que permitan avanzar de manera sólida e impidan reversiones completas, a partir de nuevas mayorías circunstanciales y precarias. En otras palabras, la principal manifestación del éxito de una nueva Constitución sería el logro de una nueva situación en que sectores mucho más amplios y variados de la ciudadanía se sintieran adecuadamente representados en el sistema político, pero en el que éste otorgara garantías adecuadas a todos los sectores, asegurando condiciones adecuadas de estabilidad.

Ninguna “aplanadora” es posible o duradera a largo plazo, como lo demuestra el progresivo desprestigio de la “democracia protegida” heredada de la dictadura de Pinochet. El problema es que las “minorías empecinadas pueden ser tan dañinas para la democracia como las mayorías arrolladoras, y eso es lo que pasa hoy en Chile con lo que ha sido llamado ‘la porfía conservadora’ frente al cambio” (Squella, 2015, p. 184).

Derechos fundamentales y modernización del Estado

La inclusión de un bloque de derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales y culturales, y su ratificación expresa y más explícita, implicaría un avance respecto a lo que ya existe en la Constitución desde 1989 en la cual, por tratarse de referencias a

los tratados internacionales suscritos por Chile, se deja abierta la posibilidad de que los estándares que tales tratados incluyen no sean interpretados como normas de rango constitucional.

En efecto, la Constitución establece que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (SEGPRES, 2005, p. Art 5° inciso 2). Quedaría pendiente establecer de manera más clara, en la Constitución misma, las normas y estándares correspondientes a los tratados internacionales suscritos por Chile y avanzar en aquellos aspectos en los que el país considere que puede ir más allá, si los hubiera. Al hacerlo, se integran los derechos individuales y políticos fundamentales, y los derechos económicos, sociales y culturales, lo que supone la indivisibilidad de los derechos humanos (ONU, 1977).

Tanto los derechos individuales y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales se hacen efectivos en la medida de que el Estado es capaz de proveer ciertas prestaciones que involucran recursos fiscales más o menos cuantiosos: “No es así efectivo que exista una diferencia estructural básica de los derechos sociales como derechos prestacionales [...] Todos los derechos son complejos y tienen dimensiones individuales y colectivas, negativas y positivas, de abstención y de prestación” (Nogueira, 2009, p. 155). Todos ellos implican para el Estado “obligaciones de respeto” (por parte del Estado), “obligaciones de protección” (con respecto a amenazas de terceros), “obligaciones de promoción” (tendientes a remover obstáculos existentes) y “obligaciones de garantía o satisfacción” (relacionadas con prestaciones que aseguren ciertos mínimos vitales) (ibídem, pp.161-162), todo lo cual requiere la existencia de un Estado activo, capaz de corregir las desigualdades extremas y establecer las condiciones básicas que garanticen, universalmente, el mínimo de oportunidades efectivas que la sociedad reconoce como fundamentales, lo que implica funciones redistributivas y funciones reguladoras del Estado y no solo garantías formales de derechos individuales y políticos.

Por cierto, para lograrlo de manera sostenible, es fundamental restringir efectivamente la posibilidad



de que se desarrollen deformaciones como las que han existido en el pasado y se presentan aún hoy en día en muchos países: la incontinenencia fiscal, el clientelismo desatado, la falta de transparencia, la “partitocracia” (la conversión del Estado en un botón partidista) y la corrupción, pero también la judicialización de los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, la posibilidad de que una Constitución nueva, sustituya un aspecto significativo del proceso político por la acción de los tribunales de justicia frente a exigencias de privados, sin tener en consideración las prioridades de política pública y las limitaciones presupuestarias o de otro tipo.

El neoliberalismo plantea establecer seguros en contra de tales deformaciones, privatizando y desregulando el máximo posible, lo que implica minimizar el Estado y desproteger a las personas respecto de las amenazas que no provienen del Estado mismo, sino de la propia sociedad y en particular de las fuerzas que operan en los mercados.

La alternativa al neoliberalismo no es ni el “estatismo” ni la “judicialización” de los derechos fundamentales, sino la reforma profunda y sistemática del Estado, y por ello es fundamental una Constitución adecuada y ampliamente respetada, que abra un proceso que no debería detenerse en el “momento constitucional”, porque su realización requiere una variedad de importantes reformas legales simultáneas o posteriores.

Sin un Estado meritocrático, tecnificado y transparente, que aborde de manera eficaz y eficiente las tareas que la sociedad plantea a través de sus procesos políticos, no solo no se podrán asegurar, adecuada y progresivamente, los derechos fundamentales en un sentido integral, sino que no se podrán abordar adecuadamente otras tareas fundamentales, como la regulación de los mercados y el fomento y coordinación del desarrollo económico y social que el país requiere⁵.

5 La Constitución y las leyes que se establezcan en el marco de ella, pueden crear las condiciones que hagan posible que los funcionarios públicos, civiles y militares, actúen de acuerdo al interés común, es decir, que sus agendas particulares estén sintonizadas con el interés común. Un diseño adecuado debería permitir convertir un planteamiento, aparentemente, “utópico” en uno “realista.” (Atria, Larraín, Benavente, Couso, & Joignant, 2013, págs. 36-37)

Se trata de una reforma del Estado que enfrenta dificultades muy serias porque es resistida desde importantes sectores del aparato estatal mismo y desde una variedad de agentes políticos y económicos acostumbrados a aprovechar privilegios e influencias. Son esas resistencias las que deben ser abordadas con decisión por las ciudadanas y ciudadanos, evitando pirotecnias doctrinarias distractoras que solo facilitarán que todo continúe más o menos como hasta ahora.

Existe un amplio rango de posibilidades de acuerdo en torno a una Constitución que garantice los derechos fundamentales concebidos integralmente a partir de mínimos establecidos, pero abiertos a un mejoramiento sistemático. También debiera ser posible generar un amplio acuerdo que genere un sistema político y una administración del Estado más eficaz, eficiente y transparente, que pueda ir evolucionando para enfrentar los desafíos históricos futuros sin caer en situaciones de desestabilización aguda. Sin embargo, tales avances, y especialmente los segundos, serán más difíciles de alcanzar si el proceso constituyente no desafía, de manera importante, a los actores políticos tradicionales.

Habrà que establecer derechos fundamentales cuya realización efectiva será necesariamente progresiva, a través de las leyes y de las políticas públicas que se irán introduciendo o perfeccionando, en conjunto o en el marco de la nueva Constitución, y en la medida en que el país esté en condiciones de abordar tales avances. Al mismo tiempo, es fundamental reconocer el efecto que la propia realización de los derechos fundamentales tendrá sobre el crecimiento económico. La cuestión no consiste en plantear la equidad como una condición para que el crecimiento sea aceptable para la mayor parte de la población y de la ciudadanía, sino en entender que el crecimiento acelerado y sostenido que lograron economías como Corea, Taiwán, Hong-Kong, Singapur, Irlanda e incluso Japón (que hace 50 o 60 años eran tanto o más pobres que Chile) requirió de amplias oportunidades de educación, salud y satisfacción de necesidades básicas de toda la población (Stiglitz, 1996).

La realización efectiva de los derechos fundamentales es una condición del crecimiento y es la base



de lo que lo convierte en desarrollo, es decir, en la ampliación de la libertad no puramente negativa (o permisiva), sino también y especialmente positiva (o habilitante)⁶. El desarrollo requiere la realización efectiva de estos derechos fundamentales (aunque ella no sea definitiva sino cada vez más exigente, de manera gradual), y requiere el logro de niveles adecuados de participación social, representación ciudadana, transparencia y eficiencia estatal, a través de una organización adecuada del Estado y de la política. Además, el desarrollo requiere la corrección eficaz y tecnificada de las fallas que presentan los mercados, porque ello permite eliminar incentivos perversos, que desvían recursos y esfuerzos hacia objetivos que no contribuyen al desarrollo.

La importancia económica de las instituciones políticas

Las instituciones políticas se consideran fundamentales en la moderna economía política del desarrollo. El crecimiento económico es solo el aspecto cuantitativo del desarrollo, una condición necesaria pero no suficiente para lograrlo, pero ni siquiera el crecimiento económico puede lograrse sin introducir y asegurar instituciones “apropiadas” (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005).

Las instituciones económicas y políticas “extractivas”⁷ se caracterizan por la ausencia del imperio de la ley y el orden, por la presencia de derechos de propiedad inseguros, por la concentración del poder en pocas manos y su ejercicio irrestricto; en el

límite: el absolutismo. En cambio, las instituciones económicas y políticas “inclusivas” aseguran los derechos de propiedad de cada individuo, garantizan el imperio de la ley y el orden, fundamentales para los más débiles, garantizan el libre intercambio en los mercados y los promueven y regulan desde el Estado que, además, provee los servicios públicos necesarios; garantizan el cumplimiento de los contratos, y proveen acceso a la educación y a las oportunidades para la abrumadora mayoría de la población. Ello va acompañado de instituciones políticas que permiten una amplia participación ciudadana, aunque ella no siempre se logre, pluralismo y restricciones y controles sobre los políticos, el imperio de la ley y algún grado de centralización que permita hacer efectivas las leyes y el orden (Acemoglu & Robinson, 2012, pp. 79-83).

Las instituciones “extractivas” o “rentísticas” tienden a perdurar porque aquellos que perderán poder con el cambio institucional y el crecimiento económico resistirán el cambio por temor a la “destrucción creativa” (Schumpeter, 1942, Capítulo VII), es decir, los “perdedores económicos”, los que perderán sus ingresos —por ejemplo, sus monopolios—, debido a los cambios institucionales y tecnológicos, y los “perdedores políticos”, que perderán sus privilegios políticos, su irrestricto monopolio del poder, debido a los cambios (Acemoglu, 2010).

El gran desafío de un Estado democrático consiste en avanzar progresivamente en la realización de los derechos fundamentales de toda la población y lograr, precisamente por ello, niveles de estabilidad económica y política que permitan sostener los cambios y proyectarlos de manera sólida. Estos cambios no pueden lograrse sobre la base de consensos, porque sectores privilegiados se opondrán a los avances, siendo apoyados por sectores influenciados por ellos, pero pueden alcanzarse con el respaldo de mayorías suficientemente amplias, de ser posible, abrumadoramente amplias.

La inestabilidad, propia de la economía de mercado capitalista y, a su vez, expresión de las mismas fuerzas que permiten su gran dinamismo, genera crisis recurrentes que obligan a ajustar las instituciones para dar cuenta de los cambios tecnológicos, económicos y sociales ocurridos durante la fase de expan-

6 “Aunque podemos rastrear algunos aspectos del ‘enfoque de capacidades’ hasta Aristóteles, Adam Smith y Karl Marx, entre otros, ... es el economista y filósofo Amartya Sen, quien fue pionero de este enfoque, y la filósofa Martha Nussbaum y un creciente número de académicos de las humanidades y de las ciencias sociales quienes los han desarrollado significativamente. El ‘enfoque de capacidades’ implica que la libertad de alcanzar el bienestar está relacionada con lo que las personas son capaces de hacer y ser y, por lo tanto, con el tipo de vida que son efectivamente capaces de llevar.” (Robeyns, 2011) (Traducción del autor)

7 Que también podríamos denominar “rentísticas”, es decir, fundadas en el aprovechamiento ventajas posicionales que les permiten, a los individuos o a las empresas, obtener ingresos adicionales a los que lograrían en competencia (Bebchuk & Fried, 2004, pág. 62).



sión que antecede y desemboca en la crisis. Dicho fenómeno siempre ha ocurrido en la historia del capitalismo: las revoluciones tecnológicas generan procesos dinámicos de expansión que desembocan en euforias. Estas últimas generan situaciones altamente inestables acompañadas de enormes “burbujas” de precios, es decir, precios artificialmente altos de una serie de activos, tales como acciones, viviendas, oficinas, terrenos y otros, que se utilizan como depósitos de valor alternativos al dinero. En algún momento, acontecimientos negativos precipitan el inicio de un derrumbe, lo que genera pánico y, en consecuencia, el desplome se propaga y se vuelve masivo. La crisis genera enormes daños y obliga a reacomodos institucionales y sociales que, con el tiempo, una vez dejada atrás la crisis, generan las condiciones para que una nueva revolución tecnológica abra un nuevo ciclo, iniciándose una expansión liderada por los inversionistas y por los innovadores que generan todas las aplicaciones posibles de una nueva tecnología (Pérez, 2004).

En el caso de la crisis más reciente, iniciada en 2007, la economía de los países más desarrollados ya estaba en problemas cuando se produjo el ataque a las Torres Gemelas del World Trade Center de Nueva York, en 2001. Preocupadas de que este ataque terrorista generara una ola de pesimismo que detonara una crisis financiera que ya se estaba incubando con la euforia de la “nueva economía”⁸, las autoridades monetarias de los Estados Unidos, que ya habían desregulado relativamente el mercado financiero, redujeron significativamente las tasas de interés, postergando, pero acentuando, la crisis. En efecto, el “crédito barato” incrementó el precio de todos los activos y acentuó la tendencia a comprar por razones especulativas. Todos los activos subían, así que era negocio seguir comprando. Pero, entonces, seguían subiendo y las “burbujas”

8 La “nueva economía”, es una denominación que se le dio a la economía de servicios que se desplegó en el marco de la revolución tecnológica de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs). Como todas las revoluciones tecnológicas anteriores, cambió las formas de producir, consumir y, en general, las formas de organizarse económicamente, pero no resultó ser “nueva” en otro sentido: no evitó que, como en todas las anteriores, se desarrollara una euforia, una “burbuja punto com”, relacionada con Internet, que desembocó en una situación insostenible hacia fines de los 1990’s y comienzos del nuevo milenio.

seguían creciendo y tornándose cada vez más vulnerables.

En consecuencia, el gran tema que plantean las crisis es cómo restablecer la confianza una vez que las “burbujas” han reventado, las pérdidas se han difundido y muchas empresas emblemáticas han tenido que ser rescatadas por el Estado y los contribuyentes. En una perspectiva más estructural y más preventiva, lo que se plantea es cómo crear condiciones nacionales e internacionales que permitan prevenir situaciones desestabilizadoras, regular de mejor manera la economía y, especialmente, las entidades financieras y los flujos de capital.

La economía chilena ha sido fuertemente afectada por las crisis internacionales del capitalismo, pero sus inestabilidades siempre han tenido, también, un componente local. Los efectos de la depresión iniciada en 1873 fueron superados en el marco de la Guerra del Pacífico, un evento que puede considerarse local desde el punto de vista de la crisis internacional en cuyo contexto se desarrolló. La depresión de los años 1930 golpeó fuertemente a la economía chilena, la más afectada en todo el mundo, según los informes económicos mundiales de la Liga de las Naciones, pero la crisis del salitre y la intensificación de la “cuestión social” ya se habían traducido en una fuerte desestabilización política, en cuyo marco se cambió la Constitución entonces vigente, la de 1833, por la de 1925.

La inestabilidad económica, resultante de combinaciones variadas de factores desestabilizadores internos e internacionales, tiende a traducirse en períodos de estancamiento o retroceso bastantes persistentes en la historia de Chile. El período de la Guerra de la Independencia y las luchas intestinas que la sucedieron durante la década siguiente, provocaron un estancamiento económico severo. La economía chilena tenía en 1828 el mismo PIB per cápita que en 1810 (Díaz, Lüders y Wagner, 2007, p. 138). Algo similar ocurre entre 1910 y 1935, con los efectos de la Primera Guerra Mundial, la Crisis del Salitre y la Gran Depresión de fines de 1920, acompañadas por la fuerte inestabilidad política que caracterizó al primer gobierno de Arturo Alessandri Palma y, con posterioridad, al período inaugurado con el derrocamiento de la Dictadura de Carlos Iba-



ñez del Campo, a comienzos de la Gran Depresión. Por último, de nuevo se observa un estancamiento prolongado, acompañado de una muy alta inestabilidad económica durante el período 1970-1985, en el cual se combinan acontecimientos políticos internos y escenarios internacionales desestabilizadores. La suma de estos tres períodos reúne un total de poco más de 60 años en los que la economía chilena no creció.

Cierto es que al interior de estos períodos de largo estancamiento hubo expansiones transitorias, pero todas fueron seguidas por caídas muy fuertes. En los tres grandes períodos en los que no hubo estancamiento, la economía chilena logró crecer a tasas per cápita promedio bastante significativas, coherentes con la experiencia mundial: un 2% anual entre 1830 y 1910, un 1,8% anual entre 1935 y 1970 y un 3,9% anual desde 1986 en adelante. En este último período, los efectos de crisis asiática en 1998-1999 no fueron ni tan agudos ni tan duraderos, porque su magnitud tampoco fue tan grande como la de las depresiones de 1873 y de la década de 1930. En el caso de la crisis internacional desatada en 2007, que golpea a nuestro país desde 2008 en adelante, no es posible saber aún cuál será la duración de sus efectos internacionales e internos porque, en sentido estricto, sus “réplicas” no parecen haber terminado.

Los períodos de estancamiento prolongado son muy dañinos para los países en desarrollo, porque tienden a generar inestabilidad social y política, lo que refuerza el estancamiento y los problemas de los países. La inestabilidad, combinada con el estancamiento, golpea fuertemente a las mayorías más vulnerables y les resta acceso a diversas oportunidades, generando círculos viciosos relacionados con la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad que ellas generan.

No es correcto sostener que la relevancia económica de la Constitución resida en determinados aspectos de ella más directamente relacionados con la economía, como serían el derecho de propiedad y sus limitaciones, el derecho a recibir indemnización por una expropiación, las concesiones de exploración y explotación mineras, el derecho de autor, la protección de la propiedad industrial de marcas, patentes de invención y otras creaciones simila-

res, el otorgamiento de subsidios o franquicias, sin discriminación arbitraria, el principio de probidad en las funciones públicas, la libertad de trabajo, el derecho a sindicalizarse, a la negociación colectiva y a la huelga y sus limitaciones, la tributación progresiva pero no arbitrariamente discriminatoria, el derecho a realizar cualquier actividad económica y sus limitaciones, la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia de proyectos de ley atinentes a la administración financiera y presupuestaria del Estado y la autonomía del Banco Central. En realidad, el conjunto del funcionamiento de los organismos del Estado y de la política, afecta el desempeño económico de las naciones y genera efectos sociales que pueden reforzar la operación de la economía o socavarla.

La discusión en torno a una Constitución Política del Estado se funda en el reconocimiento del rol central de la política en la sociedad humana. Ello no significa que no puedan ni deban aislarse de los conflictos e intereses políticos coyunturales, áreas muy significativas de la gestión del Estado, tecnificándolas, incluso aquellas en las que la variedad de enfoques o la inexistencia de consenso justifican una conducción colectiva y deliberativa, como en el caso de la autonomía del Banco Central de Chile establecida en la actual Constitución.

Es más, parece razonable otorgarle rango constitucional a instituciones de las que el país carece, que permitan establecer un espacio de análisis, investigación, discusión, negociación y acuerdo estratégico público-privado, como se ha observado en las experiencias de crecimiento y desarrollo acelerado exitosas a lo largo y ancho del mundo (Devlin y Moguillansky, 2009).

Parece razonable introducir en la carta fundamental un capítulo como el del Consejo de Seguridad Nacional o el del Banco Central, que establezca un Consejo Nacional de Desarrollo Productivo, con expresiones regionales y locales, que pueda elaborar, evaluar, ajustar y actualizar una estrategia nacional de desarrollo, cuya carencia ha impedido promover articuladamente la generación de nuevas ventajas comparativas y competitivas, que permitan una inserción internacional menos inestable, con productos más diferenciados y más intensivos en



conocimiento. Formalizar este tipo de instancias debería ayudar a superar el “cortoplacismo” que aqueja a nuestro sistema político.⁹

En esa misma dirección, parece apropiado introducir la posibilidad de presupuestos plurianuales que no solo permitan asegurar los recursos para las FFAA sin la actual Ley Reservada del Cobre, sino que permitan que CODELCO recupere sus fuentes de autofinanciamiento y que, en general, los programas de inversión, educación e investigación y desarrollo científico y tecnológico, enmarcados en la estrategia de más largo plazo planteada por el consejo antes propuesto, tengan la continuidad y persistencia que requieren, en aquellos componentes que se consideren más permanentes.

La tecnificación puntual de ciertos aspectos de la política económica no garantiza ni la estabilidad suficiente ni la resiliencia económica que el desarrollo requiere. Se requiere innovar de manera más decidida pero también más coordinada, porque las probabilidades de éxito se incrementan y, por supuesto, ese tipo de coordinación no se logra sin construir espacios que complementen lo que hace el mercado, porque este presenta fallas, especialmente en lo que se refiere a iniciativas que son complementarias de cara al futuro ¹⁰.

9 Durante el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle se estableció un germen de concertación estra-tégica público-privada, el Foro Nacional de Desarrollo Productivo, que posteriormente fue abandonado por los gobiernos siguientes.

10 Este tema es tratado por muchos autores. Innovaciones beneficiosas pueden no despegar nunca cuando no tiene ningún sentido que las empresas individuales cambien la tecnología de sus plantas si los trabajadores carecen de las habilidades para utilizarlas. Los trabajadores tampoco tienen motivo suficiente para calificarse para trabajar en plantas que no existen. (DeMeza & Lockwood, 2004) (Acemoglu, 1996) “Baste con mencionar los casos de la República de Corea y la provincia china de Taiwán, o también el caso de Finlandia que, ante la caída y desaparición de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) —su principal comprador de productos forestales—, decidió efectuar un giro significativo hacia los sectores intensivos en conocimiento y embarcarse en un proceso de convergencia productiva con la frontera tecnológica universal. En lugar de extraer enseñanzas de estos ejemplos, la política macroeconómica de la región dio prioridad al equilibrio de los fundamentos de corto plazo y dejó pendiente la convergencia con la frontera productiva internacional.” (Katz, 2015, págs. 241-242)

Todos los enfoques de la economía, incluso la economía política clásica, pueden ser utilizados por la tecnocracia, sea ella conservadora o revolucionaria¹¹, buscando ejercer su poder sobre la base de una restricción del juego democrático y una concentración de las decisiones en manos de “los que saben”, es decir, de los que comparten la particular doctrina: de quienes han logrado concentrar el poder en sus manos y absolutizan la doctrina que los inspira, como si fuera un conocimiento técnico y, por lo tanto, independiente de las preferencias de las personas.

Las corrientes liberales contractualistas, republicanas, socialcristianas y socialdemócratas que pueden considerarse como variantes del centro político (desde la centroderecha no neoliberal a la centroizquierda no revolucionaria), no están inmunes a este tipo de inclinaciones “tecnocráticas”, aunque sus expresiones deberían ser menos pronunciadas en la medida en que esas sensibilidades doctrinarias valoran la diversidad, el respeto a los derechos de las minorías y el gradualismo. Todo lo cual implica, inevitablemente, el reconocimiento de la política, sus limitaciones y sus posibilidades, y establece un espacio para amplios acuerdos constitucionales que logren un equilibrio entre estabilidad y representatividad y que permitan abordar adecuadamente los desafíos de más largo plazo.

El proceso constituyente que se debate en el país tiene un desafío particularmente relevante: el de “abrir los cerrojos” heredados de la dictadura y el neoliberalismo, y evitar que esto se traduzca en un diseño que carezca de seguros contra las mayorías transitorias, especialmente en lo que se refiere a las

11 “Cuando se está de acuerdo en los fines, los únicos problemas que quedan son los de los medios, y éstos no son políticos, sino técnicos; es decir, capaces de ser resueltos por los expertos o por las máquinas, al igual que las discusiones que se producen entre los ingenieros o los médicos. Es por esto por lo que aquellos que ponen su fe en algún inmenso fenómeno que transformará el mundo, como el triunfo final de la razón o la revolución proletaria, tienen que creer que todos los problemas morales y políticos pueden ser transformados en problemas tecnológicos. Este es el significado que tiene la famosa frase de Saint-Simon sobre «la sustitución del gobierno de personas por la administración de cosas», y las profecías marxistas sobre la extinción del Estado y el comienzo de la verdadera historia de la humanidad.” (Berlin, 1969, pág. 118) (Traducción del autor)



propias “reglas del juego” y a los “derechos fundamentales” de los ciudadanos que, si no se aseguran establemente, pueden retroceder y, a veces, significativamente.

Una nota sobre la libertad

El ejercicio de discutir una Constitución Política del Estado sin que un sector, mayoritario o no, haya asegurado el control abrumador del poder en la sociedad y pretenda excluir al resto del debate, como ocurrió en 1980 debe, necesariamente, basarse en la moderación y en la búsqueda de reglas del juego comunes y ampliamente aceptadas y es, por lo tanto, propio de los demócratas pluralistas y tolerantes y, en general, de los que privilegian la convivencia civilizada por sobre las convicciones propias¹².

Dicho todo esto, corresponde advertir, a continuación, el peligro de asumir que las libertades negativas sean las únicas que importan y pretender que ellas son neutras desde el punto de vista del desempeño real de la sociedad¹³. No es aceptable el argumento clásico de Isaiah Berlin y de muchos liberales, según el cual la libertad negativa¹⁴ sería independiente de la adscripción a un determinado enfoque sobre la sociedad y sus consecuencias. Lo que las personas harían en ausencia de coerción depende del desarrollo humano, de la historia y es un resultado de la evolución de la convivencia social a través de miles de años. No es lo que harían si volvieran a ser “salvajes” o si se comportaran como lo hubieran hecho en la prehistoria. Ni siquiera es lo que habrían hecho en épocas anteriores de la historia. Lo que los individuos harían en ausencia de

coerción no puede considerarse dado y no puede asumirse como algo natural o como algo que sería siempre igual, independientemente de la cultura en que los seres humanos estén insertos y de la época histórica en que nos encontremos¹⁵.

Sin duda alguna, el cercamiento de tierras y la afirmación del derecho de propiedad privada sobre ella habrían sido vistos como atentados contra la libertad de todos los individuos cuando predominaban pueblos nómades o trashumantes, pero la propiedad privada es vista como un pilar de las libertades individuales por la abrumadora mayoría de los liberales contemporáneos. Ni que hablar de las restricciones a la libertad de los miembros de cada familia o de cada hogar, que se han desarrollado para proteger a otros miembros de los mismos, o para asegurarle libertades positivas a ellos (por ejemplo, ciertos niveles de educación obligatorias, ciertas vacunaciones preventivas o ciertas medidas de seguridad impuestas para protegerlos en sus desplazamientos), impensables hace tan solo algunas décadas atrás.

Asumir que la libertad negativa no supone concepción o teoría alguna acerca de la sociedad y el ser humano y que, por el contrario, son las libertades positivas (las que se obtienen con la intervención o el apoyo “habilitante” del Estado) las que supondrían la adscripción a una determinada concepción o teoría social acerca de la miseria, la pobreza y/o la ignorancia¹⁶, no parece ser una distinción justificable. En otras palabras, no se logra la libertad con disposiciones meramente formales, sino con ellas, y con un conjunto de condiciones habilitantes que hagan efectivas tales disposiciones. La discriminación positiva es un ejemplo muy claro de ello. Más aún, la idea de que puedan imponerse ciertas cosas a las personas en beneficio de ellas mismas —como ciertas normas de salud pública o de seguridad en

12 El maximalismo revolucionario de izquierda o de derecha está diseñado para la revolución o la contra-revolución, pero no para la discusión pluralista de una Constitución. La discusión y la construcción de acuerdos sobre una Constitución es un proceso que requiere una dosis considerable de moderación y amistad cívica.

13 Berlín responsabiliza al marxismo y a diversas corrientes cristianas y socialistas de plantear teorías que terminarían destruyendo la libertad, en general, a partir de las restricciones que tenderían a promover para asegurar o ampliar las libertades positivas (Berlin, 1969, pág. 123 nota 1).

14 La ausencia de coerción, es decir, la ausencia de obstrucciones establecidas por otras personas u organizaciones de personas que impidan a una persona hacer lo que haría en ausencia de ellas.

15 De hecho, Berlin acepta este punto (Berlin, 1969, pág. 124). Por cierto, existe una gran variedad de prohibiciones que no se consideran limitaciones a la libertad y, por el contrario, se consideran directa o indirectamente favorables a ella en las sociedades occidentales modernas, pero no ocurre lo mismo en otras sociedades.

16 Porque esta sería la única forma de atribuirle a las acciones u omisiones de otros miembros de la sociedad, las limitaciones que afectan la libertad de los afectados (Berlin, 1969, pág. 123).



el transporte o prohibiciones al consumo de sustancias peligrosas u obligaciones de cotizar preventivamente, por ejemplo—, es aceptable o justificable en las sociedades más avanzadas, aunque obviamente es materia de debate sobre todo con sectores “libertarios” (Stiglitz, 2000, pp. 103-105).

Sin embargo, aceptar que una minoría esclarecida pueda concentrar el poder en sus manos y limitar severamente la libertad de la abrumadora mayoría de las personas en beneficio de ellas mismas, es completamente inaceptable, cualquiera sea la justificación que se pretenda darle, incluida la justificación tan recurrida por autoritarios y tecnócratas, de que aquello solo sería un “momento fundacional” de un proceso en que las mayorías afectadas adquirirían la consciencia necesaria para compartir tales políticas cuando “despierten”.

En todo caso, el mismo Berlin reconoce que la extensión de la libertad negativa es una cuestión debatible y negociable, porque muchas de sus limitaciones en realidad existen para proteger la libertad de otros. En otras palabras, si no se idealiza todo lo que no es Estado, y no se lo confunde con un espacio en el que reina la libertad sin amenazas de ningún tipo, entonces el Estado deja de ser visto como la única y principal amenaza a la libertad de las personas y puede ser visto como un instrumento que puede ser utilizado para asegurar y extender la libertad, si se enmarca en una Constitución adecuada.

Subsidiariedad y acuerdos constituyentes

No es necesario ser seguidores del enfoque de la “elección racional” para reconocer la importancia de adoptar medidas que prevengan el abuso de los mandatarios en función de sus agendas propias, así como tampoco es necesario ser seguidores del enfoque nekeynesiano, para reconocer la importancia de asegurar condiciones institucionales adecuadas para corregir tanto las fallas de mercado más puntuales, como las de carácter sistémico y estratégico.

No es necesario ser ni cristianos conservadores, ni socialcristianos, ni calvinistas, para recoger el concepto de subsidiariedad, liberándolo de sus distor-

siones economicistas neoliberales, para plantearlo como fundamento de una primacía de los ciudadanos y ciudadanas, de sus familias y de sus asociaciones intermedias legítimas y una oposición a “las formas de centralización, de burocratización, de asistencialismo, de presencia injustificada y excesiva del Estado y del aparato público” (Pontificio Consejo “Justicia y Paz”, 2004; Ortúzar, 2015).

Tampoco es necesario ser marxistas para reconocer que la dinámica del capital es concentradora y centralizadora, y que el Estado puede ser otro mecanismo de esa concentración y centralización, como todos los demás mecanismos del sistema, a menos que la ciudadanía aborde con confianza y determinación la tarea de convertirlo en un instrumento eficaz y eficiente de coordinación del desarrollo, regulación de los mercados y satisfacción de los derechos fundamentales de todas y todos.

Existe un amplio espacio para concordar los aspectos fundamentales de la organización política del país, apoyándose en tradiciones teóricas y doctrinarias variadas, entendiéndose que el ejercicio requerido es uno de construcción de acuerdos amplios y sólidos aunque, obviamente, no unánimes.

El liberalismo económico extremo llevó a la economía y sociedad chilenas solo hasta cierto punto en el siglo XIX y comienzos del siglo XX, y luego las condujo a una sucesión de crisis que duraron más de un cuarto de siglo, traducándose en un estancamiento de largo plazo entre 1910 y 1935, lo que comprometió seriamente el desarrollo del país¹⁷. Si ahora se habla de “trampas del ingreso medio”, luego de haber estado entre los países que más crecieron en 30 años (1985-2015), entonces es obvio que la libre iniciativa individual de personas y empresas, a pesar de la concentración y centralización económicas existentes en la economía chilena, no genera los niveles de coordinación requeridos para romper las inercias propias de nuestra inserción internacional y nuestras carencias competitivas. Sin ayuda (subsidiaria) y coordinación (nacional, regional

17 El ensayo clásico sobre esta temática es el libro de Aníbal Pinto Santa Cruz, Chile, un caso de desarrollo frustrado (Pinto, 1959).



y local) adecuadas, las actividades requeridas para alcanzar niveles más altos de desarrollo no logran proyectar al país hacia el mundo desarrollado.

El Estado tiene un rol indiscutible en la corrección de las fallas microeconómicas y macroeconómicas (sistémicas) de los mercados, y es preciso reconocer que una falla macroeconómica fundamental —que se refiere a la existencia de mercados incompletos combinada con la existencia de asimetrías de información—, se refiere a la coordinación privadamente negociada o concertada de los esfuerzos innovadores requeridos para superar las limitaciones de la actual situación.

Existe la necesidad imperiosa de contar con espacios más o menos formalizados de coordinación estratégica público-privada (Devlin y Mogueillansky, 2009) que permitan generar visiones y proyectos compartidos, pero también existe la necesidad imperiosa de insistir en hacer bien y, de ser posible, mejorar significativamente el esfuerzo estatal en materia de infraestructura, apoyo a la investigación y el desarrollo y formación de capital humano; no es posible “relanzar” nuestro proceso de desarrollo sin que el Estado convoque y coordine los esfuerzos de todo los actores involucrados.

El éxito de los países del Asia Oriental, los llamados tigres asiáticos, se debió a una política de complementación del mercado basada en el logro de estabilidad macroeconómica, regulación adecuada de los mercados (especialmente financieros), creación de mercados y de formas de coordinación que facilitaban la generación y aprovechamiento de externalidades positivas (como una serie de consejos formales e informales por actividad, industria o sector, y con participación de representantes gubernamentales: Japan Inc.), fuerte inversión en capital humano, en general, y capital humano avanzado, en particular, fomento y acompañamiento de la inversión extranjera (buscando lograr transferencia tecnológica y de capital humano), y subsidios (fundamentalmente, crédito subsidiado), basados en el desempeño, que generaban fuertes incentivos orientados hacia el crecimiento. Stiglitz ha sostenido que los gobiernos de los países con desarrollo económico exitoso en Asia Oriental, cumplieron un rol “emprendedor”, en el sentido de que combina-

ron conocimiento tecnológico y de mercados con una visión de futuro, una predisposición a tomar riesgos, y habilidad para levantar capital promoviendo, no sustituyendo, el emprendimiento privado (Stiglitz, 1996, p. 162).

Ahora bien, el enfoque “neoliberal” sobre la subsidiariedad, que nos remite centralmente a la oposición entre Estado e iniciativa privada, o entre Estado y mercado, no es del todo apropiado para enfrentar los desafíos futuros del desarrollo, de acuerdo con la experiencia internacional de los países que han logrado avanzar de manera más exitosa; eso sí, el Estado chileno no podrá asumir adecuadamente los desafíos que el desarrollo de nuestra sociedad le plantea si carece de la credibilidad, el respaldo, la eficiencia, la eficacia y la transparencia que la ciudadanía hoy demanda con creciente fuerza. En otras palabras, el principal obstáculo para el surgimiento y despliegue de una política económica que sepa abordar adecuadamente los desafíos del desarrollo, es el desprestigio de la política y de las instituciones.

En el caso de Chile, no parece razonable atribuirle a la Constitución ni al Estado subsidiario, ni el bajo nivel de utilidades reinvertidas por CODELCO, ni su alto endeudamiento actual; tampoco parece razonable atribuirle la tendencia crónica al sub-financiamiento de la investigación científica y tecnológica que desembocó en protestas de los investigadores frente a CONICYT hace algunos meses; tampoco se le puede atribuir el deterioro de la educación municipalizada por falta de recursos y la ausencia de una carrera docente suficientemente bien organizada y, mucho menos, las dificultades que ha enfrentado CORFO para desarrollar una programa de capital de riesgo más potente y efectivo, o la ausencia de un espacio de discusión público-privado que permitiera avanzar hacia alianzas con contenido estratégico, como las que han sido el sello de los países más exitosos, en cuanto a dar el salto hacia el desarrollo. Parece más razonable atribuirle estos fenómenos al cortoplacismo que aqueja a los regímenes democráticos y, especialmente, al nuestro.

El cortoplacismo que invade a la política en aquellos Estados democráticos incapaces de generar condiciones para combatirlo es tan pernicioso des-



de el punto de vista del desarrollo, como lo son las fallas de los mercados que dificultan radicalmente la posibilidad de emprendimientos privados capaces de generar ventajas comparativas dinámicas, es decir, nuevas. Si la Constitución pudiera aportar a reducir el cortoplacismo político y a reconsiderar las prioridades, de manera que los recursos humanos y presupuestarios requeridos fueran aplicados más oportuna y efectivamente, entonces sería muy importante demandar de los expertos constitucionalistas un diseño conducente a que el Estado aporte de mejor forma a las tareas económicas y sociales más relevantes y estratégicas que los privados no han podido acometer adecuadamente. Por cierto, ello no supone un “estado empresario”, tampoco un “estado que intervenga masivamente” los precios y los mercados, ni un “Estado empleador” masivo, es decir, no supone un Estado que reviva las preocupaciones que tenía el neoliberalismo a comienzos de la década de 1970, influyendo en el diseño del “modelo económico” chileno que, de una u otra manera, se expresó en la Constitución de 1980.

Subsidiariedad, participación y descentralización

La subsidiariedad, planteada de manera amplia y abierta, es decir, con un reconocimiento de su carácter dinámico y, por lo tanto, cambiante (Blichner y Sangolt, 1994), puede ofrecer un espacio de encuentro y, por lo tanto, aportar al primer objetivo fundamental de un proceso constituyente que, como se ha señalado, es el de generar un acuerdo amplio para dotar a la Constitución de la legitimidad que le otorga un fuerte respaldo ciudadano.

En la historia del pensamiento social y político, la subsidiariedad es un concepto más amplio que la expresión economicista y neoliberal ya mencionada, que no es ni la fundamental ni la predominante. La subsidiariedad proviene de una tradición clásica, que se remonta a Aristóteles, quien plantea la primacía de la familia, la casa (que en la época era una unidad social y económica) y la aldea, en el marco de la polis.

Posteriormente, se desarrolla una tradición católica que se remonta a Santo Tomás de Aquino y a las

Encíclicas *Rerum Novarum* del Papa León XIII, y *Quadragesimo Anno* del Papa Pío XI en 1931, en que la Iglesia Católica protesta por la explotación capitalista de los más pobres y busca, posteriormente, oponerse al fascismo y a las versiones más estatistas y antirreligiosas del comunismo. En esta tradición, las asociaciones y organizaciones de menor nivel, en las cuales las personas pueden resistir y enfrentar estas realidades, especialmente las inspiradas por la propia Iglesia, pero no necesariamente solo ellas, se consideran fundamentales (Ortúzar, 2015).

También existe una tradición calvinista cuyo exponente más destacado fue el teólogo Althusius (1563-1638), considerado por algunos como el “padre del federalismo” (Follesdal, 1998). La subsidiariedad, entendida como un concepto que puede organizar las relaciones entre gobiernos supranacionales, nacionales, regionales y locales, puede ser particularmente relevante para la actual discusión constitucional en Chile. El principio de subsidiariedad, referido a la búsqueda de mayor calidad y efectividad del gobierno, junto a un incremento en la autoridad y responsabilidad de los niveles subnacionales, regionales y locales, puede encontrarse en documentos sobre lineamientos de política pública producidos por agencias de Naciones Unidas (UNDP, 1997, p. 4). En esta acepción, el principio se refiere a la descentralización del Estado.

Entendido como un principio que requiere la producción de una argumentación adecuada para justificar la centralización de autoridad, es decir, que pone la carga de la argumentación en el que pretende centralizar, el concepto de subsidiariedad está presente como un dispositivo que defiende la efectividad del gobierno, en la Unión Europea (UE), a lo menos desde el Tratado de Maastricht, en 1991 (Follesdal, 2011, p. 6). El Tratado de Lisboa lo precisa así: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.” (Unión



Europea, 2007, p. 12). En los dos casos antes señalados, podríamos decir que nos encontramos con versiones “intra” e “inter” estatales del concepto de subsidiariedad, que no hacen referencia a actores no estatales, individuales o asociados.

Esta versión del concepto de subsidiariedad puede ser particularmente importante si se abordan las cuestiones de la descentralización de manera adecuada. Combinada con la versión más clásica, que plantea la primacía de las asociaciones de menor nivel con respecto al Estado, el concepto podría permitir abordar adecuadamente el reconocimiento efectivo, a nivel constitucional, de los pueblos originarios y de ciertos espacios de autogobierno, adecuadamente enmarcados en la organización política nacional y en la Constitución.

En realidad, el neoliberalismo criollo no ha sido nunca partidario de la subsidiariedad en serio y solo la ha entendido como una muralla para impedir que el Estado intervenga en la economía, pero no así como algo que impida la intervención —particularmente “conservadora”— del Estado en la familia, o una verdadera preocupación por promover y asistir a las asociaciones intermedias, los sindicatos, los gremios ni, muchos menos, el reconocimiento de los pueblos originarios.

Es probable que ningún liberal contractualista, socialdemócrata, socialista o socialcristiano se sintiera del todo incómodo con una declaración de principios que afirmara la subsidiariedad en su enfoque clásico y en su enfoque “inter” o “intra” gubernamental. Pero podría haber muchos socialistas, socialdemócratas y, probablemente, algunos socialcristianos e, incluso, liberales, que entenderían que las versiones más clásicas del concepto no se desarrollaron en el contexto del tipo de capitalismo transnacionalizado y de grandes corporaciones y capitales desarrollado con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

La cuestión es que el Estado nacional ya no es necesariamente la organización “superior” de la que es necesario protegerse para impedir que “invada” los espacios de las asociaciones menores. También es necesario entender que, así como el Estado debe garantizar derechos fundamentales no solo respecto

de sus propias acciones, sino también debe hacerlo respecto de las acciones de terceros no estatales y, en consecuencia, la subsidiariedad requeriría una reconceptualización para actualizarla. Es fundamental reconocer que la subsidiariedad, entendida no solo como prescindencia (por parte del Estado, en su sentido negativo), sino como promoción y apoyo, requiere que el Estado proteja a los individuos del daño que pueden causar otros individuos y proteja a las personas, a los hogares, a las familias y a sus asociaciones intermedias del daño que pueden causar otras asociaciones u organizaciones no estatales.

En cuanto a los socialistas, a los cuales podría imputárseles una preferencia “estatista”, permítaseme recordar que el planteamiento teórico y doctrinario original era el de la liberación de los seres humanos sometidos a la dominación de clases, la extinción del Estado, entendido como un instrumento de esa dominación sobre un sector muy amplio de la ciudadanía y de la población. En suma, la superación de la política y la conversión de los asuntos públicos en una cuestión de administración pública, es decir, fundamentalmente técnica¹⁸. Otra cosa, distinta y lamentable, es que la extinción del Estado se haya enredado con la *dictadura del proletariado* y que la “extinción” del Estado se haya vuelto una fórmula solo aplicable a la dominación burguesa, o incluso precapitalista, y que no se haya extendido a cualquier otra forma de dominación poscapitalista en la que el Estado pudiera ser un instrumento fundamental de dominación de nuevos sectores, una vez que es controlado por ellos y los medios de producción fundamentales, los medios de comunicación y la mayor parte de los recursos de poder relevantes son controlados por ese mismo Estado.

18 “El primer acto en el cual el Estado aparece realmente como representante de la sociedad entera —la toma de posesión de los medios de producción en nombre de la sociedad— es al mismo tiempo su último acto independiente como Estado. La intervención de un poder estatal en relaciones sociales va haciéndose progresivamente superflua en un terreno tras otro, y acaba por inhibirse por sí misma. En lugar del gobierno sobre personas aparece la administración de cosas y la dirección de procesos de producción. El Estado no ‘se su-prime’, sino que se extingue.” (Engels, 1878, pág. 278)



Los sectores democráticos y progresistas estamos obligados a plantearnos condiciones exigentes, que permitan asegurar un Estado altamente transparente, altamente meritocrático, altamente tecnificado y obligado a dar cuenta frente a la ciudadanía, y que permitan asegurar representatividad efectiva e igualitaria, limitando radicalmente la generación de clases políticas profesionales, y que permitan contar con partidos políticos abiertos, transparentes y obligados a dar cuenta frente a sus miembros y frente a la ciudadanía, dependiendo de los temas o ámbitos involucrados.

El Estado emprendedor

El desarrollo económico y social de Chile requiere de una versión propia del “estado emprendedor” (Mazzucato, 2014) porque, a diferencia de los países a los que aplicaría el concepto, Chile no es un país que se encuentre en la frontera tecnológica en una gran variedad de rubros y porque buena parte del esfuerzo innovador tendría que ser, en las primeras fases, un esfuerzo de importación y adaptación de tecnologías ya existentes en el mundo más desarrollado, similar al realizado durante la industrialización sustitutiva de importaciones. En eso hay diferencias substanciales con la experiencia de potencias como los EE.UU. o China, en las cuales el Estado juega un rol fundamental en el esfuerzo deliberado, sistemático e insustituible de generar condiciones para que el país alcance o se mantenga “en la punta”. En el caso de los EE.UU., el “Estado emprendedor” que demanda Mazzucato para Inglaterra (y otros países), no consiste en crear empresas públicas ni en nacionalizar empresas privadas para regularlas —como en el caso de los monopolios no contestables—, o para asegurar una provisión de bienes que se aparte del lucro, sino en encargar determinados productos o innovaciones a través de una demanda innovadora, bien financiada y persistente.

El Estado emprendedor que hoy se reconoce como un factor fundamental en el desarrollo de ciertos países más avanzados, no dice relación con la nacionalización de grandes empresas privadas, monopolios o empresas productoras de bienes estratégicos o socialmente fundamentales. Tampoco se trata de un Estado industrializador, como el que generó la sustitución de importaciones en América Latina,

con un éxito muy relativo, incompatible con el marco de acuerdos comerciales e instituciones internacionales que velan por el libre comercio y permiten plantearse estrategias de desarrollo exportador exitosas, como las de varios países del Asia Oriental. “En la etapa de sustitución de importaciones, el Estado jugaba un rol múltiple en el desarrollo latinoamericano: era regulador, empresario y un agente del desarrollo que activamente promovía industrias a través de subsidios, incentivos tributarios o protección arancelaria” (Foxley, 2012, p. 78).

El Estado emprendedor del siglo XXI podría parecerse más, en su versión para países en desarrollo, al que generó la industrialización exportadora de Corea, Singapur, Taiwán o, más recientemente, de la propia China, un Estado industrializador-exportador, aunque en que en todos los casos lo ha hecho en contextos autoritarios y sobre la base de incentivos orientados a las empresas y el capital privados, y acuerdos estratégicos con ellos. Las experiencias exitosas de desarrollo tardío, por ejemplo, en Asia oriental, no se basaron en la sustitución del emprendimiento privado por parte de emprendimientos públicos. La intervención del Estado buscaba asegurar estabilidad macroeconómica, promover altas tasas de ahorro e inversión, privada y pública, incluida una fuerte inversión en capital humano para mantener la equidad social y sostener el crecimiento a largo plazo, abrir gradualmente la economía y corregir todo tipo de fallas de mercado, incluida la creación de mercados faltantes (Stiglitz, 1996).

Usando la metáfora de crecimiento que menciona Stiglitz, la “locomotora del crecimiento” fue la acumulación de capital físico y humano, siendo este último crucial, precisamente el capital humano que las cuentas nacionales convencionales no incluyen en la inversión, lo que nos obliga a inventar fórmulas como el “crecimiento con equidad” que, desde el punto de vista de los éxitos del Lejano Oriente, tendría que considerarse una formulación redundante. El Estado habría actuado más como un “catalizador del crecimiento” que como una “locomotora”, creando condiciones para que el sector privado se desarrollara dinámicamente, demostrando una “adaptabilidad” inusualmente alta para un aparato que funciona monopolícamente y que puede sobrevivir mucho tiempo sin adaptarse. En otras



palabras, se trató de experiencias muy dinámicas de economía “mixta” que no sucumbieron ante la doctrina “neoliberal” o el “estatismo dirigista”.

El Estado de los EE.UU., considerado uno de los más pro-mercado del mundo, generó programas de encargo de productos nuevos, compras, financiamiento, incentivos y cooperación entre múltiples agencias, que permitieron generar la infraestructura básica y muchos de los dispositivos tecnológicos que hicieron posible la revolución de las TICs y su posterior masificación (Mazzucato, 2014). Algo parecido se evidencia en el apoyo al desarrollo persistente, articulado y “paciente” para el desarrollo de tecnologías “verdes” en la actualidad y en varios países europeos. Ello supone un Estado emprendedor de varias maneras: emprendedor en lo suyo (como el complejo militar-industrial norteamericano o el desarrollo de los gobiernos electrónicos, por ejemplo); emprendedor en la generación de demanda innovadora para sectores considerados estratégicamente importantes para el desarrollo futuro; emprendedor en la actividad educativa y de investigación y desarrollo del propio Estado; emprendedor en el apoyo a los innovadores del sector privado (capital de riesgo) y, por qué no, emprendedor como participante en empresas cruciales, tanto públicas como mixtas; en el caso de estas últimas, fundamentalmente a través del capital de riesgo, que permite una participación estatal transitoria durante las fases iniciales en que los riesgos de los emprendimientos innovadores son más altos.

La inversión en capital humano insuficiente refleja nuestras principales fallas de mercado a largo plazo. Los problemas se plantean por los altos riesgos que enfrentan los privados cuando asumen emprendimientos fuertemente innovadores y diversificados y las condiciones que es necesario proveerles para que cuenten con el personal requerido —lo que implica educación, capacitación y experiencia—, y para que puedan afrontar las vicisitudes de la competencia internacional en un mundo en el que el proteccionismo no está aceptado y no puede practicarse —por lo menos abiertamente—, en el marco de la OMC.

Alinear las políticas públicas con el objetivo deliberado de contravenir el imperio de las ventajas

comparativas estáticas implica “distorsionar los mercados”, deliberadamente, en el sentido en que lo plantea Rodrik (Rodrik, 2005), para romper las inercias que impiden avanzar hacia el desarrollo. A menos que pensemos en un “dirigismo” que no fue exitoso en el pasado reciente del mundo, la alternativa es trabajar con el mercado y a través del mercado, lo que requiere consistencia, capacidad técnica y política, credibilidad y transparencia por parte del Estado, es decir, se reitera la necesidad imperiosa de reformarlo para convertirlo en una entidad meritocrática y tecnificada, capaz de asumir los desafíos de largo plazo que plantea el desarrollo, capaz de corregir las fallas de mercado y capaz de resistir el asedio del gran capital interno y transnacional.

Una nota sobre mercado y sociedad

En todas las teorías económicas y sociales, el intercambio entre personas similares (en cuanto a recursos económicos o de poder en general, pero diferentes en cuanto a talentos u otros atributos específicos de los recursos disponibles) genera beneficios para todos, incluso para los menos dotados, como lo demuestran, especialmente, los análisis sobre la ventaja comparativa, la especialización y la competencia (Ricardo, 1821, pp. 140-142). Esto es igualmente válido en los casos de la especialización y el intercambio entre personas o entre grupos de personas, al interior de los países o entre los países.

A estas alturas de la historia humana, debiera estar claro que el mercado ofrece grandes posibilidades de coordinación e, incluso, de cooperación (si tal coordinación beneficia a todos los participantes y apunta a objetivos comunes, por lo menos, en términos generales), pero también debiera ser claro que no solo presenta fallas en términos de poder de mercado, externalidades negativas, asimetrías de información, falta de completación e incapacidad para abordar los riesgos sistémicos sino que, además, plantea problemas sistémicos fundamentales, a partir del desarrollo del poder económico que trasciende los mercados e incide sobre la sociedad y la política en su conjunto.

Por cierto, el Estado también ofrece grandes posibilidades de coordinación y, en definitiva, de cooperación, pero nació con una doble potencialidad



de representación y protección, y de dominación e imposición, y es un espacio que también se caracteriza por fallas, en este caso, fallas de Estado.

El Estado subsidiario, en su versión neoliberal, es un concepto que surge de una visión negativa del Estado como actor económico o como espacio de actividad económica, como la que propone la moderna economía política de la “elección racional”. En consecuencia, es una visión que favorece el imperio del mercado libre y desregulado, y reduce la función del Estado no solo en el ámbito productivo, sino también en el ámbito social y redistributivo: el Estado debe limitarse a resolver focalizadamente los problemas más agudos que enfrentan los sectores más pobres y especialmente los de pobreza extrema.

La versión economicista y neoliberal de la subsidiariedad no reconoce adecuadamente la importancia no solo de respetar, sino de proteger y promover las asociaciones intermedias que conforman la sociedad civil, favoreciendo la participación activa de los ciudadanos. De hecho, la práctica estatal durante el período dictatorial tendió a ser hostil a una gran variedad de organizaciones ciudadanas; con posterioridad, sus herederos solo han ido superando esta actitud y muy parcialmente. Una concepción como la neoliberal, en que la participación se reduce al mercado y se concentra en los empresarios, dejándole a la abrumadora mayoría de la población un espacio de participación que tiende a circunscribirse al consumo, es una concepción que dificulta enormemente el desarrollo de una densidad de relaciones sociales que permita contrapesar el poder económico en el Estado y asegurar un carácter más democrático para este.

Propuestas para el nuevo orden económico

Los análisis anteriores pueden resumirse en un conjunto de propuestas que cumplirían con los requisitos fundamentales de un proceso constituyente, como el planteado en el Chile actual:

- Que puedan ser respaldadas por una gran variedad de sectores sociales y políticos que conformen una mayoría muy significativa, garantizando así su persistencia y estabilidad.

- Que permitan superar la crisis de representación e incrementen radicalmente la aceptación de las reglas del juego, lo que podría conducir a la participación de una variedad más amplia de ciudadanos y ciudadanas y, en definitiva, a la elección de mandatarios o representantes más variados y socialmente más cercanos a los diferentes sectores de la población.
- Que permitan seguir perfeccionando, adecuada y progresivamente, los instrumentos de coordinación y cooperación social fundamentales, esto es, el Estado y las organizaciones políticas; los mercados, las empresas y las organizaciones productivas sin fines de lucro; las organizaciones sociales no gubernamentales, y una gran variedad de asociaciones intermedias de variado carácter.
- Que inauguren una época en que la discusión, formulación, aprobación, implementación, monitoreo, evaluación y reformulación de las políticas públicas se fundamente en evidencia internacional comparada y en la evidencia acumulada por el país, lo que implica entregar los elementos que permitan elevar el nivel general de la política y los políticos, incrementar el rol de las universidades y centros de estudio, y superar el “cortoplacismo”, que a veces tiende a imponerse.

Las propuestas fundamentales que ofrecemos, a modo de conclusión, son las siguientes:

- Establecer los resguardos constitucionales que permitan avanzar hacia una política más transparente, más articulada con la ciudadanía y menos susceptible de influencia por parte del poder económico, de manera que sea posible avanzar aún más en las reformas políticas generadas como respuesta a los escándalos, tan reiterados y perturbadores.

Garantizar la existencia de un servicio civil rigurosamente meritocrático, tecnificado y transparente que elimine el uso del aparato del estado como “botín político”, asegure la estabilidad de los funcionarios y sus posibilidades de progreso, reduciendo, al mismo tiempo, la posibilidad de que intereses económicos, políticos o de otro tipo distorsionen la gestión estatal y la alejen de los mandatos ciudadanos.



- Establecer explícitamente el bloque de derechos fundamentales de los habitantes del país, reconociendo sus diversidad pero reafirmando la igualdad fundamental que debe garantizárseles respecto de tales derechos, los cuales deben ser estipulados de manera tal que los mínimos garantizados, que deberían establecerse en las leyes y políticas públicas que se establezcan en el marco de la Constitución, puedan ir siendo perfeccionados progresivamente, a medida que el país avance y se generen los recursos que hagan posible abordarlos.
- Establecer explícitamente un Consejo Nacional de Desarrollo Productivo, tal como hoy ocurre con el Banco Central y con el Consejo de Seguridad Nacional, que tenga expresiones regionales y locales, y que pueda establecer y difundir una estrategia nacional de desarrollo que apunte a generar nuevas ventajas comparativas y competitivas.

Bibliografía

- Acemoglu, D. (1996). "A Microfoundation for Social Increasing Returns in Human Capital Accumulation". *The Quarterly Journal of Economics*, 111 (3), pp. 779-804.
- Acemoglu, D. (2010). *Why is Latin America Poor?* Consultado en 2012 en: http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304095341/DAcemoglu_presentation.pdf
- Acemoglu, D., Aghion, P., y Zilibotti, F. (2006). "Distance to Frontier, Selection, and Economic Growth". *Journal of the European Economic Association*, 4 (1), pp. 37-74.
- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2005). "Institutions as the Fundamental Cause of Long Run Growth". En Aghion, P. y Darlauf, S., *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1A, pp. 386-472. North Holland, Holanda: Elsevier.
- Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). *Why National Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Nueva York: Crown Business.
- Ackerman, B. (1991). *We the People: Foundations*. (Vol. 1). Cambridge: Belknap Press.
- Agénor, P., y Canuto, O. (2012). *Middle-Income Growth Traps*. Policy Research Working Paper (6210).
- Atria, F., Larraín, G., Benavente, J., Couso, J., y Joignant, A. (2013). *El otro modelo: Del orden neoliberal al régimen de lo público*. Santiago de Chile: Random House Mondadori.
- Bebchuk, L., y Fried, J. (2004). *Pay Without Performance. The Unfulfilled Promise of Executive Compensation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Berlin, I. (1969). "Two Concepts of Liberty". En Berlin, I., *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press, pp. 118-172.
- Blichner, L., y Sangolt, L. (1994). "The concept of subsidiarity and the debate on European cooperation. *Governance*", 7 (3), pp. 284-306.
- Decreto 100. *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago de Chile, 17 de septiembre de 2005.
- DeMeza, D., y Lockwood, B. (2004). "Too Much Investment: A Problem of Coordination Failure". (T. U. Department of Economics, Ed.) *Warwick Economic Research Papers* (703), pp. 1-40.
- Devlin, R. y Mogueillansky, G. (2009). "Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo". *Revista CEPAL* (97), pp. 97-116.
- Díaz, J., Lüders, R. y Wagner, G. (2007). *Economía chilena 1810-2000*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Economía. Santiago de Chile: PUC.
- Engels, F. (1878). *La revolución de la ciencia de Eugenio Dühring (Anti-Dühring)*. Consultado en: <https://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/anti-duhring/index.htm>
- Follesdal, A. (1998). "Survey article: Subsidiarity". *The Journal of Political Philosophy*, 6 (2), pp. 190-218.
- Follesdal, A. (2011). "The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law". *The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice*. Nueva York: Jean Monnet Working Paper 12/11.
- Foxley, A. (2012). *La trampa del ingreso medio*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Gill, I., y Kharas, H. (2007). *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington DC: Banco Mundial.



- Katz, J. (2015). “La macro- y la microeconomía del crecimiento basado en los recursos naturales”. En Bárcena, A. y Prado, A. (Ed.), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI* (vol. 132, pp. 233-249). Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. Barcelona: RBA Libros.
- Nogueira, H. (2009). “Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano”. *Estudios Constitucionales*, 7 (2), pp. 143-205.
- ONU. (1977). Resolución 32/130 de la Asamblea General de Naciones Unidas. Nueva York: Naciones Unidas.
- Ortúzar, P. (2015). “El principio de subsidiariedad, 4 Claves para el debate”. Colección Claves para el debate. Consultado en: <http://www.ieschile.cl/claves/subsi.pdf>
- Pérez, C. (2004). *Revoluciones tecnológicas y capital financiero. La dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Pinto, A. (1959). *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Pontificio Consejo “Justicia y Paz”. (2004). *Compendio de Doctrina Social de la Iglesia Católica*. Consultado en: http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_sp.html
- Ricardo, D. (1821). *On the Principles of Political Economy and Taxation* (Tercera ed.). Londres: John Murray.
- Robeyns, I. (2011). *Capability Approach*. Stanford Encyclopedia of Philosophy. Consultado en: <http://plato.stanford.edu/entries/capability-approach/>
- Rodrik, D. (2005). Políticas de diversificación económica. *Revista CEPAL* (87), pp. 7-23.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nueva York: Harper & Bros.
- Squella, A. (2015). “Desacuerdos constitucionales”. (Universidad de Valparaíso, Ed.) *Revista de Ciencias Sociales* (67), pp. 177-192.
- Stiglitz, J. (1996). “Some Lessons from the East Asian Miracle”. *World Bank Research Observer*, 11 (2), pp. 151-177.
- Stiglitz, J. (2000). *Economía del sector público*. (Tercera ed.). Barcelona: Antoni Bosch editor.
- UNDP. (1997). *Strengthening Capacity for People-Centered Development*. Nueva York: Decentralized Governance Programme, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy.
- Unión Europea. (17 de 12 de 2007). *Modificaciones del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*. *Diario Oficial de la Unión Europea*, pp. 110-145.
- Valenzuela, A. (2011). *Crisis de representación y reforma política en Chile*. Santiago de Chile: CEP-CIEPLAN.
- Zúñiga, F., Atria, F., Urquieta, J., y Zapata, P. (2014). *Nueva Constitución y momento constitucional*. Santiago de Chile: Libomar.



Capítulo 3: Fundamentos económicos y políticos de un Banco Central independiente: Una revisión crítica

Eugenio Rivera Urrutia¹

Introducción

En las dos últimas décadas el número de instituciones autónomas han aumentado de forma sustantiva en los diversos países del mundo. Chile no es una excepción. Pese a la importancia que revisten esas instituciones, sus efectos políticos y económicos no han sido analizados suficientemente. Menos aún, su impacto en el progreso de la democracia.

En Chile, el problema adquiere una relevancia aún mayor, pues las principales instituciones independientes constituyen una herencia de la dictadura, sobre las cuales la ciudadanía no tuvo posibilidad alguna de manifestarse. Su origen ilegítimo redobla la importancia de analizar a fondo sus problemas y efectos en el funcionamiento democrático del país. En nuestro país, las principales instituciones independientes constitucionalmente son el Tribunal Constitucional y el Banco Central. Nos interesa en el presente trabajo centrar nuestra atención en el Banco Central.

En el contexto del debate constitucional actual en Chile, la noción de Banco Central Independiente (BCI) es de crucial importancia a discutir pues forma parte de una ofensiva global para establecer a nivel constitucional normas tendientes a aislar de la decisión democrática ámbitos cruciales de la política pública. Es el caso de la decisión tomada en algunos países de limitar constitucionalmente el déficit fiscal. Se justifica como medida destinada a contrarrestar “la irresponsabilidad presupuestaria que surge de las tendencias inherentes al proceso político” (Fernández y Barreiro, 2012, p. 23). Se considera en particular que la política económica no puede estar sujeta a mayorías volátiles vulnerables a la seducción por parte de líderes populistas. Trasluce una desconfianza en las capacidades de autogobierno de la ciudadanía y la convicción de que ella es llamada

a pronunciarse sólo en aquellos temas que no son relevantes para el futuro de la polis. En este sentido, porque las decisiones de política económica, tanto fiscal como monetaria - cambiaria, han generado históricamente problemas al país, se requiere un discusión rigurosa en que el fortalecimiento de la democracia no puede no ser excluida de la discusión.

En el debate constitucional, diversos personeros han levantado la voz para sostener que no cabe indagar ni discutir el grado de independencia del Banco Central (BC). En esos análisis se presume que sus fundamentos teóricos son sólidos y la evidencia empírica respectos de sus resultados, categórica. No existe, sin embargo, un consenso claro en la discusión internacional.

Aunque las instituciones autónomas pueden constituir una contribución al perfeccionamiento de la democracia, el BCI tiene su origen primordial en una corriente importante del pensamiento económico, caracterizada por una desconfianza profunda frente a la democracia y una opción por el predominio del mercado por sobre la decisión democrática de la ciudadanía. En tal sentido, la idea del BCI encuentra sus fundamentos principales en el pensamiento neoliberal, en particular en el pensador de extrema derecha Friedrich Hayek, en la escuela liderada por Milton Friedman, y sus continuadores vinculados a la teoría de las expectativas racionales, y la escuela de la elección pública, tendencias que han ganado un predominio muy fuerte al interior del pensamiento económico. Los fundamentos ideológicos tienen un origen dudoso y su trayectoria técnica muestra incongruencias sustanciales. Peter Howells (2009) sostiene que existen muchas confusiones e

¹ Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, investigador de Fundación Chile 21 y académico de la Universidad de Talca.



incluso contradicciones asociados con la independencia del Banco Central (IBC). En tal sentido, sostiene que no es claro respecto a qué y a quiénes la institución debe ser independiente, que existe confusión en relación con los mecanismos por los cuales la independencia genera sus beneficios; que la literatura que proporciona la justificación de la independencia es, a menudo, no comprendida, y que la evidencia empírica que la sustenta es débil.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es analizar el debate internacional sobre el BCI, en la perspectiva de motivar la discusión sobre esta institución respecto de su consistencia con los principios democráticos y una evaluación de su gestión técnica y política, en sus 28 años de existencia. Para desarrollar este trabajo exploratorio, procedemos primero a ubicar el análisis de estas instituciones independientes desde el punto de vista democrático, a partir del trabajo de Pierre Rosanvallon, buscando relevar las condiciones dentro de las cuales contribuyen efectivamente a la profundización democrática. En la segunda sección, se indaga en las raíces ideológicas y conceptuales del BCI. En la tercera sección, se busca analizar los orígenes del BC chileno y sus particularidades respecto de la Reserva Federal de los Estados Unidos. En la cuarta sección, se evalúa el grado de consistencia del BC chileno con los principios democráticos y se le compara con las normas que regulan la Reserva Federal de los Estados Unidos. En la quinta sección, se lleva a cabo una breve revisión de los antecedentes empíricos que supuestamente comprueban la mayor eficacia del BCI. Finaliza el presente trabajo con algunas consideraciones respecto de los temas que debería analizar una evaluación de lo que ha sido la trayectoria del BCI en Chile.

Instituciones autónomas en la evolución de la institucionalidad democrática: el enfoque de Rosanvallon

¿En qué contexto teórico es posible pensar en las instituciones constitucionalmente independientes?

Los problemas que encuentra la democracia en los países desarrollados, como también en los llamados emergentes o subdesarrollados, está generando una

reflexión renovada sobre el fenómeno democrático. Rosanvallon (2009) resalta que se ha impuesto la idea de que el pueblo es la única fuente de poder legítimo; sin embargo, el enunciado encubre la asimilación práctica de la voluntad general con la expresión mayoritaria (p. 21). En la elección democrática, sostiene el autor, se mezclan un principio de justificación y una técnica de decisión. En tanto procedimiento, la noción de mayoría es claramente comprensible; desde el punto de vista sociológico, en cambio, sigue siendo una fracción, aunque sea predominante, del pueblo. La mayoría aparece como si la mayor cantidad valiera por la totalidad. Se trata, dice Rosanvallon, de una primera asimilación que desdobra en una segunda: la identificación de la naturaleza de un régimen con sus condiciones de establecimiento (ib., pp. 22-3). La parte valía por el todo y el momento electoral valía por la duración del mandato; tales fueron los dos supuestos sobre los que se asentó la legitimidad de un régimen democrático.

En el contexto de esta doble ficción fundadora, las palabras “pueblo” y “nación” se vieron empujadas al encontrarse ahogadas en los meandros de la agitación partidaria y en el clientelismo, mientras que el Parlamento, institución que resumía el espíritu y la forma del gobierno representativo, perdía su centralidad: la idea inicial de un recinto de la razón pública donde se debatiera *la definición del interés general* se había degradado en un sistema de negociaciones sometida a intereses particulares. De esa forma, la idea de que el funcionamiento del sistema electoral mayoritario lleva a expresar el interés social perdió credibilidad (ib., p. 23). En ese contexto, se forma un verdadero poder administrativo que “se constituyera en sí mismo en una fuerza identificada con la realización del interés general”. Por un lado, la visión de una especie de corporativismo de lo universal, que llamaba estructuralmente a los funcionarios a identificarse con su misión, a volverse “interesados en el desinterés”; por el otro, la búsqueda del acceso a la generalidad mediante las virtudes de una gestión científica. De esa manera, los regímenes democráticos fueron apoyándose progresivamente en dos bases: el sufragio universal y la administración pública, la cual dejó de ser una simple correa de transmisión del poder político para adquirir un margen de autonomía basado en la competencia (ib.,



p. 24). Junto con la legitimidad de las urnas, aparecía una segunda legitimidad democrática, la de la identificación con la generalidad social.

La década de 1980 traería cambios de gran magnitud. La legitimación a través de las urnas se debilitaba, al adquirir la elección una función que validaba un modo de elección de los gobernantes sin implicar una legitimación de las políticas que se llevarían a cabo. Al mismo tiempo, la noción de mayoría cambiaba de sentido: el pueblo deja de ser percibido como una masa homogénea para pasar a comprenderse como una sucesión de historias singulares, como una suma de situaciones específicas (ib., p. 25). La minoría se convierte en una de las múltiples expresiones difractadas de la totalidad social. A partir de entonces, dice Rosanvallon, “pueblo” es también el plural de “minoría”. Al mismo tiempo, el poder administrativo se debilita, contribuyendo a ello la retórica neoliberal, al cuestionar el Estado y erigir al mercado como el nuevo mecanismo que instituye el bienestar colectivo (ib., p. 26).

Según Rosanvallon, lo principal del giro de 1980, consiste “en una reformulación latente de los términos en los cuales se aprehende el imperativo democrático de la generalidad social. Mientras que el sufragio universal se apoya en una definición agregativa, esto es, la expresión de la masa de ciudadanos electores define la figura de la voluntad general y el servicio público remite a la idea de una generalidad objetiva, aparecen otras maneras, más indirectas, de acercarse al objetivo de constitución del poder de la generalidad social” (ib., p. 26). La realización de la generalidad por separación de las particularidades, por la distancia razonada y organizada frente a las diferentes partes implicada en una cuestión, comprende una generalidad negativa que remite a una variable de estructura que es su soporte (el hecho de ser independiente) y a una variable de comportamiento (el mantenimiento de la distancia o el equilibrio). Una segunda, apunta a la realización de la generalidad mediante la pluralización de las expresiones de la soberanía social, cuyo objetivo consiste en complicar a los sujetos y las formas de la democracia para llevar a cabo sus objetivos. Es una generalidad de multiplicación. Finalmente, una realización de la generalidad por la toma en consideración de la multiplicidad de situaciones,

mediante el reconocimiento de todas las singularidades sociales, esto es una generalidad de atención a la particularidad.

Para el autor, estas diferentes maneras de encarar la realización de la generalidad tienen en común que se apoyan en un enfoque de la totalidad social que no es entendida ni al modo de una agregación aritmética (con el ideal subyacente de la unanimidad), ni en una perspectiva monista (con la referencia a un interés social concebido como la propiedad estable de un cuerpo colectivo o de una estructura). Desde esta perspectiva, la generalidad constituye un horizonte regulador. Se esbozan así la legitimidad de imparcialidad, la legitimidad de reflexividad y la legitimidad de proximidad. Estas formas emergentes están constituidas por cualidades y, por tanto, son siempre precarias, cuestionadas, dependientes de la percepción social de la acción y del comportamiento de las instituciones (ib., pp. 29-30). “Derivan de las características de las instituciones, de su capacidad de encarnar valores y principios, pero al mismo tiempo siguen siendo dependientes del hecho que deben ser socialmente percibidas como tales” (ib., p. 30). En suma, la redefinición de la legitimidad procede de una deconstrucción y de una redistribución de la idea de generalidad social, que lleva a pluralizar radicalmente sus formas. En tal sentido, sugiere que hay varias maneras de actuar o hablar ‘en nombre de la sociedad’ y de ser representativo, por lo que las tres nuevas legitimidades conforman sistema, se completan para definir de modo más exigente el ideal democrático”. De este modo, la variante democrática de la legitimidad asume la exigente función de tejer lazos constructivos entre el poder y la sociedad y, en tal sentido, contribuye a lo que constituye la propia esencia de la democracia, esto es, la apropiación social de los poderes (ib., pp. 31-2).

El análisis de Rosanvallon permite abordar las complejidades que ha traído consigo el desarrollo de las diversas experiencias democráticas. En este contexto, las instituciones constitucionalmente independientes representan mecanismos que no necesariamente están en contradicción con la democracia. Plantean eso sí condiciones que son cruciales para que no se constituyan en mecanismos que blindan al sistema político frente a las demandas ciudadanas.



Las raíces ideológicas y conceptuales de la independencia del Banco Central

En contraposición a Rosanvallon, para quien las nuevas instituciones constituyen formas de profundización y perfeccionamiento de la democracia, para el pensamiento neoliberal de lo que se trata es limitar drásticamente la incidencia de la democracia en aspectos clave de la política pública.

La independencia del Banco Central encuentra un primer fundamento en las posiciones del teórico neoliberal Friedrich Hayek. El advenimiento de la democracia representativa y el fin de las exclusiones del derecho a voto genera, según Hayek, una situación en que los gobiernos se ven obligados a “satisfacer las particulares apetencias de los diferentes intereses sectarios” (2006, p. 175). La única forma de que el poder de un gobierno democrático (que Hayek denomina democracia negociadora) no se vea obligado a ceder ante pretensiones sectarias es que se le imponga una limitación definida por el sometimiento de su comportamiento “a aquellos principios en torno a los cuales el pueblo haya logrado establecer consenso”, sin que se explicita cómo se construye ese consenso. (ib.). Esta limitación debe aplicarse “a todo órgano de gobierno y, de manera especial, a aquel que opere según el modelo democrático”.

En la mirada de Hayek no está un gobierno al estilo de Hugo Chávez; su crítica se dirige incluso al sistema parlamentario británico, que

introdujo a nivel político, no solo el principio de representatividad, sino también, por desgracia, el de la soberanía parlamentaria, es decir, la idea de que las cámaras representativas deben gozar de poderes ilimitados. Son, sin embargo, irreconciliables entre sí los conceptos de soberanía de la ley y de soberanía parlamentaria. (ib., p. 180)

Para enfrentar esta situación, Hayek propone encomendar la labor legislativa a una asamblea conformada por individuos elegidos para la función pública a una edad relativamente madura y por un período extendido de, por ejemplo, 15 años, de manera que no tengan necesidad de buscar la reelección. Para mantener a esas personas inmunes a

la influencia de los partidos, además de no ser reelegibles, deberían, una vez terminado su mandato, tener garantizado un sustento. Para garantizar el más adecuado logro de los objetivos apuntados solo serían elegibles:

quienes en su vida privada hubiesen puesto suficientemente de relieve su nivel de competencia” y sería conveniente que “cada grupo de coetáneos (eligiera) por una sola vez a lo largo de sus vidas (por ejemplo, cuando todos alcanzasen la edad de 45 años), entre los de su propia generación, a aquellos a quienes correspondiera ocupar durante los 15 años siguientes su escaño. (ib., pp. 197-8)

Esta asamblea no política, de hombres y mujeres maduras, tendría a su cargo la constante revisión de contenido del derecho civil, incluido el derecho mercantil y penal, la temática fiscal, los preceptos relacionados con la seguridad del trabajo, las cuestiones sanitarias, la creación de un marco de relaciones que garantizaran la competencia, entre otros (ib., pp. 199-200).

Milton Friedman, de nacionalidad estadounidense, con un enfoque más pragmático, entiende que en una época en que se avanza rápidamente hacia el sufragio universal² no es posible retornar al voto censitario y menos a un poder legislativo generado a la manera de Hayek, por lo tanto, concentra su atención y esfuerzos en separar la decisión democrática de la toma de decisiones respecto de la política monetaria. En su libro *Capitalism and Freedom* (1962) luego de realizar una breve historia monetaria de los Estados Unidos centrada en los errores que, en su opinión, cometió la Reserva Federal, sostiene que

la única forma que ha sido sugerida hasta ahora, que promete tratar de lograr el gobierno de la ley en lugar del gobierno de los hombres es a través de reglas legislativas para la conducción de la política monetaria que tendría el efecto de habilitar

2 Menos de tres años después de la publicación del libro *Capitalism and Freedom*, en marzo de 1965, tiene lugar la marcha desde Selma a Montgomery, Alabama, que culmina con la represión violenta de los manifestantes, detonando el proceso legislativo necesario para hacer realidad el voto de color.



el ejercicio público de control sobre la política monetaria a través de sus autoridades políticas, previniendo al mismo tiempo que la política monetaria sea objeto del capricho diario de las autoridades políticas. (1962, p. 51)

La regla a la cual este BCI debería ajustarse es, para Friedman, sencilla:

En el presente estado de nuestro conocimiento, parece deseable enunciar la norma en términos del comportamiento del stock de dinero. Mi elección en este momento sería legislar una regla que instruye a la autoridad monetaria alcanzar una tasa de crecimiento especificada de la cantidad de dinero. (ib., p. 54)

La opción de Friedman a favor de la independencia del Banco Central, básicamente ideológica, se reviste de una elegancia académica a partir de tres artículos seminales. El primero “Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans”, de Kydland y Prescott (1977), sostiene que existe un claro sesgo inflacionario, cuando la política monetaria es discrecional. Según estos autores, aún cuando exista un acuerdo social en torno a un objetivo y los formuladores de política conozcan el timing y los efectos de sus acciones, la política discrecional no maximiza el objetivo buscado, pues la

planificación económica no es un juego contra la naturaleza sino que un juego contra agentes económicos racionales. Concluimos que no hay forma en que la teoría del control puede ser hecha aplicable a la planificación económica, cuando las expectativas son racionales.

El fundamento conceptual de la independencia del Banco Central es, en consecuencia, un argumento en contra de cualquier política discrecional, incluida, naturalmente, la del propio BCI.

El segundo artículo, elaborado por Barro y Gordon (1983), coincide en los problemas de las autoridades monetarias en regímenes discretionales, pero aun cuando comparte la importancia de las reglas monetarias, llama la atención de que los formuladores de política sufren la tentación en cada período

de engañar para asegurar los beneficios de los shocks inflacionarios, tanto para los formuladores de política como para los agentes privados. En este contexto, Barro y Gordon sostienen que, como efectos de las interacciones entre los agentes privados y los formuladores de política, es posible que la reputación pueda apoyar las reglas, esto es que la potencial pérdida de reputación y credibilidad los conduzca a acatar la regla.

Por su parte, Kenneth Rogoff (1985), sostiene que no es óptimo, en general, constreñir legalmente al Banco Central a seguir sus reglas y que, aun cuando comparte la visión de Kydland y Prescott de que un Banco Central perfectamente benevolente puede experimentar inflación sistemáticamente alta, instalando un BC conservador puede inducir negociaciones salariales menos inflacionarias. Aunque ello tiene el costo de distorsionar las respuestas del Banco Central a los shocks no anticipados, pues la institución no puede elevar sistemáticamente el empleo (pues los agentes privados anticipan los efectos de esas decisiones), la política monetaria puede todavía ser usada para estabilizar la inflación y el empleo en torno a los niveles medios determinados por el mercado. De estos artículos, afirma Alex Cukierman, se deriva la convicción de que “la delegación de la autoridad a un BCI cuya principal preocupación en el largo plazo es la estabilidad de precios con la condición de hacer el objetivo de crecimiento igual al potencial es el arreglo institucional deseable” (2006, p. 4).

Para Alex Cukierman (2006), la independencia del Banco Central se caracteriza, en primer lugar, porque su principal responsabilidad es asegurar la estabilidad de precios y la estabilidad financiera, para lo cual debe poseer independencia instrumental. Sin perjuicio de ello, sigue señalando, debe apoyar las políticas económicas del Gobierno. Se le prohíbe, además, prestar dinero al Gobierno. Debe tener independencia financiera, sus directivos deben tener amplios períodos en el cargo y no tener otras posiciones ni en el Gobierno ni en el sector privado, para evitar conflictos de interés. Clave es que la importante delegación de poder que supone está acompañada de accountability y transparencia.



Los orígenes y las particularidades de la independencia del Banco Central de Chile

El BCI en Chile encuentra su primer antecedente bajo la dictadura militar, cuando en 1975 se reforma la ley orgánica de la institución, que le prohíbe la concesión de financiamiento nuevo, tanto al sector público como al sector privado no financiero. Posteriormente, la Constitución de 1980 establece que el BC será “un organismo autónomo con patrimonio propio, de carácter técnico”. Pese a la importancia asignada a la entidad por las principales autoridades económicas a lo largo de la década de 1980, la ley orgánica de la institución no vio la luz hasta el 8 de diciembre de 1989, esto es, pocos días antes de que asumiera la presidencia Patricio Aylwin, en el contexto de la democracia recuperada (Fontaine, 2000, pp. 395 y ss.). Rasgo crucial del BCI chileno es que su Consejo “no está sujeto a instrucciones de ningún poder del Estado y es, en ese sentido, genuinamente autónomo” (ib.). Junto con el Banco Central Europeo, es de los pocos casos en que el Consejo es libre para determinar la tasa de inflación objetivo (Cukierman, 2006, p. 2).

Howells (2009) ha discutido el concepto de independencia del BC. Si bien coincide en que el concepto de BCI se refiere a uno que es libre para conducir la política monetaria sin interferencia del gobierno, al profundizar en el tema aparecen algunas dificultades. La primera apunta a la distinción entre independencia operacional o instrumental, e independencia de objetivos. Mientras que la primera se refiere a la libertad del Banco de definir los valores del conjunto de instrumentos necesarios para alcanzar el objetivo de política, en el segundo caso, el BCI fija los objetivos que, en la actualidad, se refieren a una tasa específica de inflación.

En contraposición con el caso de Chile, en Gran Bretaña, el Bank of England, cuya ley entró en vigencia el 1 de junio de 1998, el objetivo de inflación es reformulado anualmente por el Chancellor of the Exchequer (equivale al Ministro de Hacienda) (ib., pp. 4-5), en el marco de las disposiciones de la ley que señala como objetivos del Banco de Inglaterra:

(a) mantener la estabilidad de precios y (b) sujeto a eso, apoyar la política económica del Gobierno de su Majestad, incluidos sus objetivos para el crecimiento y el empleo (Howells, 2009, pp. 4-5).

Aparece aquí una segunda diferencia sustancial. Tanto en el caso de Gran Bretaña, en que se obliga al Banco a apoyar la política económica del Gobierno, incluidos sus objetivos para el crecimiento y el empleo, como también en el caso de los Estados Unidos, cuya ley señala en la sección 2ª que la Reserva Federal “deberá mantener el crecimiento de largo plazo de los agregados monetarios y crediticios, acordes con el potencial de largo plazo de la economía para aumentar la producción, a fin de promover efectivamente los objetivos de máximo empleo, precios estables y tasas de interés moderadas a largo plazo” (United States Congress, 1913). Contrario a ello, la ley orgánica del Banco Central de Chile, en su artículo tercero señala que “el Banco tendrá por objeto velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos” (Junta de Gobierno de la República de Chile, 1989).

Aunque, en general, las autoridades del BC de Chile han insistido en que la definición estrecha de los objetivos de la institución no implican una diferencia significativa con las disposiciones de los otros dos países citados, y que la preocupación por la inflación incluye implícitamente la preocupación por los niveles de actividad y el empleo, ello no se condice con los debates desarrollados al respecto a nivel internacional. Cukierman (2006), por ejemplo, llama la atención de que está abierta la pregunta acerca de lo que se debe hacer cuando en el corto plazo hay un conflicto entre alcanzar la estabilidad de precios y el nivel natural o potencial del producto (ib., p. 4). Mientras que en los países en que las leyes explícitamente relevan ambos objetivos, los formuladores de política disponen de una mayor flexibilidad para que los objetivos antiinflacionarios no atenten contra los objetivos de empleo. En cambio, en el caso de Chile, en el que no existe la obligación legal de preocuparse por el crecimiento, deja al BC sin un sustento legal para relativizar el objetivo antiinflacionario, lo que abre la posibilidad para que la política monetaria afecte los niveles de crecimiento.



Banco Central Independiente y democracia

Blinder (1998) reflexiona en su texto respecto del BCI y la democracia. En efecto, mientras esta discusión brilla en nuestro medio por su ausencia, Blinder se pregunta: “¿No existe algo profundamente no democrático al hacer al BCI independiente del control político? ¿No contradice entregar tanto poder a tecnócratas no electos algunos de los principios fundamentales de la teoría democrática?” La respuesta de Blinder es negativa, pero sus fundamentos descansan sobre una combinación de cinco ingredientes:

- a. La independencia de la Reserva Federal deriva de una delegación por parte del Congreso. Lo que hace democrática esa decisión es que los miembros elegidos del Congreso decidieron delegar esa función.
- b. Decisivo para que el BCI sea compatible con la democracia es que sus objetivos fundamentales sean decididos por políticos elegidos, no por tecnócratas no elegidos.
- c. El gran poder otorgado al BC debe ser correspondido con honestidad. Un banco central que disimula o es silenciosamente imperial se comporta de una manera profundamente antidemocrática.
- d. Los cargos de dirección del BCI son nombramientos políticos. La legitimidad política de los consejeros deriva de la legitimidad de los representantes electos directamente por la ciudadanía. El BC no debe ser una oligarquía que se perpetúa.
- e. Las decisiones del BC deben poder ser revertidas por la autoridad política, más allá de que este mecanismo se use raramente y en circunstancias extremas. En el caso de EE.UU., una decisión de política monetaria puede ser en principio revertida por una ley aprobada por el Congreso y sus autoridades pueden ser removidas.
- f. Información y accountability.

En el cuadro siguiente se evalúa la consistencia con la democracia de las normas que rigen la Reserva Federal y el Banco Central de Chile.

Alguna evidencia empírica de la efectividad del BCI

En 1999, sobre la tesis basada en la teoría de las expectativas racionales de que si la autoridad monetaria dispone de total credibilidad, el solo anuncio de una campaña deflacionaria haría caer la inflación esperada de forma abrupta, reduciendo la inflación actual, sin costos de transición, Alan Blinder decía:

La omisión de la hipótesis de credibilidad no fue un descuido. Aunque una teoría fascinante, muy por el contrario, no conozco ninguna prueba que la sustente. Parece plausible, pero con un examen cuidadoso resulta falsa, como la elasticidad-interés de ahorro. La evidencia disponible no sugiere que los bancos centrales más independientes son recompensados con trade-offs de corto plazo más favorables. Tampoco la experiencia reciente de los países de la OCDE sugiere que los bancos centrales que registraron las metas de inflación fueron capaces de reducir la inflación a un costo más bajo que los bancos centrales que no se planteaban esas metas. Sin embargo, estas afirmaciones se siguen realizando, lo que demuestra una vez más el poder del wishful thinking. (1998, p. 63)

En relación con la presunta contribución del BCI a la estabilidad de precios se ha argumentado que la reducción de la inflación a lo largo del mundo comenzó mucho antes de que se generalizara la moda de los BCI (Howells, 2009, pp. 14-15). Más aún, desde 1776 la política monetaria estuvo a cargo, durante la mayor parte del tiempo, de autoridades más o menos democráticamente elegidas y en la mayor parte del tiempo (excluyendo las guerras), los precios eran bastante estables. Esto sugiere que la independencia no es una condición necesaria para la estabilidad de precios. Por otra parte, cabe señalar que buena parte de los estudios que favorecían la tesis de las ventajas de los BCI son de la misma época (Alesina (1988), Alesina and Summers (1993), Grilli et al (1991), Cukierman (1992)) y sus principales resultados fueron anticipados por un trabajo de Parkin y Bade (1978). Se trata de estudios que comparan esencialmente promedios de inflación de varios países y un índice de independencia del Banco Central.



Dos críticas fundamentales se han desarrollado sobre estos trabajos

La primera es que la construcción del índice es muy problemática: los datos disponibles se refieren básicamente a las disposiciones legales y algunas reglas de conducta. Esto implica el supuesto de que el comportamiento de los BC se ajusta a las reglas sin desviaciones, lo que puede resultar plausible en países desarrollados, pero no en los países subdesarrollados. Incluso en el caso de EE.UU., el estudio de Forder (2003) concluye que, si se analiza la ley de la Reserva Federal, se concluiría que no es independiente; es el resultado del trabajo de muchos presidentes de la institución la que ha creado esa reputación.

La segunda crítica se refiere a que la definición de un BCI varía sustancialmente entre los investigadores, los cuales, además, establecen ponderaciones muy variadas respecto de las diferentes características, al construir un índice. Una modalidad diferente ha sido tomar como referencia la tasa de rotación de los gobernadores del Banco Central. En este contexto, el estudio de Sturm y de Haan (2001) encuentra que la independencia reduce la inflación solo cuando son incluidos en la muestra países con alta inflación. Bouwman et al (2005) llegan a la misma conclusión.

Por otra parte, hay un cuestionamiento relativo a un primitivismo en los argumentos teóricos subyacentes en los supuestos beneficios de la independencia: por ejemplo, si es cierto que la verdadera independencia aumenta la credibilidad, entonces se debería ver no solo una correlación de la independencia con tasas de inflación reducidas sino también una evidencia de las tasas de sacrificio, esto es, la menor inflación debería lograrse más rápido y con menos costos, con un Banco Central más independiente. El estudio de Posen (1998) concluye, sin embargo:

La investigación del presente paper no encuentra evidencia que apoye la hipótesis según la cual el mecanismo mediante el cual la independencia del BC lleva a una menor inflación es el aumento de la credibilidad del compromiso con la estabilidad de precios. En nuestra muestra de 17 países de la OCDE desde 1950 a 1989, no hay indicaciones de que alguna implicación para la conducta de los agentes privados esté necesariamente asociado con la existencia de ese bonus de credibilidad.

Para Howells (2009), estos trabajos sugieren que cualquier asociación entre independencia y los resultados de inflación pueden ser con facilidad producto de una tercera, cuarta o quinta variable. Es en tal sentido perfectamente concebible que una comunidad con una fuerte y unida aversión a la in-

Cuadro 1

¿Qué tan democráticos son los bancos centrales?
Los casos de la Reserva Federal y el Banco Central de Chile

CRITERIOS	Reserva Federal	Banco Central de Chile
Legitimidad democrática de origen	SI: Congreso democráticamente elegido delega facultades en la Reserva Federal	NO: Constitución del 80, crea BC. Ley Orgánica es aprobada por Junta Militar de Gobierno
Determinación de los objetivos	Federal Reserve ACT determina objetivos: precios estables	Ley orgánica señala: Banco tendrá por objeto velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos, pero BC determina la tasa de inflación objetivo
Comportamiento	Poco claro	Poco claro
Naturaleza política designación Consejeros	SI	NO: En Chile la retórica apunta a que se trata de cargos técnicos, desconociendo su carácter eminentemente político. Al mismo tiempo como efecto del sistema binominal los nombramientos ocurren con base en el más ordinario cuoteo eliminando en los hechos la incidencia de las mayorías.
Sujeción a órgano democráticamente elegido	SI: El Congreso Decisiones pueden ser revertidas por el Congreso mediante una ley.	NO: el Consejo del Banco Central "no está sujeto a instrucciones de ningún poder del Estado y es, en ese sentido, autónomo de toda instancia democrática
Información y accountability (Reportes periódicos sobre las acciones de política monetaria al Congreso, la prensa y el público)	Medio (Blinder)	Medio (Análisis insuficiente de los efectos e impactos en los distintos grupos sociales de las medidas de política monetaria)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Blinder (1998).



flación impusiera una tarea mucho más fácil para un formulador de política conservador que otra donde la inflación fuera observada con diferentes grados de disgusto de parte de los diferentes grupos sociales. El caso obvio es el de Bundesbank. A lo anterior se suma, para el caso de los estudios sobre América Latina (Jacome y Vázquez, (2005) y Gutiérrez (2003), que encuentran una relación negativa entre inflación e independencia legal, el hecho de que no queda claro qué tan efectivas son las disposiciones legales.

Elementos para una evaluación política y técnica del Banco Central de Chile

Como se señalaba en la introducción, el objetivo central de este breve artículo es intentar poner en la agenda del debate la excesiva independencia del Banco Central. Dos elementos adicionales refuerzan esta necesidad. La primera, la relativa a la intervención política de las autoridades del Banco Central, en consecuencia que el Decreto ley orgánico del BC pone mucha atención en separarlo de la política y del Gobierno (independencia total). No obstante ello, sus autoridades se involucran en los temas políticos fundamentales. Se pueden mencionar tres ejemplos:

- 1) La intervención del presidente de Banco en el debate de las reformas, afirmando que las reformas incidían en el crecimiento económico.
- 2) Es difícil no coincidir en que una decisión de vital importancia, como el tipo de sistema de pensiones necesario, no puede ser evaluado únicamen-

te desde el punto de vista de su impacto macroeconómico; podremos discutir cómo reducir o potenciar sus efectos una vez que la ciudadanía haya tomado una decisión. No obstante, consejeros del BC han intervenido en esta discusión. Del mismo modo, el uso político del BCI queda en evidencia cuando el ministro de Hacienda, opuesto dentro del Gobierno a un cambio del sistema e incluso respecto a la propuesta presidencial, solicita el apoyo de la institución para evaluar su impacto macroeconómico.

- 3) El BC contra la sociedad: en el 2008, cuando resultaba claro que la política monetaria estaba afectando gravemente a los sectores productivos, el BC se negaba a modificar su política. Solo un robusto acuerdo transversal en el Congreso llevó a que la autoridad monetaria modificara el curso. En el marco de nuestra legislación, la institución se podría haber negado. Ello sugiere la posibilidad de una reforma que permita que el Congreso, con acuerdo de la Presidencia de la República, pueda obligar al BC a modificar su política.

Son múltiples las opiniones que consideran que el BC ha cometido en su historia importantes errores. En tal sentido, resulta indispensable que una comisión de la Cámara de Diputados haga una revisión de lo que ha sido la gestión del BC en estos 26 años de independencia. Hitos claves para analizar son: la crisis Massad de los años 1998-1999 y la mantención hasta enero de 2009 (esto es, varios meses después de desatada la crisis del 2007-2008) de una tasa de política monetaria de 8,5%.

Bibliografía

Alesina, A. (1988). *Macroeconomics and Politics*, NBER Macroeconomics Annual 1988, Vol. 3, <http://www.nber.org/chapters/c10951.pdf>

Alesina, A. y Summers, L. (1993). *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence*, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, Issue 2 (Mayo, 1993) pp. 151 - 162, <http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/AlesinaSummers1993.pdf>

Barro, R. J. y Gordon, D. B. (1983). "Rules, discretion and reputation in a model of monetary policy", *Journal of Monetary Economics*, 12 (1), pp. 101 - 21.

Blinder, A. S. (1998). *Central Banking in Theory and Practice*. Cambridge, MA: MIT Press.

Bouwman, K., Jong - A -Pin y de Haan, J. (2005). *On the Relationship between Central Bank Independence and Inflation: some more bad news*, *Applied Financial Letters* 1, pp. 381 - 385.



- Cukierman, A. (1992). *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*, Cambridge, MA: MIT Press.
- (2006). “Central Bank Independence and Monetary Policymaking Institutions: Past, Present and Future”, Banco Central de Chile, Documentos de Trabajo No. 360, abril. Consultado en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.492.5659&rep=rep1&type=pdf>
- (2006a). “Central Bank Independence and Policy Results: Theory and evidence.” Lecture prepared for the International Conference on «Stability and Economic Growth: The Role of the Central Bank», Mexico City, November 14 - 15, 2005, <http://www.tau.ac.il/~alexucuk/pdf/theory%20and%20evidence.pdf>
- Fernández, P. y Barreiro, W. (2012). *Límites constitucionales al Gasto Público: Suecia, Reino Unido, Suiza, Chile y Alemania*, FEDEA, http://www.fedea.net/limites-constitucionales/comparando_limites_constitucionales.pdf
- Fontaine, J. A. (2000). “Banco Central autónomo: En pos de la estabilidad”, en Larraín, F. y Vergara, R. (2000). *La transformación económica de Chile*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Forder, J. (1998). *Central Bank Independence – Conceptual Clarifications and Interim Assessment*, Oxford Economic Papers, 50, pp. 307 - 344.
- (2003). “Independence” and the Founding of the Federal Reserve, *Scottish Journal*.
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Grilli, V., Masciandaro, D. y Tabellini, G. (1991). *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in Industrial Countries*, *Economic Policy*, 12, pp. 378 - 396.
- Gutiérrez, E. (2003). “Inflation Performance and Constitutional Central Bank Independence: Evidence from Latin America and the Caribbean” Documento de Trabajo, N° 03/53, Fondo Monetario Internacional.
- Hayek, F. (2006). *Derecho, legislación y libertad. Una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y la economía política*, volumen III, *El orden político y la sociedad libre*, Unión Editorial S.A. Consultado en: http://www.unizar.es/departamentos/estructura_economica/personal/dgallego/documents/Hayeksistemas-politicos.pdf
- Howells, P. (2009). “Independent Central Banks: Some theoretical and empirical problems?” Consultado en: <https://core.ac.uk/download/pdf/6334118.pdf>
- Issing, O. (2006). “Central Bank Independence: Economic and Political Dimensions”, *National Institute Economic Review*, 196, pp. 66 - 76.
- Jacome, L. I. y Vázquez, F. (2005). “Any Link between Legal Central Bank Independence and Inflation? Evidence from Latin America and the Caribbean” Documento de Trabajo, N° 05/75, Fondo Monetario Internacional.
- Junta de Gobierno de la República de Chile (1989). *Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile*. Consultada en [file:///Users/eugeniorivera/Downloads/HL18840%20\(1\).pdf](file:///Users/eugeniorivera/Downloads/HL18840%20(1).pdf) Ver también: <file:///Users/eugeniorivera/Downloads/LOCBCCh18052016.pdf>
- Kydland, F. E. y Prescott, E. C. (1977). «Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans», *Journal of Political Economy*, 85 (3), pp. 473 - 91.
- Landerretche, Ó. (2009). “Gobernabilidad macroeconómica y desarrollo institucional”, en Cardoso, F. H. y Foxley, A. (2009). *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Uqbar Editores, pp. 225-262.
- Parkin, M. y Bade, R. (1978). “Central - Bank Laws and Monetary Policies: A preliminary Investigation”, in Porter, M. (ed.) *The Australian Monetary System in the 1070s*. Clayton, Victoria: Monash University.
- Posen, A. (1998). “Central Bank Independence and Disinflationary Credibility: a Missing Link?”, *Oxford Economic Papers*, 50, pp. 335 - 359.
- Rogoff, K. (1985), “The Optimal Commitment to an Intermediate Monetary Target”, *Quarterly Journal of Economics*, 100, pp. 1169 - 1190.
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial.
- Sturm, J. y de Haan, J. (2001), “Inflation in developing countries: Does Central Bank Independence matter?”, *Ifo Studien*, 47, pp. 389 - 403.
- United States Congress (1913). *Federal Reserve Act*. Consultado en: <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/fract.htm>



Editores

Eugenio Rivera Urrutia, Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, investigador de Fundación Chile 21 y académico de la Universidad de Talca.

Gustavo Rayo, Administrador Público de la Universidad de Chile y Doctor en Estudios Políticos por la Universidad de Grenoble (Francia). Director Escuela de Ciencia Política y Administración Pública Universidad de Talca.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 I Providencia I
Santiago de Chile.

Responsable
Simone Reperger
Representante de FES-Chile
www.fes-chile.org

Fundación Friedrich Ebert en Chile

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN: 978-956-7630-46-2