



f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

26/07/2019
Economía
La Necesaria Democratización
de la Institucionalidad
Económica en Chile. Parte 1

28/06/2019
Política
Feminismos y humanismo
cristiano

12/06/2019
Sociedad
Mujeres católicas, Iglesia y
feminismo: pistas teológicas
para la comprensión de un
problema

29/05/2019
Política
A falta de diálogo, imposición:
La relación entre el Estado y
los Pueblos Indígenas en
Chile

15/05/2019
Economía
¿Cuál es la reforma
previsional que necesitamos?

30/04/2019
Economía
De la innovación tecnológica

Acerca de

Este informe ha sido preparado
por el Consejo Editorial de
asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total
o parcial, de lo publicado en este
informe con sólo indicar la
fuente.

Informe 1359

Economía

26/07/2019

La Necesaria Democratización de la Institucionalidad Económica
en Chile. Parte 1

Luis Eduardo Escobar¹

1. Introducción

Este informe, dividido en dos partes, es un intento de explorar las trabas institucionales que existen en Chile para desarrollar políticas públicas de manera de respetar criterios que se puedan considerar “democráticos”, a la luz de ciertas premisas generales.

Esta aseveración implica una evaluación preliminar de que la institucionalidad vigente de alguna manera no cumple con criterios que permitan clasificarla de democrática. Lo que pretendo demostrar, pasando revisión a elementos claves de nuestra institucionalidad es que, a pesar de que nos puedan parecer bien estructuradas y lógicas, las instituciones que tenemos en el área económica son fundamentalmente contra democráticas. Más aún, e independientemente de su carácter democrático, son ineficientes para abordar los desafíos que enfrentamos como país.

Para efectos de este ensayo, consideraré instituciones al conjunto de leyes, incluyendo la constitución, reglamentos, normas y prácticas que utilizamos para adoptar decisiones en el área de las políticas públicas, especialmente en el ámbito económico.

Asimismo, consideraré democráticos aquellos procesos de decisión institucional que están basados en la consulta a los ciudadanos, los grupos políticos, los grupos de interés privados, incluyendo ONGs, donde las decisiones se adoptan por la mayoría con el debido respeto de los intereses fundamentales de las minorías. En el extremo, un proceso democrático no puede llevar a la exterminación de algún grupo de la población.

Además, considero intrínseco a las democracias que el papel del Estado consista en proveer bienes y servicios públicos al conjunto de la población. En este sentido, no es democrático un sistema que genera decisiones e instituciones públicas destinadas a ofrecer servicios y bienes públicos diferenciados a sus habitantes, dependiendo de algún criterio como el nivel de ingreso o su posición dentro de la estructura de poder. Más concretamente, los servicios y bienes públicos deben tener el carácter de

¹ Economista. Integrante del Directorio del CED. Agradezco los comentarios y sugerencias de Eugenio Rivera, Luis Felipe Jimenez y un editor anónimo que me permitieron corregir errores y mejorar el texto. Los errores que subsisten son de mi entera responsabilidad.

“universales”. La equidad, por tanto, se materializa por la oferta, sostenible, de bienes y servicios públicos de calidad única, la más alta posible, a todos los miembros de la sociedad y también por la vía del criterio de justicia en que los que más ganan deben aportar más al erario nacional.

El lector se podría preguntar legítimamente por qué podría ser relevante considerar el carácter de las instituciones políticas para efectos de evaluar los resultados económicos de una sociedad. La contundente respuesta a esa interrogante la ofrecieron Acemoglu y Robinson en su libro *¿Por qué fracasan los países?* (2012). En sus palabras,

Cada sociedad funciona con una serie de reglas políticas y económicas creadas e impuestas por el Estado y los ciudadanos colectivamente. Las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos [...] Es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las mismas instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso. Por ejemplo, las instituciones políticas de una nación determinan la capacidad de los ciudadanos de controlar a los políticos e influir en su comportamiento [pp. 59-60].

Según los mismos autores, las instituciones políticas incluyen las constituciones, las leyes y normas, el poder y capacidad del Estado para regular y gobernar la sociedad, existiendo una fuerte sinergia entre las instituciones económicas y las políticas².

En el primer informe de este documento se revisan algunos elementos constitucionales vigentes que considero contra democráticos empezando por la estructura organizacional y la defensa de la propiedad privada que se encuentra allí. En una segunda parte de este documento se hace mención al rol de Presidencia, y la preponderancia de Hacienda y la Dipres. Finalmente se ofrecen algunas consideraciones que permitirían insuflar nuestras instituciones con elementos más democráticos y de mayor operatividad para alcanzar los objetivos deseados.

2. Caracterización de la institucionalidad económica vigente

a. Aspectos constitucionales generales

La Constitución debe procurar que si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque —valga la metáfora— el margen de alternativas que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil lo contrario.

Jaime Guzmán Errázuriz³

Este epígrafe constituye la mejor afirmación que se conoce sobre los objetivos de la Constitución Política del Estado que la dictadura militar impuso a Chile en 1980. Tiene el mérito adicional de haber sido formulado por su líder intelectual y autor principal.

² Desde luego, la idea que las instituciones económicas y políticas están íntimamente relacionadas se remonta a Carlos Marx.

³ Recuperado de https://es.wikiquote.org/wiki/Jaime_Guzmán

Lo que está implícito detrás del párrafo es la percepción de sentirse amenazados por los posibles resultados políticos de un sistema democrático tradicional que pusiera en cuestión los derechos de propiedad, de forma directa o indirecta. En cierto modo, la Constitución de 1980 fue la respuesta a los “resquicios legales” que aprovechó el gobierno de Salvador Allende para llevar a la práctica su programa de cambio social y la “transición democrática al socialismo”.

La Constitución de 1980 fue producto de una imposición que estableció las bases institucionales de lo que Carlos Huneeus (2016) ha llamado “capitalismo autoritario”. A pesar de las múltiples reformas constitucionales posteriores, ha quedado intacto el llamado modelo económico, en general, y los elementos específicos que dicen relación con la defensa de la propiedad privada y la preferencia por excluir al Estado de la producción y de los sistemas de protección social.

Por contraste, la constitución de los Estados Unidos, adoptada en 1787 —once años después de la Declaración de Independencia— fue concebida para defender los derechos individuales frente al poder del Estado. Y fue solo cuatro años más tarde, con la ratificación de la Declaración de Derechos (1791, Bill of Rights), cuando se adoptaron las primeras 10 enmiendas a la constitución, que se estableció la protección de la propiedad privada (en la Quinta Enmienda) siempre en el contexto de garantizar los derechos individuales y como parte de los mismos⁴.

En cambio, la Constitución de 1980 se concentra en la defensa de la propiedad privada. Los demás derechos individuales clásicos se incluyen casi por añadidura y ciertamente no tienen la relevancia constitucional que se le dio a la propiedad privada.

Para proteger la propiedad privada y dejar el más amplio margen posible a la iniciativa privada, como veremos, se fijaron mayorías especiales, se restringió el poder de decisión de las mayorías democráticas y parlamentarias, y se fortaleció el poder central de la Presidencia.

Es decir, fue un traje hecho “a la medida” para que, al regreso a la democracia, esta vez “protegida”, a partir de 1990 —o 1998, si el plebiscito de 1988 lo hubiera ganado la opción afirmativa—, el manejo del país no pudiera cambiar mucho. Para eso se establecieron mecanismos escalonados de reforma que requieren altas mayorías, los “cerrojos” de Fernando Atria (2014), evitando así —ojalá por un tiempo largo—, tener que recurrir a las FFAA, en defensa del sistema que se estableció.

Tal como señaló Atria:

“Conviene identificarlos [se refiere a los cerrojos] claramente. Se trata del sistema electoral binominal, de los quorums superiores a la mayoría, para la aprobación de la ley y de la competencia preventiva del Tribunal Constitucional. A estas tres trampas o ‘cerrojos’ es necesario agregar uno adicional, un ‘meta’ cerrojo (es decir, un cerrojo que protege los cerrojos): los quorums de reforma constitucional, que actualmente son de 60 ó 66 por ciento de los diputados y senadores en ejercicio. Este es un quorum exagerado (bajo la constitución de 1925, el quorum de reforma constitucional era de mayoría absoluta de los senadores y diputados en ejercicio)”.

⁴ La Quinta Enmienda, en su parte relevante, señala que: “Ninguna persona [...] podrá ser privada de su vida, su libertad o propiedad, sin el debido proceso legal; y tampoco podrá su propiedad ser tomada para uso público sin justa compensación.” Traducción del autor. Recuperado de <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript>.

Desde luego, desde entonces ya se ha eliminado uno de los cerrojos, el sistema binominal, que permitía que con un tercio de los votos la minoría política eligiera la mitad de los cargos en el Congreso. Aún subsisten los otros dos y el “meta” cerrojo, el quorum.

b. La defensa de la propiedad privada

Donde se entra de lleno en la defensa de la propiedad privada es en el tercer capítulo de la Constitución, “Derechos y Deberes Constitucionales”.

En particular, el artículo 19 enumera los 26 derechos constitucionales que tenemos los chilenos. Este número constituye una enorme exageración si se considera que en la Declaración de Derechos de los Estados Unidos bastaron 10, sin que se pueda decir que ese país está desprotegido en esta materia.

En el caso chileno, uno de los 26 derechos, el 9, es genérico: “La enumeración de determinados derechos en la Constitución no puede ser interpretada como negando o limitando otros que retienen las personas”. Esto pareciera dar a entender que, si el redactor no se hubiera imaginado algún derecho que pudiera aparecer en el futuro o le hubiera faltado alguno, queda al Tribunal Constitucional —uno de los cerrojos señalados por Atria— hacer que sea observado y respetado. Es decir, queda a la imaginación de un abogado creativo interceder en favor de algún cliente que, a pesar del tupido manto de protección existente, se pueda sentir afectado por alguna política pública y pedir protección de “sus derechos”.

El numeral 24 del mismo artículo, que se refiere específicamente al derecho de propiedad, consta de nada menos que once párrafos (incisos) que cuidadosamente detallan en qué consiste el derecho de propiedad. Prácticamente la mitad de esos incisos, seis para ser exacto, se consagran a los derechos mineros, cosa bastante sui generis en el derecho comparado.

En ninguna parte se habla de los derechos de las personas frente al derecho a ejercer la propiedad privada. Un caso paradigmático, a la luz de lo que está ocurriendo con el fenómeno del cambio climático y sus efectos sobre los recursos hídricos, es el último párrafo del numeral 24, en que se entrega la propiedad del agua, sin limitación alguna, a quien se le otorguen derechos de aprovechamiento: “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en acuerdo a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”. Como se aprecia, este derecho constituye un cerrojo de gran poder para limitar cualquier intento de redistribuir los derechos de agua, por ejemplo, en favor de las personas y la protección del medio ambiente.

Según las Naciones Unidas, desde 2010, el acceso humano al agua es uno de los derechos fundamentales de las personas (ONU, 2010). Posteriormente, se ha especificado más precisamente en qué consiste el derecho, estableciendo que el derecho consiste en recibir:

- una cantidad adecuada (entre un mínimo de 20 l./día y 100 l./día por persona, donde haya disponibilidad del recurso),
- de calidad (libre de microorganismos y contaminantes),
- accesibilidad, y
- a costo razonable.

Sin embargo, en nuestro país el acceso al agua no solo no es un derecho humano, sino que es propiedad privada de aquellos a los que en el pasado se le hayan otorgado los derechos sobre ellas, por distante que sea ese pasado y por mucho que hayan variado las condiciones. En una situación generalizada de escasez de agua, ¿Cómo aseguramos que las familias tengan acceso al recurso?, ¿Alguien cree que los agricultores o las mineras estarán disponibles a ceder el agua de su propiedad?, ¿Será posible expropiar los derechos? Desde luego, habrá que pagar “un precio justo”. ¿Quién determinará ese precio?

Finalmente, el artículo 20 de la Constitución, para mayor abundamiento, establece el derecho al “recurso de protección”, en caso de que alguno de los 26 derechos “sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de sus derechos y garantías”. Nótese que se puede solicitar un recurso de protección frente a una “amenaza”, lo que debe constituir una protección extrema en el derecho comparado.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). ¿Por qué fracasan los países? Barcelona, España: Deusto.
- Aguilera I., C. (2009). Las Comisiones Asesoras Presidenciales del gobierno de Michelle Bachelet. Santiago de Chile: FLACSO.
- Atria, F. (7 de enero de 2014). La Constitución de 1980: Una constitución tramposa. El desconcierto. Recuperado de <http://www.eldesconcierto.cl/2014/01/07/la-constitucion-de-1980-una-constitucion-tramposa/>
- Banco Mundial (sin fecha). Estadísticas de Ingreso Nacional. Recuperado de <https://data.worldbank.org/country/chile?view=chart>
- Berner Herrera, H. (2018). Modernización del Estado: Los aportes de la flexibilidad en el manejo presupuestario, la evaluación y el presupuesto por resultados. Estudios Públicos, 151. Recuperado de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20180925/asocfile/20180925094151/rev151_hberner.pdf
- Blöndal, J. R. y Curristine, T. (2004). Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting, 4 (2). OECD.
- Cobham, A. y Sumner, A. (septiembre, 2013). Is it All About the Tails? The Palma Measure of Income Inequality. Working Paper 343. Center for Global Development, Washington DC, Estados Unidos. Recuperado de <https://www.cgdev.org/sites/default/files/it-all-about-tails-palma-measure-income-inequality.pdf>
- Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile (sin fecha). Misión Institucional. Recuperado de <http://www.dipres.cl/598/w3-propertyvalue-2128.html>
- Drago, M. y Ross, K. (2009). Separación institucional de funciones. Marco conceptual y experiencia comparada. En Tomicic, V. y García, C. (eds.). Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma, pp. 49-81. Consorcio para la Reforma del Estado. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Estados Unidos, Gobierno de (sin fecha). The Bill of Rights: A Transcription. Recuperado de <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript>
- Facultad de Economía y Negocios (2014). De lo macro a lo micro: propuestas para mejorar la eficiencia del comercio exterior. Universidad de Chile. Citado en Innovación para puertos y su logística. Informe a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet. Comisión Presidencial de Innovación para Puertos y su Logística. CNID, Julio 2015.
- Huneus, C. (30 de septiembre de 2016). Los economistas contra la democracia: costos del capitalismo autoritario en Chile. El mostrador. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/09/30/los-economistas-contra-la-democracia-costos-del-capitalismo-autoritario-en-chile/>
- Kydland, F. y Prescott, E. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. Journal of Political Economy 87, pp. 473-492.
- Latinobarómetro (2015). La confianza en América Latina 1995-2015. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00005085-INFORME_LB_LA_CONFIANZA_1995_2015.pdf
- Ley 17.374 del INE. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago de Chile, 10 de diciembre de 1970. Recuperado de <http://bcn.cl/1uxrj>
- Ley 18.840 Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago de Chile, 10 de octubre de 1989. Recuperado de <http://bcn.cl/1uxgu>
- Ley 20.128 de Responsabilidad Fiscal. Diario oficial de la República de Chile. Santiago de Chile, 30 de septiembre de 2006. Recuperado de <http://www.hacienda.cl/fondos-soberanos/legislacion/ley-n-20-128-ley-de-responsabilidad.html>

- Ministerio de Desarrollo Social (2017). Informe de desarrollo social 2017. Recuperado de www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2017_2.pdf
- Posner, R. A. (1998). Sex and Reason. Cambridge, Massachusetts, EEUU: Harvard University Press.
- Statistics Canada. Recuperado de <https://www.canada.ca/en/statistics-canada.html>
- Vammalle, C. y Ruiz Rivadeneira, A. M. (2017). Budgeting in Chile. En OECD Journal on Budgeting, 16 (2016), no. 3. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1787/budget-16-5jfw22b3c0r3>
- Vergara, J. (2007). La "democracia protegida" en Chile. Revista de Sociología No. 21. Chile Hoy. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Recuperado de <https://revistadesociologia.uchile.cl/index.php/RDS/article/.../29187/>

ANEXO. Restricciones constitucionales sobre el rol del Congreso

(Tomado de OCDE, 2004, p. 21. Traducción del autor.)

- El Congreso solo puede reducir el nivel de gasto de cualquier programa que el gobierno proponga. No puede aumentar los gastos y no puede reasignar recursos entre programas.
- El Congreso no puede modificar los supuestos económicos o las proyecciones de ingreso utilizadas en el presupuesto.
- Si el Congreso no aprueba el presupuesto (ya sea en su forma original o en la forma modificada por el Congreso) hasta el 30 de noviembre, la propuesta original del gobierno se convierte en ley.
- El Congreso no puede examinar las compras de armas de las fuerzas armadas. Esto aplica al 10% de los ingresos brutos de la empresa estatal de cobre (CODELCO) que debe ser transferida a las fuerzas armadas.⁵
- El Presidente establece la agenda del Congreso, definiendo las prioridades de los proyectos de ley que a él le interesan y le asigna al Congreso un número fijo de días para considerarlos.

⁵ La aplicación de la llamada Ley Reservada del Cobre ha cambiado desde 2004 y actualmente el uso de los recursos está sujeto a las normas de ejecución presupuestaria que aplican bajo la "regla fiscal", pero los recursos quedan asignados a las FFAA. Desde la primera administración de la presidenta Bachelet (2006-2010) se ha propuesto reemplazar dicha ley por un mecanismo de asignación de recursos presupuestarios que requiera aprobación del Congreso.