

Constitución, economía y sociedad en la crisis chilena: aspectos jurídico-institucionales y económicos.

Sebastián Caviedes y Felipe Ruiz.

Cita:

Sebastián Caviedes y Felipe Ruiz (2021). *Constitución, economía y sociedad en la crisis chilena: aspectos jurídico-institucionales y económicos*. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/153>

Constitución, economía y sociedad en la crisis chilena: aspectos jurídico-institucionales y económicos

Sebastián Caviedes y Felipe Ruiz
Universidad de Chile

El debate constitucional que se está dando en Chile presenta una particularidad ineludible. Su contexto está signado por una doble situación de crisis: de una parte, su variable de origen, la revuelta de Octubre de 2019, resultó expresiva del agotamiento material y político del modelo de crecimiento de las décadas recientes; de otra, la crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19 apresura el agotamiento de tal apuesta de inserción productiva y comercial en el concierto global. De la mano de las tendencias económicas globales, el buque de la economía chilena se desacelera de manera drástica.

La premisa central del trabajo que acá se propone puede resumirse en la necesidad de construir una agenda clara para la democratización del debate económico en las décadas por venir. Esto, considerando que la inercia política del patrón de crecimiento basado en las ventajas comparativas de la exportación de materias primas y el ensanchamiento del sector comercial y de servicios es fuerte. En torno a ella, la cerrazón democrática sobre las diferentes dimensiones de la conducción económica nacional se ha consolidado por décadas, cobijando a su alero una pléyade de intereses elitarios que resisten cualquier atisbo de transformación. Se trata de un escenario institucional que precisa ser rediscutido y reelaborado para construir una salida democrática a la crisis, que ponga en el centro la sostenibilidad de la vida de los trabajadores y trabajadoras de Chile.

El carácter de la economía en Chile: últimos treinta años

En términos de su composición, el modelo de crecimiento en Chile se ha caracterizado por una estructura económica en cuyo centro han estado los sectores orientados al mercado externo —principalmente, la minería del cobre—, el sector de servicios (comercio, transporte) y financiero (Ahumada & Sossdorf, 2017). Si se observa la evolución de la composición del producto nacional durante las tres décadas analizadas, resulta significativo observar cómo, para el promedio del período 1990-2019, los sectores que mayor pesan en términos de la composición de la producción nacional son el sector minero (17,5%) y el sector de intermediación financiera (17,5%). Este último sector, junto con los rubros de comercio y transporte son los que más se expanden durante las últimas tres décadas, alcanzando un peso promedio conjunto dentro de la economía chilena del 33,7% para el período 1990-2019. Como contrapartida, el sector minero, luego de alcanzar su punto más

alto de contribución a la economía nacional durante el quinquenio 2000-2004, ha experimentado una sostenida baja en su participación durante la última década, llegando a un 13,2% durante el quinquenio 2015-2019.

La dinámica anterior se complementa con una caída sostenida de las tendencias de crecimiento de las actividades del sector primario y secundario de la economía. De forma específica, para el período 1990-2019 son los rubros más representativos de estos sectores los que promedian una menor tendencia relativa de crecimiento, por debajo de la media general (4,3%): silvoagropecuario (3,8%), minero (2,8%) e industrial (2,8%). De forma complementaria, aquellos rubros ya caracterizados por una mayor expansión en términos de su participación relativa en la economía chilena son aquellos que han logrado sostener tasas de crecimiento por sobre la media general promedio de las últimas tres décadas: comercio (5,6%), transporte (6,4%) e intermediación financiera (5,5%).

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

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

Pese a los vaivenes y recuperaciones relativas del ritmo de crecimiento económico, la tendencia de largo plazo muestra un declive sostenido de la actividad económica nacional (Solimano, 2017). Ningún impulso de recuperación logró retomar la tendencia expansiva del período 1991-1997, y si bien luego del impacto de la crisis *subprime* la economía chilena logra retomar el ritmo de crecimiento característico del quinquenio previo, durante la última década se observa una tendencia sostenida de menor expansión relativa. Para el quinquenio 2010-2014 la tasa promedio de crecimiento alcanzó el 4,5%, mientras que para

el quinquenio 2015-2019 la tasa promedio de crecimiento del producto nacional alcanzó solamente el 2,0%, incluso por debajo del período de estancamiento relativo posterior al impacto de la “crisis asiática”. Ello se acompaña de un estancamiento sostenido del volumen general de exportaciones, que pasa de una tasa de expansión de un 5,3% durante 2010-2014 a un ritmo del -0,001% en el quinquenio 2015-2019 (Banco Mundial, 2019).

Si bien resulta arriesgado asumir una argumentación de carácter explicativo, es posible afirmar que uno de los elementos que acompaña a este proceso de estancamiento relativo del crecimiento económico chileno es una fuerte caída de la productividad de la economía local, cuestión que resulta indicativa de una suerte de agotamiento interno de las capacidades colectivas de creación de riqueza (Ahumada & Sossdorf, 2017; Solimano, 2017), que podría reflejar el carácter rentista del empresariado nacional, toda vez que ha resultado incapaz de imprimir un carácter innovador y ampliado al ciclo de acumulación. Considerando los datos elaborados desde la Comisión Nacional de Productividad (CNP, 2016), en la década de 1990 se produjeron elevadas cifras de crecimiento económico sobre la base de un aporte sostenido de todos los factores productivos, incluyendo el capital (2,6%), el trabajo (1,3%) y la productividad total de los factores (PTF) (2,3%) (Ruiz y Caviedes, 2020a). Sin embargo, desde inicios del siglo XXI, lo que ha pasado a explicar el crecimiento relativo del PIB es un aporte principalmente del capital y del trabajo, ante una PTF que ha caído fuertemente hasta llegar al 0,1% en el período 2000-2015, precisamente el intervalo temporal en el cual se consolida la tendencia al estancamiento del dinamismo de la economía chilena.

Si bien en la baja en la productividad agregada de la última década y media (PTF) han tenido una influencia importante la caída en la ley o grado de pureza del cobre y el deterioro en la disponibilidad de recursos hídricos (que, por ejemplo, ha terminado afectando la generación eléctrica y distribución de agua en varias zonas del país), la tendencia general a la baja en la productividad general y sectorial ha abierto la pregunta por el potencial carácter estructural de la desaceleración del crecimiento en Chile y, así, por la inviabilidad en el largo plazo del modelo de crecimiento surgido en dictadura, más allá de sus variaciones coyunturales (Ruiz y Caviedes, 2020a).

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

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

Tal tendencia a la captura de rentas mediante la acumulación de reservas de índole financiera debe complementarse observando la relación entre el pago de dividendos a accionistas de tales reservas y la inversión productiva (en capital fijo) de este segmento de la clase empresarial. Si se considera el período 2000-2018, se contabiliza un total aproximado de 363 billones de dólares invertidos en capital fijo. No obstante, como se observa en el Gráfico 4, el promedio de la relación entre la inversión en capital fijo y el pago de rentas financieras a accionistas fue de aproximadamente el 50%, totalizando una suma de 173 billones de dólares pagados en dividendos para todo el período, cantidad que representa aproximadamente un tercio de la inversión total.

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

Ello resulta preocupante en la medida que, considerando tanto el nivel de las empresas individuales (microeconómico) hasta el nivel macroeconómico (todas las empresas y otros sectores combinados), los economistas críticos han argumentado que la “financiarización de las empresas” (conocida como el aumento de las reservas financieras en comparación con las inversiones en capital fijo y una mayor proporción de ingresos para el capital o dividendos, junto con la disminución de la participación de los salarios) provoca una disminución de la productividad a nivel general en las economías, lo que resulta coincidente con lo ya observado para el caso chileno (Mader et al., 2020). Esta

desaceleración de la acumulación provoca un aumento de la desigualdad a medida que disminuye la participación de los salarios y aumentan los ingresos del capital por la vía financiera, con las consecuencias ya sabidas en términos de desigualdad en el caso de la economía chilena. Adicionalmente, también resulta relevante anotar que esta dinámica provoca un aumento general de la fragilidad de la tendencia al crecimiento de la economía, en la medida que ésta pasa de estar dirigida por los salarios (que impulsan a las otras actividades productivas) a una economía dirigida por la deuda, que en el caso de los hogares chilenos representa tres cuartas partes de su ingreso disponible anual al segundo trimestre de 2020 (BCCh, 2020).

De este modo, ante el sostenido direccionamiento de excedentes hacia actividades improductivas, no resulta sorprendente la sostenida heterogeneidad estructural de la economía nacional, que impacta fuertemente en la producción de desigualdad económica, así como en un mercado laboral con fuerte tendencia a la fragilidad del empleo (altas tasas de rotación), acompañado de importantes cuotas de desprotección social (elevada informalidad relativa).

Si bien a nivel comparado Chile se sitúa en el grupo de países latinoamericanos con heterogeneidad estructural moderada (CEPAL, 2012), tomando la evidencia trabajada por la Comisión Nacional de Productividad (2019), para el período 2000-2018 se observa un escenario que ilustra las dificultades para asegurar un desarrollo económico equitativo para el modelo de crecimiento chileno vigente. La mayoría (66,57%) de los puestos de trabajo del mercado laboral chileno se encuentran en los sectores económicos de más baja productividad media, donde el aporte relativo al producto nacional por trabajador es menor. Asimismo, el sector de alta productividad (donde se concentran las actividades extractivas orientadas a la exportación, así como los puestos de trabajo vinculados al sector de Energía, Gas y Agua, junto con tener la más alta productividad media y mayor contribución relativa sobre el producto nacional, es el sector que menos puestos de trabajo concentra (10,39%).

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

La constricción democrática en la política económica: aspectos jurídico-institucionales

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

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

El Banco Central y la política monetaria y cambiaria

En Chile la autonomía de su Banco Central se estableció en 1989, poco antes del fin de la dictadura militar, mientras su inclusión en un régimen de metas de inflación data de 1991, siendo en ambos casos pionero en América Latina (Matari, 2020). Su anticipación al respecto, incluso más allá de los consensos políticos que cifró la transición a la democracia, se apoyó en la previa existencia en el país de un mercado financiero que avanzaba en su modernización de la mano del sistema privado de pensiones (Boccardo et al., 2020), y de un mercado de deuda local robusto del cual hoy en día sus principales acreedores son justamente las administradoras de fondos de pensiones, con más de la mitad de la deuda, y la banca nacional y extranjera, con casi un cuarto del total (Gómez, 2020).

Pero la singularidad chilena en cuanto a institucionalidad monetaria radica, fundamentalmente, en que el carácter autónomo, técnico y con patrimonio propio del Banco

Central de Chile (BCCh) está definido constitucionalmente (Artículo 108)¹, así como lo está la prohibición de prestar dineros al Gobierno, por cuanto ningún gasto público o préstamo puede financiarse con créditos directos o indirectos de este organismo (Artículo 109, inciso 2°). Se trata de una disposición que no suele estar presente en las constituciones de otros países del mundo que han adoptado la autonomía o incluso el esquema de metas de inflación (Lora, 2007). Así, por ejemplo, en Alemania, España, Noruega, Argentina, entre otros, la autonomía del Banco Central se encuentra a nivel legal, no constitucional. Esto permite que el contenido de la autonomía, sus posibles excepciones y limitaciones, como mayores mecanismos de control democrático, transparencia, causalidades de remoción, por señalar algunos ejemplos, se discutan a nivel legal, y no estén sujetos a la rigidez constitucional.

Sobre la base de ese estatuto constitucional se formula, además, la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central (LOC BCCh) (BCN, 2020b) que define su composición, organización, funciones y atribuciones, dentro de las cuales el control externo se remite a dos consideraciones. Por un lado, la designación que hace el Presidente de la República de los cinco consejeros del BCCh y de su presidente (Artículo 7 LOC BCCh), los primeros por un período de 10 años y el segundo por 5 años o el tiempo menor que le reste como consejero (Artículo 8 LOC BCCh). Por otro, el deber del Consejo del BCCh de tener presente la orientación general de la política económica del Gobierno al adoptar sus acuerdos (Artículo 6, inciso 2° LOC BCCh) y de informar al Presidente de la República y al Senado de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones (Artículo 4 LOC BCCh).

Este marco institucional, protegido constitucionalmente, respalda la lógica de autonomización del ciclo político-electoral antes mencionada, en la medida que el control democrático se reduce al momento de la entrada de los consejeros al organismo, al ser designados por el Presidente de la República. El objetivo tras ello, como ocurre también con la larga permanencia de los consejeros en sus cargos y la precisión de las circunstancias bajo las cuales alguno puede ser destituido, es evitar el control directo tras el nombramiento, bajo el supuesto que los intereses de corto plazo del sistema político podrían poner en riesgo la estabilidad monetaria del país y su economía, en la búsqueda de un provecho político particular. Siendo esto razonable, lo significativo es que, tras el control de origen a los miembros del BCCh, se produce una autonomización durante su funcionamiento que no alcanza a corregirse con la indicación de informar de sus políticas y normas a las autoridades democráticamente elegidas (Presidente de la República y Senado) ni por la vía de, como señala ambigüamente la LOC del organismo, tener presente la orientación de la política económica general del Gobierno. Eso es así, puesto que la

¹ De aquí en adelante, salvo que se indique lo contrario, todas las referencias a artículos específicos remiten a la Constitución Política de Chile, en su edición actualizada 2021 (BCN, 2020a).

periodicidad y contenido de dichos reportes están fijados por un acuerdo del Consejo del BCCh, no por la LOC BCCh.

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

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

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

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

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

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

La “coordinación macroeconómica” también ha llevado, por ejemplo, a una política monetaria y cambiaria sin consideración espacial. Así pues, los ajustes a la tasa de interés no han tomado en cuenta la especificidad de las regiones, al margen de Santiago, al

decidirse el incentivo o desincentivo a la demanda en diferentes coyunturas económicas desde los años noventa, generándose con ello incrementos en el costo de la vida en las provincias en varios momentos. Tal es el caso de las regiones mineras, que en no pocas ocasiones han perdido de ahorrar fondos en las épocas de bonanza, debido a la desincronización de las economías regionales con los ciclos nacionales (Atienza & Aroca, 2012).

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

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

La institución que administra aquello es el BCCh, como efecto indirecto del cumplimiento de sus metas de inflación autoimpuestas. El ajuste a esos fines se juega en un tipo de cambio flexible y en modificaciones en la tasa de interés que implican periódicos episodios de inestabilidad monetaria y cambiaria. Esos *shocks* de entrada y salida, usados para influenciar la estabilidad de precios, son particularmente importantes para el sector

empresarial financiero, que depende del equilibrio monetario y comercial. A su vez, la viabilidad de los procesos de acumulación de tales grupos depende de la estabilidad de precios.

Esto significa que la mentada regulación de mercado antes mencionada, operada sobre la base de una independencia radical de la banca central justificada en el predominio de sus criterios técnicos y “neutros”, no funciona sino como una desregulación que favorece a ciertos sectores de la sociedad sobre otros. En efecto, si bien es cierto que la estabilidad de los precios tiene un efecto general positivo sobre el bienestar de la población, el mecanismo a partir del cual esto se ha venido logrando en el Chile de las últimas décadas beneficia tanto a un tipo de crecimiento económico específico, centrado en la volátil inversión financiera, como a un grupo de actores económicos en particular. Y es que en el proceso inflacionario pierden los rentistas, banqueros y todos aquellos que tienen algún tipo de ahorro financiero o negocios en el sector financiero. Algo que se relaciona, fundamentalmente, con el hecho que la política monetaria termina definiendo el valor real de las deudas (Martínez, 2017).

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

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

desarrollo, que potencia la actuación de los actores financieros o financierizados, como ocurre con el sector exportador.

Una política neoliberal de desarrollo productivo

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

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

Si el objetivo del proyecto neoliberal consistía en desarrollar nuevas áreas productivas privadas mediante la modernización de actividades como la silvicultura, agricultura y pesca que durante la mayor parte del siglo XX habían estado encerradas sobre sí mismas y ligadas a patrones de explotación improductivos (Ahumada, 2019), lo que se impone durante la etapa democrática es la mantención de un modelo de acumulación empresarial basado en exportaciones con baja utilización de tecnología y conocimiento (Ahumada & Sosdorf,

2017), con la consecuente pérdida creciente de competitividad del país en el concierto internacional.

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

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

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

Tales definiciones constitucionales en materia económica se articulan, en cada caso específico, con el entramado de leyes orgánicas constitucionales que define la propia Constitución, los regímenes jurídicos/laborales, sindicales, previsionales y de seguridad social específicos, así como con las definiciones referidas al endeudamiento público y las restricciones para que empresas estatales puedan endeudarse, prohibiéndose que lo hagan

con el Estado (Martner, 2017). Esto es lo que ha entregado una base institucional, por ejemplo, a la conformación de una educación superior masiva-lucrativa o de un mercado del agua en Chile (Boccardo et al., 2020). A ello se suman, por último, las limitaciones derivadas de los numerales que se encuentran en el artículo 65 de la Constitución, relativos a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para proyectos de ley, cuestiones presupuestarias, iniciativas referentes a tributación o creación de servicios públicos, contratación de empréstitos, política de remuneraciones, modalidades de negociación colectiva y normas de seguridad social.

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

Respecto a las características del derecho de propiedad en la Constitución chilena, cabe destacar dos elementos. Por un lado, que aquél, en concomitancia con las definiciones legales antes revisadas, ha liberalizado los derechos de uso de los recursos naturales, permitiendo la generación de permisos y licencias indefinidas para la pesca, extracción minera y el uso intensivo del agua. Esto se produce, en términos prácticos, a partir de la articulación de definiciones explícitas y omisiones y desregulaciones que deja en suspenso la propia legislación. Así pues, el numeral 23 del Artículo 19 de la Constitución establece la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo declare así. Sólo una ley de quórum calificado puede establecer limitaciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes. A renglón seguido, el numeral 24 establece el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes

corporales o incorporales. Pues bien, a menudo ocurre que el derecho de propiedad se opone sobre las limitaciones de interés general.

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

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

Las limitaciones económicas y sociales que produce la primacía del derecho de propiedad formulado de ese modo se relacionan también con las dificultades procedimentales que encuentra su limitación, por ejemplo, por razones de su función social. Como señala Guiloff (2015), la regulación de este derecho fundamental no es la única ni la más efectiva de las formas en que la Constitución protege este derecho, al hacerlo también a través de disposiciones orgánicas que refieren a los procedimientos para tomar decisiones que tengan posibilidad de afectarlo. En general, dicho entrampado tiene el efecto de desalentar al legislador a discutir regulaciones que puedan afectar a este derecho, sea a través de los quórum supramayoritarios o la posibilidad que el Tribunal Constitucional intervenga al solicitársele una revisión preventiva. Esto dice relación con la función que se le atribuye a

este derecho, en términos de garantizar la estabilidad que requiere la realización de inversiones en una economía de mercado, fijando así un límite al impacto que puedan tener modificaciones al funcionamiento de la economía con objetivos redistributivos.

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

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

Inserción económica internacional y política comercial

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

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

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

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

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

Por ley, la planificación sobre el comercio interno y externo recae sobre el Ministerio de Economía, aunque en el caso del comercio exterior predomina el Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de ejecutar la política exterior del Presidente de la República. Dentro de dicho ministerio, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales

(DIRECON) —hoy Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI)—, es el organismo más relevante, encargado de la promoción y negociación de los tratados y acuerdos comerciales, y con cuya creación en 1979 se buscó establecer un nuevo diseño institucional sustentado en la profesionalización de la ejecución y proyección externa de la apertura en la economía que la dictadura militar impulsara (DIRECON, 2009). También intervienen en esta política el Ministerio de Hacienda, a partir del monitoreo que realiza de las decisiones arancelarias y regulatorias relacionadas con los acuerdos comerciales, y el BCCCh, cuya potestad sobre la política cambiaria le obliga a interactuar tanto con Economía como con Hacienda, coordinando la relación del país con los organismos financieros internacionales y su participación en foros económicos (Cornejo, 2013).

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

Sin embargo, esa centralización y profesionalización de las decisiones comerciales no ha variado sustantivamente el marco de negociaciones que estos procesos implican, manteniéndose la influencia del actor empresarial por sobre la de cualquier otro grupo de interés con incumbencia en dichas materias (sindicales, medioambientales, de consumidores, entre otros) (V. Silva, 2001). En efecto, desde que se impulsaron los primeros grandes acuerdos comerciales internacionales, la relación con las asociaciones empresariales ha sido uno de los aspectos prioritarios de la Direcon, sobre la base de reuniones periódicas para informar de las tratativas y tipos de acuerdos que se negocian, y de análisis periódicos sobre los acuerdos tomados entre servicios públicos y gremios en comités reducidos integrados por representantes de la SOFOFA, la SNA y la propia DIRECON. Del mismo modo, al amparo de los comités de Participación del Sector Privado y el de Negociadores se ha desarrollado un trabajo continuado de seguimiento de los acuerdos, de adecuación de los instrumentos de políticas de la OMC y de resolución de conflictos comerciales (Silva, 2001). A lo anterior se suma la permanente movilidad de funcionarios entre las agencias relacionadas, entre oficinas nacionales y representaciones comerciales y de negociación —ya sea en otros países u organismos multilaterales—, y también entre el sector público y privado.

Como se sabe, la contraparte del interés “externo” por los TLC que expanden el interés económico de las potencias es la formación, al interior de cada país, de una alianza social que promueva la apertura comercial. En el caso chileno dicha alianza se fragua al interior de la dictadura militar, integrada por las propias Fuerzas Armadas, una tecnocracia civil de creciente gravitación y el sector más internacionalizado del empresariado local (Ruiz & Boccardo, 2014). En democracia, esa alianza incorpora a las burocracias de los partidos de la Concertación, sin alterar su carácter monetarista.

En tal sentido, pese a los ajustes profesionalizantes y centralizadores de los años noventa, más vinculados a la presión institucional por responder a conversaciones simultáneas abiertas con bloques regionales y potencias comerciales (DIRECON, 2009) que a perspectivas democratizadoras, la opacidad sobre la formulación y ejecución de la política comercial chilena se mantiene, tanto por la escasa diversidad de intereses sociales que intervienen en aquel proceso, como porque la propia institucionalidad edificada en torno a ella —exagerada por el tipo de patrón de inserción económica internacional que prevalece— pone un límite a la discusión política efectiva sobre sus objetivos y lineamientos. De ahí que no sea extraño que en Chile esta dimensión de la política económica suela tratarse como una “política de Estado”, en referencia a consensos transversales que deberían estar ajenos a los gobiernos de turno y ciclos electorales, naturalizándose una forma de abordarla, acorde a los principios rectores primario-exportadores y financieros del modelo de crecimiento.

Referencias

- Ahumada, J. M. (2019). *The Political Economy of Peripheral Growth: Chile in the Global Economy*. Palgrave Macmillan. 10.1007/978-3-030-10743-7
- Ahumada, J. M., & Sosso, F. (2017). Equidad social y transformación de la estructura productiva en Chile. En *Ensayos para un modelo de desarrollo sostenible: Un cambio estructural* (pp. 65-126). ICAL-CLACSO-Fundación Rosa Luxemburgo; JSTOR. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rm3d.6>
- Banco Mundial. (2019). *Indicadores de Desarrollo Global* [Datos Estadísticos]. Economía. <http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/themes/economy.html>
- BCCh. (2020a). *Índice Mensual de Actividad Económica*. Banco Central de Chile. <https://www.bcentral.cl/web/banco-central/areas/estadisticas/imacec>
- BCCh. (2020b). *Informe de política monetaria*. Diciembre 2020. <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/informe-de-politica-monetaria-diciembre-2020>
- BCCh. (2020c). *Dinámicas y determinantes de la inflación en Chile*. Diciembre 2020. <https://www.bcentral.cl/contenido/-/detalle/dinamicas-y-determinantes-de-la-inflacion-en-chile-diciembre-2020>
- BCCh. (2020d). Cuentas Nacionales por Sector Institucional. Evolución del ahorro, la inversión y el financiamiento sectorial en el segundo trimestre de 2020. Banco Central de Chile. https://www.bcentral.cl/documents/33528/1325576/CNSI_2020T2.pdf/
- BCN. (2020a). *Constitución Política de la República de Chile: Texto refundido, coordinado y sistematizado*. Biblioteca Del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=242302>
- BCN. (2020b). *Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional

- de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30216>
- BCN. (2020c). *Decreto Ley 600, Estatuto de la inversión extranjera*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=74454>
- Binder, S., & Spindel, M. (2018). *The Myth of Independence: How Congress Governs the Federal Reserve*. Princeton University Press.
- Boccardo, G., Caviedes, S., & Ruiz Bruzzone, F. (2020). *30 años de política neoliberal en Chile. La privatización de los servicios públicos: Su historia, impacto sobre las condiciones de vida y efectos sobre la democracia*. Fundación Nodo XXI - Public Services International. <https://www.nodoxi.cl/publicaciones/30-anos-de-politica-neoliberal-en-chile/>
- Carmona, F., Petersen, J., & Vásquez, Y. (2017). Constitución, Estado y Modelo de Desarrollo. En *Ensayos para un modelo de desarrollo sostenible: Un cambio estructural* (pp. 31-64). ICAL-CLACSO-Fundación Rosa Luxemburgo; JSTOR. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rm3d.6>
- CEPAL. (2012). *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Comisión Económica Para América Latina y El Caribe. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27973-eslabones-la-desigualdad-heterogeneidad-estructural-empleo-proteccion-social>
- CNP. (2019). *Informe Anual 2019* [Informe Anual]. Comisión Nacional de Productividad. <https://www.comisiondeproductividad.cl/estudios/informe2019/>
- Cornejo, P. (2013). *La función del estado en el comercio internacional* [Tesis para optar al grado de licenciatura en ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile]. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/115138>
- Covarrubias, A. (2002). El manejo de la economía chilena frente a la crisis asiática 1997-2001. *Panorama socioeconómico*, (24), 0. <http://panorama.utalca.cl/dentro/2002-may/evolucioneeconomica%5B1%5D.pdf>
- DIRECON. (2009). *Chile: 20 años de negociaciones comerciales*. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
- Faletto, E. (1989). La especificidad del Estado en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 38, 69-87.
- Ffrench-Davis, R. (2016). Progresos y retrocesos del desarrollo económico de Chile en los gobiernos de la Concertación: 1990-2009. *El trimestre económico*, 83(329), 5-34.
- Ffrench-Davis, R., & Díaz, Á. (2019). La inversión productiva en el desarrollo económico de Chile: Evolución y desafíos. *Revista CEPAL*, 127, 27-53.
- Gharleghi, B. (2019, marzo 4). *Central bank independence and economic growth*. DOC Research Institute. <https://doc-research.org/2019/03/central-bank-independence-economic-growth/>
- Gismondi, M. (2006). *Modelo de Metas de Inflación en Argentina: ¿implementación de jure o de facto?* [Tesis de Grado de Licenciatura en Economía, Universidad Nacional de Mar del Plata]. <http://nulan.mdp.edu.ar/616/>
- Gómez, M. (2020, agosto 17). ¿Quiénes son los dueños de la deuda pública chilena? *Pauta*. <https://www.pauta.cl/economia/quienes-son-los-duenos-de-la-deuda-publica-emitida-por-el-fisco-chileno>
- Guiloff, M. (2015). El estatuto de la propiedad: Una mirada ex ante. En *Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)*. Instituto Igualdad - Facultad de Derecho Universidad de Chile -Friedrich Ebert-Stiftung.
- Lapavitsas, C. (2016). *Beneficios sin producción. Cómo nos explotan las finanzas*. Traficantes de Sueños. <https://www.traficantes.net/libros/beneficios-sin-produccion>
- Le Fort, G., Gallardo, B., & Bustamante, F. (2020). Estabilidad macroeconómica y crecimiento económico: Mitos y realidades. *Revista CEPAL*, 131, 119-144.
- Mader, P., Mertens, D., & Van der Zwan, N. (2020). The Routledge International Handbook of Financialization. Routledge Handbooks Online. <https://doi.org/10.4324/9781315142876>
- Martner, G. (2017). Nudos de la discusión constitucional y derechos económicos, sociales, culturales y

- ambientales. En Rivera, E. y Rayo, G. (eds.). *La dimensión económica en la Constitución II*. Análisis, N° 12. Santiago: Friedrich Ebert Stiftung Chile.
- Martínez, Ó. (2017). *La economía política de la política monetaria en Colombia: Un análisis de la política de Inflación Objetivo desde la teoría de la Regulación para el periodo 1991-2015* [Tesis de Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia]. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/63529>
- Matari, P. (2020). La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 66, 213-229. <https://doi.org/10.17141/iconos.66.2020.3901>
- Mazzucato, M. (2014). *El Estado emprendedor*. España: RBA Libros.
- Mundaca, R. (2015). *La privatización de las aguas en Chile. Causas y resistencias*. Santiago: Editorial América en Movimiento.
- Muñoz, O. (2007). *El modelo económico de la Concertación: 1990-2005 ¿Reformas o cambio?* Catalonia.
- Pérez Caldentey, E. (2019). Un ensayo crítico sobre la independencia/autonomía de la banca central según el paradigma dominante. *Investigación Económica*, 79(311), 54-82-82. <http://dx.doi.org/10.22201/fe.01851667p.2020.311.72436>
- Pérez Caldentey, E., & Vernengo, M. (2019). The Historical Evolution of Monetary Policy in Latin America. En S. Battilossi, Y. Cassis, & K. Yago (Eds.), *Handbook of the History of Money and Currency* (pp. 1-28). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-10-0622-7_44-2
- Ruiz, C. (2019). *La política en el neoliberalismo. Experiencias latinoamericanas*. LOM Ediciones.
- Ruiz, C., & Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo. Clases y conflicto social*. El Desconcierto-Fundación Nodo XXI.
- Ruiz, C., & Caviedes, S. (2020a). Pugnas empresariales, crecimiento y desafíos gubernamentales. *Cuadernos de coyuntura*, (23). <https://bit.ly/2XvW2TZ>
- Ruiz, C., & Caviedes, S. (2020b). El Estado del “capitalismo de servicio público” ante la pandemia. *Anales de la Universidad de Chile*, 17, 35-56. <https://doi.org/10.5354/0717-8883.2020.58891>
- Silva, V. (2001). *Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa* (Documento de trabajo N° 11; Serie Comercio Internacional). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/4349>
- Solimano, A. (2017). Estrategias de desarrollo económico en Chile: Crecimiento, pobreza estructural y desigualdad de ingresos y riqueza. *Propuestas desde la economía*, 63.
- Walsh, C. (2008). Central bank independence. En *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan.