

## CONSTITUCIÓN: DEMOCRACIA Y DESARROLLO

*Cristián Larroulet V.*

*Profesor e Investigador  
CIES-UDD*

*Facultad de Economía y Negocios  
Universidad del Desarrollo (UDD)*

*La historia nos muestra que el progreso de los países ocurre mayoritariamente cuando estos logran tener un orden político democrático que asegure la gobernabilidad y las instituciones que motivan a las personas a acumular capital físico a través de la inversión, incrementar su capital humano a través de la educación y aumentar la productividad gracias a que producen e incorporan avances tecnológicos.*

*En suma, el proyecto de nueva Constitución tendrá un impacto negativo para nuestra democracia y para alcanzar el desarrollo.*

*La Institucionalidad que crea, no corresponde a lo que la evidencia muestra ha resultado fundamental para el progreso de los países. Cabe preguntarse si ¿repetiremos la historia, siendo nuevamente un caso de desarrollo frustrado?, ¿volverá Chile a caer en la Trampa del Ingreso Medio?*

*Tengo fe en la sabiduría de los chilenos, en que se rechazará el próximo domingo el texto propuesto para hacer una nueva y buena Constitución.*

## I. CONTEXTO DE LA DISCUSIÓN

La historia nos muestra que el progreso de los países ocurre mayoritariamente cuando estos logran tener un orden político democrático que asegure la gobernabilidad y las instituciones que motivan a las personas a acumular capital físico a través de la inversión, incrementar su capital humano a través de la educación y aumentar la productividad gracias a que producen e incorporan avances tecnológicos. Estos avances tecnológicos se producen sistemáticamente gracias al proceso Shumpeteriano de “destrucción creativa” que lleva a los emprendedores e innovadores a crear nuevos bienes y servicios que sustituyen a aquellos que son más caros o menos satisfactorios para los consumidores<sup>1</sup>

Sin embargo, hay países que han logrado el desarrollo y otros que han permanecido siendo pobres. Y entre estos últimos hay algunos que lograron llegar, pero después de unos años de progreso general, experimentaron retrocesos que los devolvieron al subdesarrollo. Estos son los países que experimentaron la denominada “Trampa del Ingreso Medio”. En América Latina destacan los ejemplos de Argentina, que fue en 1913 unas de las 10 economías más ricas del mundo y hoy tiene un PIB per cápita menor al chileno<sup>2</sup>, Chile que entre 1800 y 1910 fue el país de mayor crecimiento por habitante y a mediados del siguiente siglo perdió

---

<sup>1</sup>R Solow, “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, Quarterly Journal of Economics,1956;P Romer, “Endogenous Growth”, Journal of Political Economy,1990; P Aghion, C. Antonin, S.Bunel, “El Poder de la Destrucción Creativa.Deusto,2020; J. Schumpeter, “Capitalism, Socialism and Democracy”,1942.

<sup>2</sup> R. Spruk, “The rise and fall of Argentina”. Latin American Economic Review,2019

su oportunidad de ser desarrollado<sup>3</sup>, Venezuela que era hasta hace pocas décadas el país de mayor ingreso de América del Sur y ahora sufre una realidad económica y social lamentable con más del 60% de su población viviendo en pobreza.

**¿Pero qué explica que las sociedades inviertan, se eduquen, innoven, incorporen las mejores tecnologías, busquen ser más eficientes y procuren no tener inflación?** La investigación de la historia económica de los países señala que la institucionalidad política, fundamentalmente la Constitución, “la ley de leyes”, y que las ideas y las instituciones resultan ser fundamentales para entender el desarrollo.<sup>4</sup>

Este documento busca analizar la propuesta de nueva Constitución aprobada por la Convención desde la perspectiva institucional. ¿Colabora ella a perfeccionar las instituciones políticas y económicas que han mostrado ser las más adecuadas para el progreso de los países? El análisis se sustenta en lo que la evidencia muestra acerca de las ideas e instituciones que colaboran al desarrollo.

## II. LAS INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES PARA EL DESARROLLO

“Las sociedades exitosas requieren de medios para asegurar el orden político...A pesar de que muchos economistas ignoran los problemas derivados del desorden, crear orden constituye una tarea central para establecer los fundamentos del crecimiento

---

<sup>3</sup> JP. Couyoumjian, C.Larroulet, D. Diaz, “Another Case of the Middle Income Trap. Chile 1900-1939”, *Journal of Iberian and Latin America Economic History*. 2021

<sup>4</sup> D Acemoglu y J Robinson “Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty”. London: Profile Books”; J Mokyr, “A Culture of Growth” Princeton U Press, 2017; D North “Institutions, Institutional Change and Economic Performance” N.York: Cambridge U Press.

económico de largo plazo.... El orden político es un Bien Público que debe ser cuidadosamente construido”<sup>5 6</sup>

**¿Ayuda el proyecto constitucional a ese propósito?** Como lo han señalado diferentes pensadores de la democracia, un principio para lograr la estabilidad democrática es la separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial junto con poseer reglas que permitan poner límites al poder político y asegurar la libertad de las personas. Para ello resulta fundamental que esos tres poderes sean independientes entre sí y balanceen el poder de cada uno. Al leer las normas propuestas en el Proyecto Constitucional, se observa que se degrada el Poder Judicial, reduciendo su autonomía y fomentando su politización. Además, se elimina el rol del Senado, creando una Cámara de Regiones con facultades significativamente menores, eliminando así el sistema bicameral con contrapesos y pasando la Cámara de Diputado a ser el principal ente de control político. Además, no considera el sistema electoral, cuyo perfeccionamiento es fundamental para reducir **“la fragmentación política y así promover la cooperación”** Como lo afirma certeramente Oscar Landerretche “el sistema político propuesto...más bien tiende a diluir el principio de separación de poderes, a desequilibrar los necesarios chequeos y balances entre instituciones del Estado, a exponer al sistema electoral a manipulación, a promover el oportunismo político y a concentrar excesivamente el poder en mayorías circunstanciales.”<sup>7</sup> Quienes también analizaron el texto constitucional fueron los ex Ministros Rene Cortázar y José Pablo Arellano y concluyeron que “ el nuevo sistema político propuesto crea incertidumbre respecto de la calidad de las reglas del juego futuras, lo que incidirá en el desarrollo”.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>D North, W Summerhill, B.Weingast, “Orden, Desorden y cambio económico”, Revista Instituciones y Desarrollo.2002.Barcelona,España.

<sup>6</sup>V Corbo, “Esta no es una Constitución que le facilite a Chile avanzar en resolver los problemas económicos, sociales y políticos, El Mercurio, agosto 2022

<sup>7</sup>O. Landerretche, Diario Pulso, julio 2022)

<sup>8</sup>JP Arellano y R Cortázar, “Impacto Económico de Proyecto de Nueva Constitución”. CIEPLAN, julio 2022.

**2. “La estrecha relación entre propiedad y prosperidad se pone de manifiesto a través de la historia, donde se demuestra que una de las razones principales de la preeminencia económica de Occidente es la institución de la propiedad”.**<sup>9</sup> El establecimiento de instituciones que protegen los derechos de propiedad intelectual fue clave para el despegue del crecimiento. En esta materia el proyecto constitucional retrocede significativamente dañando en términos globales a la inversión y a la innovación y con ello a la productividad. Además, afecta negativamente la inversión en sectores donde el país tiene ventajas competitivas globales, que no podemos perder, como la minería, la agricultura, el sector forestal, la pesca y sectores industriales encadenados a ellos. Tres cambios constitucionales son relevantes aquí:

- a) Los artículos que cambian el pago por una expropiación introduciendo el concepto de “justo precio” en vez de “daño patrimonial efectivamente causado” y el cambio respecto a la norma vigente introduciendo el pago previo y no el pago al contado. Este cambio generará diversas interpretaciones, como lo acaba de confirmar el propio Ministro Jackson, elevando la incertidumbre y con ello dañando el emprendimiento.
- b) El derecho de propiedad intelectual e industrial se elimina del proyecto constitucional dejando solo el derecho de autor. La protección amplia de ese derecho está contemplada desde la Constitución de 1833. Además, esta exclusión es completamente contradictoria con la necesidad de incrementar la innovación y la productividad, claves en un mundo de cambio tecnológico, único en la historia mundial, por su profundidad y celeridad.
- c) Los cambios en el derecho de propiedad que afectan a sectores donde el país tiene ventajas competitivas que desaparecen si

---

<sup>9</sup>R Pipes, “Propiedad y Libertad”. Fondo de Cultura Económica, 2002

se les quita esa seguridad e incentivo. Es el caso de la expropiación sin compensación, de los derechos de agua actuales al declararlos inapropiables y al sustituirlos por una autorización administrativa que corre todos los riesgos de una administración política de un recurso cada día más escaso. Asimismo, se elimina la norma actual que establece las concesiones mineras de tiempo indefinido y sujetas al Poder Judicial.

3. Estudios sobre las instituciones macroeconómicas y el desarrollo muestran que **“gobiernos grandes no contribuyen al crecimiento” y que “el impacto de la inflación en el crecimiento es negativo”**. Por ello **“una mayor independencia del Banco Central lleva a una menor expansión del dinero y la inflación”**<sup>10</sup>.

La nueva propuesta constitucional muestra en esta materia un grave retroceso. En efecto, las normas debilitan la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia fiscal. Un grupo de economistas académicos, con diferentes posiciones políticas<sup>11</sup> enumeran esos retrocesos:

- a) Elimina la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias de gasto fiscal y tributos, y se cambia por la necesidad de concurrencia presidencial.
- b) Elimina la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materias de Seguridad Social.
- c) Las Entidades territoriales poseen atribución de emitir deuda y recaudar impuestos.

---

<sup>10</sup> R. Barro. "Determinants of Economic Growth: a cross country empirical study". NBER Working Papers. 1996

<sup>11</sup> "Convergencia Transversal: Responsabilidad con Chile", Gonzalez, De Gregorio et al, julio 2022

- d) Derechos sociales no condicionados a la disponibilidad de recursos.
- e) Creación de Empresas Públicas Regionales y Municipales.

**Estas nuevas normas nos hacen recordar la responsabilidad que los déficit fiscales tuvieron en la alta inflación histórica chilena y el cambio que fue necesario realizar, contenido en la Constitución vigente, que ha contribuido a la responsabilidad fiscal.** Por el contrario, el posible retroceso y su relevancia ha sido advertido por Larrain y Urzua cuando afirman que dictar una carta fundamental refundacional que al intervenir en forma irreflexiva “en instituciones económicas fundamentales como el Banco Central, los procedimientos presupuestarios y las instituciones que controlan el gasto público y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo, podrían generar daño e incertidumbre y, en consecuencia, un perjuicio directo y de largo plazo a las personas”.<sup>12</sup>

4. La Capacidad del Estado es otro concepto determinante para explicar por qué hay países pobres y otros ricos. Los países pobres viven en entorno de conflictos y violencia, tienen una incapacidad para generar ingresos, apoyar la existencia de mercados competitivos y proveer de bienes públicos que permitan el desarrollo humano. Son tres las dimensiones de la capacidad del Estado. La primera se relaciona con la capacidad para apoyar el rol de los mercados, asegurando el derecho a la propiedad privada de bienes físicos y de capital humano; segundo proveyendo bienes públicos, regulando los mercados y colaborando con la igualdad de oportunidades y la equidad, y tercero recolectando recursos para financiar sanamente un Estado capaz.<sup>13</sup>

**¿Colabora a este rol la propuesta de nueva Constitución? Desgraciadamente tampoco es así ya que “propone un sistema**

---

<sup>12</sup> F. Larrain, S. Urzúa, “Constitución y Desarrollo”. Clapes UC, Ediciones UC.2022

<sup>13</sup> T. Besley, T. Persson “Pillars of Prosperity: The Political Economy of Development Clusters”. Princeton University Press.2011

**político de difícil gobernabilidad, proclive a la fragmentación y el conflicto, que facilita el populismo”<sup>14</sup>**

Ya hemos mencionado varias normas que ocasionan un deterioro de esa capacidad, como el debilitamiento del derecho de propiedad, la autonomía del Banco Central, pero hay más. En el tema de la estabilidad y el orden hay que destacar la degradación que el proyecto presenta para las policías, el término del Estado de Excepción, la nueva normativa laboral que exacerba la conflictividad social, las nuevas normas que modifican la legislación de la libre competencia y que van a debilitarla, las nuevas reglas de descentralización, objetivo que compartimos, pero que no satisfacen las restricciones de sostenibilidad fiscal y que debilitarían la acción del Estado al facilitar su captura por los grupos de interés. Igualmente, el incremento del tamaño fiscal que se ha estimado entre 8,9% y 14,2% del PIB y el freno al crecimiento potencial que acarrea, permiten afirmar que de ser aprobada no van a cumplirse los requisitos de aumento de ingresos fiscales para que el Estado satisfaga los derechos sociales comprometidos.

**RESUMIENDO...**

El proyecto de nueva Constitución tendrá un impacto negativo para nuestra democracia y para alcanzar el desarrollo.

La institucionalidad que crea no corresponde a lo que la evidencia muestra ha resultado fundamental para el progreso de los países. Cabe preguntarse si ¿Repetiremos la historia, siendo nuevamente un caso de desarrollo frustrado y volver a caer en la Trampa del Ingreso Medio?

---

<sup>14</sup> A Velasco, ExAnte, Julio 2022