

## “Propuestas Constitucionales para el Desarrollo”

*Cristián Larroulet V.  
Investigador CIES  
Facultad de Economía y Negocios  
Universidad del Desarrollo (UDD)*

### **1. Introducción:**

Chile desde los acuerdos políticos de 2019 está inmerso en un proceso para darse una nueva Constitución. La primera etapa de éste culminó el 4 de septiembre del 2022, cuando una significativa mayoría (62%) rechazó el texto propuesto por la Convención Constitucional. Los tres argumentos más importantes dados por la ciudadanía para ese rechazo fueron "por la forma que votaron los Constituyentes (14%)", "porque iba a generar división entre los chilenos (13%)" y "porque iba a afectar la economía (12%)" (CEP, 2022).

Como se puede apreciar, las razones asociadas al Orden Público Económico tuvieron mucho peso en el rechazo, y ello es muy comprensible, dado el impacto negativo que el texto elaborado habría tenido en nuestro desarrollo.

Se ha iniciado una nueva etapa con el acuerdo político que consagró una institucionalidad diferente para la elaboración de la nueva Constitución. Ésta será aprobada o rechazada por la ciudadanía el 17 de diciembre próximo.

El propósito de este trabajo es reflexionar en torno al contenido de una nueva Constitución, desde la perspectiva del aporte que ella tiene en la meta de que Chile logre ser un país desarrollado. ¿Cuál debe ser el Orden Público Económico que ella va a consagrar que nos asegure instituciones que estimulen la inversión y la

innovación, el desarrollo humano, la igualdad de oportunidades y la protección de nuestra naturaleza?

Con este documento queremos aportar a responder esta pregunta.

Confiamos que este nuevo proceso culmine con una Constitución que una al país y lo proyecte definitivamente al desarrollo, consagrando un orden democrático sólido, una economía social de mercado competitiva, abierta al mundo, un orden social solidario que proteja a los sectores vulnerables, de oportunidades a la clase media, posibilite una sociedad integrada, descentralizada y que vele por el cuidado del entorno.

Para abordar este estudio realizamos una revisión de lo que la literatura especializada recoge sobre cuáles son las instituciones que contribuyen al progreso de las naciones (Acemoglu, et al, 2013). Nos detenemos especialmente en la historia económica de los países que alcanzaron el desarrollo (North O,1982) y en la economía política de las instituciones (Buchanan,1962)

También recogemos las recomendaciones que sobre el particular han realizado diversos grupos transversales de expertos y académicos nacionales que señalan y perfeccionan nuestras instituciones propias del Orden Público Económico y que están mencionadas en la bibliografía.

En base a lo anterior, se hacen propuestas, agrupadas en 6 temas propios de la economía institucional, que buscan tener un Orden Público Económico que colabore a la meta de que Chile sea un país desarrollado y no repita su frustración (Pinto A,1920), (Coyoudjiam JP, et al, 2020).

## **2. Propuestas:**

El premio Nobel de Economía 1993, Douglass C North, padre de lo que se denomina la nueva economía institucional, señaló que "el orden político es un bien público que debe ser cuidadosamente

construido"(D North,et al, 2002). Nos encontramos en una etapa fundamental de esa construcción y por ello estas propuestas plantean principios e instituciones a incorporar a nuestra Constitución. A la vez, consideramos que para ser "cuidadosamente construido" es fundamental mantener aquellas que son parte de nuestra tradición constitucional y que la evidencia nacional e internacional han demostrado que son fundamentales para el desarrollo de los países. Así, el nuevo texto debe mantener normas para proteger el derecho de propiedad, un Estado al servicio de la persona, la libertad de iniciativa, el libre comercio, la disciplina fiscal y monetaria, con instrumentos como la iniciativa exclusiva de gasto presidencial y la autonomía del Banco Central. Sin embargo, esos principios e instituciones deben ser complementadas con las propuestas que a continuación se sugieren.

### **#1. Capacidad del Estado**

El país ha experimentado en los últimos años los costos de un "Estado fallido" que requiere profundizar su eficacia, modernización, probidad y transparencia y contar con una burocracia de alto nivel, entre otros.

Besley y Persson lo dicen con gran claridad "estados débiles y fallidos son una realidad y una fuente de miseria humana"(Besley T, et al,2011).

La Constitución debe contener reglas que hagan posible un Estado más eficaz en su rol público. Para ello se necesita consagrar el principio de flexibilidad que supere la rígida organización actual de la estructura administrativa estatal, tanto vertical como horizontal. Se requiere acercar el Estado a la población empoderando a los gobiernos locales y regionales, pero exigiéndoles responsabilidad fiscal, eficiencia y probidad.

La mencionada rigidez estimula la creación de Ministerios que a la vez duplican sus roles con los Servicios Públicos de sus áreas; también dificulta la adecuada coordinación entre Ministerios para

enfrentar problemas multisectoriales; y no hace posible una movilidad horizontal de los funcionarios públicos.

Todo lo anterior está influido por las normas constitucionales vigentes. Por ello se sugiere que la nueva Constitución, otorgue mayor flexibilidad externa dándole al Presidente de la República facultades delegadas por el Congreso Nacional. Así, por ejemplo, podría ocurrir en los primeros meses de la gestión presidencial o en circunstancia especiales que lo ameriten (crisis, catástrofes, reformas institucionales, etc.)

Asimismo, la Constitución debe hacer posible mayor flexibilidad interna, por ejemplo, que la orgánica interna de las instituciones públicas no requiera ser definida por ley, sino que por reglamento que se ajusta a un marco legal. Al respecto, las propuestas del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado en materias de flexibilidad institucional son relevantes. (Portal Ministerio de Hacienda de Chile)

Otra materia para mejorar la capacidad del Estado proviene de la experiencia adquirida durante las últimas décadas. Así, por ejemplo, la orgánica interna del Banco Central, que tan buen resultado ha tenido en su rol de conducción de la política monetaria, muestra el valor de una autoridad colectiva y no individual para dirigir a los organismos autónomos. Ese aprendizaje se ha extendido a instituciones como el Servicio Electoral y la Comisión del Mercado Financiero. Por ello debe ser un modelo a incluir en la Constitución para instituciones como la Contraloría General de la República y el Servicio de Impuestos Internos.

Al respecto, en la misma dirección va la propuesta de Landerretche cuando propone que "se establezca un criterio constitucional, según el cual cualquiera entidad pública, bajo un régimen de independencia, debe estar gobernada por un cuerpo colegiado y no por una persona. Esto reduce la posibilidad de que las instituciones autónomas del Estado se conviertan en feudos" (Landerretche 0,2022)

En igual sentido, no va a existir un Estado capaz si no existe un Estado con recursos humanos del más alto nivel, que no sean "cuoteados" por partidos políticos y le den garantías de calidad a todos los ciudadanos. Por eso se sugiere otorgar rango Constitucional, autonomía y responsabilizar de la conducción superior de los recursos humanos del Estado al Consejo de la Alta Dirección Pública, siguiendo así la exitosa experiencia de Nueva Zelanda.

Junto con ello se requiere reducir sustantivamente los cargos de confianza política y por ello hemos propuesto que el actual Jefe de Servicio de los Ministerios, el Subsecretario, pase a ser también un cargo profesional que no dependa del Gobierno de turno. Tenga un contrato de cumplimiento, tenga causales de remoción, sea evaluado cada 4 años y sea el responsable de aplicar las políticas definidas a nivel presidencial y ministerial. Esta propuesta también ha sido sugerida por Landerretche.

Finalmente, existe a nivel internacional (Comisión de Productividad de Australia) instituciones autónomas dedicadas a evaluar la calidad de las políticas e instituciones públicas. Esta tarea es fundamental, especialmente si queremos tener un Estado que haga bien su trabajo. En nuestro país, se creó en el Gobierno de la Presidenta Bachelet un ente similar para evaluar políticas y programas, el cual ha estado realizando un trabajo muy útil y crecientemente valorado. En el segundo Gobierno del Presidente Piñera, esta institución fue reforzada ampliando su giro y reforzando su rol para evaluar la calidad de las políticas públicas. Creemos que llegó la hora de darle sustento legal a esta institución y consagrar el principio de calidad de las leyes y políticas públicas en la Constitución.

## **#2. Fortalecimiento de la Sociedad Civil**

Un país que aspira al desarrollo y la inclusión necesita una "Sociedad Civil que desempeña una función crucial". (Aghion, et al,2020). Ella contribuye al incremento del Capital Social (Putnam R,1994) y a

reducir los fuertes niveles de desconfianza tanto con las instituciones públicas como con las personas. La sociedad civil fortalece la cooperación social y las alianzas público privadas, claves para enfrentar los desastres (terremotos, incendios, inundaciones, etc.) y proveer de servicios sociales de calidad, como lo exige la ciudadanía en el siglo XXI.

Estas organizaciones hacen posible que los países resuelvan de mejor manera los problemas de las sociedades modernas. Es por ello que la Constitución debe incluir expresamente el rol de la Sociedad Civil como proveedora de bienes públicos y semipúblicos, tanto a nivel central como regional y local.

Además, la ciudadanía quiere elegir libremente entre diferentes proveedores de los servicios, lo cual asegura mayor calidad, transparencia e inclusión. Así se logra, un equilibrio entre el estado y la sociedad, que se traduce en transitar por el pasillo estrecho del progreso. (Acemoglu A, et al, 2019)

La aplicación práctica debe estar en una norma constitucional que consagre el rol de la sociedad civil y el principio de que ella tenga la opción de proveer bienes públicos y privados a nivel local, regional y central.

### **#3. Calidad de la Política: Un Sistema Electoral adecuado.**

En su libro "Los Efectos Económicos de las Constituciones" Persson y Tabellini (Persson T et al. 2003) muestran conceptual y empíricamente la influencia de los sistemas electorales en los resultados económicos de diferentes formas de gobierno. Así, por ejemplo, una de sus conclusiones más relevantes es que los sistemas electorales mayoritarios inducen a menores desequilibrios macroeconómicos vía déficits fiscales.

Esta temática resulta fundamental que sea abordada en el nuevo texto constitucional, especialmente por lo ocurrido durante los últimos años en que el sistema electoral proporcional aprobado el 2015 ha premiado exageradamente la creación de nuevos partidos

políticos. Así, "en las siete elecciones de diputados entre 1989 y 2013, el promedio de partidos políticos que accedió a representación en la Cámara fue de 7,2, mientras que el promedio de las últimas dos elecciones en que se ha empleado el nuevo sistema electoral proporcional ha sido de 18,5 partidos, con un peak de 21 partidos"(Larroulet C, et al, 2022).

Esta realidad genera dos problemas: la dificultad de ponerse de acuerdo en el Congreso para lograr las mayorías que hagan posible la dictación de leyes. Además, los sistemas electorales proporcionales premian las posiciones extremas reduciendo la influencia del votante medio, que es un votante moderado que promueve los acuerdos. (Hotelling.1929)

La gran amenaza del presente y del futuro son el populismo, la post verdad y el deterioro de instituciones fundamentales como la democracia. (Naim, M,2022)

No podemos no tener en consideración esta realidad en el debate constitucional. Uno de los instrumentos para luchar contra estos males, que estarán presentes por largo tiempo, a raíz del profundo cambio tecnológico, social, cultural y político que experimenta el mundo, es tener consagrado en la Constitución un sistema electoral que tenga dos efectos: promueva el votante moderado que valore los acuerdos y reduzca las oportunidades de los sectores radicales que no valoren la democracia liberal y el desarrollo. (Sánchez-Cuenca, 2022)

#### **#4. Solidez Macroeconómica**

Toda la investigación académica, la experiencia nacional e internacional coincide en la necesidad de tener instituciones que promuevan la responsabilidad y la sustentabilidad fiscal y monetaria.

Esto es especialmente importante para Chile debido a que, las características de nuestras ventajas comparativas, del tamaño de nuestros mercados internos y del entorno político y económico

vecinal, nos hacen vulnerables a las fluctuaciones de la economía global.

Es conocido que nuestro país cuenta con instituciones y reglas sólidas, tanto en su institucionalidad fiscal como monetaria. Chile experimentó en el siglo pasado una realidad de irresponsabilidad fiscal y fue "el reconocimiento de los costos de esa situación lo que llevó a que el Congreso aceptara limitar sus atribuciones con el fin de crear mejores condiciones para lograr el "bien público" de la estabilidad económica" (Arellano JP,2022). Al respecto, destacan las normas que regulan el presupuesto, la iniciativa exclusiva presidencial en materia de gasto público, la prohibición para el Banco Central de financiamiento del déficit fiscal y su autonomía relativa, que lo lleva a tener siempre un objetivo de corto y largo plazo, que promueve el progreso y la equidad al priorizar el combate a la inflación. Todas las evaluaciones de estas instituciones coinciden en destacar estos elementos del Orden Público Económico nacional. Por ello estas normas debieran continuar. (Valdés R, et al, 2020)

Como afirman Larraín y Urzúa "el respeto al derecho de propiedad, como base de una economía sana; una sólida institucionalidad que sirva de telón de fondo de un sistema democrático; canales transparentes de colaboración ciudadana como base de legitimidad del proceso en el que se aprovechen los medios tecnológicos; la consagración constitucional de un principio de responsabilidad fiscal; consagrar derechos sociales que respeten aquel principio y que estén acompañados de una adecuada definición de las prestaciones que comprenden a fin de evitar el activismo judicial; un sistema político con límites precisos al gasto desmesurado y un Banco Central autónomo, son fundamentales para dotar de un poderoso Orden Público a nuestra Constitución" (Larraín F, et al, 2022)

Creemos, sin embargo, que lo anterior debe ser reforzado. Junto con mantener la institucionalidad constitucional vigente, se requiere perfeccionarla con dos instituciones creadas en las

últimas décadas que han realizado un significativo aporte y existe un consenso sobre ellas.

Se propone incluir en la nueva carta magna el principio del Balance Estructural (Marcel M, 2023) que obliga a ahorrar en periodos de mayores ingresos fiscales para ser utilizados en momentos de inevitables ajustes.

Además, el rol orientador, fiscalizador y de transparencia que cumple el Consejo Fiscal Autónomo (Ley N. 21148 de 2019), debe ser incluido en la Constitución como ente autónomo.

Mantener la iniciativa exclusiva presidencial, el principio general de responsabilidad fiscal, ambos contenidos en los bordes constitucionales definidos por el Congreso Nacional, y agregar las dos propuestas mencionadas permiten dar un nuevo paso en la solidez institucional macroeconómica.

#### **#5. Instituciones Microeconómicas, necesidades para un país de Ingreso Medio.**

La discusión institucional enfatiza, especialmente en Latinoamérica, la importancia del concepto del equilibrio macroeconómico, sin duda muy relevante, pero no mayor que lo que llamamos instituciones microeconómicas. Esto último es esencial en países de ingreso medio como Chile, que aspiran a ser desarrollados. En efecto, tal como lo señalan crecientemente organismos internacionales y académicos relevantes "los procesos de crecimiento económico de los países de ingreso medio son diferentes de otros y, por lo tanto, deben ser distinguidos"(Kharas H, et al, 2020). Por ello recomiendan estudiarlos desde la perspectiva de una mirada Shumpeteriana (Shumpeter, JA, 2017) que priorice instituciones económicas que promuevan la competencia, la capacidad para manejar crisis económicas y la movilidad social. Hay experiencias internacionales que así lo confirman. (Cheyre H, et al, 2022)

Al respecto, la nueva Constitución abre una oportunidad para considerar instituciones inclusivas que colaboren con esos propósitos.

En materia de competencia, el país ha logrado tener instituciones como la Fiscalía Nacional Económica y el Tribunal de la Competencia que gozan de reconocimiento generalizado por su labor técnica. Asimismo, es necesario señalar que en el mundo hay "53 constituciones que consagran explícitamente, aunque en diversas maneras, la protección de la competencia de mercado". (Muñoz León, 2021) Por ello consideramos apropiado contemplar en el texto constitucional el principio de la libre competencia y la institucionalidad de la libre competencia.

Finalmente, respecto a la movilidad social, existen dos políticas públicas fundamentales desde la mirada de la creación destructiva de Schumpeter: educación y emprendimiento. Al respecto, sería muy relevante introducir en la Constitución el principio de cobertura y calidad de la educación junto con la libertad de elección de los padres para escoger el establecimiento educacional.

Además, en la etapa actual del desarrollo nacional se recomienda consagrar constitucionalmente la necesidad de poseer un Ecosistema Emprendedor que aliente a nivel educativo y productivo el espíritu de emprendimiento e innovación. Al respecto, es clave mantener el derecho de propiedad intelectual, como lo ha sido desde la Constitución de 1833. (Coyoudjiam JP, 2018)

#### **#6. Empresas y Servicios Públicos.**

El Estado en Chile realiza un rol de productor de bienes y servicios muy relevante para la ciudadanía. Así, hoy no solo es el propietario de la principal empresa del país, Codelco, sino también gestiona 32 empresas productivas bajo el Sistema de Empresas Públicas.

Además, gestiona 205 hospitales y alrededor de 5.000 establecimientos educacionales a través del modelo de gestión

municipal y de servicios locales de educación. La calidad de esta gestión es muy importante por su impacto en variables fundamentales para lograr el desarrollo. Como se puede apreciar por los números señalados, la formación de capital humano, la movilidad social y el capital social del país depende en forma principal de la gestión que de estas instituciones realiza el Estado.

La mejor demostración de su relevancia son estudios recientes que muestran el impacto que en la calidad de estos servicios tienen modernizaciones en su organización. Así, por ejemplo, la reforma para eliminar la discreción política en el nombramiento de los directivos de las escuelas públicas ha sido "un poderoso instrumento para mejorar la calidad en la educación pública". Esas mejoras de resultados escolares hacen posible cerrar en un plazo de 10 años las brechas con los establecimientos privados. (Muñoz P,2022).

Lo mismo ha ocurrido con la introducción de directivos especialistas en gestión para administrar los Hospitales Públicos. Muñoz y Otero concluyen que esa reforma ha permitido reducir en 8°/o la mortalidad en los hospitales públicos (Muñoz P,2022)

Algo similar ha ocurrido con las reformas al Gobierno Corporativo de empresas como Codelco, el cual posee un mecanismo para que su directorio sea conformado con los principios de la Alta Dirección Pública.

Por ello consideramos que los principios de alta gestión pública como la eficiencia, transparencia, selección de directivos por criterios profesionales y no políticos deben estar en la Constitución. Ello debería dar paso a una ley que permitiera aplicarlos en concreto en todas las empresas estatales, las escuelas y Liceos y en los Hospitales.

Junto a lo anterior, es necesario asegurar para todos los servicios empresariales del Estado la competencia. Sin ella no es posible lograr la calidad del servicio. Por ello la provisión de estos

servicios por parte de entes públicos deben estar sometidos a un entorno que impida la acción monopólica.

3. **Bibliografía:**

- Acemoglu D, J Robinson, 2019, "El Pasillo Estrecho". Deusto.
- Acemoglu D, J Robinson, "Por Qué Fracasan los Países", Ediciones Culturales Paidós, 2013.
- Aghion P, Celine Antonin y Simon Bunel, "El Poder de la Destrucción Creativa", 2020, Deusto.
- Arellano JP, "Claves Constitucionales para la sostenibilidad fiscal, requisito para el desarrollo", 2022, CIEPLAN-UTALCA.
- T Besley, T Persson, "Pillars of Prosperity"; 2011
- Boenninger E, "Chile Rumbo al Futuro, propuestas para reflexionar", Uqbar ed, 2009.
- Buchanan, J, Tullock, "The Calculus of Consent, logical foundations of Constitutional Democracy" , U. of Michigan, 1962.
- Cheyre H, Rojas M, "Un Decálogo para que Chile Vuelva a Progresar". El Líbero, ed 2022.
- Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado, Ministerio de Hacienda.

- Couyoudjian JP y C Larroulet V, "Ideas, leaders and institutions in 19th century Chile", Journal of Institutional Economics, Cambridge U. Press, 2018.
- Couyoumdjian JP y C Larroulet V, "Another Case of the Middle-Income Trap, Chile 1900-1939" ,Journal of Iberian and Latin America Economic History, Cambridge U Press, 2020.
- Encuesta CEP 88, Nov. -Dic 2022.
- Encuesta Bicentenario, 2021, Centro Políticas Públicas UC.
- Encuesta IPSOS, 2022.
- Hotelling H, "Stability in Competition", Economic Journal, 1929.
- Kharas Homi, Indermit Gill, "Growth Strategies to Avoid the Middle-Income Trap", Duke Center for International & Global Studies, 2020.
- Larraín F, Urzúa S, "Constitución y Desarrollo", 2022, Clapes PUC, ed UC.
- Larroulet C, J Ramírez, "Sistema electoral proporcional: la grave enfermedad de nuestro régimen político", El Mercurio, 14/12/2022.
- Landerretche, O. "Siete Nudos", ed. Paidós, 2022.

- Landes O., "La riqueza y la pobreza de las naciones: por qué algunas son tan pobres y otras tan ricas", Crítica, Barcelona 2008.
- Persson T, G Tabellini, "The Economic Effects of Constitutions", MIT Press, 2003.
- Sánchez-Cuenca Ignacio, "El Desorden Político", 2022, Catarata-Madrid.
- Pinto A, "Chile: un caso de desarrollo frustrado", ed Universitaria, 1920.
- Schumpeter, J.A. "Essays on entrepreneurs, innovations, business cycles and the evolution of Capitalism". 2017, Routledge.
- Marcel M, et al, "Balance Estructural: la nueva regla de política fiscal chilena", Revista de Economía Chilena, 2003.
- Muñoz León F, "La Competencia en la nueva Constitución", Investigaciones C e C o , UAI, 2021).
- Muñoz Pablo, Mounu Prem, "Managers Productivity and Recruitment in the Public Sector", Working Paper, 2022.
- Muñoz P, C Otero, "Managers and public hospital performance". Working Paper, 2022.
- M Naim, "La Revancha de los Poderosos", Debate, 2022.

- North O, 1982 "Structure and Change in Economic History, W.W.Norton and Co., Nueva York, 1982.
- North O, Barry Weingast,"Constitutions and Commitment: Evolution of Institutions Governing Public Choice In 17th Century England", Journal of Economic History.
- Valdés R y R Vergara, "Aspectos económicos de la Constitución", Fondo de Cultura Económica y CEP, 2020.