



# ODISUR

DESDE LA ARAUCANÍA A LA MACROZONA SUR



UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE  
TEMUCO

Boletín del Observatorio de Dinámicas del Sur - Universidad Católica de Temuco

Mayo 2021



Poder económico y  
nueva constitución:  
Hacia una nueva  
relación entre  
Estado y mercado

Sebastián Carrasco  
Departamento de Sociología, Ciencia  
Política y Administración Pública  
Universidad Católica de Temuco

Javier Hernández  
Departamento de Sociología, Ciencia Política  
y Administración Pública y ODISUR  
Universidad Católica de Temuco

El resultado de la elección de constituyentes del 15 y 16 de Mayo, sumado al acuerdo que incorpora el concepto de “hoja en blanco”, permite suponer que Chile contará con una constitución diferente a la que existe actualmente y que ha regulado parte de la vida social y económica por los últimos 40 años. La actual constitución ha tenido un rol económico importante en la medida en que ha promovido modelos, impedido cambios y favorecido a ciertos grupos, por lo que el proceso constituyente actual es una posibilidad de abordar temáticas como la desigualdad, daño medioambiental y dificultades para el desarrollo integral del país. El problema es cómo hacerlo. En ese sentido, proponemos que es importante asegurar un rol más dinámico del Estado en la economía; establecer principios más allá de lo individual, involucrando preceptos relativos a la justicia social y la equidad; y considerar la equidad territorial, las realidades locales y la protección ambiental como principios rectores de la vida económica.

Desde la perspectiva de la región de La Araucanía se aprecian mercados desregulados y capturados que favorecen intereses económicos, afectando seriamente los territorios y comunidades, en el acceso a tierra, vivienda, agua y vivir de acuerdo con la cultura. Todos estos elementos son relevantes al pensar un cambio constitucional desde este territorio.

Una constitución es central para la vida económica al estructurar normativas, negocios, propiedad e inversión. En Chile, la constitución política pone énfasis en la libertad individual, derecho de propiedad y en limitar las atribuciones del Estado en la vida económica, inhibiendo cambios institucionales y laborales que podrían darse por medio de reformas.

El presente trabajo se basa en los aportes de la economía política y de la sociología económica, cuyo punto en común es que las configuraciones económicas no son naturales sino consecuencia de estrategias y conflictos llevados a cabo por grupos de interés con altas influencias dentro de la sociedad y en especial en la esfera económica, contando con recursos financieros, materiales y simbólicos para moldear normativas y regulaciones, lo que se aprecia en mayor o menor medida en todos los países.

El modelo económico chileno ha sido descrito como una de las economías más neoliberales en el mundo, aunque es resultado de un entramado jurídico-económico que creó y reforzó una clase empresarial que, cuidando sus propios intereses, protegería el modelo implementado. Entre las

consecuencias de este modelo destacan su alta desigualdad y la alta concentración en numerosos mercados (Solimano, 2012). En el caso de La Araucanía, se aprecia que la región se encuentra cruzada por una serie de intereses económicos: forestales, agroindustriales, energéticos, turísticos, entre otros, y donde los agentes despliegan sus recursos e influencias para mejorar o asegurar sus posiciones (Moya, Pelfini & Aguilar, 2018).

Ahora bien, han existido intentos de reformas al modelo por parte del sistema político, y en ellas se ha visto un rol limitante de la actual constitución y su cuerpo regulador, como es el tribunal constitucional. A continuación veremos algunos ejemplos.

Durante el segundo gobierno de Bachelet se presentó una reforma laboral que incluía un conjunto de proyectos. Uno de los componentes de esta reforma laboral que buscaba la reconfiguración de dinámicas de poder entre empresa y trabajadores era la titularidad sindical, referida al derecho del sindicato para llevar adelante los procesos de negociación colectiva en representación de sus socios, como consagra el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, congresistas de la oposición de la época presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional (TC) contra la reforma laboral en general y en una votación de 6 votos contra 4, el TC impugnó la titularidad sindical de la negociación colectiva. Argumentando que los derechos colectivos no pueden prohibir o limitar la libertad individual de los trabajadores, consagrada en el artículo 19 de la constitución. Es decir, la exacerbación del principio de libertad individual, central en las ideas económicas neoclásicas, impide avances colectivos. De este modo, la titularidad sindical quedó fuera de la ley.

Por otra parte, durante el mismo gobierno, se presentó un proyecto de ley para dotar de mayores atribuciones al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) pasando de ser un intermediador entre empresas y consumidor, a ser un ente fiscalizador y sancionador, ante situaciones de abusos a los derechos de los consumidores.

La discusión parlamentaria del proyecto había logrado acuerdos respecto al nuevo rol que tendría el SERNAC. Sin embargo, en octubre de 2017 la Cámara Nacional de Comercio presentó un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, donde -en un fallo dividido de 6 votos contra 3- el TC estableció que las nuevas atribuciones del SERNAC eran inconstitucionales. La fundamentación jurídica se encontraba, en que el SERNAC tendría atribuciones que son propias de los tribunales de justicia y, además se establecía que el proyecto amenazaba la garantía respecto a que solo una ley puede establecer reglas entre consumidores y empresas, afectando así la regulación. De esta manera, al no tener reales capacidades fiscalizadoras, el SERNAC no es capaz de equilibrar la relación entre empresas y consumidores, por lo que se habla de un “SERNAC sin dientes”.

Finalmente, otro aspecto donde la constitución ha actuado como freno es en el tema ambiental, especialmente en la política de aguas. En Chile, el agua es un bien que opera bajo una lógica de mercado, donde los derechos se pueden vender y el Estado puede entregar derechos a perpetuidad. El sistema de regulación del agua ha generado importantes desigualdades en su acceso y utilización, privilegiando a privados que realizan un uso económico del agua, en desmedro de las comunidades que la usan para subsistir. Un caso emblemático en los últimos años corresponde al mercado de las paltas, cuyas plantaciones han dejado sin agua a importantes sectores de la zona central de Chile (Madariaga, et al., 2021). En la Araucanía, las comunidades circundantes a ciertas plantaciones forestales y fundos agroexportadores viven situaciones similares, pese a que las condiciones climáticas son más favorables.

Sin embargo, se intentó avanzar en la materia, tras la tramitación de un proyecto de ley en 2017 por parte del Congreso, que entregaba a la Dirección General de Aguas mayores facultades para fiscalizar y sancionar el uso ilegal de los recursos hídricos, permitiendo aminorar los abusos de actores privados en la explotación de este recurso. No obstante, este proyecto también fue impugnado por el Tribunal Constitucional, cuyo fallo argumenta que la Dirección General de Aguas tendría facultades judiciales, excediendo el ámbito administrativo de su competencia, e infringiendo el resguardo del debido proceso de los actores afectados. La ley, entonces, no sufrió mayores modificaciones.

Así, los tres casos analizados dan cuenta de una dinámica más general respecto al funcionamiento del sistema político chileno y su relación con los actores económicos. En Chile existen importantes desigualdades, concentraciones y fallas en materia económica, y al mismo tiempo, la Constitución Política ha actuado como un inhibidor de cambio, dando un papel preponderante a la libertad individual por sobre los derechos colectivos y donde el Estado y los actores políticos ven limitadas sus posibilidades de cambiar estas lógicas mediante negociación y deliberación. De igual forma, los diferentes agentes económicos, cuentan con recursos para hacer que estas disposiciones institucionales sigan jugando a su favor.

Un manejo democrático efectivo del capitalismo requiere de políticas públicas que permitan al Estado disminuir las asimetrías que genera la concentración de poder por parte de algunos actores de mercado. La estructura institucional en Chile entrega un rol preponderante a la libertad individual para emprender, entregando importantes márgenes de acción a los agentes económicos en el desarrollo de sus actividades, mientras el Estado tiene un rol subsidiario, debiendo actuar como “árbitro” o “facilitador”. Argumentamos que el momento constituyente actual permite repensar la estructura económica y el rol del Estado y, para ello, planteamos algunas directrices a considerar en la discusión.

A partir de los casos analizados, se observa que la constitución actual, en términos económicos, actúa inhibiendo cambios institucionales y de política pública, pues reformas discutidas en el Congreso -que buscaban una mejor regulación del mercado y una mayor equidad entre actores sociales y económicos-, fueron bloqueadas por las reglas dispuestas en la constitución. Señalamos también, que la constitución pone frenos institucionales actuando como camisa de fuerza en el desarrollo de actividades económicas por parte del Estado y también en el rol más activo en la regulación, sanción y protección de trabajadores. Un nuevo rol económico requiere que la constitución le entregue mayores capacidades al Estado. En general, los países más exitosos económicamente tienen políticas industriales dinámicas que combinan los intereses del Estado, las empresas y los trabajadores (Katzenstein, 1985), lo que no sólo permite relaciones más justas y mejor distribución de recursos, sino también poder enfrentar de manera más ágil los desafíos económicos del momento.

En segundo lugar, planteamos que los principios individualistas que están en el centro de la actual constitución, deben modificarse, entablando una relación virtuosa entre Estado, mercado y sociedad combinando la eficiencia del mercado con la política democrática y la justicia territorial. La constitución política de 1980 establece al mercado como uno de los principales mecanismos para lidiar con los problemas públicos (Ossandón & Ureta, 2019), lo cual ha demostrado tener limitaciones en términos de política democrática, justicia social, e incluso eficiencia. La subsidiariedad debe ser redefinida y no puede ser el principio rector que regule la relación entre economía y Estado.

En tercer lugar, se deben tener en cuenta las dinámicas locales y territoriales. Chile es un país muy centralizado a nivel político y económico. Buena parte de la actividad económica del país es primario

exportador, explotando los recursos naturales. En Chile existe un número reducido de grandes grupos empresariales que desarrollan actividades económicas diversificadas (Schneider, 2013). Un mismo grupo puede desarrollar actividades mineras en el norte, forestales en la zona central y acuícolas en el sur. Pero, además, las personas alejadas de los territorios donde se producen las actividades económicas deciden sobre cuestiones que pueden afectar a las comunidades y el medioambiente. Por otro lado, son escasos los recursos económicos que se quedan en el escenario local, o incluso en el país. La nueva constitución debe avanzar en un desarrollo económico local más equitativo, donde las actividades económicas sean compatibles con el resguardo ambiental, considerando la participación de las comunidades en las decisiones sobre el territorio. En la Araucanía hay industrias que afectan la vida de las personas, pero cuyos beneficios son aprovechados a nivel central, motivando conflictos en la región relacionados con el agua, la tierra y el medio ambiente (Carruthers & Rodriguez, 2009).

En síntesis, se proponen tres elementos que deben ser considerados en una nueva constitución política. Primero, asegurar un rol más dinámico del Estado en la economía. Segundo, establecer principios más allá de la dimensión individual, e involucrando la justicia social y equidad. Tercero, considerar la equidad territorial, para un desarrollo económico que considere las realidades locales y la protección ambiental. Obviamente, estos principios estarán cruzados y enmarcados por discusiones más generales y de gran relevancia, como la posibilidad de plurinacionalidad, reconocimiento y autonomía de pueblos originarios, la propia estructura político administrativa de Chile, el posible reconocimiento de derechos de la naturaleza, el establecimiento de nuevos derechos fundamentales, entre otros principios de los que ya están hablando personas que han sido electas como convencionales. De esta forma, es importante tomar en consideración el rol de lo institucional en la conformación de lo económico y, al mismo tiempo, apreciar cómo la propia convención constitucional será un espacio en el que se expresen estos intereses en disputa.

## REFERENCIAS

- Arts, W. A. (2004). The New Economic Sociology of Market Regulation. *Tijdschrift Voor Economie En Management*, 49(2), 239–270.
- Carruthers, D., & Rodriguez, P. (2009). Mapuche Protest, Environmental Conflict and Social Movement Linkage in Chile. *Third World Quarterly*, 30(4), 743–760.
- Hernández, J. (2018). Estrategias organizacionales, competencia y colusión en una economía de ¿libre mercado?. En González, F. and Madariaga, A. (Eds.) *La Constitución Social, Política y Moral de La Economía Chilena*, RIL Editores, Santiago, pp. 9–40.
- Katzenstein, P. 1985: Small States in World Markets. *Industrial Policy in Europe*, Ithaca/London.
- Lindblom, C. E. (1982). The market as prison. *The Journal of Politics*, 44(2), 324-336.
- Madariaga, A., Maillat, A., & Rozas, J. (2021). Multilevel business power in environmental politics: the avocado boom and water scarcity in Chile. *Environmental Politics*, 1-22.
- Moya, E., Pelfini, A., & Aguilar, O. (2018). Entre el miedo y la indiferencia. Las reacciones de las élites empresariales frente a las problemáticas y demandas de la Araucanía. *Estudios Sociológicos*, 36(107), 283–310.
- Ossandón, J. (2012). ¿Cómo se hace un mercado? Agregue: formaciones sociales, conflictos políticos y economistas. En Ariztía, T. (Eds.) *Produciendo lo social: usos de las ciencias sociales en el Chile reciente*, 291-316. Santiago: Ediciones UDP
- PNUD. (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical Capitalism in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Solimano, A. (2012). *Chile and the Neoliberal Trap: The New Elites of the Super-Rich, Oligopolistic Markets, and Dual Production Structures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W. (2011). Las crisis del capitalismo democrático. *New Left Review (Spanish Edition)*, (71), 5-29.