

Chile: la nueva constitución económica

Los modelos constitucionales neoliberales

RAÚL BRAÑES BALLESTEROS*

“Pero, como en la realidad efectiva sociedad civil y Estado se identifican, debe dejarse establecido que incluso el *liberalismo económico* es un ‘*reglamentación*’ de carácter estatal, introducido y mantenido por vía legislativa y coercitiva: es una hecho de la voluntad consciente de sus propios fines y no la expresión espontánea, automática, del hecho económico. Por tanto, el liberalismo económico es un programa político, destinado a cambiar, una vez que triunfa, los dirigentes de un Estado y el programa económico mismo del Estado, esto es, a cambiar la distribución del ingreso nacional. . .”

Antonio Gramsci, *Note sul Machiavelli*, Editori Riuniti, I ristampa, Roma, 1979, p. 36.

“Igual inspiración libertaria orienta la adopción constitucional de las bases de un sistema económico libre, fundado en la propiedad privada de los medios de producción y en la iniciativa económica particular, dentro de un Estado subsidiario. Crucial definición, que el sistema anterior no contenía, y que ahora se levanta como un sólido dique en resguardo de la libertad frente al estatismo socialista”.

Augusto Pinochet, discurso sobre el proyecto constitucional de la Junta Militar de Gobierno de Chile, 10 de agosto de 1981.

CONSIDERACIONES PREVIAS

El propósito de este trabajo es describir un modelo constitucional neoliberal, mediante el análisis de la “constitución económica” que la Junta Militar de Gobierno de Chile ha impuesto en ese país, con base en la Carta Política que entró en vigor el 11 de marzo de 1981.

* Profesor del Departamento de Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Ex-profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Ponencia presentada por el autor en el Congreso Internacional de Derecho Económico que se celebró en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales (ENEP-Acatlán), de la UNAM, del 29 de junio al 4 de julio de 1981.

Pudiera estimarse un contrasentido introducir en este debate sobre el Derecho y el Estado contemporáneo algo aparentemente tan anacrónico desde el punto de vista de las formas jurídicas como el proyecto neoliberal que se realiza en la actualidad en Chile. En efecto, un Estado que es definido como “subsidiario” por su principal representante (así habrá podido leerse en el epígrafe), no parece un Estado “contemporáneo”. Sin embargo, tal Estado “subsidiario” es, en América Latina, una realidad “contemporánea” (por desgracia, no sólo circunscrita a determinado país) y dicha “contemporaneidad” no es un atributo puramente cronológico. Este Estado “subsidiario” que aparece en Chile (y en otros países) responde a un proceso de nuevos patrones de acumulación, que se desarrolla en medio de una crisis mundial de las formas capitalistas modernas. El nuevo Estado “subsidiario” de las regiones del subdesarrollo

tiene entonces características propias, que lo diferencian de los casos históricos del siglo XIX, no obstante ciertas semejanzas. Por otra parte, el modelo está en expansión. De allí que sea un error centrar toda la atención en el Estado "intervencionista" cuando queremos estudiar el Estado contemporáneo: ello significa ignorar muchas cosas que están sucediendo hoy en día y, para ciertos países de América Latina, significa hacer sólo historiografía.

EL NUEVO PROCESO MUNDIAL DE ACUMULACIÓN Y EL NEOLIBERALISMO EN AMÉRICA LATINA

Cuando se habla de un nuevo proceso mundial de acumulación se quiere decir que la gran crisis actual del capitalismo ha puesto de manifiesto la necesidad de nuevos patrones de acumulación, dentro de los cuales se inscribe el neoliberalismo (con sus características totalitarias) de algunos países de América Latina, tales como Argentina, Chile y Uruguay. En efecto, frente al decremento de la tasa de ganancia, el capitalismo mundial ha estado modificando sus patrones de acumulación. En algunos países de América Latina esto se ha expresado en el establecimiento de un sistema de superexplotación, impuesto coactivamente, que sirve a los intereses del capital nacional y transnacional. Dicho sistema está generando una significativa plusvalía dentro de un proceso que, por su entidad, algunos suelen asimilar a la llamada "acumulación originaria". Esta nueva acumulación originaria, como su antecesora, se ha desarrollado gracias a una dosis de violencia estatal, legal y extralegal, verdaderamente sorprendente.

En el caso específico que nos preocupa, el calificativo "neoliberal" parece el más apropiado para designar el respectivo sistema económico. En efecto, como bien se ha señalado, "este término nos recuerda que la principal postura defendida es la mínima intervención económica del Estado y la vigencia del libre mercado como medio óptimo de estabilización de precios y asignación de recursos"; al mismo tiempo nos previene "contra toda asimilación mecánica del mismo con el liberalismo clásico decimonónico".¹ Esto último requiere de algunas explicaciones adicionales.

LIBERALISMO ECONÓMICO Y LIBERALISMO POLÍTICO

El liberalismo económico caminó al lado del liberalismo político hasta que en el siglo XX comenzaron a escindirse ambos conceptos. Los cambios en la base material que exigieron la intervención del Estado en la economía llevaron a más de algún liberal a afirmar que el liberalismo político no llevaba consigo necesariamente el liberalismo económico. Así, no es sorprendente que Benedetto Croce sostuviera en la Italia de los primeros decenios de este siglo que estaba fuera de toda discusión el hecho de que "el liberalismo político no coincidía con el llamado liberalismo económico" y que "por eso aquél no podía rechazar en principio la socialización o estatización de estos o aquellos medios de producción, ni la ha siempre rechazado; más aún, ha llevado a cabo no pocas acciones de esa especie..."²

1. Cfr. Samuel Lichtensztein, *Políticas económicas neoliberales en América Latina* (mimeo.), Cecdade, México, 1981.

2. Cit. en Francesco Galgano, *Le istituzioni dell' economia capitalista* (2a. ed.), Zanichelli, Bolonia, 1980, p. 5.

El neoliberalismo de nuestros días también admite una escisión entre liberalismo político y liberalismo económico, pero ahora en perjuicio del liberalismo político, cuyas premisas, se dice, deben ser dejadas de mano, por lo menos temporalmente. Cuando Milton y Rose Friedman escriben un libro sobre "la libertad de elegir", no se están refiriendo por cierto a la libertad de los ciudadanos para elegir, por ejemplo, a sus gobernantes o, en términos más amplios, para elegir el tipo de sociedad en que desean vivir. La elección está circunscrita a las mercancías que los individuos podrían adquirir para satisfacer sus necesidades. El antiguo ciudadano soberano es reducido por el neoliberalismo a un mero consumidor soberano. Y esta "soberanía" consumidora parece incompatible con las formas democráticas del capitalismo, por lo menos durante largas etapas. Es el razonamiento que está en el fondo del discurso de la Comisión Trilateral sobre la ingobernabilidad de las democracias, que condena irremediamente a muchos países a sufrir formas dictatoriales de gobierno. . . ; para luchar contra la inflación!

EL NUEVO ESTADO SUBSIDIARIO Y EL ESTADO DE DERECHO LIBERAL

El nuevo "Estado subsidiario" no es el "Estado de derecho liberal" de otras épocas. En efecto, como se verá con más detalle, este nuevo Estado recoge sólo los postulados económicos del liberalismo (y no todos), rechazando explícitamente sus postulados políticos. Por consiguiente, las formas jurídicas que este nuevo Estado asume no son las mismas que las del Estado liberal. Sus paradigmas más cercanos son el Estado corporativo, a la manera del fascismo de Mussolini o del nacional-socialismo de Hitler, o el Estado autoritario (que se definía como Estado subsidiario), a la manera de Franco, en cuanto regímenes totalitarios que, en su época, salvaron la crisis capitalista mediante la imposición de nuevos modelos de acumulación en sus países, cuya nota distintiva era el establecimiento coactivo de un sistema de super explotación. Sin embargo, corporativismo o autoritarismo en países del centro representan fenómenos políticos, sociales y económicos diversos a los que se dan en países de la periferia, que están vinculados con los grandes centros de poder en forma dependiente.

LA "CONSTITUCIÓN ECONÓMICA"

Debemos a la doctrina alemana el concepto de "constitución económica" (*Wirtschaftsverfassung*) que estamos empleando para delimitar el campo de nuestro estudio. Aunque la expresión misma es materia de discusiones,³ creemos que ella se ha ido imponiendo para designar "las concepciones fundamentales del Estado respecto de la propiedad privada, la libertad contractual, la libertad de comercio y de industria, la naturaleza y el grado de la intervención de los poderes públicos en la economía, el grado de iniciativa individual de los participantes en el mercado y la protección jurídica de esta iniciativa".⁴

3. Cfr. Horst Ehmke, *Economía y Constitución*, Verlag C.F. Müller, Karlsruhe, 1961. Existe una traducción parcial al español a cargo de la Maestría en Derecho Económico de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

4. Alex Jacquemin y Guy Schrans, *Le droit économique*, Presses universitaires de France, París, 1974, pp. 64-65.

Es conveniente precisar que el concepto de “constitución económica” no está necesariamente vinculado a la constitución política, es decir, la “constitución económica” de un Estado no se manifiesta sólo en su ley fundamental, sino en el conjunto de su ordenamiento jurídico. Sin embargo, las bases jurídicas del sistema económico suelen encontrarse, como es obvio, en la constitución política, que establece los principios generales a los cuales quedará subordinada jerárquicamente la legislación secundaria. De allí que, en el caso que pretendemos exponer, nuestra preocupación sea esencialmente la nueva Constitución Política de Chile que, por lo demás, ha sido el primer paso orgánico que se da para institucionalizar el nuevo sistema económico.

LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE

La Constitución Política que la Junta Militar de Gobierno de Chile puso en vigor a partir del 11 de marzo de 1981 es el producto de trabajos preparatorios que se prolongaron casi por siete años. Dichos trabajos fueron realizados por una Comisión *ad hoc*, integrada por ocho miembros designados por la Junta (hasta 1978), y luego continuados por un Consejo de Estado, constituido por 16 miembros también designados por la Junta (hasta 1980), que revisó el anteproyecto formulado por la Comisión *ad hoc*. En definitiva, el proyecto que más tarde pasó a ser la nueva Constitución Política fue obra de la misma Junta Militar de Gobierno. Es casi innecesario decir que todos los participantes en los trabajos preparatorios fueron los más connotados representantes de la misma derecha económica que fue derrotada en las elecciones presidenciales de 1970, incluido el candidato que perdió entonces, Jorge Alessandri, ahora convertido en Presidente del Consejo de Estado.

El proyecto constitucional de la Junta Militar de Gobierno fue sometido a plebiscito el 11 de septiembre de 1980. También es casi innecesario decir que este plebiscito se llevó a cabo en condiciones irregulares: el país se hallaba en “estado de emergencia”; el Gobierno continuaba ejerciendo sus discrecionales facultades para detener, relegar o expulsar del territorio nacional a cualquier persona; los partidos políticos estaban disueltos y sus actividades prohibidas; no existían Registros Electorales; el proyecto sometido a plebiscito carecía de contraparte; el pueblo no tuvo la oportunidad de ser informado objetivamente sobre las materias sometidas a plebiscito: mientras que la Junta Militar de Gobierno dispuso de dineros y bienes públicos y, prácticamente, de todos los medios de comunicación, para difundir su proyecto, la oposición no contó con ninguna garantía para ese efecto. Basta decir que más de 150 personas fueron detenidas por el “delito” de manifestarse contra el proyecto de la Junta y toda la propaganda contraria a éste fue incautada por la policía. La población, en general, fue sometida a una intensa presión psicológica y material. El fraude electoral que se consumó el 11 de septiembre de 1980 está ampliamente documentado y sería ocioso referirse a él aquí.⁵ El hecho es que el proyecto de la Junta Militar de Gobierno se tuvo por aprobado, para entrar en vigor el 11 de marzo de 1981. En esa fecha quedó formalmente sin vigencia la Constitución Política de

1925 que, en realidad, había perdido todo sentido desde el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973.⁶

Lo más significativo de la nueva Constitución es el establecimiento de un régimen de transición que es un verdadero régimen de “prolongación”, en cuanto prevé la continuidad de la Junta Militar de Gobierno como órgano depositario del Poder Constituyente y del Poder Legislativo por ocho años más y la continuidad de Pinochet en el cargo de Presidente de la República, también por ocho años más, con la posibilidad de que opte por otro período de ocho años. La nueva Constitución también prevé la prolongación de los estados de excepción por los mismos períodos, así como los demás mecanismos para la continuidad del sistema represivo que ha prevalecido en los últimos siete años.

LAS BASES POLÍTICAS DEL NEOLIBERALISMO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE

Como el neoliberalismo, al igual que el liberalismo, no puede explicarse sino a partir de sus bases políticas —porque no existe ni en uno ni en otro la tan proclamada separación de la esfera de lo político de la esfera de lo económico—, digamos que la nueva Constitución no es, ni pretende ser, política o económicamente “neutral”, como lo son las constituciones demoliberales. En ella no se concibe al Estado como un espacio vacío que puede ser ocupado alternativamente por diversas clases sociales o sectores políticos. De manera correspondiente, se define la existencia de cierto modo de producción —el modo de producción capitalista en una versión pseudo liberal—, como el sistema económico que la Constitución establece para el país. La nueva Constitución difiere entonces de modo sustancial de la que la precedió, en cuanto rechaza explícitamente los postulados políticos liberales y, en cambio, acepta también explícitamente los postulados económicos liberales.

En palabras de Pinochet:

“... La diferencia de la neutralidad que caracterizó al sistema

de la votación y el subsecuente escrutinio fueron esencialmente anómalos, plenos de hechos que contravenían las disposiciones que la misma Junta Militar de Gobierno había establecido para este efecto en el Decreto-Ley núm. 3465: las mesas receptoras de sufragios fueron integradas exclusivamente por delegados de la Junta, que controlaron el proceso de la votación y del escrutinio, cometiendo toda clase de arbitrariedades respecto de la admisión de los sufragantes y del cómputo de los votos, con el apoyo de la nutrida fuerza pública que se desplegó en todas las mesas para este efecto. Posteriormente, la Junta Militar de Gobierno entregó a la opinión pública los resultados que se conocen, de los que se pudo deducir claramente que, aparte de todas las irregularidades antes citadas, la votación había sido abultada de una manera considerable, puesto que aparecieron votando muchas más personas de las que, conforme a las estadísticas oficiales, podían haber participado en el acto.

6. El Decreto-Ley núm. 1 de esa fecha, que hizo las veces de acta de constitución de la Junta de Gobierno, dispuso que ésta “respetará la Constitución y las leyes de la República, en la medida en que la actual situación del país lo permita para el mejor cumplimiento de los postulados que ella se propone”.

5. Véase la fundada reclamación presentada por algunos ciudadanos chilenos a la instancia electoral creada para ese efecto, que aparece publicada en el diario *El Mercurio* del 4 de octubre de 1980. El acto

que se derrumbó en 1973, la auténtica democracia que impulsamos asume un claro compromiso con los valores enunciados y procura dificultar al máximo los factores que pueden corroerlos...⁷

La auténtica democracia a que Pinochet se está refiriendo es la que él mismo definió alguna vez como "democracia totalitaria" y los valores que menciona son aquellos que definen el "objetivo común" de la Nación. Estos valores, en la terminología del régimen, son los que corresponden a la "esencia" de la chilenidad. Tal esencia define al "ser" de la Nación. En definitiva, se visualiza a la Nación como una sociedad fuertemente cohesionada en torno a un objetivo común, que resulta de los mencionados valores.⁸ Este lenguaje es históricamente conocido en cuanto corresponde a las concepciones del fascismo italiano o del nacional-socialismo alemán, que sustituyeron el viejo mito del individuo en abstracto de las primeras épocas del capitalismo por el nuevo mito de la sociedad en abstracto, para seguir escondiendo detrás de ese nuevo mito el poder de la burguesía y su explotación de los trabajadores. De acuerdo con esta concepción, los antagonismos reales de las clases serían superados por el interés de la Nación, que sintetizaría los intereses de todas las clases. Sin embargo, en los hechos, este "interés de la Nación" resulta ser siempre el de las clases tradicionalmente hegemónicas. Así ha ocurrido también en Chile.

La no "neutralidad" del sistema político se expresa en la nueva Constitución a través de un sistema de privación de los derechos políticos y civiles más fundamentales de quienes incurran o hayan incurrido (esto es, retroactivamente) en el acto de propagar una concepción de la sociedad, del Estado o del orden jurídico, fundada en la lucha de clases (arts. 8 y 16). A ello se agrega la represión penal de las mismas personas, a cargo de la legislación secundaria vigente. En efecto, aparte de la posibilidad de quedar sujetas a las sanciones penales establecidas desde los primeros días de la dictadura militar, estas personas quedan inhabilitadas para elegir y para ser elegidas, pierden todo derecho a permanecer en un empleo o cargo público o a obtenerlo, quedan impedidas para ejercer funciones docentes o relacionadas con los medios de comunicación de masas y quedan también inhabilitadas para desempeñarse como dirigentes de cualquier organización social; los partidos o movimientos políticos disidentes pasan a ser "ilícitos" constitucionales. La organización y el funcionamiento de los partidos políticos quedan subordinados a la promulgación de una Ley especial que se dictará en el futuro, cuyo contenido no es difícil de prever. Entretanto, ha entrado en funciones un Tribunal especial que, bajo la denominación de Tribunal Constitucional, se encargará de hacer efectivos todos los preceptos represivos de la nueva Constitución.

7. Discurso del 10 de agosto de 1980.

8. En un esclarecedor "Preámbulo" que contenía el anteproyecto de la Comisión *ad hoc*, se decía: "la nación chilena, comunidad de hombres y mujeres libres, que se identifica con los valores esenciales que conforman el ser nacional... sostiene el compromiso solidario de la población con el gran objetivo de consolidar la unidad e integración de todos los sectores de la nación". Este Preámbulo fue eliminado por el Consejo de Estado, no por razones de discrepancia, sino "por considerárselo superfluo, toda vez que sus conceptos están incorporados en el Capítulo I, sobre bases de la institucionalidad" (cfr. informe del Consejo de Estado).

LAS BASES ECONÓMICAS DEL NEOLIBERALISMO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE

Tampoco es "neutral" la nueva Constitución respecto del sistema económico. Como se habrá podido leer en el epígrafe, ella establece un sistema capitalista que se califica de "libre" (de carácter concurrencial), que tiene como bases la propiedad privada de los medios de producción y la iniciativa económica particular, dentro de un Estado subsidiario. Ello representa una innovación respecto de la Constitución anterior, que no establecía un sistema económico dado, sino que suponía las evoluciones que la economía chilena tuvo en el pasado. En palabras de Pinochet:

"Crucial definición, que el sistema institucional anterior no contenía, y que ahora se levanta como un sólido dique en resguardo de la libertad frente al estatismo socialista."⁹

El modelo ahora es el pensamiento de la Escuela de Chicago, uno de cuyos líderes —Milton Friedman— está proponiendo enmiendas constitucionales en su país (una Declaración de Derechos Económicos), que limiten la intervención del Estado en la economía.¹⁰

Es necesario señalar dentro de qué realidad económica se está estableciendo este sistema, para su mejor comprensión. Como se ha señalado más de una vez,¹¹ el asalto al poder de la derecha económica de Chile, por intermedio de las Fuerzas Armadas, comportó una reprivatización y una transnacionalización de la economía chilena sin precedentes en la historia del país. Por lo pronto, las empresas estatales fueron transferidas masivamente al sector privado en condiciones ventajosísimas para ese sector, que se reorganizó en torno a poderosos grupos financieros nacionales. Estos grupos, a su vez, asumieron el papel de intermediarios del capital transnacional, que regresó a Chile en condiciones nunca antes conocidas (recuérdese que Chile dejó de ser miembro del Pacto Andino para abrir su economía al capital transnacional). Así se inició un nuevo proceso de acumulación, que en el corto plazo consolidó la posición dominante de algunos grupos financieros nacionales y del capital transnacional. La clase trabajadora, por su parte, fue duramente reprimida: sus organizaciones sindicales y políticas fueron disueltas, mientras se perseguía a sus dirigentes. En la práctica, desapareció el derecho de sindicalización y de huelga. Cundió el desempleo y disminuyó sensiblemente el salario real. Este vertiginoso desarrollo de la acumulación privada sentó las bases de un nuevo modelo, con una alta concentración del ingreso y de la propiedad en pocas manos.¹² La violencia estatal creó entonces la economía "normal", cuya regulación fue ahora confiada al mercado, para que éste asignara libremente los recursos productivos. Es de señalarse que la libertad de mercado implicó la liberación total de los pre-

9. Discurso de 10 de agosto de 1980.

10. Cfr. Milton y Rose Friedman, *La libertad de elegir*, en versión al español de Editorial Grijalbo, Barcelona, 1980, pp. 413 y ss.

11. Cfr. Sergio Bitar, "Monetarismo y ultraliberalismo, 1973-1980", en *Cuadernos de Marcha*, México, núm. 7, mayo-junio de 1980.

12. La descripción completa de este nuevo proceso de acumulación puede verse en Fernando Dahse, *Mapa de la extrema riqueza*, Editorial Aconcagua, Santiago, 1979.

cios de los bienes y servicios, con la sola excepción del precio del trabajo. Los aranceles, por su parte, fueron reducidos a 10% para la casi totalidad de los bienes importados, a fin de reorientar la producción hacia aquellos bienes que presentaran ventajas comparativas. El gasto público y la demanda interna, finalmente, se contrajeron de manera abrupta.

EL ESTADO SUBSIDIARIO

La figura del Estado subsidiario puede aparecer explícita o implícitamente en las constituciones políticas. En el caso de la nueva Constitución chilena, la subsidiariedad aparece principalmente en una disposición en la que se limita la intervención del Estado en el campo donde, históricamente, su presencia fue más significativa: en la actividad empresarial.¹³ Dispone el art. 19, núm. 21, que “el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado las autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado”. La subsidiariedad también resulta de una serie de disposiciones, algunas de las cuales se mencionan más adelante, que limitan la intervención del Estado en la economía, al establecer ciertos derechos o libertades de los particulares que no pueden ser negados en su esencia ni impedidos en su libre ejercicio.

Es interesante señalar que el art. 19, núm. 22 de la Constitución asegura a todas las personas “la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica”. Como podrá observarse, no obstante la tan proclamada subsidiariedad, se prevé alguna intervención del Estado en la economía. Una clase capitalista tradicionalmente asistida por el Estado no puede renunciar abruptamente a sus privilegios. Sin embargo, como este tipo de privilegios podría ocasionar desequilibrios entre los capitalistas, en el mismo precepto se establece, a continuación, que “sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos”.

LA PROPIEDAD PRIVADA

La nueva Constitución asegura a toda las personas “el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales” (art. 19, núm. 24). Como se habrá podido leer en el epígrafe, una de las bases del sistema económico que se pretende consagrar con la nueva

Constitución es, en palabras de Pinochet, “la propiedad privada de los medios de producción”. Este precepto contiene entonces una de las bases del sistema económico. Formalmente, dicho precepto no tiene nada de especial, si se recuerda que todas las constituciones políticas de los países capitalistas contienen una norma similar (aunque algunas más modernas, como la Constitución italiana de 1948, protegen la propiedad “personal” antes que la propiedad “individual”). La Constitución chilena vigente hasta 1973 contenía también una declaración similar (art. 10, núm. 10).

A diferencia de ésta, la nueva Constitución establece más garantías para la propiedad privada. En efecto, al reglamentar la expropiación, el mismo núm. 24 del art. 19 establece que la indemnización corresponderá al daño patrimonial efectivamente causado y será pagada en dinero efectivo al contado, antes de la toma de posesión material del bien expropiado. Los propietarios de los medios de producción quedan entonces perfectamente garantizados, en cuanto a su continuidad como propietarios (y como capitalistas): si por alguna causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador, un propietario hubiera de perder un bien de su propiedad, ese bien habrá de ser sustituido previamente por una cantidad de dinero equivalente, que le permitirá adquirir otro bien (y continuar en sus funciones de propietario-capitalista). La Constitución de 1925 contenía, en cambio, otras normas sobre indemnización: el expropiado tenía siempre derecho a indemnización, pero su monto y condiciones de pago se determinaban equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados (y cuando se trataba de predios rústicos, la indemnización tenía como base el avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial y podía pagarse hasta en 30 años).

La nueva Constitución también asegura a todas las personas “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” (art. 19, núm. 23). Esta disposición se relaciona con el Código Civil vigente desde 1857, que había previsto en su época que “las cosas que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres, como la alta mar, no son susceptibles de dominio. . .”, agregando que “por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes chilenas, o por el Derecho Internacional” (arts. 585 y 606). Esta disposición no existía en la Constitución de 1925.

El ejercicio del derecho de propiedad privada puede estar sujeto en la nueva Constitución a “limitaciones y obligaciones que deriven de su función social”, limitaciones y obligaciones que deberán ser establecidas precisamente por ley (y no por reglamentaciones administrativas). Así lo dispone el mismo núm. 24 del art. 19. Empero, la ley que establezca tales limitaciones u obligaciones no podrá afectar el derecho de propiedad en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio (art. 19, núm. 26). Esta última disposición tampoco existía en la Constitución de 1925.

LAS RELACIONES DE PRODUCCIÓN

La clase de propietarios privados de los medios de producción tiene también garantizada la explotación de los mismos, a través de una enorme masa de trabajadores

13. Una ley de 1939 creó la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), entidad estatal en torno a la cual se desarrolló el proceso de industrialización chileno por más de 30 años. Las empresas de la Corfo y, en general, las empresas del Estado, desarrollaron en Chile el petróleo, la electricidad, la siderurgia, la minería, la industria alimentaria, la hotelería, los transportes aéreos, etc. Hoy la Corfo ha sido desmantelada, mediante la venta de sus empresas al sector privado a precios inferiores a los de su valor en libros y con bajas sumas al contado y plazos largos para el saldo.

que el modelo económico pone a su disposición, sin las limitaciones del pasado inmediato.

Esto es discretamente velado o escondido por la nueva Constitución, que se circunscribe a asegurar a todas las personas “la libertad de trabajo y su protección” (art. 19, núm. 16). Significativamente, no se consagra el derecho al trabajo. Uno de los efectos más dolorosos del modelo económico ha sido la elevada tasa de desocupación que ha generado (en el Gran Santiago, de una tasa inferior a 4% en 1972, se pasó a 17% en 1976).

El derecho de sindicalizarse, así como el derecho a la negociación colectiva, están remitidos a la ley (art. 19, núm. 16 y 19). Esa ley se encuentra en vigor desde hace algunos años y es conocida con el nombre de “Plan Laboral” (Decreto-Ley núm. 3 000). El Plan Laboral reemplazó al Código del Trabajo de 1931. Es casi innecesario decir que la nueva reglamentación del trabajo asalariado es la negación misma de los derechos de sindicalización y de huelga.

En el nuevo régimen de las relaciones de producción, la superexplotación no ha tenido límites, como resulta de los indicadores relativos a la concentración del ingreso. Basta decir que el 20% de la población que concentra el ingreso, consume 50% de los bienes y servicios producidos en el país. El gasto social, que históricamente representaba una redistribución del ingreso en épocas menos regresivas, ha experimentado un fuerte decremento, lo que ha ampliado la dramática brecha entre los ingresos de los distintos sectores de la población.

Así, ha quedado garantizada la existencia de un mercado “libre” de la fuerza de trabajo, compuesto de un número abundante de oferentes, que no tienen otro recurso que el de vender el uso de su fuerza de trabajo, y de pocos demandantes, que están en la situación de imponer sus condiciones económicas a los trabajadores.

La nueva Constitución también se ocupa de la seguridad social, la que queda concebida como un derecho que la Constitución asegura a toda persona (art. 19, núm. 18). Sin embargo, en consonancia con la política económica vigente, la administración de los recursos previsionales ha quedado entregada a los grandes grupos financieros, que así pasaron a controlar los últimos recursos financieros que habían escapado a su dominación.

LA LIBERTAD ECONÓMICA

La libertad económica se consagra en la nueva Constitución como el derecho que ésta asegura a todas las personas en orden “a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen” (art. 19, núm. 21).

Conforme a las palabras de Pinochet transcritas en el epígrafe, esta es otra de las bases del sistema económico “libre” que consagra la nueva Constitución (y que la Constitución anterior no contenía). En efecto, recuérdese que tal sistema está fundado en la propiedad privada de los medios de pro-

ducción y en la iniciativa económica particular, dentro de un Estado subsidiario. A esta “iniciativa económica particular” se refiere precisamente el precepto transcrito. A él corresponde la norma contenida en la Constitución anterior, que establecía que “ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así” (art. 10, núm. 14). La diferencia estaría, al igual que en el caso del derecho de propiedad, en que la regulación de esta libertad económica no podría afectarla en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidieran su libre ejercicio (art. 19, núm. 26).

LA NUEVA “CONSTITUCIÓN ECONÓMICA” Y LAS POLÍTICAS DEL NEOLIBERALISMO

La exposición que se ha hecho de las bases políticas y económicas de la nueva Constitución Política, así como de algunos de los desarrollos de esas bases (Estado subsidiario, propiedad privada, relaciones de producción y libertad económica), nos indican cómo esa Ley Fundamental ha establecido un marco normativo para la consolidación y desarrollo de un modelo capitalista de características especiales, que se funda necesariamente en la violencia estatal (mientras ese modelo no pasa a ser alguna cosa “natural”).

El modelo en cuestión corresponde a los postulados básicos del neoliberalismo, entre ellos el de la libertad económica y el del Estado subsidiario. Sin embargo, la nueva Constitución Política de Chile no prevé todas las políticas económicas propias del neoliberalismo. Como se sabe, las políticas económicas neoliberales tienen como objetivos principales la estabilidad monetaria y de precios, la apertura externa, el empleo y el crecimiento económico. La lucha contra la inflación implicaría el restablecimiento de las condiciones normales de funcionamiento capitalista: la apertura externa, una función restructuradora, que en lo sustancial determinaría una reasignación de los recursos; el empleo, un mecanismo para el control de la inflación a corto plazo y para la distribución a largo plazo; y el crecimiento económico, un objetivo de largo plazo que se alcanzaría por la vía de la eficiencia y de la especialización productivas.¹⁴

Sin embargo, en algún momento se articularon algunos preceptos que tenían por objeto preservar, a nivel constitucional, incluso las políticas monetarias y cambiarias que se estaban aplicando en la práctica. En efecto, en el anteproyecto de la Comisión *ad hoc*, se estableció que el organismo encargado de estas políticas —el Consejo del Banco Central de Chile— estaría integrado por miembros designados por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, que durarían 14 años (*sic*) en sus funciones. Obviamente, se trataba de privar a los gobiernos que vinieran en el futuro de la posibilidad de modificar las políticas monetarias y cambiarias establecidas por los delegados de la Junta Militar de Gobierno, que se supone serían aquellos que estarían por 14 años a cargo del manejo de dichas políticas. Este sistema de “petrificación” fue suprimido, porque en definitiva se optó por “petrificar” el poder político neoliberal directamente, a través de la prolongación de la dictadura de Pinochet por 16 años más. En cambio, una de estas políticas

14. Cfr. Lichstenztein, *op. cit. supra*, pp. 7-15.

monetarias quedó establecida en el texto definitivo de la nueva Constitución, que en su art. 98 estableció que “ningún gasto público o préstamo podrá financiarse con créditos directos o indirectos del Banco Central”. Como se sabe, el neoliberalismo propicia la estabilización monetaria, de un modo principal, a través de la reducción del gasto público; y, como también se sabe, una de las fuentes más importantes del déficit fiscal es precisamente el crédito de la Banca Central. A partir de la nueva Constitución quedó definitivamente prohibida tal fuente de financiamiento.

Por consiguiente, no es posible encontrar en la nueva “constitución económica” de Chile el conjunto de las políticas económicas del neoliberalismo. Su aplicación está más bien garantizada, como se ha dicho, por la prolongación del poder político neoliberal en las más altas funciones públicas. Sin embargo, el marco económico general de la Constitución Política es suficiente para el desarrollo de tales políticas.

LAS PERSPECTIVAS DEL MODELO CONSTITUCIONAL NEOLIBERAL

Las perspectivas del modelo constitucional neoliberal que hemos examinado están obviamente ligadas a la suerte del régimen político que lo ha impuesto. Es evidente que un foro de esta naturaleza no es el lugar para formular predicciones sobre el destino de ese régimen. Por lo demás, en estas predicciones se suele obrar con poco rigor científico. Sin embargo, las perspectivas de este modelo sí están condicionadas por ciertos parámetros generales a los que es lícito y necesario referirse, aunque sea con todas las reservas imaginables, para que podamos seguir reflexivamente la evolución del caso que hemos examinado.

En primer término, la articulación de este sistema neoliberal y autoritario con el capitalismo mundial, dentro de lo que se ha llamado un nuevo proceso de acumulación, nos indica que los cambios que se produzcan en este proceso habrán de reflejarse necesariamente en este neoliberalismo autoritario, para bien o para mal del mismo. La política y la economía mundiales —las de ayer, hoy y mañana—, seguirán siendo determinantes en la suerte de un pequeño país, cuya lejanía geográfica de los grandes centros de poder no lo ha puesto a salvo de éstos.

En segundo lugar, el mismo éxito del sistema económico habrá de influir en su permanencia. El régimen de Pinochet se ha encargado de propalar la especie de que la aplicación de sus políticas económicas habría sido un éxito. Se habla del “milagro” chileno. Algunos círculos empresariales de América Latina están repitiendo la misma consigna. La banca transnacional también se hace eco de lo anterior. Algunos conocidos mentores del neoliberalismo, como Friedman, declaran que “el país (Chile) está en pleno auge. Lo que contemplamos es comparable al milagro económico de Alemania Federal después de la guerra”.¹⁵ Hayek, por su parte, también reitera aquello del “mi-

lagro económico”.¹⁶ Las cifras, sin embargo, dicen otra cosa.¹⁷ Si se comparan los objetivos propuestos con los resultados obtenidos, esto es, sin entrar a analizar el llamado “costo social” de estas políticas que sus autores bautizaron como políticas de “shock”, se comprobará que la lucha antinflacionaria ha logrado reducir la inflación, en un largo período de tiempo y con abundantes recursos para este efecto, pero a niveles aún inferiores a los buscados (en 1980, la inflación fue superior a 30%), que la apertura externa ha significado un déficit comercial en ascenso (en 1980, más de mil millones de dólares); que la deuda externa ha tenido un incremento vertiginoso (de 4 774 millones de dólares en 1974 a 11 339 millones en 1980, representando su servicio en este último año más de 50% de las exportaciones); que la desocupación ha tenido las más altas tasas conocidas en los últimos años (en 1980, más de 15%); y que el crecimiento ha tenido tasas inferiores a las históricas (en el período 1974-1980, una tasa promedio anual de 2.8% contra 4.5% del período 1960-1970). Si se analiza tal “milagro” conforme a otros parámetros, los resultados son aún más desoladores. En términos de ingreso, por ejemplo, los salarios reales de 1979 fueron inferiores a los de 1970, representando sólo 82.3% de estos últimos.

En tercer término está la cuestión ideológica en el interior del país, que tiene un papel determinante. La continuidad de todo Estado exige que la ideología que encarna (entendiendo por ideología la manera como una sociedad determinada se representa a sí misma) sea compartida, de alguna manera, por el resto de la sociedad. Es difícil mantener en vigor cualquier modelo de acumulación (y el régimen político que lo sustenta), si la sociedad en su conjunto no lo acepta como algo “normal” o, por lo menos, carente de alternativas. El Estado es hegemonía revestida de coerción, y no al revés. Con esto, no queremos menospreciar la importancia que tiene el uso permanente de los métodos represivos por el gobierno chileno. En estados como éste, la represión es su primera condición de existencia y de permanencia. Pero, siendo condición necesaria de su continuidad, no es condición suficiente. En verdad, el Estado chileno neoliberal ha dispuesto de todos los medios imaginables para imponer su ideología, y ha acometido esta labor con toda dedicación. Sin embargo, no parece haber tenido mucho éxito. La mantención de los métodos represivos respecto de las materias ideológicas, indica con mucha claridad cierta inseguridad de parte del régimen. Esto suele suceder en los países de capitalismo “poco maduro”, como es el caso de Chile, donde la ideología capitalista generalmente no tiene arraigo en las masas.

Por último, las perspectivas del modelo constitucional neoliberal que hemos examinado, estarán siempre condicionadas por las posibilidades de la lucha político-militar en el interior de Chile, que asumirán cada vez formas más decisivas si este Estado sigue manteniendo una dominación puramente coercitiva. Más de siete años de violencia estatal neoliberal no han podido borrar de la memoria del pueblo chileno sus tradiciones libertarias y democráticas, ni su sentido de justicia social y de solidaridad humana, ni su combatividad política.

Esta combatividad, que se está expresando lenta y dolorosamente en formas de lucha diversas, puede ser la tumba de la experiencia neoliberal autoritaria. Así creemos que sucederá. □

15. En *Le Nouvel Observateur*, reproducido por *Contextos*, México, 14-20 de mayo de 1981, p. 48.

16. En *El Mercurio* de Santiago de Chile, del 4 de abril de 1981.

17. Para todo lo que sigue, cfr. Sergio Bitar, “El ‘milagro’ chileno”, en *Nexos*, México, junio de 1981.