

LA CONSTITUCION ECONOMICA

*Roberto Guerrero **

A. INTRODUCCIÓN

Cuando se hace un análisis y se formulan sugerencias acerca de la forma de estructurar la institucionalidad del país, de inmediato surge el interrogante sobre la conveniencia de incorporar en dicha institucionalidad ciertas normas básicas relativas a la actividad económica.

Sin embargo, estimamos que no es posible adentrarse de inmediato en un tema como el de la institucionalidad económica, sin antes formular algunas observaciones que es preciso tener en consideración como antecedente para cualquier proposición que se enuncie.

Desde luego, somos de opinión que no es posible pretender que la institucionalidad económica signifique propender a consagrar en el sistema constitucional un esquema económico determinado.

Por el contrario, cuando se habla en general de institucionalidad de un país, se trata de consagrar en el sistema constitucional aquellas normas básicas de convivencia social que garanticen un determinado sistema político, que asegure la sana convivencia de todas las personas que habitan un Estado determinado, que regule sus formas de conducta en términos que permitan la paz social y el mayor desarrollo tanto espiritual como material de todos los habitantes, y a través de una organización social que corresponda al consenso de lo que la colectividad desea en un determinado momento histórico dé su desarrollo.

Así las cosas, la institucionalidad económica no es sino una parte de todo el sistema político-social que el país se está configurando en y para una época dada, y por lo mismo, no puede significar consagrar constitucionalmente un modelo económico específico, entendiendo por modelo aquel conjunto de medidas que la ciencia económica sugiere adoptar en un momento determinado, atendidas las variables existentes también en ese momento.

Grave sería pretender rigidizar un sistema económico o consagrarlo constitucionalmente, pues eso no haría sino que debilitar el sistema constitucional, ya que cada vez que se modificaran o alteraran las variables sería necesario reformar la Constitución.

* Fiscal Banco Central de Chile. Las opiniones vertidas en este trabajo constituyen la opinión personal del autor; son de su exclusiva responsabilidad y sólo a él lo comprometen.

Por el contrario, el establecimiento de un orden público económico, entendido como el conjunto de normas y regulaciones que permiten el funcionamiento de la economía, dentro del contexto del modelo político y social que el sistema institucional le está dando al país, lo estimamos de la más alta conveniencia, ya que permitirá que la conducta de los individuos y del Estado en el campo económico esté regulada por normas del más amplio rango en la estructura jurídica del país.

En consecuencia, la institucionalidad económica aborda básicamente dos aspectos. Uno, se refiere a los principios generales que deben regir la acción de las autoridades y su relación con las personas en materia económica, y el otro consiste en definir el ámbito de decisiones y las funciones y responsabilidades de las distintas autoridades en esta misma materia.

No obstante, antes de entrar a formular proposiciones en este campo, es necesario señalar ciertas consideraciones previas en torno a lo que ha caracterizado la evolución de la institucionalidad económica de nuestro país, así como también precisar su interrelación con el modelo de sociedad que la nación quiere darse en un determinado momento.

B. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ECONÓMICO IMPERANTE EN CHILE EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS

En los últimos tiempos nuestra institucionalidad económica se ha caracterizado por un estímulo creciente al estatismo, un exceso de discrecionalidad administrativa, una escalada demagógica en el debate público, un concepto erróneo de lo que se entiende por planificación, una exacerbación del conflicto social, una pérdida de los valores morales y en general un predominio de la idea del menor esfuerzo para lograr cualquier finalidad económica.

Aunque sería largo enumerar los múltiples ejemplos que singularizan y confirman las características que hemos anotado, creo indispensable resaltar algunos aspectos para comprender el alcance de nuestro diagnóstico.

Decía anteriormente, que una de las características del sistema económico imperante era el estímulo creciente al estatismo.

En esta materia, digamos en primer lugar que no se está negando en absoluto la intervención del Estado en la economía, ya que ella ha pasado a ser necesaria en muchos casos, sino que el problema consiste en determinar cuál es el nivel que puede alcanzar tal intervención y cuál es la forma que ella puede adoptar.

En efecto, a las funciones propias de los Estados como son la defensa nacional, las relaciones exteriores, el orden público interno y la administración de justicia, se ha sucedido una preocupación por el papel redis-

tributivo del Estado a través de impuestos crecientes y la atención de los más pobres y a la corrección de los vicios del capitalismo como son los monopolios y la imposibilidad de que el mercado provea con oportunidad y eficiencia ciertos servicios sociales que con el tiempo se fueron haciendo indispensables, como los caminos, puentes, aeropuertos y otras obras mayores.

No obstante, en esta materia, en Chile se llegó a extremos tales como que en el año 1973 el gasto fiscal representó un 43% del producto, y el volumen de la actividad empresarial asumida por el Estado fue de aproximadamente un 80% del nivel de la actividad empresarial general, con lo cual la actividad privada pasó a tener un carácter marginal.

Si el Estado crece sin criterios de eficiencia económica y si por otra parte asume un rol que va muchos más allá del papel subsidiario que naturalmente le debe corresponder, es obvio que se va deprimiendo la actividad del sector privado y que va repercutiendo en el crecimiento económico general de un país.

Señalábamos también que otra característica de nuestra institucionalidad era la excesiva discrecionalidad administrativa.

A este respecto podemos recordar, entre otros casos, las atribuciones para fijar precios, que llegaron a una tal extensión que permitió que a finales del período del gobierno pasado se encontraran fijados los precios de más de 500 productos; los establecimientos de contingentes de exportación para numerosos productos agrícolas; las prohibiciones de exportación que se determinaban por decretos del Ministerio de Economía; los draw back a la exportación, que se otorgaban mediante decretos del Ministerio de Hacienda y que no significaban otra cosa sino que establecer subsidios para los distintos exportadores; las prohibiciones de importar, que se establecían ya sea directamente como tales prohibiciones a través del mecanismo de no incorporar los bienes en la lista de mercaderías de importación permitida o bien mediante arbitrios puramente administrativos como era el establecimiento de depósitos previos u otras trabas semejantes; la facultad de rechazo de los registros de importación; la fijación de tasas de interés; las normas crediticias que en muchos casos condicionaban el acceso al crédito a aprobaciones de distintas autoridades administrativas; los cambios múltiples, y así numerosos otros.

La escalada de la demagogia, entendiendo por tal la conducta consistente en adoptar medidas que alaguen a las mayorías, y que muestren los beneficios de ciertas acciones y escondiendo el costo de ellas, se aprecia en las distintas capas de la actividad económica.

Es más fácil formular promesas o alagar a la población adoptando medidas que aparentemente son gratas para ellas, que inculcar la eficiencia, el sentido de la responsabilidad, el concepto de que la suerte de los in-

dividuos o de las entidades económicas depende de su propio esfuerzo más que de lo pueda en un momento dado dar el gobierno.

Se produce así también una disociación entre derecho y responsabilidad, y un grado extremo en que la población entera mira hacia el gobierno central como la única panacea que podrá solucionar cualquier problema por menor que fuere.

Son muchas las medidas de carácter demagógico que se fueron adoptando con el tiempo, en la creencia de que favorecían a la población, en circunstancias, que a la larga fueron innumerables los males de orden económico y de otra naturaleza que crearon.

Ejemplos de esto son las franquicias tributarias que favorecen a un sector, y que en consecuencia, gravan al resto al obligarlos a pagar impuestos más altos para financiar la actividad del Estado; la fijación de precios a los bienes de consumo popular, que desalentó la producción de estos artículos; la economía cerrada al exterior, que favorece a la o las industrias internas y al sector vinculado a ellas en desmedro de los consumidores y del resto de la población que paga precios más caros, etc.

El erróneo concepto de la planificación lo apreciamos al encontrar la amplia difusión de planes parciales, para determinados sectores, que muchas veces se contraponían unos a otros, en detrimento de un plan global, que en el fondo signifique un elemento indicativo de los objetivos macroeconómicos que el país quiere alcanzar.

Por otra parte, la estructura económica y social generó de hecho un permanente conflicto social, en la cual la actividad de los sindicatos consistió fundamentalmente en una actitud reivindicativa, con las secuelas de un permanente conflicto entre los distintos grupos que actuaban en la actividad económica.

A su vez, eso obviamente atentó contra la unidad nacional mínima, requisito indispensable para que un país pueda desarrollarse y perfeccionarse.

Finalmente, señalemos la pérdida de los valores morales, el predominio de la llamada ley del menor esfuerzo, la exacerbación de aspiraciones desproporcionadas, y la llegada de la violencia, como elementos que condujeron a una profunda crisis institucional que alcanzó todos los niveles de la vida nacional.

C. OBJETIVOS DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD

Hemos señalado todas estas características porque consideramos, en primer término, que no basta con enunciar determinados principios y redactar una Constitución para pensar que se ha construido una nueva institucionalidad, sino que creemos que es indispensable tomar conciencia

de los males que afectaron a la sociedad chilena, detectar sus causas y buscar los caminos para remediarlos.

La estabilidad de una nueva institucionalidad va a depender entonces de un consenso de toda la ciudadanía sobre la base de reglas o normas de conducta, fundamentalmente no escritas, pero aceptadas por el grueso de los componentes del cuerpo social.

Recordemos en seguida lo que decíamos anteriormente, en orden a que de nada sirve una institucionalidad económica aislada si no está inserta en un sistema político social con el cual sea compatible.

Entendemos que cuando se habla de buscar la configuración de una nueva institucionalidad, se desea básicamente la preservación de una sociedad fundamentalmente libertaria, en que los individuos sean libres de decidir su destino, con limitaciones sólo en la medida que afecten al bienestar e integridad del resto.

Junto con esta condición, que obviamente requiere de una participación directa de todos en el devenir de la comunidad, debe buscarse que el mecanismo seleccionado encauce y regule el desarrollo en forma estable y permanente.

Para ello, parece indispensable promover la desconcentración del poder, tanto decisonal como funcional en todos los aspectos, mediante la creación de esferas de poder reducido en los distintos niveles, cuya característica sea que la difusión en la relación autoridad ciudadano resulte la menor posible.

Lo anterior se logra al aplicar correctamente a lo largo de toda la estructura institucional el principio de la subsidiariedad, que a grandes rasgos significa que el Estado sólo puede asumir aquellas decisiones y funciones que no pueden realizar los particulares en forma individual u organizada; que las autoridades superiores no tienen ni las decisiones ni las funciones que pueden asumir las autoridades inferiores; la necesaria descentralización de decisiones, funciones y responsabilidades, y que las organizaciones intermedias pasan a desempeñar sólo los roles que le son propios.

Vemos entonces que si se quiere establecer un sistema en que exista libertad y participación amplia, es necesario evitar el estatismo centralizado, sin que por ello se pretenda socavar el principio de autoridad, tan fundamental para el desarrollo de una sociedad organizada.

Este sistema en que se conjugan el ejercicio legítimo de la autoridad, con una libertad y participación difundidas, requiere estar enmarcado en torno a lo que se denomina el régimen de Estado de Derecho, es decir, basado en un ordenamiento jurídico de carácter objetivo e impersonal, cuyas normas inspiradas en un superior sentido de justicia obligan por igual a gobernantes y gobernados.

La administración del Estado, la dictación de las leyes, la aprobación de resoluciones, el establecimiento de normas, las labores de fiscalización, la administración de justicia y, en fin, todos los actos de la vida pública, deben estar inspirados en este superior respeto a los valores esenciales y deben fundarse en la naturaleza impersonal, en la no discriminación, en la no discrecionalidad, en la asunción de las debidas responsabilidades y, en síntesis, en igual trato para todas las personas, sean autoridades o súbditos.

D. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA

Partiendo de estos supuestos, y teniendo presente, además, como ya se dijo, que no se trata de institucionalizar un determinado modelo económico o un determinado tipo de política económica, sino de regulaciones de carácter económico de jerarquía superior, que permitan la organización del sistema, y que formen parte de toda la institucionalidad que se está dando en el país, es que creemos que existen determinados principios básicos que deben contemplarse en la nueva Constitución.

Es conveniente reiterar lo que hemos señalado, en orden a que se describirán a continuación los principios fundamentales de orden económico a los cuales parece conveniente dar rango constitucional, pero que existen otra serie de normas que están en el contexto de la organización político-social, que no pueden olvidarse.

1. *Principio de la libertad económica*

Parece evidente que si se quiere configurar un sistema democrático sea necesario consagrar constitucionalmente el derecho a desarrollar libremente cualquier actividad económica, esto es, la libertad de producción, la libertad de comercio y transporte, la libertad de trabajo o profesional, etc.

Muchas son las formas que puede revestir la libertad económica, ya que puede traducirse entre otras figuras en el derecho a defenderse de los excesos del Estado y de los grupos monopólicos, en el derecho a invertir libremente, el derecho a ahorrar en igual forma y en general en el derecho que tienen todos los individuos para emprender cualquier actividad económica, sin más restricciones que las que correspondan a razones de sanidad, seguridad o policía.

Estimamos que la libertad económica es consustancial a la democracia, ya que permite o facilita el ejercicio del resto de los derechos que un sistema democrático asegura a los habitantes de un país.

Como forma de resguardar este principio de la libertad económica, estimamos indispensable consagrar constitucionalmente las siguientes disposiciones:

a) Que sólo por ley puedan establecerse restricciones en la actividad productiva o comercial y siempre que se trate de regulaciones objetivas de policía, de sanidad o de naturaleza similar.

b) Que se garantice el intercambio comercial tanto interno como externo, el que solamente pudiera estar gravado con impuestos o aranceles, los cuales a su vez no podrían alcanzar un monto tal que los hiciera prohibitivos.

c) Que sólo por ley puedan establecerse prohibiciones para el comercio interno o externo, y únicamente por razones de seguridad o de circunstancias muy excepcionales.

d) En materia de libertad de trabajo, no debiera existir la afiliación obligatoria a ningún gremio, tanto en el campo sindical como en el de la actividad profesional, de manera que los individuos pudieran elegir libremente su fuente de trabajo sin restricciones especiales como hoy en día existen.

2. *Principio del derecho de propiedad privada de los medios de producción y de consumo*

Sería largo y excedería los límites de este trabajo indicar las razones que fundamentan un sistema de propiedad privada de medios de producción y de consumo.

No obstante, recalquemos que el derecho de propiedad es también consustancial al ejercicio de la libertad económica, y en consecuencia, a una plena participación de los individuos en el sistema político y económico.

En la medida que el Estado extiende su dominio sobre los bienes productivos, o de alguna manera impone limitaciones injustas, excesivas o arbitrarias para que los particulares puedan ejercerlo, obviamente está abarcando una esfera de acción que excede de sus funciones propias, y está limitando el ejercicio de la libertad, o al menos amenazándolo peligrosamente.

Para garantizar el respeto al derecho de propiedad privada, es necesario a su vez consagrar diversas disposiciones en el ordenamiento constitucional; las más importantes de las cuales consideramos son las siguientes:

a) En primer lugar, establecer que la expropiación sólo puede efectuarse en virtud de una ley que la autorice.

En esta materia es posible distinguir y analizar si puede permitirse una ley genérica o que cada vez sea necesario una ley específica.

El problema de la ley genérica se presenta cuando ella está establecida en términos tan generales que en definitiva declara, por ejemplo, expropiables y de utilidad pública bienes necesarios para construir ferroca-

riles. Me parece que es sumamente peligroso permitir un tipo de ley de tales características.

No obstante, podría considerarse la posibilidad de establecer que leyes de carácter general pero para fines muy específicos y concretos que se refieran a bienes individualizables, pudieran autorizar la expropiación.

b) Las causales de expropiación debieran estar establecidas en la propia Constitución, de manera que no pudiera cualquier ley dictarse por una decisión del legislador del momento, determinando la expropiación de ciertos bienes.

Lo que se pretende en esta materia es que cuando se dicten leyes expropiatorias, éstas se ajusten a las autorizaciones que a su vez ha contemplado la Constitución Política.

c) En tercer lugar, es preciso contemplar que el monto de la indemnización debe ser justo, de manera que resarza efectivamente a la persona afectada del valor de lo que se le despoja.

En mi opinión, por justo debiera entenderse entonces el valor comercial del bien expropiado, ya que ese valor precisamente lleva implícito un valor de reposición, o al menos se le aproxima.

d) En cuarto término, y como una manera efectiva de garantizar el respecto de este derecho, sería necesario contemplar que el pago de la indemnización debe efectuarse al contado.

Además, debiera prohibirse tomar posesión del bien expropiado antes de efectuado el pago, como una manera precisamente de asegurar que éste se realice y como una forma de evitar presiones a la transacción sobre el precio.

Nos parece de suma importancia una disposición de la naturaleza como la de la explicada, ya que no creemos que ninguna circunstancia justifica establecer casos excepcionales que permitan la expropiación sin el pago total al contado.

Si existiere tal circunstancia excepcional que hiciere conveniente una pronta expropiación y el Estado careciere de recursos, lo lógico sería que la misma ley que autorizara dicha expropiación contemplara la forma de proveerse de los recursos, ya que si se supone que la expropiación va a favorecer a toda la comunidad, lo lógico es que sea ésta la que concurra al financiamiento de ella, y no que se haga recaer el costo de dicha expropiación solamente en el afectado por ella.

e) También estimo indispensable consagrar constitucionalmente la prohibición de implantar cualquier sistema de requisición o de confiscación de bienes, de modo que la única forma de privar del dominio sea a través de la expropiación legal.

f) Como una manera de dar mayor resguardo a la propiedad privada, parece conveniente establecer un mecanismo que permita recurrir a la

justicia en caso de existir, por parte de la autoridad o de cualquier persona, algún acto de perturbación, de amenaza o de molestia para el derecho de propiedad.

En efecto, no basta solamente con contemplar los mecanismos a través de los cuales se va a privar de la propiedad, sino que también es indispensable establecer recursos procesales que permitan a la persona afectada por algún acto como de los indicados evitar los males que ellos podrían originarles o poner término a los mismos.

g) Muy relacionado con lo anterior surge la conveniencia de establecer la responsabilidad penal para los funcionarios públicos que intervengan en cualquier acto que signifique una privación total o una molestia, perturbación o amenaza en el ejercicio del dominio.

h) Finalmente, y aun cuando sobre esta materia nos extenderemos más adelante, también debiera contemplarse alguna norma que indique que los impuestos no deben ser expropiatorios, por cuanto una manera indirecta de efectuar la expropiación podría ser a través de tributos de una cuantía de tal naturaleza que en definitiva significaran una expropiación.

En realidad, es difícil decir de antemano cual es el nivel en que un tributo es expropiatorio, y al mismo tiempo es posible que los niveles sean distintos para diferentes tributos, pero en todo caso el fin al que apunta esta proposición continúa siendo válido.

3. En seguida tenemos el denominado principio de la extensión, el cual ni viene a ser sino la aplicación en el campo económico del principio de la igualdad ante la ley y de la no discriminación.

Es básico en cualquier sistema democrático contemplar la igualdad ante la ley de todas las personas, y consecuente con ello, el principio de que no se puede discriminar ni en favor ni en contra de ninguna.

Para concretar este principio que hemos denominado de la extensión, en el campo económico, habría que incorporar disposiciones que establecieran básicamente lo siguiente:

a) Que las normas que regulen la actividad económica deben ser impersonales y de aplicación general.

b) Que nadie puede ser perjudicado o beneficiado arbitrariamente por leyes o decisiones de la autoridad.

c) Por excepción, debiera permitirse que la ley pueda, con ciertas restricciones, estatuir determinados beneficios o limitaciones a algún sector determinado o a alguna zona geográfica, preferentemente de tipo directo.

d) Debe existir un mecanismo para recurrir a la justicia en el caso de discriminación, con el objeto de poner fin al perjuicio o extender el beneficio.

Un ejemplo de una norma de la naturaleza como la explicada precedentemente podemos encontrarlo en el actual D.L. 600, que contiene el texto del Estatuto de la Inversión Extranjera, en cuyo artículo 10º se contempla la posibilidad para los titulares de inversiones extranjeras de que si se dictan normas jurídicas que ellos estimaran discriminatorias de poder solicitar se elimine la discriminación.

Sin embargo, creemos que el principio debiera ser reglamentado en términos más generales, de manera que sea más eficaz su ejercicio.

4. *Principio de la acción subsidiaria del Estado*

No se trata en esta materia de decir explícitamente que el Estado tendrá una acción subsidiaria, sino que por la aplicación de diversas normas, justamente se dé aplicación a este principio, el cual se encuentra consagrado en la Declaración de Principios del Gobierno.

Con ello entendemos que el Estado debe enfatizar su acción en aquellas actividades propias de su naturaleza, y desatenderse de su papel de empresario en aquellas actividades que pueden ser desarrolladas con igual o superior eficiencia por los particulares.

Así, entonces, fundamentalmente el Estado podrá concretar su acción en actividades tales como salud, educación, especialmente la básica y prebásica, obras públicas, vivienda social y manejo de los controles indispensables como la evasión tributaria y previsional, fiscalización de las entidades financieras, de las actividades monopólicas y otras. En otras palabras, el Estado, en su función de tutelar el bien común, debe orientar su acción para lograr la participación de los particulares en la gestión económica, velando para que dicha actividad particular no atente contra la justicia ni contra el bien común.

Al sector privado le corresponde llevar a cabo la mayor parte de los planes de desarrollo, sin perjuicio de que el Estado se reserve su participación exclusiva en algunas actividades, es decir, al Estado sólo le corresponde asumir aquellas funciones que las sociedades intermedias o los particulares no están en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque excedan de sus posibilidades (defensa nacional, poder judicial, relaciones exteriores) o porque su importancia para la colectividad no aconseje dejarlas entregadas a particulares.

Para concretar este principio, se sugieren las siguientes disposiciones:

a) Establecer que cualquier creación de servicios públicos o de empresas del Estado debe hacerse por ley.

Nos parece muy útil una disposición de esta naturaleza, ya que como será excepcional la participación empresarial del Estado, la decisión de emprenderla debe ser un acto razonado, que suponga de un trámite especial, como viene a ser una aprobación ilegal.

b) La participación del Estado, mayoritaria o minoritaria, en la gestión o en la propiedad de las empresas debe ser autorizada expresamente por una ley.

Esto vendría a ser una manera de afirmar lo propuesto en la letra a), a fin de evitar que por la vía de aumentar la participación en determinadas empresas se vulnere la norma de que la creación de servicios públicos o empresas del Estado se efectúe por ley.

c) El Estado, cuando desarrolle su actividad empresaria, debe recibir el mismo trato que los particulares, de manera que las empresas del Estado no pueden ser discriminadas ni en favor ni en contra.

d) Debiera incorporarse también una norma en virtud de la cual la autoridad sólo pueda fiscalizar y proponer la aplicación de las sanciones establecidas en la ley, pero que la aplicación de ellas quede entregada a los Tribunales de Justicia.

No parece conveniente tener un Estado que por un lado investigue y proponga sanciones y por otro lado las aplique, ya que ello deja en una situación de suma indefensión a los particulares. Quienes apliquen las sanciones debieran ser los Tribunales de Justicia.

e) Debiera contemplarse que cualquier ley que establezca la posibilidad de que la autoridad (entidades fiscalizadoras) aplique administrativamente medidas conservativas (por ejemplo intervención) en razón de requerirse de una acción rápida, debe consultar un mecanismo eficaz para que los afectados puedan recurrir a los Tribunales, sin exigir requisitos previos que hagan ineficaz el recurso, a fin de poner término a dicha medida si ella fuere injustificada, y que puedan ser indemnizados si obtienen un resultado favorable, y si tal indemnización fuere procedente.

Con estas acciones es posible configurar un Estado cuya acción económica sea más reducida y acorde con sus fines propios y que tenga una legislación que haga difícil utilizarlo con fines de beneficio de grupos o sectores en perjuicio de las mayorías.

5. *Necesidad de establecer normas que aseguren un adecuado control y limitación del gasto público*

Hemos reseñado en otra parte de esta exposición los graves inconvenientes que el sistema originó al permitir una inestabilidad en el campo económico, de manera que uno de los objetivos de una sociedad que quiere un desarrollo sano es asegurar por sobre mayorías o combinaciones políticas la estabilidad económica interna y externa.

Para ello, y para que el Estado se especialice en aquellas funciones básicas, es indispensable que el gasto público esté controlado, y que esté limitado no en cuanto a excluir al Estado de desarrollar sus funciones básicas, sino en cuanto a evitar que el exceso de gastos nuevamente pro-

voque una espiral inflacionaria con la consiguiente inestabilidad económica.

Dentro de las normas conducentes a este objetivo podemos considerar las siguientes:

a) El Fisco debiera obtener sus recursos solamente de impuestos, de aranceles o del endeudamiento que contraiga el Estado.

Todos ellos deben ser autorizados expresamente por una ley.

b) El Estado normalmente sólo debiera endeudarse a mediano o largo plazo, para lograr fines o financiar proyectos específicos, cuya factibilidad y rentabilidad tanto social como económica se encuentren aseguradas.

En otras palabras, el proyecto de que se trata debe tener capacidad de generar fondos para pagar la deuda.

No se justifica que exista endeudamiento de corto plazo, toda vez que las necesidades de corto plazo justamente tienden a resolver problemas de coyuntura y lo lógico es que este tipo de financiamiento se logre a través de los ingresos directos, esto es, de los impuestos y de los aranceles.

Distinta es la situación del financiamiento de proyectos, en los cuales obviamente no van a existir recursos para realizar la inversión y por lo cual se justifica la conveniencia de endeudarse.

c) Debiera prohibirse al Fisco y a sus empresas endeudarse con el Banco Central o con otra entidad del Estado.

Este tipo de endeudamiento, de fácil logro, normalmente mediante simples resoluciones administrativas, es una de las grandes causas por las cuales el Estado aumenta sus obligaciones, y en definitiva se traduce en una emisión inorgánica o en todo caso en un crecimiento desmesurado del gasto público.

d) En materia del Presupuesto Nacional, deben contemplarse normas que aseguren o que obliguen a que él se encuentre financiado, con facultades para el Presidente de la República de rebajar aquellos gastos incluidos en el Presupuesto que no lo estén.

Además, debiera contemplarse que cualquier nuevo gasto solamente pueda ser iniciativa del Ejecutivo.

6. *Independencia de la política monetaria y cambiaria*

Como ya señaláramos, una de las grandes causas de los procesos de inestabilidad económica fueron la excesiva dependencia de la autoridad monetaria del Gobierno, que se ha traducido en que ha sido fácil el endeudamiento del Fisco con el Banco Central o bien ha inducido a que muchas veces el Banco Central adopte decisiones de política monetaria o cambiaria influido por circunstancias políticas más que por la necesidad racional de aplicar determinadas normas económicas.

En otras palabras, se trata aquí de que la autoridad monetaria tenga un carácter técnico e independiente, a fin de procurar que la emisión no esté manejada por consideraciones políticas, que muchas veces se ven influidas por la necesidad de dar cumplimiento a objetivos demagógicos.

Propiciar la independencia de esta autoridad monetaria no significa de ninguna manera pretender privar al Gobierno de su responsabilidad en la conducción económica del país, ya que como también lo habíamos señalado anteriormente, la administración superior del Estado le corresponde al Presidente de la República, quien por sí o a través de sus órganos de poder político justamente fijan la política económica.

No puede entonces crearse un órgano de una naturaleza e independencia tales que puedan en un determinado momento aparecer en contraposición con la política económica del Supremo Gobierno o que la vayan a esterilizar.

Se trata, en cambio, de que el sistema contemple reglas y controles que eviten o dificulten un manejo irresponsable de la política monetaria.

En consecuencia, se pretende poner dificultades para evitar que se distorsione el proceso económico a través del mal uso de los instrumentos de la fijación de la paridad cambiaria y de la emisión del circulante, ya que especialmente esta última ha sido determinante en el fenómeno inflacionario que ha soportado nuestro país por tantos años y que en la práctica constituye un impuesto regresivo que afecta fundamentalmente a las clases más pobres.

Para lograr este objetivo, estimamos que debiera darse un reconocimiento constitucional al Banco Central, otorgándole como misión fundamental la regulación de la política monetaria y cambiaria.

Para lograr la independencia, el Banco Central debiera ser administrado por autoridades superiores nombradas por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, que tengan el carácter de inamovibles durante el período de su mandato, salvo notable abandono de sus deberes, u otras causales de naturaleza semejante, cuya duración en sus cargos fuera relativamente extensa, a fin de asegurar una estabilidad económica y una adecuada independencia, y cuya renovación se efectúe por parcialidades.

Al mismo tiempo, al Banco Central debiera estarle prohibido otorgar créditos, directa o indirectamente, al Estado o a los órganos que dependen de él, porque ello puede ser fuente de emisión contraria a una política monetaria sana y la consecuencia de presiones del legislativo.

7. *Normas relativas a impuestos y aranceles*

a) En esta materia estimamos que los impuestos y aranceles sólo deben poder establecerse por ley cuya iniciativa debiera corresponder exclusivamente al Ejecutivo.

Sin embargo, debiera poderse autorizar por ley que determinados tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local, puedan ser establecidos, dentro de los márgenes que la misma ley señale, por las autoridades comunales, recaudados por éstas y destinados a obras de la propia comuna.

Esta excepción, que no viene a ser estrictamente una afectación de los impuestos, constituye una sana incentivación de un régimen de despolitización y de desconcentración del campo de las decisiones del más alto nivel hacia las comunidades más pequeñas.

b) Asimismo, estos tributos no pueden ser prohibitivos de una actividad económica ni tampoco tener, por su monto, un carácter expropiatorio.

Reconozco que este último aspecto es bastante difícil de precisar en la práctica, como se señaló con anterioridad, pero en todo caso contemplar el principio parece adecuado y serán los Tribunales de Justicia con la aplicación que le den en la interpretación dinámica del texto constitucional, los que fijen en definitiva el alcance de disposiciones de esta naturaleza.

Es importante también evitar que se establezcan tributos que por su cuantía elevada impidan el desarrollo de una determinada actividad económica, ni que estos tributos sean manifiestamente desproporcionados o injustos.

c) Por otra parte, creemos conveniente consagrar el principio de la no afectación de los tributos, esto es, que ningún impuesto debe tener un destino específico predeterminado.

La conveniencia de adoptar como sistema general el principio de no afectación de los tributos, es de suma conveniencia, por cuanto la parcelación del presupuesto en diversos compartimientos que se ha comprometido de antemano, hace muy difícil el manejo global de las finanzas públicas y sólo contribuye a elevar el gasto público, además de que las necesidades para cuya satisfacción se destinan los recursos son esencialmente variables de año en año.

8. Normas en relación con los delitos económicos

En primer lugar, no debieran existir leyes penales en blanco, sino que la ley que establezca el delito económico debe describir claramente en su texto la conducta prohibida y la sanción correspondiente.

Estas leyes penales en blanco en materia económica son sumamente peligrosas y entregan a la autoridad administrativa, que es normalmente la instancia que viene a crear el tipo penal sancionable, un poder discrecional sumamente poderoso con la consiguiente inseguridad para los ciudadanos.

Por otra parte, creemos que las sanciones en materia económica debieran ser por lo general sólo de naturaleza económica cuando se viola una norma que regula administrativamente la actividad económica.

9. *Irretroactividad de la ley económica*

Aun cuando estimamos que la irretroactividad de la ley debiera tener una validez general, especial importancia le atribuimos en el campo económico, si se quiere dar estabilidad al sistema y si se quiere que haya seguridad para invertir, para emprender nuevas actividades o para programar las existentes.

10. *Recursos constitucionales*

Si bien la materia a la cual me referiré a continuación no incide sólo en el campo de lo que hemos llamado la Constitución Económica, sino que en definitiva se trata de un resguardo general para la mantención del sistema de libertad política, me parece indispensable referirme al problema de los recursos constitucionales.

En efecto, para hacer realidad los principios que se han propuesto y para asegurar que no se vulneren es necesario que los mecanismos que existan para poder recurrir a los Tribunales en caso de la dictación de leyes o de otras normas que se consideren inconstitucionales, o en caso de la adopción de conductas por parte de la autoridad que vulneren los derechos que la Constitución consagra, sean expeditos y eficaces.

Llamo expedito en la medida de que se pueda obtener un rápido pronunciamiento por parte de los Tribunales de Justicia, y eficaces en cuanto a que permitan que en caso de acogerse los recursos se ponga término a la inconstitucionalidad, a la ilegalidad o a la acción vulneratoria correspondiente.

Para esto se requiere también de una activa participación de los Tribunales de Justicia, de un criterio dinámico en la interpretación de la Constitución Política, y prácticamente de ir configurando un régimen jurídico que haga realidad los principios que la Constitución ha consagrado y que obviamente no puede explicitar hasta el detalle.

Sin embargo, estimamos que no basta que la acción de los Tribunales de Justicia sea expedita y eficaz en la resolución de los casos de actos o normas inconstitucionales o ilegales, sino que también es indispensable contar con un sistema en que en general el acceso a la administración de Justicia sea fácil y sus procedimientos simples y rápidos, para solucionar las controversias entre particulares, como única manera de evitar que la dilación en la resolución de los conflictos origine presiones que a la larga inducen a la intervención del Estado.

Para terminar, recalquemos finalmente que la incorporación de las normas como las que hemos mencionado, que en su conjunto van a configurar lo que se denomina en el orden público económico y que no creemos que necesariamente deban estar en un capítulo especial, sino más bien insertas en las distintas disposiciones de la Constitución, no están consagrando un modelo económico determinado, sino que más bien están dirigidas a organizar la actividad económica, de manera que ésta se oriente a la consecución del bien común.