

PERSPECTIVAS DE UN NUEVO ORDENAMIENTO ECONOMICO

*Por JORGE STREETER P.
Profesor de Derecho Económico*

Introducción.—

1. 1. La Constitución Política recogió en su tiempo los postulados e instituciones básicas de la economía liberal, asegurando a todos los habitantes del país la libertad de asociación, la inviolabilidad de todas las propiedades y la libertad de industria y de empleo. Al mismo tiempo, enmarcaba la actividad estatal dentro del rígido principio de legalidad.

Estas disposiciones fueron, sin embargo, lo suficientemente flexibles como para permitir la adopción, por vía legislativa, de medidas que paulatinamente modificaron el modelo jurídico-económico liberal. Fue así como la crisis mundial de 1930, el advenimiento de la llamada República Socialista y la creciente intervención estatal a partir de 1938, van exigiendo la dictación de textos legislativos que modifican radicalmente la situación anterior y tienden a establecer un sistema jurídico-económico de características muy singulares.

1. 2. Si bien se siguió reconociendo, a lo menos en teoría, la existencia de un sistema de mercado, se le rodea de una multiplicidad de controles que permiten a la administración influir, condicionar o fijar las más importantes variables económicas. Esta evolución hacia un particular tipo de economía controlada no fue acompañada, sin embargo, por la creación de un sistema de planificación dotado de autoridad suficiente y sujeto al control democrático, sin el cual es imposible asegurar el funcionamiento económico de ese modelo que las circunstancias imponían al país.

En 1940 se encomienda a la Corporación de Fomento, por disposición expresa de su ley orgánica, la formulación de un plan de fomento de la producción, pero sólo en 1967 se establece un sistema nacional de planificación. Ello no quiere necesariamente decir que no se elaboraran programas determinados, pero lo cierto es que raramente se logró coordinarlos adecuadamente y más de una vez se debieron abandonar por imperativos políticos. Nuestra experiencia ha sido especialmente dura en lo que se refiere a los programas de estabilización ya que ni los programas "clásicos" de 1956-1957 y 1959-1961, ni los "estructuralistas" de 1965-1967 y 1971 han correspondido a las expectativas que los técnicos cifraron en ellos.

1. 3. Las contradicciones internas de este híbrido sistema en que se ha desenvuelto hasta ahora la economía chilena llevan a pensar que él es en buena parte responsable del desequilibrio crónico que nos afecta y que hace muy difícil, si no imposible, avanzar por la ruta del crecimiento económico sostenido.

No es de extrañar, entonces, que se hayan multiplicado las iniciativas tendientes a reformar nuestro régimen económico. Las más de éstas reconocen un origen político o ideológico, lo que no significa que sean en sí inconvenientes u oportunistas, pero sí, a nuestro juicio, obligan a un serio examen para determinar si esas nuevas estructuras contribuirán a eliminar los obstáculos que impiden acelerar el crecimiento económico y asegurar el imperio de la justicia en las relaciones económicas de todos los chilenos.

No caigamos, sin embargo, en la tentación de creer que un orden jurídico determinado sea la causa eficiente del progreso y del bienestar. Nuestro acendrado espíritu legalista nos hace siempre atribuirle a la ley méritos que no son los suyos. La Historia Patria abunda en declaraciones sobre la forma en que tal o cual norma constitucional o legal asegurarán la felicidad del pueblo. Reconocemos que, con toda la importancia que tiene un ordenamiento económico justo y coherente, él de nada servirá si faltan otros factores tales como la decisión nacional de compartir sacrificios, la eficiencia, el realismo económico y la seriedad. El orden jurídico-económico tiene la importante, pero más modesta finalidad de eliminar obstáculos y de favorecer iniciativas, pero en ningún modo asegura que aquéllos desaparezcan o que éstas se conviertan en fructíferas realidades.

El nuevo ordenamiento

2. 1. Las principales corrientes de opinión parecen estar de acuerdo en estructurar la economía nacional sobre la base de tres áreas que reunirían distintos tipos de unidades productivas. Aunque, en definitiva, se modifiquen algunos aspectos del sistema propuesto, nos parece difícil que el modelo sea abandonado en su totalidad. No hay todavía acuerdo sobre el contenido exacto de cada una de las áreas de la economía, pero puede a lo menos elaborarse una hipótesis de trabajo en función de los distintos proyectos que actualmente está tratando el Congreso Nacional.

2.2. El modelo en cuestión define las áreas económicas atendiendo al titular del derecho de propiedad sobre los medios de producción y distingue así:

- a) el área social, integrada por las empresas cuyo dominio pertenece a la sociedad en conjunto y cuyo titular es el Estado o los organismos o entidades que de él dependen.
- b) el área mixta, formada por las unidades productivas cuyo dominio es compartido por el Estado o sus organismos dependientes y por particulares.
- c) el área privada, que incluye todas las empresas no incluidas por ley en las áreas anteriores y en las cuales la propiedad de los medios de producción se mantiene en manos de particulares.

2. 3. Debe anotarse con interés que, apartándose de los esquemas tradicionales, el modelo separa la propiedad de los medios de producción, de la facultad de controlar la administración de la empresa. A este respecto se proponen dos normas fundamentales, a saber: (a) los trabajadores tendrán siempre derecho a participar en la administración de la empresa, sea cual fuere el área a que ésta pertenezca, en la forma que la ley determinare, y (b) la ley establecerá cuales empresas serán administradas exclusivamente por sus trabajadores, cualquiera que sea el área a la que pertenezcan. En este último caso los trabajadores tendrían el uso y goce de los bienes de capital y participarían en las utilidades que resulten de su gestión.

De lo anterior resulta que la propiedad no confiere el derecho exclusivo de administrar y que, en los casos que la ley determinare, podría ser que incluso no confiriera derecho alguno, como no fuera el de recibir una determinada renta o interés por el uso que de esa propiedad hicieren los terceros. Resulta, además, que el comportamiento de las unidades productivas no será el resultado de la propiedad de medios de producción, sino de la forma de administración que la ley disponga. Demás está recalcar que en esta forma se altera completamente el concepto mismo de propiedad que reconocía la Constitución. De la "inviolabilidad" de todas las propiedades y de la facultad omnímoda del titular de ese derecho para usar, gozar y disponer del objeto del mismo se ha evolucionado hacia una propiedad —sobre medios de producción evidentemente— que puede quedar limitada a la sola percepción del interés, sin conferir a su titular, cualquiera que sea éste, ningún poder sobre la cosa misma ni sobre las personas que se habían relacionado con él para explotarla.

Se han roto así los esquemas anteriores que hacían derivar de la propiedad plena o de la titularidad de un derecho social o colectivo de dominio, la facultad de controlar la administración de la empresa que utiliza esos bienes de producción.

Por último, es importante evitar una posible confusión entre las empresas del área social y las que explotan actividades económicas reservadas al Estado. Estas actividades podrán ser ejercidas por empresas de las otras áreas, ya que queda abierta la posibilidad de determinar cuáles corresponderán a empresas mixtas e incluso de otorgar concesiones de explotación a entidades particulares. Además, no habría inconveniente en que participarían en este campo las empresas de trabajadores o de autogestión.

2. 4. En definitiva, los sectores productivos podrían quedar en la siguiente forma:

2. 4. 1. Empresas del área social, con participación de sus trabajadores, pero en que la facultad última de decidir quedaría en manos de la Administración:

- Gran Minería del cobre, hierro, carbón y salitre.
- Extracción, producción y refinación de petróleo.
- Producción de gas natural.
- Producción de cemento y de acero.
- Industrias del interés estratégico o militar.

2. 4. 2. Empresas del área mixta, en que la administración podría estar compartida entre el Estado, los trabajadores y los particulares:

- unidades productivas que requieran aportes de capital o de tecnología extranjera, tales como la elaboración de cobre y la petroquímica.
- empresas en las que el Estado adquiriera un interés, posiblemente minoritario, para evitar los efectos nocivos de posibles monopolios naturales debido a la estrechez del mercado.

2. 4. 3. Empresas de trabajadores, en las que la administración corresponderán exclusivamente a éstos, limitándose a pagar un interés a los propietarios del capital (Estado y/o particulares).

- empresas productoras de servicios, como los bancarios, seguros, comercialización y transporte marítimo.
- distribución de productos derivados del petróleo, de gas natural y de gas de carbón.
- empresas diversas que hoy se encuentran intervenidas o que han sido requisadas.

2. 4. 4. Empresas privadas, administradas básicamente por sus propietarios.
— mediana y pequeña empresa agrícola, minera, industrial y comercial.

2. 5. La descripción anterior no pretende sino reflejar las tendencias que se aprecian en los proyectos de Reforma Constitucional y de diversas leyes que están actualmente sometidos a la consideración del Congreso, reconociéndose plenamente que no está completa ni responde a todas las interrogantes que se plantean en relación con la materia. Puede tener utilidad, sin embargo, como hipótesis de trabajo en función con los diversos criterios de evaluación que más adelante proponemos.

El aspecto más conflictivo del modelo estriba, sin duda, en las llamadas empresas de trabajadores o de autogestión. Para algunos "formar empresas de trabajadores integradas al mercado liberal significaría disfrazar a los asalariados de supuestos capitalistas e insistir en un medio históricamente fracasado. "Para otros "el proyecto histórico chileno (de empresas de trabajadores) ofrecerá, sin duda, un arreglo institucional que constituirá un modelo de centralización económica", que no sólo no elimine la conjunción de poder económico y poder político, sino que permita el entronizamiento del totalitarismo y la dictadura. Entre ambos extremos, la esperanza de que la empresa de trabajadores se abra paso para eliminar la enajenación del trabajador y el régimen del salariado y libere energías creadoras que harían posible un crecimiento económico bajo el signo de la justicia, junto con el firme deseo de convertir esta esperanza en realidad.

Criterios de evaluación

3. 1. En las líneas que siguen esbozaremos los criterios que, a nuestro juicio, podrían ser útiles para evaluar el modelo central y las distintas alternativas que dentro de él se plantean.

3. 2. Evitar la concentración de poder económico.

La concentración del poder económico, sea en manos de un grupo de personas o entidades, sea en manos del propio Estado, lleva siempre consigo ineludibles consecuencias jurídicas, políticas y económicas. Hace ya dos siglos Adam Smith ponía en evidencia los perniciosos efectos de esta conjunción, al describir la situación de patronos y trabajadores frente a la determinación de la retribución del trabajo. Los patronos, anotaba, podían combinarse con mucha mayor facilidad, tanto por ser menos en número, cuanto porque la ley autorizaba, o al menos no impedía, su concertación, mientras que sí se impedía la asociación de los asalariados. Agregaba que no existían normas que reprimieran la concertación para bajar el precio del trabajo, mientras que sí las había, y muchas, impidiendo la asociación de los trabajadores para subirlo.

Los críticos del sistema de concentración monopólica en nuestra economía señalan que a través de precios especulativos y de ganancias excesivas, los monopolios llevan a cabo una redistribución regresiva de la renta nacional a su favor y explotan al consumidor en forma que califican como inconcebible.

En los países de economía centralizada, el control absoluto sobre la economía es la base de la dictadura del proletariado que, por más que se pretenda sostener lo contrario, es efectivamente una dictadura.

Ni el Estado, ni los capitalistas, ni los tecnócratas, ni ningún grupo o institución pueden estar dotados de tanto poder económico como para permitirles controlar por esa vía el desenvolvimiento de la sociedad. Creemos que la soberanía popular tiende a desaparecer en la misma medida en que las decisiones económicas fundamentales quedan entregadas a entidades o a individuos que no están sujetos directamente al control popular.

En el proyecto sobre autogestión presentado por el Gobierno se conceden diversas facultades a la Corporación de Fomento, en relación con tales unidades de producción, las que se extienden a la determinación de sus planes o programas, remuneraciones, eventual toma de administración por CORFO, etc., y que, en definitiva, pueden conducir a una "autogestión dependiente" que podría desnaturalizar el concepto mismo de este tipo de empresa. Por otra parte, el Partido Demócrata Cristiano ha expuesto su interés en crear un Fondo de Empresas de Trabajadores o Fondo de Capitalización Nacional, el que tendría importantes funciones, especialmente relacionando las empresas de trabajadores con los ahorrantes y propendiendo a la creación de nuevas unidades de producción. Ya se han levantado críticas en contra de este organismo, señalándose que podría prestarse para el control burocrático o político de las empresas de trabajadores.

No es entonces prematura la preocupación por la concentración de poder económico que puede derivar del modelo en análisis, tanto porque podría desvirtuar los criterios fundamentales de asignación de recursos, cuanto por las posibles derivaciones políticas a que eventualmente daría lugar.

3. 3. Tender a una mayor justicia en las relaciones económicas.

El proceso que han seguido los dos principales sistemas económicos actualmente existentes deja en claro que para lograr generar una importante corriente de ahorro interno, que permita un crecimiento económico sostenido ha sido necesario comprimir drásticamente el consumo de importantes sectores de la población. Este hecho debe ser adecuadamente valorizado por los países en vías de desarrollo que requieren, con mayor urgencia que las naciones que se desarrollaron con anterioridad, la formación del ahorro interno que su crítica situación les exige.

En el caso de Chile, debemos agregar a lo anterior que la democracia política que nos rige impide, o por lo menos hace muy difícil, generar ese ahorro, a menos que toda la población acepte importantes sacrificios durante un período de tiempo que puede ser bastante prolongado.

Hay otro camino, aparentemente más fácil, que es recurrir en forma masiva a las inversiones y créditos externos para suplir la deficiencia del ahorro interno, pero ello fatalmente conduce a imponer una carga desmesurada sobre una balanza de pagos que generalmente es débil, además de comprometer la independencia política a través del sometimiento económico que históricamente han representado los grandes aportes del extranjero.

Ese sacrificio indispensable que debe hacer el país entero para superar por su propio esfuerzo el subdesarrollo económico no puede, evidentemente, resultar en definitiva en beneficio exclusivo o casi exclusivo del Estado o de individuos o sociedades que hoy se apropian de parte considerable de los frutos del crecimiento económico. Nos parece que ética y jurídicamente esta situación es inaceptable. El crecimiento económico que resulta del esfuerzo de toda la comunidad debe aprovechar a todos sus miembros y no sólo a quienes, por detentar la propiedad de medios de producción, ven acrecer en su beneficio el potencial productivo del país.

3. 4. Compatibilidad del modelo económico con el sistema político.

El ordenamiento jurídico-económico que la nación se dé, no puede contraponerse con las bases del sistema político que nos rige. Valorativamente, no podemos aceptar que el imperativo económico subyugue las garantías y libertades fundamentales que Chile ha logrado en su evolución democrática. Nuestro caso es, a este respecto, verdaderamente excepcional, ya que son pocos los países subdesarrollados que han logrado establecer un sistema político que, como el nuestro, garantiza los derechos de la persona humana y asegura el funcionamiento de la democracia representativa.

La crítica más importante que se dirige contra nuestra democracia es que ella no es sino una ilusión mientras no se asegure a todos los chilenos una condición económica acorde con la dignidad de la persona humana, y que como esta última exigencia está lejos de realizarse, la democracia política no es sino una mascarada. Con la primera parte de la observación, pocos estarán en desacuerdo. La miseria de vastos sectores es un freno decisivo al perfeccionamiento de nuestro sistema político. Pero discrepamos fundamentalmente de quienes sostienen la necesidad o la conveniencia de organizar la economía sobre bases que implicarían el sacrificio de libertades fundamentales. El desafío que enfrenta la Nación está precisamente en crecer en democracia, para que, perfeccionando ésta, se logre crear una circunstancia que favorezca el pleno desenvolvimiento de los ciudadanos.

Es aparentemente más sencillo dirigir un sistema económico cuando se puede prescindir de la libertad de expresión o del derecho de huelga, de la necesidad de someterse a legislación emanada de órganos verdaderamente representativos o de la libertad personal. Pero hay, sin duda, un grado mínimo de libertad económica, que no es sino una de las facetas de la libertad a secas, sin el cual nuestro régimen político no puede subsistir. Y esa libertad no se puede suprimir, ni a pretexto de la eficiencia ni a pretexto de conveniencia.

3. 5. Eficiencia del modelo económico.

La estructura económica debe ser capaz de responder favorablemente a criterios fundamentales de eficiencia, entendiéndose por tal la aptitud del mismo para determinar la asignación de recursos en forma que permita el crecimiento económico sostenido. Nos parece que los aspectos fundamentales que deben examinarse en relación con este punto se refieren al fomento de la capitalización, al mejoramiento de la productividad del trabajo, al saneamiento de nuestras relaciones económicas con el exterior, a la ocupación plena de la mano de obra y a la contención de la inflación.

La eficiencia es, en parte no despreciable, función de la coherencia de ciertas normas e instituciones con los principios operativos y reglas descriptivas del modelo económico diseñado. Es esta coherencia la que ha estado ausente de nuestras estructuras, desde el momento en que se postulaba un sistema de mercado, que a través de los años se fue reduciendo a la mínima expresión, frente a la realidad de una economía intervencionista y de control escasamente planificada. Seguramente hemos cosechado las desventajas de ambos sistemas, pero nuestros índices de crecimiento no nos permiten ser optimistas en cuanto a las supuestas ventajas que se hayan derivado de esta situación.

El problema nos parece crucial, dadas las características del ordenamiento jurídico económico que hemos esbozado. Las líneas que siguen pretenden incursionar brevemente en el por qué.

El equilibrio y la asignación de recursos.

4.1. En la economía que damos en llamar capitalista, la asignación de recursos escasos a necesidades socialmente significativas y el equilibrio del sistema mismo se logran, teóricamente, por el funcionamiento de un mercado al que concurren libremente, oferentes y demandantes. En la economía socialista, en cambio, se confía en la planificación para tener en cuenta anticipadamente las necesidades sociales y las posibilidades del aparato productivo para satisfacerlas.

Como consecuencia de lo anterior, en cada uno de esos sistemas existe un tipo fundamental de unidad productiva: en un caso, la empresa privada que se relaciona con los demás agentes económicos en el mercado, y en el otro, la empresa estatal o de propiedad colectiva que se integra con el sistema según un esquema previamente determinado o planificado. Esto no significa que no existan, en cada sistema, otras unidades productivas, pero su importancia es marginal y no altera, en lo fundamental, el funcionamiento del mecanismo que, en cada caso, se estima apto para asegurar el equilibrio.

4.2. El estado actual de la discusión del modelo económico que estamos analizando permite señalar que en él coexistirían a lo menos tres diferentes tipos de unidades productivas, que serían las empresas de administración estatal, de administración por sus trabajadores y de administración privada. Caracterizamos las empresas de administración estatal y privada en función del ente en definitiva facultado para adoptar decisiones, sin que ello implique desconocer la participación que los trabajadores de estas empresas puedan tener en esas decisiones.

Según la hipótesis de trabajo antes expuesta, que creemos realista en atención a los datos de que en este momento se dispone, resultaría también que estos tres tipos de unidades productivas tendrían capital importancia en el funcionamiento del conjunto, no pudiendo afirmarse de ninguno de ellos que ocupen una posición marginal que sería incapaz de afectar el comportamiento de la economía.

Ahora bien, cada una de estas empresas se define en atención a reglas y principios operativos diferentes, que podrían resumirse en el cuadro siguiente:

	Empresa estatal	Empresa de trabajadores	Empresa privada
Equilibrio	Planificación central	Mercado	Mercado
Mecanismo de corrección	Uso limitado de técnicas de mercado	Planificación indicativa	Planificación indicativa
Autoridad en la empresa	Deriva de la propiedad	Radicada en el factor trabajo	Deriva de la propiedad
Principio operativo	Cumplimiento del plan	Maximizar ingreso por trabajador	Maximizar la utilidad
Destino excedentes	En principio al Estado, aunque su importancia no es primordial	A trabajadores	Al capital
Relación de factores	Estado arrienda trabajo	Trabajadores arriendan capital	Capital arrienda trabajo

Basta apreciar el cuadro anterior para comprender que el funcionamiento autónomo de cada uno de estos tipos de empresa, de ser ello teóricamente posible, resultaría en una grave falta de coherencia del sistema, ya que la diversidad de principios operativos y reglas de comportamiento conduciría inevitablemente a distorsionar la asignación de recursos. Es difícil concebir, o al menos así lo pensamos, como podría funcionar un importante sector estatal, centralmente planificado, si el resto de la economía no se comporta en la forma requerida por el plan para que el sector estatal cumpla las metas que se le señalen. Por otra parte, ¿no tendrá acaso el Estado a una conducta monopsónica frente a los otros sectores, centralizando su demanda de bienes y servicios fundamentales? ¿Cómo podrían obtener recursos las empresas de trabajadores, si el sector privado ofrece tasas de interés o beneficios superiores al crédito de los bonos emitidos por aquellas empresas? ¿Qué incentivo para invertir tendría el particular si, llegada su empresa a un cierto tamaño, ella deba pasar a la administración por sus trabajadores?

Es indispensable, entonces, buscar factores de coherencia que, aparte de dogmatismos, permitan el eficiente funcionamiento de esta estructura económica que, de prosperar, no tendría tal vez parangón en el mundo. No tenemos la pretensión de adelantar una solución, pero sí querríamos a lo menos indicar la línea en que creemos que ella puede estar.

4. 3. Los sistemas de mercado y de planificación central aparecen como incompatibles y así lo han reconocido autores de una y otra tendencia. Pero esta incompatibilidad debe ir desapareciendo a medida que se abandonan las posiciones extremas. En el hecho, el Estado ha intervenido siempre en materia económica y no cabe duda que esta intervención será tanto más conveniente cuanto más racional sea, es decir en cuanto esté realizada en función de criterios o planes predeterminados. En ciertas economías centralizadas se usan con mayor amplitud técnicas e instrumentos propios del funcionamiento del mercado.

El funcionamiento de un régimen de mercado, en un país subdesarrollado, es prácticamente imposible de obtener sin una importante participación de organismos que estén por encima de las empresas y que fijen ciertos criterios de asignación de recursos, a lo menos por el uso de herramientas tradicionales de política económica. Una planificación democráticamente generada y fundamentalmente indicativa aparece entonces como un requisito para superar el estancamiento económico. Debe evitarse, sin embargo, el error de creer que planificar es sinónimo de un uso indiscriminado de controles. Nuestra experiencia debiera ya ser suficiente para demostrar que el excesivo control distorsiona la asignación de recursos y crea condiciones propicias para la especulación.

Creemos, en definitiva, que el funcionamiento eficiente del modelo económico que se propone al país exigirá diseñar e institucionalizar un sistema de planificación democrática y fundamentalmente indicativa, como único medio de procurar el equilibrio entre unidades económicas básicamente diferentes.