

"EL CARACTER DEMOCRATICO DE LAS NORMAS ECONOMICAS DE RANGO CONSTITUCIONAL"

Nicolás Flaño Calderón

INTRODUCCION

Como todo proyecto constitucional, el que ha sido elaborado por el Grupo de Estudios Constitucionales (Grupo de los 24), contiene un conjunto básico de normas, instituciones y mecanismos que ordenan y regulan la convivencia social. Sin embargo, hay dos características que nos interesa destacar en relación al tema que nos proponemos abordar en este artículo.

En primer lugar, se opta por la democracia, entendida ésta como aquel sistema que sobre la base de reconocer la diversidad de valores, creencias e intereses que son propios de los individuos y grupos que componen la sociedad, regula la convivencia en función de reconocer la legitimidad de la divergencia y por ende el pluralismo, y la soberanía del pueblo como ente decidor.

Es así como se consagra por una parte, el derecho de las mayorías a decidir sobre distintos proyectos políticos a través del sufragio universal y por otra, el respeto de las minorías en función de la tolerancia y respeto que hacen viable la convivencia nacional y la alternancia en el poder político 1/.

En segundo lugar, se trata de una democracia que abarque las diferentes expresiones del hombre en sociedad, es decir como un proceso que considera no solo los aspectos político-institucionales, sino que los aspectos económicos, sociales, laborales, educacionales y culturales, tanto en términos de la participación de comunidad nacional en la decisión de las opciones básicas en cada una de estas materias, así como la participación activa en su implementación y desarrollo.

1/ Ver E. Boeninger, "Constitución y Orden Económico", Revista Mensaje, Agosto, 1979.

El objetivo de este trabajo, es analizar algunos de los aspectos económicos a ser considerados como normas constitucionales para lo cual deben ser "lo suficientemente amplias y flexibles como para hacer posible la aplicación de diversos esquemas económicos en el marco de una institucionalidad de carácter democrático en que, es normal que se produzca alternancia en el poder político" 1/.

Sistemas económicos y normas constitucionales

A semejanza con un sistema político constitucional, un sistema económico es el conjunto de instituciones, valores, normas y procedimientos que establecen el marco dentro del cual, se organizan e interactúan los factores productivos, con la coherencia y consistencia necesaria para permitir el desarrollo de la actividad económica. Por lo tanto, un determinado sistema económico no es independiente de las normas político-constitucionales, sino por el contrario constituye hoy en día uno de sus aspectos fundamentales en virtud de la creciente importancia que tienen los aspectos económicos, sobretodo en una sociedad en desarrollo. Para precisar el alcance que tienen las normas de carácter constitucional en el ámbito económico, son necesarias algunas conceptualizaciones en relación a los principales elementos que constituyen un sistema económico, en virtud de lo cual analizaremos las dos variables fundamentales: el mecanismo de coordinación y la propiedad de los medios de producción.

La primera, se refiere al mecanismo de coordinación de la actividad económica y para lo cual, en una economía moderna, existen dos opciones básicas: mercado y planificación, las cuales no son excluyentes, sino por el contrario, complementarias entre sí.

El mecanismo de mercado opera mediante el sistema de precios, los cuales, en teoría se determinan libremente en función tanto de los deseos y preferencias que los consumidores logran expresar haciendo uso de su poder de compra, (demanda real efectiva) como del nivel y composición de la oferta. Se supone entonces que los precios traducen la escasez relativa de los bienes y de los factores, y

1/ Cita del texto del informe sobre materias económicas de rango constitucional entregado por el "Grupo de Estudios Constitucionales".

que constituyen, en consecuencia, indicadores adecuados para una eficiente asignación de los recursos productivos.

En el mecanismo de planificación, en cambio, los recursos se asignan en función del logro de ciertos objetivos definidos a priori, ya sea en forma autoritaria o como resultado de un consenso libremente alcanzado. En todo caso, la planificación requiere la existencia de una autoridad central que determine los objetivos, asigne los recursos y controle su cumplimiento.

En su forma teórica límite, la planificación consiste en una asignación y distribución física de los recursos y de los bienes, sin embargo, en la actualidad los países utilizan la planificación como mecanismo coordinador, con el uso de precios, sean éstos de mercado, administrativos o corregidos.

Interesa discernir el carácter de la planificación pues ésta, puede abarcar la totalidad o la mayoría de las actividades económicas o circunscribirse sólo a algunas de ellas. Por otra parte, la planificación puede asumir el carácter de centralizada, en la cual se determinan los objetivos y asegura el cumplimiento del plan a través de un control directo del proceso, o descentralizada, en la que, una vez fijados los objetivos fundamentales la operación del plan se confía a distintos agentes económicos, a los cuales se asignan incentivos de modo de asegurar el cumplimiento de las metas.

La otra variable fundamental para caracterizar a un sistema económico es la propiedad de los medios de producción. Las distintas formas, privada, estatal o social, no son necesariamente excluyentes en un sistema, sino que pueden coexistir en distintos grados.

Existen otras variables que, aún cuando menos determinantes que las mencionadas, sirven para caracterizar un sistema económico. Entre otras, cabe mencionar el sistema de incentivos, el tipo de organización burocrática y el grado de centralización y descentralización de las decisiones.

En relación al mecanismo de coordinación, los aspectos jurídicos y por lo tanto susceptibles de normas constitucionales, lo constituyen el régimen de libertades económicas y el rol del Estado en la economía. Por otra parte en relación a la propiedad de los medios de producción y la expresión cons-

titucional son las normas sobre el régimen de propiedad.

Es necesario señalar que las variables que constituyen un sistema económico, no son fines, sino que por el contrario, son medios destinados a organizar la economía en función de un tipo de sociedad que está determinada por concepciones filosóficas, ideológicas y valóricas que se traducen en un proyecto político, por lo cual la "eficiencia" de una forma de propiedad o de un determinado mecanismo de coordinación en relación a otros, va a estar delimitado por juicios de valor inherentes a la concepción que se tiene del hombre y de la sociedad.

Lo que precisamente define el carácter democrático del proyecto del "Grupo de los 24" es la posibilidad de coexistencia de distintas concepciones ideológicas no totalitarias, las cuales se traducen en proyectos políticos en los cuales es posible combinar en distintos grados y modalidades, el mercado y la planificación, la propiedad privada, estatal o social, de acuerdo a los objetivos que se derivan de las decisiones políticas que cuenten con el respaldo mayoritario.

Por el contrario, el Proyecto Ortúzar, le asigna un carácter de fines a ciertas categorías económicas que están estrechamente relacionadas con el actual modelo económico, limitando por lo tanto la posibilidad de otras formas de organización económica que cuenten en un momento dado con el consenso mayoritario logrado a través de un proceso democrático.

Régimen de libertades económicas, de propiedad y rol del Estado

En relación con lo anteriormente expuesto, interesa analizar cuáles serían algunas normas de rango constitucional que hagan posible una democracia en lo económico.

En primer lugar, se reconoce el mercado y la planificación como mecanismos válidos en la asignación de recursos cuyo grado de combinación y aplicación a distintos sectores de la economía va a estar determinado por la eficiencia de uno u otro en la consecución de los objetivos económicos, de acuerdo al criterio que impongan los órganos de decisión democrática determinados por el régimen político.

El mercado constituye un instrumento eficiente y necesario en la asignación de recursos y en la operación del sistema productivo. Sin embargo, su aplicación irrestricta a todas las actividades y sectores de la economía producirá resultados no deseables desde el punto de vista de una democracia económica, entendida ésta como un proceso que tiende a una distribución más equitativa del ingreso, de la riqueza y de las oportunidades.

Lo que sucede en definitiva con dicho mecanismo, es que el resultado en términos de los bienes y servicios que se van a producir, así como en la retribución a los distintos factores que intervienen en el proceso productivo, va a estar en gran medida determinada a priori por la distribución inicial del ingreso de la propiedad y de la calificación de los recursos productivos. Es así como el mercado operando libremente tiende a reproducir las desigualdades existentes, lo cual en sociedades como la nuestra es contradictorio con un proceso de democratización.

Por otra parte, la planificación se consagra como "un instrumento de previsión y de orientación general de la economía, de concertación entre diferentes sectores de la sociedad y como medio de política económica y de asignación de recursos"^{3/} la cual se concibe como imperativa en su aplicación al sector público, y preferentemente indicativa en relación a la actividad privada.

A través de la planificación, así como de otros mecanismos, se reconoce al Estado un rol activo en la economía. Por una parte, en términos de orientar y promover el proceso de desarrollo a través de una política económica que sea congruente con la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad, con un mayor bienestar colectivo, con una mejor calidad de vida con la promoción del pleno empleo y la efectiva igualdad de oportunidades, lo cual implica corregir las distorsiones que se producen como consecuencia de las diferencias de poder, riqueza, educación, que se traducen en desigualdades impropias de un sistema democrático. Por otra, como corrector de las imperfecciones inherentes al funcionamiento del mercado, tales como la existencia de monopolios, oligopolios, externalidades, las que conducen a una mala asignación de recursos.

^{3/} Texto del informe, op.cit.

En segundo lugar, nos referiremos a los alcances y disposiciones constitucionales en relación a la propiedad de los medios de producción.

Lo primero que interesa señalar es la diferencia entre la "capacidad de emprender" y la propiedad de los medios de producción. Una constitución democrática debe fomentar el desarrollo de la iniciativa y de la creatividad individual y social, la cual de acuerdo al principio de pluralismo económico se puede traducir en distintos tipos de empresas: privadas, estatales o sociales. Lo que interesa en definitiva es la función empresarial en términos de la capacidad de hacer concurrir y organizar en forma eficiente a los distintos factores en el proceso productivo.

El proyecto Ortúzar tiende a consagrar como eficiente solamente a la empresa privada, la que en conjunto con el funcionamiento irrestricto del mercado, sería la condición necesaria para la libertad política y para la existencia de un régimen democrático. Por el contrario, en un régimen democrático en que se reconoce el pluralismo económico, la relación sería la inversa. Es decir, la libertad política aparece como la condición de una mayor libertad económica en la medida que a través del proceso político se genera una relación económica que tiende a una mayor igualdad entre los sectores sociales 4/.

Sobre la base de lo anterior, el concepto de libertad económica debe traducirse en normas constitucionales que consagren el principio del pluralismo económico "en el sentido de la posibilidad de coexistencia, en efectiva igualdad de condiciones, de empresas privadas, públicas, cooperativas o autogestionadas o de cualquier otra forma de propiedad y gestión". 5/

El derecho de propiedad, se considera en los términos de la constitución del 25, con todas sus garantías, derechos y obligaciones, asegurando su función social, asimismo se conservan las disposiciones en materia de expropiación y nacionalización por razones de utilidad pública o interés nacional y se reserva al Estado el dominio de determinados recursos naturales o el ejercicio de ciertas actividades económicas, así como creación de empresas públicas.

Lo anterior, significa evitar congelar en forma prácticamente definitiva

4/ Ver Boeninger, op.cit.

5/ Texto del informe, op.cit.

una determinada situación como ocurre con el proyecto Ortúzar, ya sea a través de prohibiciones o de quorums calificados o mediante el pago al contado de las expropiaciones que dificultan cualquier cambio significativo en relación al actual estado de cosas.

Otro aspecto del proyecto del "Grupo de los 24" que interesa destacar en términos de su contenido democrático es el que se refiere a la participación de los trabajadores en la actividad económica.

En primer lugar, se reconoce que una empresa puede tener su origen no solo a través de una decisión política que crea una empresa pública, o en el incentivo pecuniario que dá origen a la empresa privada. La formación de otro tipo de empresas, cooperativas, autogestionadas sobre la base de la solidaridad social, son también fuente de desarrollo de iniciativa, creatividad y capacidad empresarial, por lo cual, se deben promover políticas de promoción especial para la creación de este tipo de empresas.

En segundo lugar, se consideran disposiciones a nivel constitucional que permitan la participación de los trabajadores en los beneficios y gestión de las empresas, así como en facilitar su acceso a los medios de producción 6/.

En tercer lugar, la participación también se concibe a través de la creación de un Consejo Económico Social y Cultural como "un organismo autónomo de consulta, debate, concertación y evaluación a nivel nacional" en el cual participen representantes de distintos sectores sociales representativos. Dicho organismo tiene por finalidad constituirse en una instancia formal de encuentro, el que a través del análisis de problemas de interés nacional, contribuya a una mejor evaluación en la toma de decisiones por parte de los organismos políticos.

En síntesis, de lo que se trata en definitiva es de que la constitución garantice la posibilidad de distintos proyectos políticos en los cuales, mecanismos de coordinación así como los sistemas de propiedad sean posibles de combinar en distintos grados y modalidades de acuerdo a las decisiones políticas mayoritarias. Sin embargo, "lo anterior" no puede interpretarse como que las normas constitucionales democráticas son compatibles con cualquier fórmula económica ni que

6/ Ver Boeninger, op.cit.

se propicie una neutralidad absoluta del sistema hasta el punto de serle indiferente cualquier esquema que pudiera aplicarse" 7/.

Es así como el proyecto especifica que "la eliminación de obligaciones estatales significativas o el control preeminente del Estado en la economía, así como la reducción de determinados derechos o garantías (por ejemplo, derecho de los trabajadores o derecho de propiedad) "implicaría, en cambio la aplicación de un modelo diverso, cuya implementación requeriría previamente de una reforma constitucional, que tradujera el más alto grado de apoyo nacional a alguna de dichas opciones" 8/.

Objetivos económico-sociales

Un sistema económico, tiene por finalidad organizar la actividad económica en función del logro de ciertos objetivos. Estos, son múltiples y diversos y en muchos casos contradictorios entre sí, por lo tanto, su formulación, constituye un problema que requiere de mecanismos para determinar las respectivas prioridades y de consideraciones técnicas en cuanto a su factibilidad, tal que el conjunto de éstos constituye una política económica viable.

Es por lo tanto, importante distinguir entre la formulación de los objetivos y los aspectos técnicos.

En referencia a lo primero, lo que interesa destacar en relación a los aspectos constitucionales es la forma como se determinan los objetivos.

En virtud de su carácter democrático el proyecto constitucional del "grupo de los 24" considera que las decisiones fundamentales en torno a los objetivos económicos son esencialmente de carácter político. Los distintos objetivos forman parte de determinados proyectos políticos, frente a los cuales se requiere de un consenso mayoritario.

Es así como no se trata de transformar las disposiciones constitucionales en un determinado proyecto político, pues éste surge del acuerdo político y social mayoritario en un determinado momento, pero si de permitir que las nor-

7/ Texto del informe, op.cit.

8/ Texto del informe, op.cit.

mas constitucionales hagan posible el funcionamiento de la democracia en relación a la posibilidad de que diversos proyectos políticos con diferentes objetivos económico-sociales, tengan la posibilidad de acceder al poder dentro de los límites determinados por la constitución.

Los aspectos técnicos, que se refieren a la aplicación de instrumentos de política económica basados en el conocimiento científico deben estar en función de los objetivos, en un doble papel. En primer lugar, en términos de señalar la factibilidad de los objetivos, en términos de la disponibilidad de recursos, tecnología, capacidad organizativa, condicionantes internacionales, aceptación o rechazo social y efecto sobre la calidad de vida o el medio ambiente 9/, así como en señalar la compatibilidad de alcanzar simultáneamente distintos objetivos distinguiendo a su vez entre los de corto y de largo plazo.

En segundo lugar, los aspectos técnicos tienen un importante rol que cumplir en la implementación de las políticas, con tal que los objetivos sean coherentes y se logren en forma eficiente.

¿Cuáles son algunos de los objetivos económicos frente a los cuales debe existir una decisión política?

a) El producto y la tasa de crecimiento ^{económico} político

Un objetivo central de cualquier sistema es la cantidad de bienes y servicios que se producen en la economía y la comparación de éstos en el tiempo, es decir la tasa de crecimiento.

Ambos objetivos son fundamentales en todo sistema, sin embargo no deben constituir la única meta, debido a su carácter esencialmente cuantitativo. Hay aspectos cualitativos del producto, tales como, la composición de la producción, el grado de utilización de los recursos, la distribución del ingreso, los niveles y magnitud de la pobreza. Dichos aspectos deben ser considerados para calificar cualitativamente el crecimiento del producto en términos de determinar quiénes se benefician con el proceso. Este punto adquiere vital importancia en un sistema democrático que por su naturaleza debe dar respuesta a los intereses y ne-

9/ Ver Boeninger, op.cit.

cesidades de las mayorías.

En toda economía moderna, el proceso de ahorro e inversión, es condición sine qua non del crecimiento. Se trata tanto de la inversión física como de la inversión en capital humano (educación, capacitación, nutrición y salud) en términos de la importancia que ésta última tiene no solo desde el punto de vista de permitir un desarrollo integral de la persona, sino que al constituir desde el punto de vista económico un aumento en la capacidad de producción a través de la mayor productividad de los factores.

Por otra parte, en relación a la inversión productiva, en los países en desarrollo, un régimen democrático para que sea viable y estable debe tender a la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población lo cual a su vez implica un esfuerzo de ahorro e inversión que garantice un crecimiento sostenido. Sin embargo, la estrategia económica actual, de crecer primero y de redistribuir después, basada fundamentalmente en la acumulación privada tanto nacional como extranjera, se ha traducido en tasas de inversión muy por debajo de las históricas, así como en la postergación a un futuro incierto de ^{importantes} demandas sociales, y en una distribución del ingreso en favor del capital, con la consecuente creación de grupos económicos que al concentrar el poder y la riqueza, representan un obstáculo para un desarrollo en democracia.

Por otra parte, se tiende a minimizar el rol del Estado en el proceso de inversión. Solo cabe señalar el respecto la importancia que este ha tenido en el pasado en Chile, así como la que actualmente tiene en toda economía mixta, en términos de ser un agente determinante en la promoción e implementación de la inversión.

En síntesis, un sistema democrático, requiere de la compatibilización de objetivos sociales que se determinan políticamente en función de las necesidades mayoritarias, con requerimientos técnicos de eficiencia, de manera de lograr tasas de inversión que hagan posible un crecimiento sostenido del producto.

b) Un segundo objetivo que debe estar presente en la decisión política es el grado de estabilidad del sistema en relación a dos aspectos fundamentales:

Nos referimos al nivel y fluctuaciones en el empleo (tasa de desempleo)

y el nivel de precios (inflación). La interrelación entre ambas variables a través de la demanda agregada, hacen necesario un manejo técnicamente eficiente de ellas.

Sin embargo, en la medida que la inflación y el desempleo tienen un costo social que repercute con distinta intensidad en distintos sectores sociales, es necesaria una decisión política en relación a los límites socialmente aceptables en que se mueven una y otra variable.

c) Un tercer objetivo, se refiere a la igualdad, participación y justicia distributiva de un sistema.

Por una parte, la tendencia hacia una mayor igualdad y una creciente participación es una aspiración social mayoritaria, por otra, las diferencias de ingreso, riqueza y poder constituyen poderosos incentivos de eficiencia y productividad de la actividad económica en una economía en la cual se reconoce que el mercado y la propiedad privada tienen un papel que desempeñar.

Surge entonces la pregunta, sobre cuáles son los límites entre los cuales el sistema resuelve el problema de la eficiencia en el uso de los recursos sobre la base de incentivos materiales y el grado aceptable de desigualdad que se tiende a generar.

Un segundo aspecto en relación a la igualdad y justicia distributiva se refiere a la "igualdad de oportunidades", es decir en qué medida el sistema otorga una igual oportunidad a los individuos para desarrollar sus aptitudes y habilidades. Dicha igualdad requiere no solo de la ausencia de discriminación social y política, sino también de una acción directa del Estado en términos de asegurar por una parte la satisfacción de las necesidades básicas de la población, así como del acceso a la educación, salud, vivienda y previsión, es decir de una acción directa hacia los sectores sociales de la economía.

La tendencia al mayor o menor gasto en sectores sociales está vinculada directamente a una decisión política en cuanto son los sectores más postergados los que se benefician en mayor medida con dichos programas.

Por otra parte, es necesario el aporte técnico, tanto en términos de

la eficiencia en el uso de los recursos como en la determinación de los límites posibles del gasto.

Un tercer aspecto, lo constituye la redistribución del ingreso, Tal como hemos señalado, el mercado tiende a reproducir al nivel de bienes y servicios así como en la retribución a los factores productivos, las desigualdades iniciales. El grado de desigualdad compatible con un sistema democrático es el resultado del proceso político, sin embargo los instrumentos redistributivos son esencialmente de carácter técnico.

Hay aspectos importantes, tales como el comercio exterior, balanza de pagos, inversión extranjera, endeudamiento externo y otros que no hemos considerado por motivos de espacio. Hemos señalado solo tres objetivos económicos que a nuestro juicio sirven para ilustrar el punto central: por una parte, la necesidad de una decisión política en la definición de las prioridades que se les asigne a los distintos objetivos, y por otra, los elementos técnicos que se deben considerar para lograr un resultado eficiente y coherente de los objetivos.

Consideraciones finales

Hemos intentado analizar el carácter democrático del proyecto constitucional del "Grupo de los 24" desde el punto de vista de algunas normas económicas contenidas en dicho proyecto.

En primer lugar, la democracia se entiende como un sistema que abarca las distintas expresiones del hombre en sociedad, es decir no solo los aspectos político-institucionales sino que lo económico, lo social, lo laboral, lo educacional y lo cultural.

En segundo lugar, se reconoce que las decisiones económicas fundamentales son decisiones de carácter político, considerando que todo proyecto político contiene prioritariamente determinados objetivos económico-sociales, frente a los cuales se requiere de un consenso mayoritario. Lo anterior no significa de modo alguno desconocer el aporte de los instrumentos de política económica que se

se derivan del conocimiento científico, los cuales deben contribuir a la eficiencia en el logro de los objetivos.

En tercer lugar, la viabilidad de un sistema democrático en una sociedad con las características socio-económicas como la nuestra, requiere de "disposiciones de orden económico-social con carácter de principios generales que reflejen acuerdo social en torno a ciertos objetivos compartidos por todos" 10/, lo cual se traduce entre otros, en dar respuesta a la satisfacción de necesidades básicas y a la igualdad de oportunidades tal que se logre un desarrollo económico y social con equidad y justicia, que haga posible la convivencia democrática.

10/ Texto del informe, op.cit.