

EL DERECHO ECONOMICO Y LAS NUEVAS ORIENTACIONES EN LA FORMACION JURIDICA

por RUBEN OYARZUN G., Director del Seminario de Ciencias Económicas y Profesor de Economía y Política Económica (Escuela de Derecho, Universidad de Chile).

La introducción de la cátedra de Derecho Económico en los programas de estudio de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile nos induce a reflexionar acerca del alcance de dicha cátedra y de lo que ello significa en cuanto expresión de un nuevo modo de considerar la formación jurídica, dentro del margen de la reforma puesta en práctica por la Facultad.

La bibliografía existente en materia de Derecho Económico es limitada y confusa, porque ante todo no hay unidad de criterio sobre el contenido del mismo. Ello se debe a la resistencia muy explicable que opone el criterio jurídico tradicional a una nueva visión del universo legal que superando el hincapié individualista, formalista y abstracto de la norma y la institución románticas, proyecte al primer plano los valores globales implícitos en la lucha de la humanidad contra la escasez de bienes y la injusticia del reparto.

El Derecho Económico no es una simple rama más del Derecho, que deba necesariamente encasillarse dentro de la dicotomía Derecho Público o Derecho Privado; es —como se ha dicho tantas veces— una nueva toma de conciencia de lo jurídico. Con todo, la formulación de la nueva teoría general del Derecho que ello importa requiere un largo proceso de decantamiento que parece no haberse cumplido aún. Circunstancialmente y a título experimental cabría no obstante introducir esta cátedra entre las que se profesan en la Escuela de Derecho, como una nueva especialidad, siempre que no se perdiera de vista lo anteriormente expresado. Por lo tanto, resulta indispensable reafirmar los estrechísimos nexos de su contenido con la nueva teoría económica, a cuyo enfoque macrocósmico se han adecuado los programas de las cátedras afines.

Queremos decir con lo anterior que no se compadecería con las expectativas de un mayor nivel científico cifradas en la reforma de los estudios, el planteamiento de un Derecho Económico circunscrito a ese conjunto invertebrado de leyes que el Estado chileno ha venido dándose para hacer compatible el ordenamiento constitucional básico con su creciente intervención en la economía. Hacerlo, significaría caer en el mismo "cajón de sastre" que se tachaba de ser al Derecho Industrial y Agrícola. Extenderlo, por otra parte, a la caracterización y fundamentación de la Política Económica moderna y al análisis histórico del intervencionismo y el dirigismo, sería repetir los ya manidos esquemas relativos a la problemática del desarrollo y la teorización consiguiente, que han sido incluidos no sólo en el programa de Política Económica en Segundo Año, sino también en el de Economía, en el Primer Año.

Nos parece, pues, un buen camino iniciar las explicaciones de este, nuevo ramo con una introducción que permita establecer claramente los nexos existentes entre las instituciones y normas jurídicas que van a analizarse en conformidad al programa y la fenomenología económico-social que las sustentan y justifican. Todo ello con referencia directa a la realidad chilena. Ha de evitarse, por lo mismo, cuanto implique repetir las nociones propias de la introducción a la Economía y a la Política Económica o explicaciones propedéuticas de otros cursos de los dos primeros años.

De allí que, con solo una breve visión retrospectiva que no requiere más de tres clases, acerca del paso de lo micro a lo macroeconómico y del liberismo a la planificación indicativa o imperativa, convenga desembocar de inmediato en el estudio del Marco Institucional de la Actividad Económica, cuyo ordenamiento básico consagra la Carta Fundamental, fuente primera de nuestro Derecho Económico.

Especial importancia deberá darse en esta parte del Programa (Título II), al análisis detallado del texto legal que crea la Oficina de Planificación, novísimo ente de Derecho Público que constituye la expresión más contundente de la aceptación explícita por el Estado chileno de la insoslayable necesidad de planificar a escala nacional para organizar la economía. Semejante análisis facilitará también la demostración de los cambios que en el terreno jurídico deberán plantearse como consecuencia del criterio planificador. Así será también más fácil reducir a un esquema unitario el estudio de las leyes orgánicas de los Ministerios económicos, de la Corporación de Fomento, de otros organismos autónomos, de las empresas públicas y de las empresas mixtas.

Por lo que hace a la regulación general del sector privado, es indiscutible la conveniencia de estudiar detenidamente en este mismo Título II, la Ley Antimonopolios (que puede ilustrarse ya con algunos casos de jurisprudencia), y otras formas generales de regulación, que envuelven estímulos o desestímulos para la libre empresa, con cuyo motivo puede perfectamente hacerse referencias al delito económico en Chile y en otros países, pero sin necesidad de analizar su configuración o sus modalidades sustantivas o procesales, que, a nuestro juicio, competen al Derecho Penal.

Entrando a la regulación legal de la actividad económica, el enfoque deberá abarcar ineludiblemente los principales sectores en que habitualmente se centran los estudios económicos. En ese sentido consideramos que no debe diferirse para la Cátedra de Derecho Agrario (que deberá dictarse en Cuarto Año) el estudio de los principios generales contenidos en las leyes sobre Reforma Agraria, sobre tierras fiscales, sobre bosques, caza y pesca, sobre regadío, todas las cuales constituyen un contexto jurídico-económico difícilmente separable del resto de las materias que ha de abarcar el Derecho Económico, porque la planificación a escala nacional supone justamente la correlación de los planes sectoriales y, en consecuencia, la aplicación de principios jurídicos y normas legales de alcance general. La Ley de Reforma Agraria que acaba de dictarse plantea problemas, contiene criterios y pone en vigor preceptos que no sólo corresponde estudiar en Derecho Económico sino tal vez, con más énfasis aún, en Derecho Constitucional, por ejemplo en lo relativo a la expropiación.

El criterio actualmente predominante en Chile —aceptado como *vi-ga maestra* de la planificación en todo país subdesarrollado—, tal como lo destaca el reciente Informe Técnico aprobado por la Junta Ejecutiva del Partido de gobierno, es el manejo por el Estado de los recursos económicos fundamentales, a través de empresas públicas o de empresas mixtas y sólo subsidiariamente de empresas privadas. Dentro del enfoque global del cuadro socio-económico que caracteriza a esta nueva posición, es inevitable el análisis conjunto de la legislación que regula el aprovechamiento del suelo agrícola como del subsuelo minero y de los recursos energéticos y de combustibles.

Si los recursos del suelo y del subsuelo o las posibilidades que el crédito debe abrir a la producción estuvieran aprovechados equitativamente, el Estado no tendría para qué intervenir en la ordenación de los mismos, estarían demás las leyes tendientes a ese propósito y la propia planificación económica. Pero siendo la intervención planeada una evidencia generalizada mundialmente, es indispensable referir las explicaciones de los respectivos textos legales a los principios doctrinarios y a las circunstancias de hecho que les sirven de fundamento común. ¿Cómo desvertebrar esta problemática para alimentar con ella cátedras distintas cuando, para captarla en toda su significación, es esencial la unidad de criterio y la visión totalizadora?

Si en algunas universidades extranjeras existe el Derecho Agrario como cátedra con contenido propio, ello no es sino una *rémora*, *rémora* explicable a la luz de la orientación tradicional para la enseñanza del Derecho, que ni siquiera columbró la novísima concepción del Derecho Económico como Derecho de la Planificación. Por otro lado, la experiencia extranjera, que corresponde comúnmente a ubicaciones diversas en el tiempo y en el ámbito ociocultural o político, no es siempre buena receta para la solución de nuestros propios problemas. Y, por último, nada se opone a que en la cátedra de Derecho Económico se dé el enfoque juseconómico relativo al aprovechamiento del suelo y del subsuelo, y en la cátedra de Derecho Agrario, se diseccionen las disposiciones respectivas a la luz de las reglas de la pura hermenéutica legal, teniendo en consideración a mayor abundamiento las modalidades procesales incidentes en aquéllos.

De lo hasta aquí afirmado se deduce asimismo la necesidad de abordar inmediatamente después la regulación de los vehículos del intercambio: el comercio, los transportes, las comunicaciones, el dinero, el crédito, la banca y los seguros. Será necesario también enfocar estas materias con el mismo criterio orgánico ya expresado, puesto que el punto de partida es uno mismo: la preeminencia del interés estatal sobre el interés privado. La reforma agraria es incompatible con la explotación monopólica imperialista en la minería, pero también lo es con los consorcios privados y los directorios entrelazados en la banca y los seguros. Si la reforma agraria es la negación del imperialismo en cuanto busca al máximo la autodeterminación y el autoabastecimiento, en un plano eminentemente nacional ¿cómo mantener formas imperialistas de explotación en la minería y en el sector de los servicios?

El Capítulo VI del Programa que hemos propuesto tendrá necesariamente que abarcar el funcionamiento de los organismos supranacionales y su influencia sobre las normas de derecho económico ya adoptados y por adoptarse en los países signatarios de los correspondientes tratados internacionales. No procede devolver toda esta materia al Curso de Política Económica donde ella se estudia a través de los criterios generales que justificaron a su hora el nacimiento de los mencionados organismos y que caracterizan su labor actual. Acá se trata de aplicar las normas expresas gestadas en el seno de tales entidades y que están señalando pautas de acción concretadas en normas también expresas de las legislaciones nacionales. El Fondo Monetario Internacional por ejemplo, se estudia en Política Económica como organización gemela del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, a la luz de las estipulaciones de los Convenios de Bretton Woods que les dieron nacimiento; pero las normas específicas que el FMI fuerza a adoptar al Estado chileno a través de su Banco Central, son materia propia del Derecho Económico. En Política Económica, por otro lado, ha debido explicarse el problema del déficit alimenticio, de la desnutrición, de la alta morbilidad, de la mortalidad infantil y del analfabetismo, en América Latina, antecedentes justificativos todos de la creación de la FAO, la OMS, la UNESCO, la UNICEF e incluso de la Comisión Económica para América Latina; pero es al Derecho Económico al cual corresponde el análisis de las disposiciones legales que van recogiendo progresivamente para cada país las recomendaciones fundadas en los informes de dichos organismos internacionales: las reformas agraria, minera, educacional, asistencial y hospitalaria, etc., etc., propiciadas por esos y otros organismos de acción mundial —cuyo funcionamiento se estudia esquemáticamente en Política Económica— se han traducido en leyes, decretos y reglamentos que integran el acervo del Derecho Económico.

Por las mismas razones, es útil advertir que la integración está excediendo ya los lindes de lo meramente doctrinario en política internacional, para transformarse en textos jurídicos concretos: el Tratado de Managua de 1960 y el de Montevideo del mismo año dan buena prueba de lo afirmado; además existen un Proyecto de Código Penal Unico y otro sobre Títulos-Valores para América Latina. Se trata de verdaderos Códigos internacionales que consagran o propician complejos mecanismos jurídicos de aplicación continental —con profundas consecuencias en la legislación económico nacional— y que merecen por tanto un detenido análisis jurídico-económico que entronque también con el nuevo criterio, unitarista, que debe caracterizar al Derecho Económico.

En conclusión, estimamos que el Derecho Económico no puede ni debe enseñarse en una Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mucho menos en los precisos momentos en que procura un más alto nivel científico, al estilo de una simple especialidad complementaria de otros ramos que la tradición induce a considerar fundamentales para la formación de un abogado, sino como expresión de un nuevo criterio jurídico motivado en el cambio social y exigido perentoriamente por la planeación económica. Es decir, como una visión global de las discrepancias planteadas entre una Economía planificada estatalmente y un orden jurídico obsoleto, con vistas a sustentar un orden jurídico que no obstaculice el desarrollo sino que lo facilite.