

Artículo: La presencia del Estado en la economía nacional con especial referencia a la
regulación jurídica del desarrollo

Revista: N°164, año XLIII (En-Dic, 1976)

Autor: Eduardo Trucco Burrows

REVISTA DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN

ISSN 0303-9986 (versión impresa)
ISSN 0718-591X (versión en línea)

U N I V E R S I D A D D E C O N C E P C I O N



REVISTA DE
DERECHO

AÑO XLIII — N° 164

ENERO - DICIEMBRE DE 1976

ESCUELA DE DERECHO

CONCEPCION — CHILE

LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LA ECONOMIA NACIONAL CON ESPECIAL REFERENCIA A LA REGULACION JURIDICA DEL DESARROLLO *

Prof. EDUARDO TRUCCO BURROWS
Escuela de Derecho, Universidad de Concepción

Nos corresponde referirnos a la tercera parte, o si se prefiere, al último aspecto del tema central sugerido para estas Segundas Jornadas Nacionales de Derecho Económico. En consecuencia, sin perjuicio de algunas consideraciones generales que se puedan deslizar sobre la "presencia del Estado en la economía nacional", nos referiremos en forma más precisa y particular a la *regulación jurídica del desarrollo*.

Pero, y antes de comenzar el desarrollo de estas ideas, quisiéramos dejar constancia de un problema, al que —sin duda— nos hemos visto todos abocados: la enorme vastedad del tema propuesto y las múltiples alternativas que se nos ofrecen en cuanto a la forma de abordarlo. Naturalmente que esta situación, quizás si un poco incómoda, nos conduce a un nivel de generalidad que, sinceramente, esperamos no se haya convertido en imprecisión.

1. Ideas introductorias.

1.1. El tema propuesto, "presencia del Estado en la economía", tiene —casi tanto como el concepto de "desarrollo"— una larga trayectoria de polémicas, controversias, desacuerdos, malentendidos y escasos puntos de conciliación. De allí que, para no retomar este frustrante camino, optemos por sugerir una sencilla síntesis bajo la siguiente puntualización:

Primero. El debate se ha abierto camino por dos vías: la primera, contrapone al Estado y al individuo; nos sugiere que debemos escoger entre ahogar al individuo bajo la presión estatal o, por el contrario, liberar al individuo como consecuencia de una casi absoluta retirada del aparato estatal. La segunda vía contrapone al Estado y el "mercado": o respetamos los mecanismos de mercado o caemos en la decisión centralizada de los tecnócratas.

Segundo. Tanto el pensamiento económico más moderno, como la práctica jurídico-política de la mayoría de los países, demuestran que las alternativas planteadas son falsas (generalmente).

* Ponencia presentada a las Segundas Jornadas de Derecho Económico.

Tercero. Nos parece, para reafirmar lo anterior, que una de las metas que se han propuesto el pensamiento y la práctica económicas, es —precisamente— la búsqueda de un adecuado equilibrio entre estos extremos. Como sostiene un autor, se ha tratado de delinear las esferas de “decisión pública y decisión privada”, y nos plantea que probablemente debiéramos llegar a precisar un “nivel y padrón óptimo de intervención estatal”.²

Estos últimos dependerán —obviamente— de la estructura de cada economía y, además, al menos en el largo plazo son cambiantes.

Cuarto. Nos parece claro (incluso categórico) que el individuo —o si se prefiere—, la “persona” ni puede ser anulada ni debe encontrarse desamparada. Ello nos mueve a concluir que en esta controversia se ha deslizado un error importante. Nos parece que “individuo” y Estado son conceptos que “funcionan” en ejes distintos, los que deben separarse nítidamente y distinguirse con perfecta claridad uno del otro.

Dicho de otra manera, el Estado *debe, necesaria e ineludiblemente* intervenir en el acontecer económico y, normalmente, la “confrontación” de éste con el individuo, con el agente económico privado es el resultado de legislación económica mal formulada o de condiciones extrajurídicas que no sería del caso analizar.

1.2. Anticipando en parte las conclusiones o sugerencias de este trabajo, creemos que en buena medida las disyuntivas que se plantean a propósito del tema de la presencia del Estado en la economía, son artificiales y desorientadoras.

Nos parece que más que la “extensión” (el ‘cuánto’) de la presencia o intervención del Estado, es una cuestión de tipos, calidades, características, oportunidades —es decir, el ‘cómo’— de la misma.

2. “Presencia del Estado en la economía”.

2.1. Un primer aspecto que parece necesario analizar someramente, dice relación con las modalidades, características y objetivos de la “intervención estatal”. Sobre este punto queremos simplemente señalar, o recordar, que una de las conquistas más importantes de la economía actual la constituye la “planificación”. Y ésta supone la fijación de metas y objetivos, la determinación de prioridades y la formulación de políticas más o menos generales.

Planificar implica, pues, orientar, manejar valores (estamos en el terreno de lo axiológico), crear horizontes temporales.

Ahora bien, es el Estado quien ha asumido la responsabilidad de la planificación (¿Quién sino el Estado podría haberla asumido?)

²Individualism and the role of the State in Economic growth. Alexander Eckstein. Contenido en “Development and Society. The dynamics of economic change”. Editado por David Novack y Robert Leckachman. St. Martin's Press, USA. 1964, pág. 422.
³Idem (1), pág. 428.

2.2. Como consecuencia de lo expuesto, planteamos que la responsabilidad asumida por el Estado no es un problema de "elección", sino un imperativo —tanto desde el punto de vista práctico como conceptual o teórico.

2.3. Enseguida, las modalidades y características de la intervención estatal —por el solo hecho de la planificación— son infinitamente variadas y dependen básicamente de la naturaleza de los problemas económicos detectados y del ingenio jurídico puesto al servicio de la legislación.

2.4. La fijación de objetivos en el proceso planificador implica —como se ha dicho— escoger entre diversos valores. Y, como consecuencia de esto, la actividad económica del Estado es siempre más: tiene y conlleva siempre una connotación política, sociológica y ética. Por lo mismo, el análisis teórico de la "intervención" no puede desentenderse en términos absolutos de dicha connotación.

2.5. Desde el punto de vista de la "función" que cumple el Estado, en su acto de intervenir, aún a riesgo de simplificar en exceso, sugeriríamos que: controla, regula y sanciona.

2.6. La planificación, necesaria en cualquier sistema económico, nos demuestra la complejidad creciente de los procesos económicos. Pero, no quisiéramos que se retuviera la planificación y esta complejidad como los únicos motivo y forma de intervención. Creemos que, por el contrario, el Estado tiene otras formas de intervención y otros fundamentos o motivos para hacerlo.

3. *El desarrollo.*

3.1. El "desarrollo" figura como el principal y primer objetivo de declaraciones gubernamentales, equipos planificadores, organismos internacionales y otros diversos grupos humanos.

3.2. En general, podríamos estar de acuerdo en lo siguiente:
a) que se ha entendido que el desarrollo implica un avance sostenido de las condiciones de vida, un mejoramiento de las condiciones de eficiencia con que se desenvuelven los sistemas económicos, la eliminación de miseria y analfabetismo y el mejoramiento en los padrones de distribución del ingreso; b) que el concepto de desarrollo —en la forma aproximada descrita— no varió mayormente durante un período bastante prolongado.

3.3. Para presentar en mejor forma el análisis posterior de este trabajo, conviene preguntarse ahora si el concepto de desarrollo ha variado —digamos en los últimos cinco años—, y en qué forma.

Nos parece que la respuesta es afirmativa. Nos parece que diversos acontecimientos políticos y culturales han determinado que a nivel institucional ya se esboce un concepto de desarrollo que trae aparejadas nuevas connotaciones (además, probablemente, cada uno de nosotros tenga un concepto distinto del desarrollo).

Así, y simplemente a modo de ejemplo, podemos sugerir que a nivel internacional el "desarrollo" ya está íntimamente ligado al problema del "medio ambiente" y a los aportes científicos de los ecólogos. Según un documento de estudio de UNCTAD, "el interés por el medio está fomentando una importante reevaluación de algunos de los conceptos económicos fundamentales, como la relación entre la producción y el desarrollo, entre las tasas de rendimiento privadas y sociales, entre el consumo de productos y la calidad de la vida. Se están proponiendo nuevos métodos para calcular el PNB que tengan en cuenta la calidad de la vida. Se está subrayando la necesidad de un profundo estudio, no sólo de las economías externas sino también de las deseconomías externas. Se está poniendo en tela de juicio la capacidad del mecanismo de mercado para resolver los problemas del medio y se reconoce en general la necesidad de atribuir un precio al agua, al aire y a otros recursos (que se consideraban anteriormente "ilimitados" y "libres")."³

3.4 Aparte de lo anterior, pareciera que pueden agregarse las siguientes observaciones: en primer lugar, que el desarrollo deja de ser un proceso meramente cuantitativo para incorporar una serie de variables difíciles de cuantificar (tómese como ejemplo la incidencia en el concepto del desarrollo del problema de transferencia de tecnologías); en segundo lugar, se ha formado opinión casi unánime en cuanto a la necesidad de delimitar para el desarrollo un ámbito espacial más preciso, lo que ha dado origen a la planificación regional.

3.5 Finalmente, nos parece necesario advertir que la intervención estatal puede parecer cada día más novedosa, cada día más sorpresiva dentro del esquema en que se han tratado de diseñar los sistemas económicos, si consideramos que incluso la labor de los economistas se ha complicado enormemente, como consecuencia de alteraciones en sus modelos y, específicamente, por la incorporación de nuevas variables en sus ecuaciones.

4. *Problemas o situaciones económicas que deben destacarse.*

En este párrafo, nos ha parecido de interés mencionar algunos de los problemas o situaciones claves que inciden en el desarrollo económico y que implican la intervención o presencia del Estado.

4.1. En primer lugar, debe mencionarse la *Inversión*, con sus dos variantes de inversión nacional e inversión extranjera.

En cuanto a esta última, sabido es que el país cuenta con un nuevo "Estatuto", de acuerdo con las disposiciones del Decreto Ley 1748. Este cuerpo legal, que dispone el nuevo texto del Decreto Ley 600, merece por el momento los siguientes comentarios:

a) Reitera algunas ideas que nos parecen importantes: la idea de "estatuto", es decir, un cuerpo más o menos orgánico y especial, con los alcances que para algunos efectos ha analizado en parte nuestra jurisprudencia; la idea del "contrato", es decir, la negociación y el acuerdo

³ "Repercusiones de las políticas relativas al medio ambiente sobre el comercio y el desarrollo, en particular de los países en desarrollo". Documento de UNCTAD, TD/100, de 10 de marzo de 1974, pág. 3.

entre el Estado que representa a la economía receptora de la inversión, y el inversionista que la aporta;

b) De manera más simple que el texto anterior, se reconoce y respalda el concepto de "seguridad" para el inversionista; no cabe duda que éste puede confiar tanto en el texto mismo del Decreto Ley como en nuestra jurisprudencia reiterada para un régimen estable que ampara su inversión;

c) Sin perjuicio de lo anterior, debe recordarse que para algunos autores las garantías como las contenidas en el Estatuto del Inversionista son insuficientes; para muchos inversionistas la solución más adecuada es la implantación de un sistema de seguros contra los riesgos del inversionista, sistema que supone una acción concertada y de carácter multi-lateral;

d) El alejamiento de la Decisión 24 no puede significar —a nuestro juicio— adoptar una posición "ingenua" frente a la inversión extranjera, ni descuidar o desestimar importantes prevenciones y objeciones que se le formulan en muchos países y a nivel internacional;

e) Finalmente, si aceptamos que el ingreso de la inversión extranjera viene precedido de un proceso de evaluación de los proyectos y de una calificación de éstos de acuerdo con criterios económicos que manejan los equipos económicos de gobierno (en este caso el Comité de Inversiones Extranjeras), nos parece razonable sugerir que dichos criterios y prioridades deben darse a conocer, deben ser públicos, ya que así como cumplen una función específica respecto del inversionista extranjero, pueden cumplir una importante función de *orientación* respecto del inversionista nacional.

En cuanto a la inversión nacional, parecería interesante agrupar las normas dispersas y muy variadas que existen —para distintos ámbitos especiales y sectoriales—, en un cuerpo más o menos orgánico que constituiría el "estatuto del inversionista nacional" (donde podrían contenerse las normas de carácter tributario, arancelario, de fomento, de crédito, etc.).

4.2. Un segundo problema digno de mencionarse es el que incide en las *exportaciones e importaciones*, tema que preferiríamos englobar bajo la idea de apertura y exposición de nuestra economía a nivel internacional. Cualquiera que sea la posición que cada cual tenga en cuanto a la política concreta (coyuntura) desarrollada por el gobierno, nos parece importante reconocer los aspectos valiosos de esta actitud de intercambio e internacionalización de la economía, así como los aspectos negativos de un aislacionismo, todo ello desde el punto de vista del desarrollo.

4.3. Enseguida, debe recordarse el problema de *transferencia tecnológica*. Creemos que este problema debe abordarse tanto a nivel nacional como internacional.

Desde el punto de vista nacional, gradualmente nuestra legislación ha ido incorporando importantes aspectos de la tecnología. Se observa,

en especial, en algunas disposiciones de la Ley de Impuesto a la Renta, en el Decreto Ley N° 825, sobre Impuesto al Valor Agregado, en el Decreto Ley N° 1.226, sobre pago diferido de derechos aduaneros para la importación de bienes de capital, en el propio Decreto Ley N° 600, etc.

Desde el punto de vista internacional, se estima fundamental concertar la acción de los países en desarrollo con miras a acelerar el proceso de transferencia de tecnología, y así, se ha sostenido, por ejemplo, que "la capacidad de los países en desarrollo para explotar el acervo mundial de conocimientos tecnológicos está severamente restringida por sus estructuras económicas y sociales, históricamente determinadas, y por las limitaciones de mecanismo de mercado para promover una transmisión más rápida de la tecnología"⁴. Parece evidente que, a estas alturas, nuestros países desean no sólo transmisión rápida sino además "calificada" de tecnología. El rol que le corresponde asumir al Estado en este punto nos parece evidente e incontrarrestable.

4.4. Ya se ha sugerido, por otra parte, otro problema de importancia: *el manejo y conservación del medio ambiente*. Nos parece que la extraordinaria complejidad y gravedad del problema apuntado, obligan a respaldar en forma clara la acción del Estado en este punto. Se trata de una acción directa, a través de normas legales y la exigencia de su cumplimiento, y por otra parte, de una acción indirecta que se ejerce en múltiples instancias. Una de ellas, cercana a nosotros, es en el ámbito universitario; las Universidades —estimuladas o presionadas por el Estado— han comenzado o deben comenzar el estudio, análisis y solución de los problemas que se plantean en esta materia (a modo de ejemplo, la política general de investigación de la Universidad de Concepción, está orientada al estudio de los problemas de contaminación ambiental y conservación de recursos naturales).

Debe subrayarse, además, que existe un importante fundamento económico para apoyar la intervención del Estado en este punto. En efecto, la legislación que se hace necesario dictar para prevenir o atenuar importantes perturbaciones ecológicas, tiene una incidencia bastante directa en los costos. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, se estimaba que "por término medio, el cumplimiento de las normas ambientales, aprobadas o pendientes de aprobación, supondría un aumento del 5% al 10% de los costos de producción y asimismo del 5% al 10% de los gastos de capital en las principales industrias".⁵

4.5. Finalmente, debemos mencionar el problema de la *planificación regional*. Nuestro país, siguiendo el mismo criterio de otras economías, ha dispuesto un sistema de planificación regional y de acción del Estado a este nivel.

Parece claro, para la mayor parte de los estudiosos de las economías regionales, que el juego espontáneo de factores y recursos a nivel regional no conduce a niveles de desarrollo ni padrones aceptables.

⁴"Transmisión de Tecnología". Documento UNCTAD, TD/106, de 10 de noviembre de 1971, pág. 4.

⁵Repercusiones de las políticas..., citado, pág. 8.

Además del sistema de planificación, el Estado chileno ha aceptado en reiteradas oportunidades la necesidad de dictar medidas directas de fomento regional. Sobre este punto, recordemos simplemente, que se gesta así un derecho económico especial y que el fundamento de esta legislación es de carácter netamente económico-social o, en algunos casos, estratégico.

4.6. Para terminar este párrafo, parecería adecuado destacar que hay a lo menos dos formas de demostrar la importancia que para el actual Gobierno tiene la intervención del Estado en el desarrollo económico: primero, que se ha formulado el denominado "Proyecto Nacional", en el que se contienen una síntesis de principios, objetivos y definiciones y en el que —naturalmente— se reserva al Estado un papel relevante; segundo, la utilización frecuente del concepto de "seguridad nacional", el que prácticamente se ha incorporado como elemento básico en nuestro léxico jurídico-económico.

5. *Conceptos jurídico-económicos de importancia.*

Como ya insinuamos nuestro desinterés por la discusión tradicional en materia de intervención del Estado, en este párrafo nos ha parecido necesario referirnos a algunos de los conceptos jurídico-económicos de importancia en la "regulación jurídica del desarrollo". Algunos han sido explicitados y otros podemos inferirlos de diversas disposiciones y textos legales.

5.1. *Seguridad.* Hemos visto ya que en el caso del inversionista extranjero se nos plantea una primera acepción de este concepto. Nos parece que aquí el concepto va ligado principalmente a la idea de "respeto" a las condiciones de la inversión, al respeto a las condiciones del "acuerdo", y quizás si en forma destacada, al respeto a la propiedad del inversionista.

Nos parece, sin embargo, que el concepto de seguridad va ligado en otros casos a la idea de "certeza", y como sostiene un autor la certeza en el derecho "significa que el individuo puede confiar en la validez de las normas de derecho".⁶

Ahora bien, esta "validez" no es solamente formal sino que, para los efectos de la idea que nos interesa desarrollar, se trata de "validez material". Es decir, caemos nuevamente al problema de normas jurídico-económicas bien formuladas. Si el legislador no toma los rasgos fundamentales de una determinada situación o hecho económico, la norma tendrá menor "validez material" y, en consecuencia, estará destinada a una pronta derogación o modificación.

Por una parte, debemos dictar normas que, por su adecuada percepción del problema económico que regulan, resulten válidas, y, por otra parte, en la expresión que utiliza un autor, deben elaborarse soluciones

⁶"The antagonism between legal security and the search for justice in the field of contracts". F. Viñes. *Recueil des Códices*. 1974, *Tomo II*, pág. 9.

de política económica *susceptibles de regulación* por normas legales y constitucionales.⁷

Finalmente, debe mencionarse como elemento de esta "seguridad" que requiere el agente económico privado, la posibilidad de "anticipar" soluciones. Como sostiene un autor, uno de los problemas que cada Estado debe resolver es el de establecer una medida mínima de estabilidad y certeza que permita anticipar o predecir resultados, si queremos que en dicha sociedad exista crédito, inversión y planificación individual.⁸

Lo expuesto no puede, sin embargo, en ningún caso significar un desconocimiento de las mutaciones económicas y de la adaptabilidad que deben poseer las normas de derecho económico.

En el párrafo siguiente se señalarán algunos ejemplos de normas legales en relación con este primer concepto.

5.2. *Fomento*. Es suficientemente conocido el hecho que el Estado ha desarrollado desde hace tiempo una labor de fomento, promoción, incentivo a ciertas actividades o sectores económicos. Naturalmente se han ido perfeccionando los mecanismos e instrumentos de fomento, y según sea el régimen que se pretende impulsar, estos incentivos han cobrado mayor o menor importancia.

Por ejemplo, en el ámbito tributario, parece claro que a partir de la dictación de la Ley N° 17.073 se inicia un proceso de derogación de franquicias. No cabe duda, sin embargo, que es el actual régimen el que ha adoptado una posición más categórica en este punto. Las muestras más claras se detectan en el Decreto Ley N° 825, con la desaparición gradual de exenciones, y en el Decreto Ley N° 824, sobre Impuesto a la Renta, con la igualación bastante más generalizada de las normas de imposición y la desaparición de regímenes sustitutivos.

Podríamos sintetizar la tónica de la actual legislación diciendo que el incentivo y la medida de fomento se otorgan cuando es estrictamente necesario, y en forma temporal. Además, probablemente podría sugerirse que estas normas generalmente van acompañadas de una cierta graduación y en el hecho, casi un imperativo de adecuación o superación para la actividad o sector favorecido.

En cuanto al fundamento doctrinario para adoptar esta posición, se ha sostenido que se debe respetar el principio de "neutralidad" de la legislación económica, es decir, que ésta —en la medida de lo posible— no deberá incidir en la asignación de recursos y toma de decisiones.⁹

5.3. *Propiedad*. El derecho de propiedad tiene, en nuestro ordenamiento jurídico, rango y garantía constitucionales, y además podemos encontrar diversas disposiciones sobre la propiedad en cada uno de los sectores económicos donde ésta presenta particularidades que el legislador interesa reconocer.

⁷"Power, Law and Economic Constitution". Ernst-Joachim MestMacker. Law and State, N° 10, pág. 122.

⁸Artículo de F. Vischer, citado, pág. 9.

⁹Puede verse el artículo de Mogens Eggert Møller; en Bulletin for International Fiscal Documentation, Octubre-1967, pág. 431.

Nos interesa, en esta parte, formular las siguientes observaciones:

a) El fundamento doctrinario del derecho de propiedad lo encontramos en principios enunciados por la Iglesia Católica¹⁰, y sirve a su vez de fundamento o apoyo al llamado "principio de subsidiaridad";¹¹

b) Los fundamentos doctrinarios de este derecho encuentran su primera aplicación en los considerandos del Acta Constitucional N° 3¹², donde se asocia este derecho al proceso de desarrollo económico y social;

c) Bajo la orientación precedente, el actual gobierno ha procedido a suprimir algunas normas especiales de la Constitución Política en materia agraria (que sin duda se estimaban atentatorias al principio de la seguridad y certeza de la norma jurídica), a enunciar un régimen o Estatuto especial en lo que concierne a la minería, las aguas, y a anticipar la dictación de una ley orgánica de expropiaciones;

d) Parece interesante sugerir que, al menos en algunos sectores, el derecho de propiedad presenta particularidades de interés, y la reglamentación especial de éste es uno de los pilares de todo un "sistema" de normas especiales para el respectivo sector;

e) Parece evidente que, en la medida en que se reglamenta y precisa el rol económico de la propiedad, el Estado interviene con un efecto positivo sobre el desarrollo económico y social.

6. Referencias adicionales a problemas de contenido y metodología.

En realidad, en este párrafo hemos querido agrupar algunas observaciones adicionales, en dos órdenes de ideas: por una parte, agregar algunos comentarios en cuanto a textos legales o jurisprudencia recaída en el tema que nos interesa; por otra parte, presentar algunas reflexiones de tipo "metodológico", ya que se refieren a técnica legislativa o detalles en la formulación o aplicación de las normas de derecho económico.

6.1. *Textos constitucionales y legales.* Desde el punto de vista constitucional, debemos recordar que:

a) Se admite la posibilidad de que el Estado detente el dominio sobre cierto tipo de bienes, pero no cabe duda que básicamente el acceso a la propiedad privada corresponde al individuo; de allí que el N° 15 del Art. 1° del Acta Constitucional N° 3 señale la obligación para el Estado de "promover el acceso de un mayor número de personas al dominio privado";

b) Las normas sobre expropiación —que, evidentemente, frente al derecho de propiedad tienen carácter excepcional— han perdido buena parte de su drasticidad e incorporan el principio de la indemnización en base al "daño patrimonial efectivamente causado";

¹⁰Entre otros textos, en el Encíclica *Mater et Magistra*.

¹¹Véase, como ejemplo, aun cuando no compartimos muchos puntos, el análisis de Héctor Riese, en *Revista de Derecho Público*, U. de Chile, N° 15, enero-junio 1974.

¹²Considerando 8° del Acta N° 3 (D. Oficial de 13 de septiembre, 1976).

c) Se incorpora como garantía constitucional la de "vivir en un medio ambiente libre de contaminación" y el deber del Estado de "velar por que este derecho no sea afectado", pudiendo incluso establecerse "restricciones específicas al ejercicio de algunos derechos o libertades para proteger el medio ambiente" (N° 18 del Art. 1° del Acta Constitucional N° 3).

Sin duda que la última garantía referida exige disposiciones legales reglamentarias, pero parece ser un avance importante su sola incorporación al texto constitucional.

Desde el punto de vista legal, tenemos disposiciones dispersas referidas a prácticamente todos los problemas y conceptos que hemos analizado precedentemente.

A título puramente ejemplar, pueden mencionarse: el Decreto Ley N° 600, en su nuevo texto (principio de la no discriminación y la invariabilidad de la tasa tributaria), disposiciones de la Ley de Reforma Agraria y en materia forestal, el Decreto Ley N° 701 (contienen normas sobre preservación de recursos naturales, sistemas de explotación de la tierra, y defensa del medio ambiente), Los Decretos Leyes Nos. 889, 1055 y 1611, con sus modificaciones (que contienen las normas sobre fomento regional y zonas francas), los Decretos Leyes Nos. 211 y 280 (sobre defensa de la libre competencia y normas para el resguardo de las actividades económicas), etc.

De los textos enunciados y otros que sería largo enumerar, puede desprenderse otra conclusión: en algunos casos deben dictarse textos legales básicos y de carácter general; en otros, se trata de meros ajustes, o detalles (en algunos casos muy significativos); un ejemplo de este tipo, que podría citarse en materia agraria, es el hecho que en virtud del Decreto Ley N° 208 se haya suprimido el requisito de ser "campesino" para postular a la asignación de tierras.

6.2. *Alcances de orden metodológico.* Las principales observaciones que deseamos formular son del siguiente tenor:

a) Por tratarse de una disciplina nueva, aún discutida o no plenamente reconocida, nos parece importante sugerir que en el estudio de temas como el propuesto para estas Jornadas, más que las interrogantes tiene importancia la forma cómo las planteamos; dicho de otro modo, nos parece especialmente delicado el plano en que se desarrolla el debate y los antecedentes que se traen a colación que las preguntas o cuestiones que aquí se formulen;

b) Desde el punto de vista de la formulación de normas legales, nos parece de vital importancia el trabajo interdisciplinario, la consideración científica y no ideológica o dogmática de los problemas, la apertura del proceso legislativo de tal manera que el particular conozca la gestación de la ley y tenga alguna instancia de expresión;

c) La consideración oportuna, completa y racional de los antecedentes de cada problema económico a regular conduce, natural y convenientemente, a la gestación de normas especiales (sistemas), por una parte, y por la otra, a un requerimiento adicional de intervención del Estado: en el ámbito de la computación e informática (es decir, la recopilación, organización y manejo y distribución de datos);

d) La observación anterior nos lleva a señalar que en el ámbito de aplicación de la ley o jurisprudencial, tiene evidente importancia y utilidad la consideración de este conjunto de normas como un "sistema", es decir, como un cuerpo de normas que respetan las exigencias de unidad y coherencia internas, y esto —naturalmente— obliga a una interpretación contextual y no puramente textual de las normas de derecho económico¹³;

e) Las normas que regulan en alguna forma el desarrollo, o los factores que en él inciden, tienen características de especial interés. Por ahora, baste mencionar los siguientes: por referirse a "procesos" y no a momentos ni situaciones estáticas, muchas veces plantean complicados problemas de vigencia; como consecuencia de la incorporación gradual o repentina de nuevos valores, nos encontramos muchas veces con cambios de orientación o alcance o contenido francamente sorprendentes, siendo uno de los más destacados la transposición desde el ámbito de lo lícito al de lo ilícito;

f) La legislación del desarrollo debe necesariamente llevar impresa, con mayor fuerza, el sello de lo positivo que el de lo negativo, o de lo punitivo, pues, como lo señala un autor, "una buena política criminal exige, siempre, que el castigo se emplee sólo allí donde otros recursos jurídicos son insuficientes para imponer una conducta correcta y satisfacer las valoraciones imperantes en el grupo social".¹⁴

7. Conclusiones.

Las conclusiones debieron irse gestando a lo largo del trabajo. Sin embargo, y a mayor abundamiento, diremos que:

Primero. El papel del Estado en la economía nacional es de vital importancia; misión delicada es la de definir con criterios racionales su campo de acción. En este punto deben desestimarse tanto intereses como prejuicios.

Segundo. El Estado debe mostrarse especialmente atento a la evolución de la realidad económica sobre la que actúa.

Tercero. Deben perfeccionarse los instrumentos y mecanismos a que recurre el Estado, así como la técnica legislativa; esto, sin perjuicio de señalar que la actual legislación tiene importantes avances, así como claros vacíos.

¹³"Lógica del raciocinio jurídico". Eduardo García Maynez. FCE. 1964, pág. 28.

¹⁴El Decreto Ley N° 280, sobre delito económico. E. Cury. Revista Chilena de Derecho, Vol. 1, Nos. 5-6, de 1974, pág. 668.