

torial Jurídica de Chile, creada por Ley N° 8.828, de 4 de septiembre de 1947.

Para dar cumplimiento a este cometido, la Editorial Jurídica designó una comisión permanente, que tendría a su cargo la preparación de esas ediciones, integrada por profesores de la Universidad de Chile. De esta manera, reedita periódicamente la colección de códigos, incorporando a su texto las modificacio-

nes que ellos han tenido en el lapso intermedio.

Al proceder así, el legislador no hizo sino dar carácter permanente a una misión que le había encomendado a la Facultad a partir desde 1934, y reconoció la bondad del método y la garantía que representaba entregar a la responsabilidad de los expertos en Derecho, la custodia de nuestras leyes fundamentales.

PROBLEMATICA INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO (*)

Licenciado MIGUEL LAMADRID HURTADO

Delegado oficial de Méjico a la Tercera Conferencia de Facultades de Derecho de América Latina.

I.—Planteamiento del problema.

Podemos afirmar con certeza que una de las preocupaciones fundamentales de nuestra etapa histórica es el desarrollo económico y social. Todos los pueblos del orbe, pero particularmente los de los países muy insuficientemente desarrollados —concepto dentro del cual encajan, en menor o mayor medida, las repúblicas latinoamericanas—, tienden en la era contemporánea a la realización de un magno esfuerzo por elevar sus niveles de vida para disfrutar de una existencia digna y del goce de las ventajas que la civilización moderna puede otorgar a los hombres para su integral desarrollo vital.

Aunque todavía no se puede hablar de una teoría del desarrollo de validez universal y científica, las ciencias sociales, y particularmente la Economía, han hecho esfuerzos muy serios para determinar el concepto mismo de desarrollo. A medida que estas investigaciones han avanzado, se ha llegado a la conclusión de que no es posible confinar el desarrollo a sus aspectos meramente económicos o materiales, sino que el concepto

mismo de desarrollo implica aspectos sociales de diversa índole que influyen y se ven influidos en y por las facetas económicas de los procesos de desarrollo.

Se ha hablado, con base en las reflexiones mencionadas, de que al lado de un desarrollo económico, existe uno social, el cual, a su vez, tiene implícitos aspectos políticos, jurídicos, educacionales, administrativos, etc.

Por ello, ha sido un acierto de la agenda de esta Conferencia haber incluido entre los problemas a estudiar la problemática institucional del desarrollo.

Simplemente como una modesta contribución al planteamiento de este apartado del temario, la presente ponencia pretende destacar algunas ideas elementales relacionadas con él, para concluir sugiriendo la adopción de algunas recomendaciones por la Conferencia.

La problemática institucional del desarrollo sugiere al autor tres puntos básicos: cuestiones políticas, aspectos jurídicos y problemas de la administración pública

(*) Trabajo presentado a la III Conferencia de Facultades de Derecho Latinoamericanas como posición oficial de la Universidad de Méjico.

A.—Cuestiones políticas.

Las estructuras políticas y el funcionamiento del régimen correspondiente son, a la vez que resultantes de las estructuras económicas, factores de influencia determinante en la configuración y operación del sistema económico. Los tratadistas del desarrollo han estado esforzándose por sacar relaciones, o al menos tendencias, entre las distintas etapas del desarrollo económico y la configuración y actividad de los regímenes políticos. Lo valioso es, indudablemente, que la realidad de operación de los sistemas estatales se ve notablemente influida por las condiciones socioeconómicas del medio donde operan; pero también es cierto, indudablemente, que las características de los regímenes políticos configuran de manera importante los procesos del desarrollo económico.

Si aceptamos que el desarrollo representa, fundamentalmente, un esfuerzo de racionalización de la vida colectiva, creemos lógico concluir con que uno de los aspectos inevitables en tal proceso es la propia racionalización de la vida política. Tal idea trae aparejadas importantes consecuencias en la concepción de la estructura y de los fines del Estado. Uno de los supuestos básicos del desarrollo es un aparato estatal eficaz y estable que coordine el esfuerzo de la colectividad en pos de este objetivo. Sobre todo, creemos que en los países insuficientemente desarrollados es imposible que el Estado permanezca impasible ante problemas conectados con la evolución integral del país; todo lo contrario, el Estado debe convertirse en activo promotor de una efectiva política de desarrollo.

No debemos olvidar en ningún momento que las tareas del desarrollo constituyen una empresa de dimensión colectiva. Por eso, además de por lineamientos de filosofía política, debe aceptarse que el Estado en sus tareas de promoción, coordinación y regulación del desarrollo económico y social, debe contar más que nunca con la adhesión y participación de los grandes sectores de la población. Un aparato político alejado de la voluntad popular no es eficaz

para promover un desarrollo integral. En este aspecto, es de la mayor importancia la revitalización de los mecanismos que sirvan de conducto ágil y eficaz a la dinámica de las ideas colectivas y que, a la vez, promuevan al máximo la cooperación social con las tareas de los poderes públicos en el proceso de desarrollo.

La empresa del desarrollo exige una revisión de los métodos tradicionales de gobierno. Dentro de las perspectivas que tal problema ofrece, las funciones clásicas de los poderes del Estado deben adaptarse a las necesidades actuales. Los estudiosos de la Ciencia Política y del Derecho Público prestarían un gran servicio en estos puntos si ofrecieran conclusiones respecto a esta necesaria revisión. Se requiere ahora replantear las cuestiones relativas al papel de las Asambleas representativas en los campos de la política económica y social, dilucidar y sistematizar el papel del Ejecutivo en la regencia económica, y hacer participar al Poder Judicial en el control de la juridicidad de la actividad gubernamental en el campo económico, sin que por esto se afecte su eficacia.

Problema de especial interés es el de la estabilidad y eficacia de los sistemas políticos; mientras no se encuentren mecanismos que aseguren estas condiciones seguramente la tarea del desarrollo será punto menos que imposible. Lo grave y difícil, hay que reconocer, es que la inestabilidad o la ineficacia —que frecuentemente van unidas— son a su vez subproductos de las tensiones sociales que provoca el subdesarrollo económico o el desarrollo mismo. Sin embargo, no es imposible intentar establecer mecanismos políticos que, por lo menos, contribuyan a resolver el problema.

Se ha dicho, y con razón, que los problemas económicos y sociales de los países latinoamericanos necesitan para su solución importantes reformas de estructura. En este punto hay que tener siempre en cuenta que lo fundamental no son las técnicas empleadas para llevarlas a cabo; lo determinante son las decisiones políticas de efectuarlas, y el poder de ponerlas en práctica.

Los aspectos anteriores, tan somera-

mente apuntados, deben ser objeto de meditación, estudio y discusión en las aulas universitarias.

B.—Aspectos jurídicos.

El marco institucional configurado por el orden jurídico positivo de cada país es de importancia determinante para el proceso de desarrollo económico y social. No hay que olvidar que si bien es cierto que los hechos económicos son una innegable y constante fuente material del Derecho, éste enmarca dentro de moldes institucionales la dinámica del fenómeno económico. Un marco jurídico idóneo da fluidez y estímulo al progreso material y social; un régimen anacrónico o inadecuado de normas jurídicas establece rigideces y obstáculos al proceso de desarrollo.

Cada día se notan con mayor persistencia los síntomas de la afirmación de una disciplina jurídica sui generis: El Derecho Económico. Este parece estar integrado por las normas jurídicas que regulan la actividad económica, en sus diversas facetas de estructura, producción, distribución, consumo. Por una parte, encontramos las normas jurídicas reguladoras de la actividad de los particulares en los procesos económicos, cuya expresión típica sería el derecho mercantil o comercial, y sus disciplinas derivadas, que integran lo que podríamos calificar de Derecho Económico Privado. Vemos, por la otra, un conjunto de regulaciones jurídicas que norman las atribuciones y la actividad del Estado en este campo, al cual podemos llamar Derecho Económico Público. Ambas disciplinas, naturalmente, se interpenetran continuamente.

No siempre las normas positivas regulan adecuadamente las actividades de contenido económico. Muchas de ellas, dictadas con la mejor intención, se convierten a veces en causas generadoras de graves problemas; otras, son imponentes para provocar los efectos deseados, por ser inadecuadas al medio en que operan. En este aspecto, como en otros muchos, se hace ineludible la colaboración de los juristas con los demás especialistas de las técnicas sociales; la

colaboración interdisciplinaria entre los peritos en las ciencias humanas es una exigencia de un proceso racional de desarrollo. Esto también es válido en el sentido de que nunca debe perderse de vista la lógica necesidad de la intervención de los juristas en la elaboración de las medidas legislativas, no sólo para imprimir a éstas las notas elementales de toda norma jurídica —que frecuentemente se desconocen por otros especialistas en ciencias sociales— sino, y principalmente, para cuidar que las medidas coercitivas del poder público guarden el respeto debido a los valores jurídicos que prevalecen en la comunidad.

En el campo de lo que podría llamarse Derecho Económico Privado parece que los aspectos que merecen una acentuada atención son los siguientes:

a) **Estructura jurídica de la empresa:** en este apartado conviene examinar, en cada país, si la legislación que regula la organización y funcionamiento de las empresas, constituye un estímulo o un factor de desaliento para la promoción y desarrollo de las unidades económicas.

b) **Regulación de las operaciones mercantiles:** un proceso acelerado de desarrollo requiere de agilidad y fluidez, y al mismo tiempo de seguridad, en el tráfico mercantil, sobre todo en lo relativo a operaciones y documentos.

c) **Régimen jurídico de la propiedad inmueble:** en su aspecto agrario, la propiedad debe ser regulada en tal forma que se desaliente su concentración y su improductividad; en el aspecto urbano, deben crearse instituciones que favorezcan la solución del problema de la vivienda y que obstaculicen la excesiva inversión en bienes raíces con fines de amortización o especulación.

d) **Régimen jurídico de las relaciones de trabajo:** bajo el signo de la justicia y de la equidad deben regularse cuidadosa y prudentemente las relaciones obrero-patronales, sin descuidar regímenes de incentivos a la productividad, a la ocupación y a la capacitación de la

mano de obra. Otro aspecto que no debe descuidarse es la movilidad necesaria de la fuerza de trabajo.

e) **Régimen jurídico de las actividades financieras:** debe propiciarse un sistema financiero que cumpla eficazmente con la función de captar en forma adecuada el ahorro del público y con la de canalizarlo a las actividades que generan un mayor desarrollo económico y social.

Como puntos de relevancia dentro de las materias que parecen corresponder al Derecho Económico Público, podemos enunciar los siguientes:

a) **Regulación racional de la estructura de la Administración Pública:** aparte de los problemas meramente políticos, técnicos o económicos de la Administración Pública, es indispensable su adecuada y racional regulación jurídica, con el fin de dotar a las dependencias gubernamentales de un estatuto coherente y preciso sobre sus competencias. De particular interés para el proceso del desarrollo es el establecimiento de mecanismos de planificación y coordinación institucionalizados dentro de un claro marco jurídico. En las repúblicas federales se impone la coordinación y deslinde de facultades en materia de fomento económico y social entre los gobiernos centrales y estatales.

b) **Estatuto jurídico de un sistema fiscal moderno:** una de las grandes necesidades institucionales de los países latinoamericanos es el establecimiento y perfeccionamiento constante de sistemas fiscales que constituyan un factor poderoso de aliento al desarrollo económico y social y un instrumento de redistribución del ingreso nacional. Para ello, el Derecho Fiscal, al mismo tiempo que conserve dentro de cauces justos y equitativos la obligación tributaria, deberá preocuparse por dotar de suficientes recursos al Poder Público, para la indispensable inversión en obras de infraestructura económica y social, al mismo tiempo que cuiden el estímulo a las inversiones más productivas y dinámicas que aceleren el desarrollo, y el reencauzamiento de recursos mal empleados en

consumos suntuarios superfluos hacia una efectiva promoción del mismo.

c) **Regímenes de seguridad social:** no sólo los aspectos sociales del desarrollo, sino las facetas meramente económicas del mismo, hacen aconsejable el establecimiento y desarrollo de sistemas de seguridad social que se extiendan con la mayor rapidez que permitan los recursos de cada país.

d) **Regulación de la organización y funcionamiento de los servicios públicos:** toda comunidad moderna requiere de la existencia y funcionamiento eficaz de una serie de servicios públicos, tales como los educativos, los sanitarios y asistenciales, los transportes, el suministro de productos energéticos, etc. Los problemas relativos son complejos y de la más variada naturaleza, pero un factor de indiscutible importancia es su regulación legal.

e) **Certidumbre y seguridad jurídicas en la intervención del Estado en la vida económica:** el deslinde lo más preciso posible de las responsabilidades y facultades del Estado en la vida económica de la comunidad es un requisito indispensable del funcionamiento dinámico y cierto del desarrollo económico.

f) **Limitación del poder económico:** una legislación antimonopolística racional es útil instrumento para limitar las excesivas y peligrosas concentraciones económicas que no sólo pueden deformar el desarrollo económico sano de una colectividad, sino que se pueden erigir en factores de perturbación del clima social y político.

g) **Reglamentación de los organismos autónomos o descentralizados:** en los países en donde el llamado sector parastatal tiene una importancia decisiva en la vida económica, su regulación jurídica, sobre todo en los aspectos de control y coordinación, es de la mayor utilidad.

h) **Mecanismos legales de control y vigilancia de la explotación de los recursos naturales:** el Estado tiene la ineludible responsabilidad de vigilar, en todo caso

controlar, la racional y prudente explotación de los recursos naturales del país, sean éstos abundantes o exigüos.

Existen otras materias que son reguladas, normalmente, por estatutos cuyas normas son de derecho privado y público. Tal es el caso, para sólo citar un ejemplo, de la participación del capital extranjero en el desarrollo del país, cuestión permanentemente debatida que, además de requerir soluciones políticas adecuadas, incuestionablemente necesita un marco jurídico para lograr la realización eficaz de la política adecuada.

Los puntos antes mencionados de manera sumaria son susceptibles de multiplicarse, y su importancia varía de país a país. Sin embargo, parece necesario estudiarlos con mayor detenimiento, por lo que es de recomendarse que los juristas establezcan contactos permanentes con los diversos sectores de la vida económica de su país y del continente latinoamericano para procurar que el marco jurídico del desarrollo sea el más adecuado para promover el progreso económico y social. El estudio de este problema no puede quedarse restringido al panorama puramente nacional, ya que parece apuntarse cada día con mayor firmeza la tendencia a la formación de un mercado común latinoamericano, por lo que los problemas relativos se irán generalizando progresivamente. Se impone ahora que los juristas latinoamericanos, en colaboración con los especialistas en ciencias políticas y sociales, y en especial con los economistas, aborden sistemáticamente el problema de nuestro desarrollo integral.

C.—Problemas de la Administración Pública.

La estructura del aparato administrativo, sus mecanismos y funcionamiento, son piezas fundamentales del proceso de desarrollo. Por ello, la Administración Pública en todos sus aspectos y en especial en aquellos que integran lo que se se ha dado en llamar la "administración para el desarrollo", debe ser objeto de estudio superior.

Una de las cuestiones cuya necesidad se afirma cada día con mayor fuerza

es la de planeación o programación del desarrollo económico-social. La planeación como método contemporáneo de la política económica, ha estado tomando carta de naturalización en todos los países, independientemente de las diferencias de sistemas políticos y económicos. Esto acarrea problemas de variada naturaleza; entre ellos, destaca singularmente la serie de ajustes administrativos, como, y principalmente, en las etapas de su ejecución y supervisión.

En primer lugar, hay que observar que la mayoría de los países latinoamericanos se ha estado preocupando desde hace tiempo, y sobre todo a partir del Acta de Bogotá y de la Carta de Punta del Este, por estructurar organismos de planeación a un alto nivel de las oficinas administrativas. Estos órganos pretenden elaborar planes de desarrollo económico y social para concretar el esfuerzo colectivo en estos renglones, y procurar el más alto de los rendimientos en la utilización de los recursos productivos. Sin embargo, parece que el esquema tradicional de la administración pública latinoamericana aún no se adapta a los requerimientos que plantea el resto de un desarrollo rápido y planeado. Influyen en este fenómeno varios problemas; desde la falta de personal calificado —sobre todo a niveles intermedios— hasta tensiones de tipo político que hacen temer la concentración de las atribuciones de política económica en un solo organismo administrativo, a cargo fundamentalmente de técnicos, que no siempre militan en los grupos políticos organizados.

Sin embargo, no podemos aceptar la subsistencia de instituciones y mecanismos que obstaculizan seriamente la sistematización racional del aparato administrativo. La dispersión incoherente de atribuciones de política económica en órganos que no actúan coordinadamente propician acciones contradictorias y despilfarros considerables, fallas que no son permisibles a países de recursos marcadamente escasos, cuya gestión debe obtener de ellos el más alto y acelerado rendimiento.

Y si estos fenómenos se observan en la propia administración central, el pro-

blema se agrava en lo relativo a organismos descentralizados o autónomos y en la administración pública de las entidades locales y municipales; en estos sectores ni siquiera existe un mecanismo formal de coordinación y supervisión. A nuestro modo de ver, urgen estatutos jurídicos que proporcionen este marco formal, seguidos, naturalmente, de la labor técnica de planeación, control y coordinación.

Los problemas del desarrollo hacen más que nunca imperiosa la necesidad de institucionalizar y alentar la formación de una auténtica carrera del servicio civil. Las labores de la administración pública moderna no permiten ya la selección indiscriminada del personal, o los métodos de reclutamiento basados simplemente en consideraciones políticas. En este campo la labor de las escuelas universitarias y técnicas ofrece sugerentes perspectivas; en la medida en que sean capaces de formar especialistas en las diversas ramas que necesita la administración pública, con suficiente responsabilidad y conciencia de su papel en los procesos de desarrollo, los medios gubernamentales estarán más anuentes al establecimiento de un verdadero servicio civil.

II.—Misión de las Facultades de Derecho y de las Escuelas de Ciencias Políticas, Económicas y Sociales en la problemática institucional del desarrollo.

En general, no podemos estar plenamente satisfechos de la actitud de los centros de estudios superiores en la problemática institucional del desarrollo. Nos corresponde ahora plantearnos con toda seriedad y urgencia la responsabilidad de afrontar el problema en todas sus dimensiones.

En primer lugar, creo que deben revisarse constantemente los planes y métodos de enseñanza de los institutos de cultura superior para determinar si las cuestiones que ofrece la problemática del desarrollo están tratándose desde el punto de vista cultural y académico con la importancia que merecen.

Creo también que estas cuestiones tan vastas y complejas no pueden ser

abordadas aisladamente en las distintas Facultades y Escuelas del ámbito universitario. Una colaboración permanente entre los distintos centros de enseñanza de las ciencias sociales, políticas, jurídicas y económicas daría seguramente excelentes resultados para el tratamiento integral de los problemas institucionales del desarrollo. La celebración de cursos patrocinados por varias Facultades y Escuelas podría ser un ejemplo de esta colaboración, así como investigaciones conjuntas, conferencias, mesas redondas, etc.

Esta colaboración es deseable que no se establezca sólo en el plano nacional, sino a niveles regionales latinoamericanos. La consideración de estos problemas en esta Conferencia puede ser el primer paso en esta cooperación.

La consideración de los temas que implica la problemática institucional del desarrollo hace aconsejable también que se logren contactos institucionales entre los centros de enseñanza universitaria y los sectores gubernamentales apropiados, así como también con las organizaciones del sector privado de la economía.

Deben propiciarse en los seminarios los estudios de este tipo de temas, así como en los Institutos de Derecho, de Economía, de Ciencias Sociales y Políticas, dentro de planes coordinados por las autoridades correspondientes.

La misión de las universidades y de los institutos culturales es mantenerse siempre a la altura de los tiempos y de sus temas fundamentales. Debemos, en consecuencia, dentro de nuestra perspectiva académica y cultural, cooperar con la comunidad a resolver las cuestiones que provoca el ansia de los pueblos por desarrollar el aprovechamiento racional de sus recursos para alcanzar sistemas de convivencia justos en donde florezca la dignidad y la libertad de los hombres.

Con base en las anteriores consideraciones, sugerimos a la Tercera Conferencia de Facultades de Derecho (Ciencias Políticas y Sociales) Latinoamericanas la adopción de las siguientes:

Recomendaciones

1.—Las Facultades de Derecho (Ciencias Políticas y Sociales Latinoamericanas) deben preocuparse especialmente por el estudio e investigación de la problemática del desarrollo económico y social, con particular referencia al propio país y a las repúblicas latinoamericanas.

2.—Deben establecerse mecanismos de colaboración permanente entre los institutos de cultura superior especia-

lizados en ciencias sociales, políticas, jurídicas y económicas, para abordar integralmente los problemas institucionales del desarrollo, tanto a nivel nacional, como latinoamericano.

3.—Conviene que las escuelas universitarias, en sus labores de estudio e investigaciones de los problemas del desarrollo económico y social, mantengan comunicación constante con los organismos gubernamentales que correspondan y con los sectores organizados de la economía privada.

EL DERECHO PUBLICO ANTE LA PROBLEMATICA INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO (*)

por HUGO OLGUIN JUAREZ

Ayudante de Derecho Administrativo del Seminario de Derecho Público de la U. de C.

1.—**Planteamiento.**—Los juristas no pueden sustraerse a los problemas que plantean las relaciones sociales y frente a estos hechos deben tomar posiciones y necesariamente plantearse la interrogante de cuál es su cometido en la hora presente.

En el plano de lo público se verifica actualmente la extraña paradoja integración-desintegración, esto es, que por una parte los Estados tratan de relacionarse en forma más integral con otros Estados formando bloques regionales o continentales o, simplemente, ideológicos, y por otra parte el gobierno centralizado de los Estados mismos va enajenando su competencia y sus potestades en organismos personificados y con autonomía.

Este fenómeno integración en el plano internacional-desintegración de los órganos públicos en lo interno, tiene una causa común: el mejor aprovechamiento de los recursos económicos.

La segunda interrogante que debe plantearse el jurista versa sobre la causa primordial que genera este estado de cosas y la respuesta es simple y directa:

hay desigualdad en el nivel de vida de los pueblos que se traduce en un desnivel del desarrollo económico de los Estados.

Los técnicos en Economía opinan que la diferencia entre un país desarrollado económicamente y un país subdesarrollado radica en la diferencia de ingresos per cápita, esto es, en la división del ingreso nacional bruto por el número de habitantes de cada país (1).

Sin embargo, este concepto merece a nuestro juicio, dos clases de crítica: en primer término, no es fácil la distinción entre país desarrollado y país subdesarrollado sobre la base del ingreso per cápita porque el desarrollo de un país no depende en forma integral de un ingreso dividido por habitante, sino que deben considerarse, además, otros valores sociales. En segundo término, el concepto de desarrollo es relativo, puesto

(*) Sobre la base del trabajo presentado a la III Conferencia de Facultades de Derecho Latinoamericano. Santiago, 1963.

(1) Baltra Cortés, Alberto: "Crecimiento Económico de América Latina", Ed. del Pacífico 1959, Santiago de Chile, pag. 11.