

El régimen económico en una Constitución: ¿solución o fuente de conflictos?

Alberto Rebaza Torres

Abogado. Profesor Adjunto de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador del Área de Instituciones Democráticas del Instituto Libertad y Democracia (ILD)*.

En las últimas décadas, uno de los temas más polémicos del Derecho Constitucional es el del régimen económico. Probablemente, esto sea consecuencia de la pugna entre los representantes de las diversas corrientes ideológicas por plasmar sus principios económicos en el texto constitucional. No es por lo tanto difícil presenciar denodados esfuerzos y encarnizadas discusiones entre unos y otros por consagrar, dependiendo de cada caso, la economía de mercado⁽¹⁾, la economía social de mercado, la economía socialista (con una mayor o menor participación estatal), etc.

Sin embargo, poco o nada se ha discutido sobre un punto previo que consideramos crucial. ¿Es realmente necesario que una Constitución incluya un régimen económico? Evidentemente, la clase política ha dado por sentada una respuesta en sentido afirmativo.

El presente artículo pone justamente en duda la conveniencia de consagrar a nivel constitucional un régimen económico, sea cual fuere su tendencia. En su lugar, se propone un marco constitucional que regule la actuación del Estado sobre la base de la participación, en igualdad de condiciones, de los diferentes grupos de interés que conforman la sociedad.

1. ¿PARA QUÉ UN RÉGIMEN ECONÓMICO A NIVEL CONSTITUCIONAL?

Mayor estabilidad política y económica, reglas de juego claras, y políticas de desarrollo a largo plazo,

se sostiene, son algunos de los frutos que se obtiene de una Constitución que incluye en su texto un capítulo referido al régimen económico. Estos frutos son los que, precisamente, nosotros ponemos en duda por las razones que pasamos a detallar.

1.1 ¿Cuál régimen económico?

Es sencillo suponer y comprobar que quienes defienden la inclusión de un régimen económico en la Constitución, lo hacen con el expreso o tácito convencimiento de que dicho régimen corresponderá a sus creencias ideológicas en materia económica.

Así, quienes siguen la Doctrina Social de la Iglesia (DSI), por ejemplo, estarán satisfechos en la medida que se consagre la economía social de mercado. Por el contrario, se mostrarán inconformes si el resultado es una economía de mercado o una socialista. Más aun, es probable que ante la alternativa de: (i) consagrar un modelo distinto al de economía social de mercado o (ii) que la Constitución no se pronuncie en materia económica; nuestros imaginarios seguidores de la DSI optarán por lo segundo. Es de esperar similar comportamiento entre quienes creen en otras corrientes ideológicas.

Por lo tanto, el establecimiento de cualquier régimen económico en una Constitución producirá, inmediatamente, la oposición de todos aquellos que no compartan el contenido del mismo. Se habrá creado un primer elemento de inestabilidad e insatisfacción.

* Las opiniones vertidas en este artículo no involucran a ninguna de las instituciones a las que pertenece el autor.

(1) Debe señalarse, sin embargo, que la doctrina liberal rechaza la consagración a nivel constitucional de cualquier modelo económico, incluso el de economía de mercado.

1.2 La aplicación del régimen económico por los sucesivos gobiernos.

La cuestión de la estabilidad política y económica es aun más compleja y suele agravarse con los sucesivos gobiernos elegidos luego de la promulgación de una Constitución, los que eventualmente pueden abrazar una doctrina económica diametralmente opuesta a la contenida en la Constitución.

¿Qué podría suceder en un escenario como el descrito?

La primera posibilidad es que las medidas económicas que adopte el gobierno sean suspendidas o derogadas por medio de acciones de control constitucional. En efecto, si tales medidas contradicen el modelo acogido por la Constitución, ellas devienen en inconstitucionales.

Una segunda posibilidad es que las medidas económicas referidas no lleguen a ser derogadas (o, en todo caso, que se deroguen pero con gran retraso) como consecuencia de la probable mayoría parlamentaria que tenga el gobernante de turno o de los complicados y largos procedimientos de control constitucional existentes.

En cualquiera de las dos posibilidades estamos frente a situaciones conflictivas, puesto que al siempre espinoso debate económico, se le ha agregado elementos y cuestiones de orden jurídico-constitucional que terminan por polarizar a los distintos grupos políticos. En efecto, a los ya conocidos adjetivos que suele utilizar la oposición (cualquiera que sea su tendencia) para calificar las medidas del gobierno (sea éste también cual fuere), tales como "inadecuadas", "erradas", "contrarias al pueblo", "poco técnicas", "hambreadoras", etc., se agregará los de "inconstitucionales", "ilegales", etc. El debate económico se habrá trasladado al ámbito constitucional.

Es de esperarse que el enfrentamiento entre gobierno y oposición sea muy duro. La oposición sensibilizará a la opinión pública con respecto al incumplimiento del mandato constitucional. Por su lado, el Gobierno sostendrá tener legitimidad puesto que fue elegido precisamente para poner en práctica el programa económico que ofreció durante la campaña electoral (aunque sabemos que esto no siempre ocurre así) y, en consecuencia, cuenta con la legitimidad de su elección para así proceder.

Como señalamos más arriba, el asunto no es grave por la discrepancia en materia económica que pueda existir. De hecho, sería iluso pensar que sobre ello cabe el consenso. La preocupación proviene de la grieta jurídica que se producirá como consecuencia del incumplimiento constitucional. Por más convenientes que sean las medidas económicas que pretenda aplicar

un nuevo gobierno, al Derecho le repugna la violación de normas legales, en este caso constitucionales. Además, si un gobierno incumple una parte de la Constitución, ¿por qué no habría de incumplirse el resto?

El problema es excesivamente delicado, debido, fundamentalmente a que el defecto es congénito. Una Constitución no debe pronunciarse en materia económica. En efecto, con la aprobación de un régimen económico en una Constitución se crean problemas imposibles de resolver, tales como: ¿cuál es la autonomía de cada gobierno en materia económica?, ¿no es acaso un régimen económico (repetimos e insistimos, de cualquier tendencia) producto de una victoria electoral, como lo es la elección del nuevo gobierno?

Es evidente que la modificación constitucional puede aparecer, a primera vista, como una salida al entrapamiento descrito. Sin embargo, ello significaría realmente que la vigencia de determinados artículos constitucionales esté llamada a ser igual al periodo que dura un gobierno. Entonces, ¿para qué colocar a nivel constitucional un tema tan contingente que puede ser abordado de distinta manera en cada periodo gubernamental?

“Una Constitución no debe pronunciarse en materia económica. En efecto, con la aprobación de un régimen económico en la Constitución se crean problemas imposibles de resolver...”

Evidentemente, siempre podrá aparecer la posición "pragmática" que subestime las objeciones arriba formuladas, sugiriendo que se establezca un modelo económico lo suficientemente general como para que puedan sucederse gobiernos de distinta concepción económica. De ser éste el caso, que de alguna manera se asemeja a la Constitución de 1979, cabría preguntarse, ¿para qué sirve un régimen económico que permita cualquier tipo de modelo económico?, ¿no sería mejor ahorrar discusiones, malentendidos, papel y tinta?

2. LA BÚSQUEDA DEL INTERÉS SOCIAL.

La consagración constitucional de un régimen económico ha tenido por objeto generalmente permitir

o autorizar al Estado a subsanar las diferencias económicas existentes entre las personas que integran un país. Es así como se abrió las puertas a distintas formas de actuación pública, sea a través de subsidios, apoyo directo a determinados sectores de la población, prestación de servicios públicos, promoción y/o protección de determinadas actividades económicas, actuación empresarial del Estado, etc⁽²⁾.

Todos estos tipos de intervención estatal siempre estuvieron y están sustentados en el "interés social", frase mágica que por su ambigüedad y generalidad ha venido siendo interpretada según el creer y parecer del gobierno de turno.

Sin embargo, la intervención estatal no responde necesariamente a un auténtico interés social⁽³⁾, sino al de determinados grupos que han logrado hacer pasar su propio interés como el de toda la sociedad con el objeto de beneficiarse del poder redistributivo del Estado. Ahora bien, los grupos de interés pueden actuar de manera totalmente clandestina como también de manera pública, pero siempre con la misma estrategia: que sus intereses particulares sean equiparados o asimilados al interés de la sociedad.

Dos ejemplos.

El Colegio de Químicos Farmacéuticos sostenía que la propiedad de las farmacias sólo debería estar en manos de químicos farmacéuticos. De lo contrario, advertían, se pondría en riesgo la salud de la población, que es de interés social. Así lograron tener la exclusividad de dichos establecimientos por más de cincuenta años, pues lograron asimilar su interés al de la sociedad⁽⁴⁾.

La Federación Nacional Agraria viene presionando por la implantación de medidas que protejan a los productos agrícolas nacionales de los importados. Esto, alegan, es de interés social.

Sin embargo, el interés social no es tan fácil de determinar. En efecto, siempre que el Estado beneficia o concede un privilegio a un sector, estará castigando o perjudicando a otro. Como dijo Milton Friedman: "no hay almuerzo gratis".

Volvamos a los ejemplos. El Estado, cuando reconoce solamente a los químicos farmacéuticos como propietarios de farmacias, está excluyendo del mercado a una gran cantidad de empresarios que estarían dispuestos a entrar en el lucrativo negocio de la venta de medicamentos. Esto reduce la competencia, por lo tanto la oferta y con ello sus beneficios, es decir, la disminución del precio y un mejor servicio a los clientes. En consecuencia, se perjudica a los potenciales interesados en el negocio y al sector de los consumidores de medicamentos que, en definitiva, somos todos.

En el caso de la protección a los productos agrícolas se perjudica, entre otros sectores, a los obreros de las ciudades pues tendrán que comprar, por ejemplo, arroz nacional a un precio mayor que el que hubiesen tenido que pagar por el importado.

Entonces, ¿cuál es el interés social?, ¿el de los QF o el de los consumidores?, ¿el de los campesinos o el de los obreros que compran los productos agrícolas?⁽⁵⁾.

Lo anterior demuestra que los intereses de los distintos sectores de la sociedad no son necesariamente similares, sino por el contrario suelen ser distintos y contrarios. Es por ello que resulta siendo vago, arbitrario y demagógico referirse al interés social como el objetivo que se pretende satisfacer con la actuación estatal.

El tema del interés social no sólo se pone de manifiesto cuando se trata de políticas económicas. Es también determinante cuando se trata de la ejecución de obras públicas con un presupuesto reducido.

Pongamos otro ejemplo. Imaginemos que existe una partida presupuestal limitada para construir o reparar carreteras en el país. Evidentemente, dicha partida resultará insuficiente para satisfacer todas las necesidades en un corto plazo. Pues bien, habrá que preguntarse entonces por dónde se comienza. En este caso, será también fácil advertir la aparición de grupos de interés (en este caso geográficos) que tratarán de convencer a la opinión pública y, esencialmente, a la administración sobre la necesidad de incluir a su loca-

(2) Si bien la Constitución de los Estados Unidos no cuenta con un régimen económico, durante el presente siglo distintos gobiernos, sobre todo demócratas, han desarrollado políticas redistributivas. Esto es conocido como el *Welfare State* o Estado benefactor. Aunque debe repararse en que tales actividades pueden ser desarrolladas sin necesidad de que sean autorizadas en un régimen económico a nivel constitucional.

(3) Adicionalmente, debemos señalar que en sí mismo, el interés social no es otra cosa que el interés de todos los que conformamos una sociedad, aunque su utilización tenga por objeto trasladarnos a conceptos de justicia redistributiva o morales.

(4) Este privilegio fue acertadamente eliminado sobre la base de que lo que pone en riesgo la salud no es la titularidad (propiedad) de una farmacia sino la venta de medicamentos por personas sin la debida capacitación. Por tanto, si bien la propiedad puede estar en manos de cualquier persona, la venta de medicamentos sí debe ser efectuada por profesionales en la materia.

(5) Ahora bien, puede ser que se opte por un sistema de subsidios a los productos agrícolas, en cuyo caso habría un tercer grupo que podría ser perjudicado y es el de los contribuyentes, quienes son en definitiva los que financian el subsidio.

lidad dentro del programa de reparación y construcción de carreteras. Como el presupuesto es limitado, la inclusión de una zona geográfica significa la salida de otra. Por eso cada localidad intentará demostrar que su causa es de "interés social". Así, los de la selva sostendrán que viven en la región más olvidada del país, los de la sierra señalarán que viven en la zona más pobre, los de la costa norte dirán que aún no se recuperan de los estragos del fenómeno del Niño, etc. y, por lo tanto, cada uno de ellos reclamará la primera prioridad. Si bien es cierto que todos los argumentos son atendibles, y en eso radica la dificultad de descifrar en qué consiste el interés social, el ejemplo sólo tiene por objeto graficar la existencia de intereses contrapuestos en la sociedad y la carrera de los diferentes grupos (legítima por cierto) por conseguir que el "interés social" sea asimilado con el suyo de manera tal que se produzca la actuación estatal en su beneficio.



La intervención estatal, por lo tanto, suele estar guiada por la victoria de uno o más grupos de interés sobre el resto, debido a lo cual, los esfuerzos legislativos deben concentrarse en establecer un marco legal que permita una competencia entre dichos grupos en igualdad de condiciones.

3. EL INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO Y LA ESCUELA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA.

Desde finales de los años sesenta y sobre todo en los Estados Unidos, el Derecho viene siendo objeto de estudio por parte de la Economía. Así, se inició el

Análisis Económico del Derecho, el mismo que viene siendo aplicado a diferentes áreas tales como los contratos y la responsabilidad extra-contractual (Ronald Coase, Guido Calabresi), la propiedad (Harold Demsetz, Richard Epstein), la familia (Gary Becker), el sistema político y la actuación estatal (James Buchanan, Gordon Tullock), etc.

Esta última aplicación es conocida como la Escuela de la Elección Pública (en inglés, *Public Choice*) y tiene por objeto explicar los complejos elementos que se presentan en los procesos de elaboración de normas por parte de la administración pública, entendida ésta de la manera más general.

La premisa sobre la cual se parte, y a esto se refiere el individualismo metodológico, es que las personas (que son en definitiva el componente último de la sociedad) tienden a maximizar sus beneficios tanto en el mercado como en el sistema político. Para ello se integrarán una y mil veces en diferentes grupos que compartan los mismos intereses de manera tal que puedan luchar conjuntamente para lograr su objetivo.

Así, la sociedad está dividida en miles de grupos de interés, los mismos que se agrupan, separan, unen y enfrentan dependiendo de su conveniencia en cada caso. A su vez, cada persona puede pertenecer a diferentes grupos de interés (Pedro pertenece al grupo de interés de: los campesinos, los costeños, los padres de familia, los consumidores de llantas para camiones y los fanáticos de música salsa), y en caso de que existan intereses contrapuestos, optará por aquel que le ofrezca mayores beneficios.

Ahora bien, habrá grupos de interés que integran bajo su seno a otros. Una rápida relación de grupos de interés podría ser la de campesinos, obreros y empresarios. Sin embargo, cada uno de dichos grupos puede dividirse en grupos adversos entre sí, por ejemplo, los campesinos de la costa y de la sierra (si se trata de conseguir fuentes limitadas de crédito agrícola) o los empresarios importadores, exportadores o productores para el mercado local.

Sin embargo, los grupos de interés son mucho más variados. Los jubilados (la elección de congresistas gracias a su voto revela el poder que posee), los estudiantes universitarios, los directores de cine, las víctimas del terrorismo, los mineros, los pescadores, los ambulantes, las comunidades campesinas, los grupos intelectuales, los vendedores mayoristas y minoristas de abarrotes, los abogados, los periodistas, etc.

El poder de los grupos de interés responde a diversos elementos tales como el número de integrantes que posee, su capacidad económica, su capacidad de influenciar en la opinión pública, etc.

Sin embargo, los grupos de interés tienen al frente a dos sectores específicos: los políticos y los

burócratas. Ellos también buscan maximizar sus beneficios. Así como en el mercado los productores buscan ganar dinero, en el campo político los dirigentes partidarios o gobernantes persiguen ganar votos. Por lo tanto, evitarán tomar medidas que los enfrenten con el electorado y, por el contrario, intentarán satisfacer los requerimientos de los grupos de interés, de manera tal que le aseguren su elección o reelección.

Entre electores y políticos encontramos al tercer sector que es la burocracia y que, evidentemente, cuenta con sus propios intereses: mayor presupuesto, mayores facultades de control, etc.

De todo lo anterior se concluye que la regulación estatal estará marcadamente influenciada por la actuación de los grupos de interés y, como ya se dijo, fundamentalmente de aquel o aquellos que logre(n) persuadir que su propio interés es el de toda la sociedad.

El panorama descrito anteriormente no es necesariamente malo ni dañino. Su peligro radica más bien en que puede terminar siendo extremadamente injusto e ineficiente si no se cuenta con mecanismos que permitan a todos los grupos de interés competir en igualdad de condiciones con reglas preestablecidas. En la medida que todos los grupos de interés puedan dar a conocer sus puntos de vista y argumentos, la clase política y la burocracia tendrán mayor información, de manera tal que mejorarán sustancialmente la calidad de sus decisiones. En todo caso, las autoridades se verán obligadas a sustentar adecuadamente dichas decisiones, con lo cual se eliminará los favoritismos y privilegios que una actuación cerrada del aparato público permite. De esta manera se logra indirectamente la revalorización del análisis técnico (análisis costo-beneficio) por encima del político.

Otro ejemplo. No hace mucho, el Perú vivió la experiencia de contar con una industria automotriz protegida por el Estado. Aparentemente, la protección estatal satisfizo a todos. Los propietarios de las empresas automotrices se beneficiaron de un mercado cautivo, los obreros aseguraron sus puestos de trabajo y el Estado se beneficiaba de los impuestos que cobraba, de la paz laboral que existía y del orgullo de colocar al país en el selecto grupo de naciones que cuentan con industria automotriz propia. Sin embargo, hubo un grupo de interés que no pudo ser escuchado debido fundamentalmente a su atomización, falta de organización y de "llegada" al poder político. Nos referimos a los consumidores, los más perjudicados con la medida, pues estaban prácticamente condenados a comprar un automóvil nacional, dos o tres veces más caro que su similar producido en el exterior. Es un hecho que el interés de los consumidores no fue considerado como "interés social".

4. NUEVAS REGLAS DE JUEGO.

El objetivo, por tanto, de una Constitución no debe ser el establecimiento de tal o cual régimen económico, sino establecer reglas que permitan una sana y libre competencia entre los distintos grupos de interés, de modo que la actuación estatal no sea producto de componendas privadas y a puerta cerrada sino producto de una evaluación de los costos y beneficios que su ejecución produzca, la misma que no puede efectuarse correctamente sin la preciosa información con la que cuentan los propios grupos de interés.

Para ello, consideramos crucial la consagración e implementación de tres principios que han venido siendo propugnados desde varios años atrás por el Instituto Libertad y Democracia. Estos son: la transparencia, la participación y la responsabilidad.

“El objetivo (...) de una Constitución no debe ser el establecimiento de tal o cual régimen económico, sino establecer reglas que permitan una sana y libre competencia entre los distintos grupos de interés...”

4.1 La transparencia.

¿Qué normas habrán de promulgarse en los próximos días y meses?, ¿por qué son necesarias?, ¿cuáles son los costos y los beneficios que generarán?, ¿quiénes se beneficiarán y quiénes se perjudicarán con su aplicación?, ¿qué autoridades del Poder Ejecutivo y/o del Legislativo dieron su conformidad y apoyo?

Para asegurarse que la actuación estatal no caiga en la arbitrariedad o la corrupción; es necesario que la sociedad cuente con respuestas convincentes a todas las preguntas anteriores. En un gobierno cerrado será más fácil que determinados grupos de interés (aquellos que cuentan con poder económico, con capacidad para crear inestabilidad política, con capacidad de movilización, etc.) logren conseguir beneficios o privilegios para sí. Esto se facilita en la medida que el Estado no esté obligado a sustentar la necesidad de su intervención, ni la magnitud del beneficio otorgado.

Por el contrario, un gobierno abierto evitará lo anterior y permitirá, en todo caso, que la ciudadanía evalúe con conocimiento de causa la manera en que el gobierno se desempeña.

4.2 La participación.

Evidentemente, quien posea una mayor llegada a las instancias de poder, tendrá mayores posibilidades de influenciarlas en su beneficio. Es por ello, que un adecuado proceso de elaboración de normas y toma de decisiones debe contar con mecanismos que aseguren el derecho de las personas a participar, de manera individual o colectiva, con comentarios, sugerencias y críticas en igualdad de condiciones que los grupos de interés mejor organizados.

Pero la participación no es sólo derecho a enviar comentarios. Es también que la administración pública esté obligada a responderlos, explicando en qué medida han sido aceptados o por qué han sido descartados. En todo caso, la sociedad debe tener la potestad -en última instancia- de protegerse frente a la actuación de los gobernantes mediante la derogación de normas legales con las cuales la mayoría no se halle de acuerdo, es decir, el referéndum.

La democracia, que no es otra cosa que un sistema político que reglamenta la vida en sociedad, ha estado vinculada fundamentalmente al concepto de equilibrio de poderes, es decir, un equilibrio horizontal. Sin embargo, al encontrarse los distintos poderes del Estado en manos de personas cercanas a los grupos de interés mejor organizados, dicho equilibrio resultaba siendo insuficiente. En efecto, el equilibrio de poderes, en un esquema como el planteado, terminaba siendo incapaz de proteger a los grupos menos organizados carentes de llegada directa a la esfera de poder. Por eso, es necesario un tipo de equilibrio vertical, pero en este caso de abajo hacia arriba, el mismo que se logra únicamente mediante la participación de todos los grupos de interés.

4.3 La responsabilidad.

La facilidad con la que diversas autoridades ceden ante la presión de los grupos de interés es conse-

cuencia de la impunidad con la que actúan gracias a la ausencia de mecanismos de control que permitan a la ciudadanía castigarlos por el uso indebido de sus facultades y atribuciones. En ese sentido, la rendición de cuentas aparece como un elemento indispensable para el control de la actuación de las autoridades.

En el plano de las autoridades elegidas por sufragio directo, la responsabilidad se debe complementar con la institución de la revocación, que no es otra cosa que el derecho de la ciudadanía a dejar sin efecto el poder que le confirió a uno de sus miembros. Evidentemente, el temor a la revocación puede ser un excelente incentivo para que las autoridades tomen en cuenta la opinión de los distintos grupos de interés que hicieron posible su elección. En cuanto a las autoridades nombradas, es necesario que existan canales sencillos y directos que permitan denunciar directamente a las autoridades, que las sesiones de investigación se efectúen públicamente y que las resoluciones sean sustentadas y con identificación de quienes las suscriben.

A MODO DE CONCLUSIÓN.

Si la finalidad perseguida por aquellos que propugnan el pronunciamiento constitucional en materia económica es canalizar la actuación del Estado de manera tal que satisfaga el "interés social", consideramos, por las razones ya expuestas, que el método es inadecuado.

Teniendo en cuenta las dificultades de precisar qué es el interés social, elemento clave de la mayoría de regímenes económicos, consideramos más conveniente la consagración de un marco constitucional que permita a los distintos grupos de interés que conforman la sociedad, participar en igualdad de condiciones en la determinación de aquel "interés social" que habrá de guiar la actuación y regulación estatal.

En la medida que la actuación estatal sea producto de un marco legal que asegure la transparencia en las decisiones, la participación de todos los grupos de interés y la fiscalización ciudadana sobre quienes tienen la palabra final, conseguiremos la estabilidad que otros quieren alcanzar con un régimen económico a nivel constitucional. ☞