

EL PRESIDENTE Y LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA ECONOMICA

por PEDRO BUTTAZZONI A. y
SERGIO CRUZ B., ayudantes del
Seminario de Ciencias Económicas,
Escuela de Derecho, Universidad
de Chile.

Concepto.— Entendemos por instrumento de la Política Económica, todos aquellos elementos económicos y sociales mediante los cuales se puede lograr, directa o indirectamente, efectos prefijados generales en la economía nacional o en sus sectores especiales.

A través de los instrumentos de la política económica es posible regular las tendencias generales de la economía total o particular.

Los instrumentos pueden ser clasificados de diversas maneras. En cuanto a su aplicación distinguimos entre los instrumentos de la política económica general e instrumentos de política económica especial. Los primeros, denominados también instrumentos GENERALES, actúan sobre amplios sectores de la economía y su acción compromete a cantidades globales como el circulante, la inversión total, el consumo total, el ahorro total. Entre este tipo de instrumentos se encuentra la "tasa del interés" con incidencia en los niveles generales de inversión y en los costos de producción; los "impuestos a la renta" con acción en los variables de

ahorro y consumo; el gasto público por sus efectos en el Ingreso Nacional y en el nivel de precios; y otros que analizaremos más adelante.

Los instrumentos ESPECIALES se aplican a determinados sectores de la economía individualmente considerados. Entre ellos podemos citar a los impuestos al capital y a la renta que afecten a determinadas empresas, con incidencia en sus utilidades y ofertas; a los aranceles aduaneros como instrumento de protección o desaliento a ciertas producciones.

En cuanto a su efecto y control, los instrumentos pueden ser DIRECTOS o INDIRECTOS.

Los instrumentos directos producen efectos inmediatos y controlados, tales como la inversión gubernamental, la producción estatal, etc.

Los instrumentos indirectos, están destinados a provocar las reacciones deseadas en la economía, ya sea de productores o consumidores, a través de elementos como los impuestos, la tasa del interés, los subsidios, etc., cuyos efectos no son precisos ni controlables.

Estos instrumentos afectan a variables de precios o a variables cuantitativas (1), según inciden en los niveles generales de precios y en el precio de determinados productos o bien, en las cantidades de producción.

La elección de los instrumentos es tarea difícil. Requiere, en primer lugar, un análisis cuantitativo profundo del nivel de subdesarrollo a través de cantidades representativas del monto del ingreso, su distribución, niveles de inversión, de ahorro, consumo, mortalidad, educación, y su adecuación a los demás factores socio-políticos que escapan a un análisis cuantitativo.

Hecho el análisis y el diagnóstico, corresponde determinar la cantidad de instrumentos que se han de emplear y el modo en que se han de ocupar, para iniciar o completar las etapas de adecuación y crecimiento a través de una política económica.

En principio, se debe señalar la conveniencia del empleo del mayor número de instrumentos para poder provocar reacciones encadenadas que no se estorben entre sí.

En los países subdesarrollados es imposible marginarse de la utilización de los instrumentos generales, por cuanto están destinados a controlar elementos cuya variación es el objetivo mismo del desarrollo; como el ingreso, consumo, ahorro, etc.

Los instrumentos especiales son el adecuado complemento de las me-

didias generales. El análisis realizado y los objetivos de la política económica serán los que determinan cuáles han de ser los sectores especiales sobre los cuales se ha de actuar mediante ellos.

Estos instrumentos generales o especiales pueden ser a su vez directos o indirectos.

Los DIRECTOS significan generalmente una acción estatal y los INDIRECTOS, en cambio, tienden a provocar reacciones determinadas en la economía privada. Desde el punto de vista económico, la elección entre ambos tipos de instrumentos está determinada por las metas que se pretenden alcanzar. Así, como la reacción del inversionista privado es aleatoria, será preferible usar instrumentos directos para lograr objetivos concretos, como el aumento de determinadas producciones y los indirectos, como la tasa del interés, impuestos y subsidios, cuando se intente obtener ciertos objetivos generales como la manufacturación, la sustitución de importaciones y otros de la misma índole.

Por último, en la elección del instrumento, es necesario tener en cuenta que existen algunos que afectan variables cuantitativas y otros que inciden en variables de precios. Existen razones para preferir los "instrumentos de precios" (2) por cuanto ellos, dentro de márgenes controlados, dejan mayores alternativas a productores y consumidores. Esto sucede por ejemplo entre el empleo de

(1) Se refiere tanto a los Instrumentos Generales y Especiales, como a los Directos e Indirectos.

(2) En adelante denominaremos instrumentos de precios a aquellos que afecten variables de precios e instrumentos cuantitativos a los que incidan en variables cuantitativas.

la fijación de cantidades de producción, como instrumento cuantitativo, que obliga al productor a mantener un nivel obligado de oferta y el uso de los impuestos que, como instrumento de precio, condiciona la acción del empresario a través de sus utilidades y le permite una libertad de movimiento dentro de los márgenes que le son económicos. Por otra parte, el control de los márgenes de la aplicación de medidas cuantitativas provoca elevados gastos.

Pero, pese a los argumentos generales que favorecen el empleo del sistema de precios, se dan diversas situaciones en que puede requerirse el uso de medidas cuantitativas:

I. Cuando es necesario limitar el consumo de un producto esencial (por ejemplo bienes importados) el impuesto que debería aplicarse para producir determinada reducción

del consumo podría traducirse en precios tan elevados que la reducción gravitara en las personas de recursos más escasos. En este caso el empleo de medidas cuantitativas se justificaría por razones de bienestar social.

II. Cuando es necesario un incremento mínimo de la producción para asegurar la de otros sectores, como es el caso de la energía y el transporte. En este caso, el precio que asegure una inversión privada puede resultar muy alto e incierta su reacción si se emplean medidas de precio. Si se emplea una medida cuantitativa como la producción gubernativa o la cuota de inversión, se elimina al riesgo.

III En general, cuando se necesitan controles sólo durante un período corto como en el caso de escasez temporal (3).

LOS INSTRUMENTOS Y POLITICAS GENERALES

Campo Monetario

Pertencen al campo monetario, todas aquellas medidas tendientes a asegurar la mantención del valor de la moneda, la estabilización de los precios y el equilibrio del tipo de cambio.

Cuadro N° 1(4).

Los instrumentos de acción en este campo son la tasa de interés, como instrumento de precios, y las operaciones de mercado abierto, que junto a otros elementos monetarios, constituyen los instrumentos cuantitativos:

Campo de aplicación	Instrumento (de precio)	Variables	Instrumento (cuantitativo)	Variables
Monetario	Tasa de interés	Nivel de Inversión Costo de producción	Operaciones de mercado abierto. Otros elementos	Medio Circulante. Precios

(3) Estos ejemplos han sido tomados de Hollis B. Chenery en su artículo "Política y Programas de Desarrollo", publicado en el Boletín Económico de América Latina. Volumen VIII, N.º 1, Santiago de Chile, Marzo de 1958.

(4) Este cuadro y los que a continuación se incluyen, han sido adaptados de Hollis B. Chenery, Ob., Cit., Pág. 19.

Tasa de Interés: El interés es el precio que se paga por el uso del capital; en otro sentido, es el precio del dinero.

La Tasa de Interés es el porcentaje que representa este precio sobre el capital prestado. Este instrumento de política económica tiene gran influencia en la determinación de los niveles de inversión y en las variaciones del costo de producción.

En efecto, del ingreso personal, sea individual o de la empresa, se extrae una cantidad dedicada al ahorro que se puede destinar a la inversión, al atesoramiento o al préstamo con interés, siendo la primera y la última las variables más recurridas. La elección entre ambas, depende de la tasa de interés.

El dueño del dinero estudia cuál de las dos alternativas le produce una mayor ganancia. Para ello determina la eficacia marginal de los capitales que puede adquirir o producir al invertir haciendo un cálculo de las utilidades que le ha de rendir la explotación de los bienes de capital. Por otra parte, también estudia las utilidades que obtendría con la concesión de un préstamo a una tasa de interés determinada. Ambos resultados los reduce a una moneda común, ya que se basan en utilidades futuras sujetas a la desvalorización monetaria, y procede a compararlos.

Si la tasa de interés es alta, la utilidad mayor la obtendrá con el préstamo, si es baja, preferirá invertir.

Igual consideración se emplea para el caso del productor que quiere

financiar una inversión mediante un préstamo. En este caso debe comparar la tasa de interés que cobran sobre los fondos pedidos en préstamos con la tasa de rendimiento que ofrece la inversión de que se trata; en consecuencia, le resultará lucrativo emprender sólo las inversiones que le produzcan una tasa de rendimiento mayor que la tasa de interés.

Tenemos entonces que la tasa de interés incide directamente en el monto de la inversión, de manera tal que a mayor tasa, menor inversión y viceversa.

Por otra parte, los elementos constitutivos de los costos de producción comprenden variados rubros, entre ellos, las materias primas, los salarios, la amortización, etc., y la TASA DE INTERES del capital usado, razón por la cual las variaciones de la tasa de interés influyen directamente en la determinación de los costos de producción.

En un enfoque macroeconómico, las variaciones de la tasa de interés afectan a la inversión total y a los costos de la producción.

El Presidente de la República puede determinar la tasa de interés a través de organismos dependientes como la Superintendencia de Bancos y el Banco Central.

Le corresponde al Banco Central, "determinar conjuntamente con la Superintendencia de Bancos las tasas máximas de interés, comisiones y otros gastos que pueden cobrar los Bancos" (5). Teniendo amplias facultades para influir en las decisiones de este organismo, concluimos que

(5) D.F.L. 247, de 4 de Abril de 1960, Art. 42, letra C.

el Presidente de la República puede establecer la tasa de interés.

Esta tasa así fijada va a servir para determinar los máximos del interés aplicables a relaciones privadas en que no actúen los Bancos (6).

Las operaciones de Mercado abierto: "Las operaciones de mercado abierto consisten en la compra y venta en el mercado abierto, esto es transacciones no sólo con los bancos de valores que los Bancos Centrales están autorizados para negociar (en general emitidos por el Gobierno)" (7).

Estas operaciones revisten mayor importancia en los países subdesarrollados por cuanto inciden directamente en el nivel del circulante y consecuentemente en los precios.

Así, al vender bonos por ejemplo, se coloca en circulación títulos que representan obligaciones del Estado restringiendo el circulante y, al comprar, se aumenta el circulante al dar en pago moneda líquida. El monto de estas operaciones determinará la significación de ellas en los niveles indicados.

El Presidente de la República, también a través del Banco Central, puede intervenir en estas operaciones, ya que a este organismo le compete "comprar y vender en el mercado

abierto, con fines de regulación monetaria, títulos del Fisco, de los organismos públicos o valores que tengan garantía directa o indirecta del Estado" (8). Por otra parte, estando facultado el Presidente para emitir bonos de Tesorería a corto plazo, bonos del Estado a corto y largo plazo y para otorgar la garantía del Estado a los créditos que contrate la CORFO o determinadas municipalidades, se aumenta su participación en estas operaciones ya que puede disponer que los títulos así emitidos o garantizados, sean colocados a través del Banco Central (9 y 10).

Otros instrumentos monetarios: El encaje Bancario: El encaje, es la cantidad de dinero que deben mantener los bancos en reserva para responder a sus obligaciones. Los Bancos, a través de sus operaciones crean el dinero giral o circulante bancario. "La nota distintiva de la banca comercial moderna radica en su habilidad para crear y mantener depósitos a la vista, efectuando préstamos e inversiones para los que sirven como dinero los depósitos" (11). Por este mecanismo, el banco "crea" circulante al destinar el depósito para préstamos o inversiones. Por esta razón, mientras mayor sea la cantidad que deban mantener los bancos en reserva, menor ha de ser el dinero giral producido por sus actividades.

-
- (6) Existe además el interés legal que se aplica a determinados actos y contratos. Está fijado en un 6% por el Art. 2.207 del Código Civil.
- (7) J. A. Estay, "Tratado sobre los ciclos económicos", Fondo de Cultura Económica, México 1948, Pág. 331.
- (8) D.F.L. 247, de 4 de Abril de 1960, Art. 39, letras g y h.
- (9) Ley 14.171, de 26 de Octubre de 1960, Art. 7, letras b, c y d; y Ley 7.200, de 21 de Julio de 1942.
- (10) Las Municipalidades a que se refiere el Art. citado, son las afectadas por los sismos de Mayo de 1960.
- (11) George Leland Bach, "Tratado de Economía", Fondo de Cultura Económica, México 1962, Pág. 150.

Al Presidente le corresponde autorizar las cuotas de encaje mínimo que determine el Banco Central ya que entre sus atribuciones está la de "fijar", previa autorización del Presidente de la República, las cuotas de encaje mínimo que las empresas bancarias o de crédito deban mantener en relación con sus depósitos (12).

A través de estos organismos, puede también el Presidente influir en la determinación de otros instrumen-

tos monetarios como las tasas de descuento y redescuento.

CAMPO FISCAL

Son instrumentos de acción en el campo fiscal, aquellos que inciden directa o indirectamente en el nivel de los ingresos y egresos públicos. Dentro de ellos distinguimos a los impuestos a la renta personal y a la renta de las empresas como instrumentos de precio; y el gasto público y deuda pública como cuantitativos.

Cuadro Nº 2.

Campo de Aplicación	Instrumento (de precio)	Variable	Instrumento (cuantitativo)	Variable
FISCAL	Impuesto a la renta personal	Consumo	Gasto Público	Ingreso Nacional
		Nivel de precios.
	Impuestos a la renta de empresas			

Impuestos a la renta personal: Los impuestos a la renta personal son diferentes en cada persona y el gravamen para el contribuyente debe calcularse por separado de acuerdo con sus haberes y circunstancias. Su variación afecta a los niveles generales de consumo y ahorro, ya que el ingreso, que se destina a alguna de estas alternativas, varía de acuerdo con el aumento o disminución de la carga impositiva. La incidencia del impuesto en la renta personal, es diferente según sea la cuantía de la misma; un aumento del impuesto, que afecte a niveles bajos de renta,

disminuye el consumo, y si este aumento se aplica a rentas altas, disminuye el ahorro.

La carga impositiva se determina por ley. La Constitución política señala que "sólo en virtud de una ley se puede: imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes, señalar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o comunas y determinar su proporcionalidad o progresión" (13).

En este aspecto, el Presidente de la República tiene ingerencia a tra-

(12) D.F.L. 247, Art. 42, letra d, de 4 de Abril de 1960.

(13) Constitución Política, Art. 44 Nº 1.

vés de la Dirección General de Impuestos Internos, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda, que tiene por misión cuidar de la aplicación y fiscalización de los impuestos establecidos por la ley sobre impuesto a la renta (14).

También puede el Presidente "rebajar las tasas y recargos de impuestos de categoría según el rendimiento de los mismos impuestos y las necesidades fiscales" (15).

Estas atribuciones, son sin perjuicio de la participación que le cabe como poder colegislador en la determinación de la carga impositiva.

Impuesto a la renta de las empresas: El impuesto a la renta de las empresas, afecta en forma directa a las utilidades de la misma. Como el nivel de inversión depende preferentemente de las utilidades y expectativas de utilidades, una variación de la tasa del impuesto afecta directamente las alternativas de la inversión.

Al igual que el instrumento anterior, la carga impositiva se establece por ley. Existen, en cuanto a su determinación, fiscalización y rebaja, las mismas atribuciones por parte del Presidente que señalábamos anteriormente.

El gasto público: "La Hacienda pública parte de un plan de gastos dados y las autoridades ajustan sus ingresos por medio de impuestos y

otros recursos de forma que nivelen el gasto. Toda vez que el gasto y no los ingresos es el factor rector de la Hacienda Pública, es lo más lógico tomar como punto de partida el estado de los gastos de la contabilidad" (16). La importancia del uso adecuado del gasto público se produce por sus efectos en el ingreso nacional. El Producto Nacional Bruto de un país se forma por la suma del gasto privado en ahorro y consumo más el gasto público de manera que una variación de éste, influye en los aumentos o disminuciones del Producto Nacional Bruto.

Por otra parte, como participa en la oferta y demanda de bienes y servicios, incide como consecuencia, en el nivel general de los precios.

Nuestra Carta Fundamental entrega al Presidente de la República, en forma exclusiva, la facultad de entregar al Congreso para su aprobación el Presupuesto General de la Nación, cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley (17).

El Presupuesto Nacional se confecciona de acuerdo a las normas que señale la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda "y dentro de los límites de gastos que anualmente indique el Presidente de la República" (18).

Cuando el presupuesto de gastos excede a los ingresos, el Presidente debe enviar conjuntamente "un pro-

(14) D.F.L. 275, de 3 de Agosto de 1953, Art. 1 y 2.

(15) Ley 13.305, de 6 de Abril de 1959, Art. 108.

(16) Ursula Hicks, "Hacienda Pública", Biblioteca de Ciencias Sociales, Editorial Aguilar, Madrid 1956.

(17) Constitución Política, Art. 44 No 4.

(18) D.F.L. 47, de 4 de Diciembre de 1959, Art. 5.

yecto complementario de financiamiento del déficit". Dentro de los trámites de la ley de Presupuesto, se pueden disminuir o eliminar los gastos, pero se requiere aprobación del Presidente para "el aumento o agregación de ítems de gastos variables" (19).

Los presupuestos especiales que corresponden a servicios funcionalmente descentralizados (20) deben ser presentados al Presidente de la República por intermedio del Ministro del cual dependan, para su aprobación por decreto (21).

Además de los elementos indicados, el Presidente tiene ciertas atribuciones accesorias para regular el nivel de entradas y gastos públicos, ya que se le autoriza para "emitir en moneda nacional o extranjera, pagarés descontables en Tesorería, sin interés, destinados a la regulari-

zación de las entradas y gastos fiscales en los diversos meses de cada año" (22). También se le suelen conceder facultades especiales destinadas a realizar operaciones técnico financieras, tales como convenios, consolidaciones, etc. (23).

COMERCIO EXTERIOR

En nuestro siglo, se ha aumentado la interdependencia de las naciones y las crecientes necesidades de cada una, las ha hecho comerciar más entre ellas. Este intercambio comercial entre naciones, provocado por la necesidad de abastecimiento, configura el campo del Comercio exterior y está formado esencialmente por las importaciones y exportaciones.

Son instrumentos de acción en este campo, el tipo de cambio y el nivel del Arancel Aduanero, entre los de precios; y las licitaciones de divisas dentro de los cuantitativos.

Cuadro N° 3.

Campo de aplicación	Instrumento (de precio)	Variable	Instrumento (cuantitativo)	Variable
COMERCIO EXTERIOR	Tipo de cambio Nivel Arancel general.	Costo de importaciones Precio de las exportaciones Balanza de Pagos.	Licitaciones de divisas	Tipo de cambio

Tipo de Cambio: Es el precio de los medios de pago exteriores avaluado en moneda nacional. Sus va-

riaciones alteran el costo de las importaciones, el precio de las exportaciones y la Balanza de Pagos.

(19) D.F.L. 47, Cit. Arts. 26 y 29.

(20) Instituciones semifiscales y empresas del Estado. D. F. L. 47, Art. 49.

(21) D.F.L. 47 Cit. Art. 52, modificado por ley N° 14.006.

(22) D.F.L. 179, de 5 de Abril de 1960, Art. 12.

(23) Ley 13.305, de 6 de Abril de 1959, Art. 81, Ley 12.434, de 1° de Febrero de 1957, Art. 95, por ejemplo.

Respecto al costo de las importaciones, un alza del tipo de cambio lo aumenta ya que exige un mayor desembolso en moneda nacional por la divisa necesaria para importar; un tipo de cambio bajo lo disminuye pues requiere menos sacrificio nacional.

El precio de las exportaciones también se afecta con las variaciones del tipo de cambio y a medida que éste aumenta se recibirá mayor cantidad en moneda nacional por ellas y ocurre lo contrario en caso de rebajarse. Esto permite afirmar, por otra parte, que un tipo de cambio más alto tiende a aumentar las exportaciones y a disminuir las importaciones. Por eso un aumento en el tipo de cambio ha de producir necesariamente un efecto favorable en la balanza de pagos, ya que cuantitativamente disminuyen las importaciones y aumentan las exportaciones, y una baja del mismo producirá un efecto desfavorable en ella.

Estos efectos directos de la fijación de un determinado tipo de cambio en los planos señalados, repercute en la economía interna conforme a sus características y en especial las afectará, de acuerdo a las estructuras de sus exportaciones e importaciones.

El Presidente de la República a través del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción puede "fijar por decreto supremo los tipos de cambio, previo informe del Banco Central de Chile e impartir normas

generales sobre cambios internacionales . . ." (24). Dicha fijación del tipo de cambio puede hacerla en campos particulares a fin de lograr "el cumplimiento de las obligaciones a que están sujetos los exportadores de salitre, yodo, hierro y cobre, y para las divisas que correspondan a las cuotas que deben vender los demás exportadores a un tipo de cambio determinado, en cumplimiento de disposiciones legales especiales" (25).

Nivel del Arancel Aduanero: "Un arancel es un impuesto sobre las importaciones, algunas veces, en relación con la cantidad importada, por artículo específico y a veces en determinado por ciento del valor de entrada de los productos (Ad valorem)" (26).

El nivel del Arancel General es el promedio de las tasas de impuesto que se perciben a través de las aduanas en relación al valor del producto, calculado sobre todas las importaciones.

Este instrumento afecta también al costo de las importaciones ya que estos gravámenes las hacen más onerosas. Las medidas que en el arancel se establecen repercuten también sobre la Balanza de Pagos (27).

El Presidente de la República, frente al arancel, tiene facultades en aspectos generales y especiales de él, pero que a lo largo influirán en el nivel del mismo.

(24) D.F.L. 88, de 1º de Junio de 1953, Art. 1, letra d.

(25) D.F.L. 88 de 1º de Junio de 1953, Art. 1, letra e.

(26) G. L. Bach Ob. cit. tomo segundo, pág. 331.

(27) En caso de establecerse gravámenes para las exportaciones.

Entre las variaciones generales del arancel puede el Presidente "disminuir hasta en un 50% los derechos que establece el arancel aduanero" (28). Esta exención podrá practicarse, siempre que las mercaderías a las cuales se les aplica la rebaja de derechos, sean efectivamente destinadas al uso que según sus características es el más adecuado y que precisamente es el motivo de la liberación de parte de los derechos.

En materia de relaciones comerciales internacionales que digan relación con el arancel, podrá el Presidente "modificar los derechos fijados en el arancel aduanero cuando las conveniencias del país aconsejen poner en vigencia un convenio comercial aún no ratificado y solamente mientras interviene la ratificación de tal convenio" (29).

Más adelante se estudiarán las atribuciones en relación a productos determinados, y cuya variación influye en el arancel (30).

Licitaciones de divisas: Consiste en la compra y venta de divisas. Los efectos de estas operaciones inciden en la determinación del tipo de cambio, por cuanto ante una venta de

divisas la oferta de éstas aumenta en el mercado haciendo disminuir el tipo de cambio; la compra se traduce en un aumento de la demanda y del tipo de cambio. Muchas veces estas operaciones serán conjuntas a fin de mantener el tipo de cambio a un nivel determinado.

El Presidente de la República debe autorizar al Banco Central "para comprar y vender divisas extranjeras a los precios que fije el Directorio" (31). Además señalábamos que el Banco Central es el encargado de "comprar y vender toda clase de divisas" (32).

INVERSION EXTRANJERA

Es el ingreso al país de capital foráneo a través de inversiones directas o indirectas. La inversión Directa consiste en la internación de bienes instrumentales y maquinarias y la indirecta o de cartera se realiza a través de créditos y préstamos.

Los instrumentos que afectan a estas inversiones son los impuestos sobre las utilidades extranjeras, entre los de precios y los préstamos y donaciones extranjeras entre los cuantitativos.

Cuadro Nº 4.

Campo de Aplicación	Instrumento (de precio)	Variable	Instrumento (cuantitativo)	Variable
INVERSION EXTRANJERA	Impuesto sobre las utilidades extranjeras.	Nivel de la inversión extranjera.	Préstamos y donaciones extranjeras.	Recursos de inversión. Existencias de divisas.

(28) Ley 5.107, de 19 de Abril de 1932, Art. 16, inciso 2º.

(29) Ley 5.142, de 10 de Marzo de 1933, Art. 2.

(30) Ver pág. 84.

(31) Ley 7.200, de 21 de Julio de 1942, Art. 30.

(32) D.F.L. 247, de 4 de Abril de 1960, Art. 39, letra i.

Impuestos sobre las utilidades extranjeras: Ellos constituyen un instrumento cuyo empleo afecta al nivel de la inversión extranjera; un aumento de la tasa de estos impuestos disminuye los recursos para nuevas inversiones de las empresas extranjeras existentes en el país y provoca un desaliento en las posibilidades de ingreso de capital extranjero a nuevas actividades nacionales.

Por medio de este instrumento se puede disminuir o aumentar la inversión extranjera de acuerdo a las necesidades e intereses nacionales.

El Presidente de la República fija las condiciones de la inversión extranjera, salvo en lo relativo a la Gran Minería del Cobre y a la producción salitrera que tienen estatutos legales especiales (33).

El Presidente, tiene facultad exclusiva para "aceptar o rechazar los aporte de capitales provenientes del exterior que deseen acogerse al presente DFL. (Estatuto del Inversionista) y otorgar o negar en todo o parte las franquicias que en él se contemplan" (34).

Los aportes a que se refiere el Estatuto, comprende a todos los bienes de capital que se internen al país a través de la inversión directa o indirecta, "con el objeto de ampliar, impulsar, mejorar o renovar actividades productoras, agrícolas, mineras, pesqueras o industriales, o bien otras

actividades que sean calificadas de interés para la economía nacional por decreto del Presidente de la República" (35).

Respecto a los capitales señalados, entre los cuales se comprende la inversión extranjera, puede el Presidente otorgar numerosas franquicias, algunas de las cuales afectan a las utilidades de estos capitales.

Estas franquicias inciden en la determinación del monto de los impuestos sobre las utilidades y consisten en no alzar las tasas y sobretasas aplicables a las rentas de los capitales mobiliarios, incluso los dividendos, a los beneficios de la industria y el comercio y a los beneficios de la explotación minera y metalúrgica, respectivamente, y del impuesto adicional contemplado en la ley sobre Impuesto a la Renta, o de cualquiera de las mencionadas que afectan a los capitales o rentas de los nuevos capitales; en no aplicar nuevas normas para determinar las utilidades y en no aplicar ningún nuevo impuesto o tributo que afecte a las utilidades de la empresa o a sus productos, o al comercio de ellos o su transporte (36).

El Presidente de la República determina en forma exclusiva la mantención y la exención de impuestos a las nuevas inversiones extranjeras, atribuciones que alcanzan también a las nuevas inversiones realizadas por la Gran Minería del Cobre (37 y 38).

(33) Ley 11.828, para el Cobre y 12.130 para el Salitre.

(34) D.F.L. 258, de 6 de Abril de 1960, Art. 4.

(35) D.F.L. 258, de 6 de Abril de 1960, Art. 1.

(36) D.F.L. 258, cit. Art. 8, letras a, b, y c.

(37) D.F.L. 258, cit. Art. 14.

(38) La ley 7.200, de 21 de Julio de 1942, faculta al Presidente de la República para convenir condiciones para asegurar el retorno de utilidades de nuevos capitales que se inviertan en el país. Art. 14. En ellas puede afectar las tributaciones.

Préstamos y donaciones extranjeras: Este instrumento tiene acción sobre los recursos generales de inversión y la existencia de divisas.

Todo préstamo o donación provenientes del exterior ingresa al patrimonio nacional y aumenta los recursos fiscales o privados. Permite además la entrada de divisas aumentando la existencia interna.

Al Presidente de la República se le faculta, sin restricciones, para "aceptar donaciones extranjeras y para contratar con Gobiernos, Organismos Estatales, con Instituciones Bancarias o financieras nacionales o extranjeras, préstamos a corto y largo plazo" (39).

CONSUMO

Este campo de aplicación se refiere al consumo de uso, es decir a la destinación de parte del ingreso a las adquisiciones de bienes y servicios para la satisfacción de necesidades personales.

El consumo total es la suma del consumo de los individuos, las empresas y el Estado y su nivel depende de la cuantía del ingreso.

Los instrumentos que lo regulan son el impuesto general de compraventa, como instrumento de precio y el seguro social, junto a otros elementos previsionales, dentro de los cuantitativos.

Cuadro Nc 5

Campo de aplicación	Instrumento (de precio)	Variable	Instrumento (cuantitativo)	Variable
CONSUMO	Impuesto general de compraventa	Consumo	Seguro social Otros elementos previsionales.	Consumo Distribución de ingreso.

Impuesto general de compraventa: Este impuesto es por esencia indirecto sobre el consumo; "los tipos impositivos que se deban pagar por los impuestos sobre el consumo no difieren entre una persona y otra; el gravamen individual varía tan solo en función a las diferencias de voluntad, o calidad de las mercaderías que se comportan" (40).

Como ya adelantamos en su oportunidad, todos los impuestos y contribuciones de cualquier naturaleza se regulan en su establecimiento y supresión por medio de una ley.

El Presidente de la República solamente incide como poder colegislador en el contenido de las leyes que regulan los gravámenes y cuida de su aplicación y fiscalización a través

(39) Ley 13.305, de 6 de Mayo de 1959, Art. 79, letra a; y Ley 14.171, de 26 de Octubre de 1960, Art. 7 letra a y Art. 1.

(40) Ursula Hicks, Ob. Cit. pág. 208.

de la Dirección General de Impuestos Internos.

Seguro Social y otros elementos previsionales: El monto de las imposiciones que deban pagar las personas como requisito para el goce de beneficios previsionales, afecta a la cuantía del consumo. El pago de las imposiciones sociales constituye una forma de ahorro forzado y, como tal, el monto de ellas incide directamente al nivel de consumo.

Como la característica de la participación en el pago de ellas es la concurrencia del sector patronal, empleado y obrero, el uso de este instrumento sirve como medio de distribución del ingreso. Una mayor cuota patronal desplaza parte de sus ingresos al empleado u obrero que es quién se beneficia con la previsión.

El monto de las imposiciones y su distribución está determinado por ley y la aplicación, fiscalización y

recaudación de los efectos de esta ley corresponde a las Cajas de Previsión y al Servicio de Seguro Social.

Analizada la dependencia de estos organismos al Presidente de la República (41), concluimos que le corresponde al poder Ejecutivo la participación legislativa en la determinación del monto y distribución de las cuotas, como asimismo la aplicación, fiscalización y recaudación del pago de las mismas.

MANO DE OBRA

Es la fuerza de trabajo de un país. En los países subdesarrollados es el factor productivo dominante y sus variaciones inciden en general en los niveles y costos de producción.

Los instrumentos de acción en este campo son la tasa de salarios, entre los de precios y la emigración e inmigración entre los cuantitativos .

Cuadro Nº 6

Campo de Aplicación	Instrumento (de precio)	Variable	Instrumento (cuantitativo)	Variable
MANO DE OBRA	Tasas de salario	Costo de la mano de obra Ganancias e inversión Ingreso de los asalariados.	Emigración e Inmigración	Fuerza de trabajo

Tasas de salarios: Es el nivel general de los sueldos y salarios, vale decir, de las remuneraciones del trabajo.

Su determinación repercute en diferentes variables económicas; un aumento o disminución de los salarios implica un aumento o disminu-

(41) Ley 7.200, de 21 de Julio de 1942, Art. 6 y D.F.L. 25, de 29 de Octubre de 1959, Art. 3

ción del costo de la Mano de Obra y el costo de producción. Variando los costos productivos, se afectan las utilidades del empresario y las disponibilidades de inversión, siempre que conjuntamente con una variación de las tasas de salarios no se produzca un alza o baja equivalente en los precios, ya que en esa forma, el efecto de la variación repercutiría en el nivel general de precios.

Siendo el salario determinante del ingreso, las variaciones de sus tasas repercuten directamente en la cuantía de éste.

Los niveles de salario se fijan por ley. Pero al Presidente de la República se le concede en forma exclusiva el derecho de iniciativa en los proyectos destinados "a conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la administración Pública, Empresas Fiscales y de las Instituciones Semifiscales" (42).

Los sueldos y salarios del sector privado se fijan también por ley, ella determina un mínimum tanto para obreros como para empleados. La iniciativa de estos proyectos es amplia y no es privativa del Presidente de la República, el que influye en todo caso, como colegislador y en este plano se destaca su participación con mayor relevancia.

Emigración e inmigración: La salida y entrada al país de personas configura este instrumento, que tiene una consecuencia en la fuerza de trabajo disponible. Una adecuada política inmigratoria permite aumentar la cantidad y calidad de su fuerza de trabajo, o reducirla a través del uso de este instrumento.

Este instrumento está entregado al Presidente de la República quién a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Consular y de Inmigración puede actuar en este campo (43).

LOS INSTRUMENTOS ESPECIALES Y LAS POLITICAS PARTICULARES.

Producción

La producción es la creación de cualquier bien o servicio por el cual la gente está dispuesta a pagar y en lenguaje más técnico "es la suma del poder de satisfacción de las necesidades y de los bienes, o la prestación de servicios que satisfacen necesidades humanas por la que la gente

está dispuesta a pagar" (44).

Los instrumentos que la afectan son los impuestos y subsidios y el control de precios, como instrumentos de precio; y la producción gubernamental y la asistencia técnica e investigación, entre los cuantitativos.

(42) Constitución Política, Art. 45, inciso 3.

(43) D.F.L. 304, Art. 18, de Abril de 1960.

(44) G.L. Bach. ob. cit. pág. 38.

Cuadro Nº 7

Campo de aplicación	Instrumento (de precio)	Variable	Instrumento (cuantitativo)	Variable
PRODUCCION	—Impuesto y subsidios —Control de precios	—Utilidades y producción —Inversión	—Producción gubernamental. —Investigación y asistencia técnica del gobierno.	—Nivel de Producción —Costo de producción.

Impuestos y subsidios: Son los instrumentos usados preferentemente por la Política Fiscal. La producción general o sectorial se puede afectar por instrumentos fiscales y monetarios, pero los instrumentos fiscales son los más eficientes y menos peligrosos para controlar la producción. Dentro de estos instrumentos fiscales están los impuestos y subsidios, vía ágil para promover o desalentar determinadas producciones destinadas a lograr un adecuado abastecimiento de la población, como fin inmediato. Un alza de los impuestos a la producción provoca una disminución de las utilidades y de la inversión; una política de subsidios determina un aumento de la producción e inversión, ya que estos provocan una disminución de los costos que se traduce en un aumento de las utilidades.

El uso de este instrumento afecta en forma genérica a la producción.

Se ha señalado ya que sólo mediante una ley se pueden establecer nuevos impuestos o gravámenes; sin embargo se autoriza al Presidente de la República para suprimirlos o re-

bajarlos en determinados casos. Así, está facultado para "eximir, previo informe de la Corfo y de la Dirección General de Impuestos Internos, del pago de impuesto de Segunda Categoría a las utilidades provenientes de acciones de sociedades anónimas que se formen para obtener la complementación industrial o el aprovechamiento de capitales, patentes o asesorías técnicas destinadas a mejorar la eficiencia de los procesos de la producción". Asimismo, podrá eximir a las sociedades señaladas del pago del impuesto de cifra de negocios y de transferencia a las compras y prestaciones de servicios que se realicen entre ellas" (45).

En relación a determinadas producciones puede también el Presidente otorgar franquicias similares. Así, a "las empresas productoras de carbón mineral que tengan en ejecución o ejecuten en el futuro planes de mecanización, desarrollo y modernización de la explotación carbonífera, conforme a proyectos aprobados por la Corfo", puede liberarlas de impuestos a la renta de cuarta categoría, otorgarles facilidades de amortización, etc. (46).

(45) Ley 13.305, de 6 de Abril de 1959, Art. 103.

(46) D.F.L. 255, de 4 de Abril de 1960, Arts. 1, 2 y 3.

Por otra parte a las personas jurídicas que en forma exclusiva ejerzan actividades de extracción, pesca o caza de seres y organismos del mar; de construcción o reparación de embarcaciones adecuadas para la pesca industrial o comercial y de elaboración de los productos obtenidos, podrá reducirles los impuestos a las utilidades en un 90%, las contribuciones en igual porcentaje, y eximirles de todos los impuestos que afecten a la distribución, enajenación, o adquisición de los productos obtenidos, elaborados o de las embarcaciones señaladas (47).

Paralelamente, se ha otorgado directamente por ley franquicias que han favorecido a ciertas producciones. En estos casos, corresponde a organismos como la Dirección General de Impuestos Internos o la Superintendencia de Aduanas, determinar la existencia de las condiciones exigidas para su otorgamiento. Así por ejemplo a estos organismos les corresponde "otorgar las franquicias tributarias y aduaneras concedidas en favor de la producción de bienes de exportación, de la energía eléctrica y combustibles empleados en su elaboración, y al transporte de los mismos" (48).

Control de Precios: La política de precios afecta principalmente a la producción. Una variación del precio de un producto, si los costos se mantienen constantes, incide en la cuan-

tía de las utilidades y de la producción del bien.

Un alza del precio genera un aumento de las utilidades que permite mayores recursos e incentivos para nuevas inversiones y provoca un crecimiento de la producción.

En los países subdesarrollados, en especial, la política de precios adquiere además caracteres proteccionistas, y se establecen con frecuencia precios máximos con el objeto de proteger al consumidor o mínimos para favorecer al productor; estas medidas, repercuten también en la producción ya que los precios mínimos constituyen una especie de subsidio para el productor, que le aseguran un precio estable e impiden su disminución y los precios máximos limitan las utilidades de la producción.

La fijación del precio de un bien, es entonces determinante en el nivel de su producción.

El Presidente de la República, a través de la Dirección de Industria y Comercio del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, puede fijar el precio de todos los bienes y servicios que sean declarados por decreto supremo como esenciales, de primera necesidad o de uso o consumo habitual, de acuerdo a las normas generales sobre márgenes de rentabilidad que le fije el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (49).

(47) D.F.L. 266, de 6 de Abril de 1960.

(48) D.F.L. 256, de 4 de Abril de 1960.

(49) D.F.L. 88, de 1º de Junio de 1953, Art. 4, en relación a D.F.L. 242, de 4 de Abril de 1960; Art. 6, letra f. Por ejemplo tenemos el Decreto 1746, de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 25 de Febrero de 1953.

Igualmente, puede fijar el precio de los productos agropecuarios (50 y 51).

El Presidente, aparte de estas atribuciones señaladas, puede determinar el precio de otros bienes y servicios, como el petróleo y sus derivados (52); las tarifas de la locomoción colectiva (53), del cabotaje (54) y de los servicios de gas y electricidad (55).

Producción gubernamental: Este instrumento se emplea con el fin de lograr resultados directos en la producción de bienes determinados.

El Estado moderno busca a través de la actividad productiva que el mismo realiza llenar los vacíos que deja la economía privada o substituir al empresario particular, por razones de interés general.

El Presidente de la República puede influir en la determinación del nivel de la producción gubernamental de bienes y servicios, a través de los organismos de la administración centralizada o descentralizada que tienen a su cargo dichas actividades. Por otra parte, la destinación que se le dé al Gasto Público en la ley de

Presupuesto, incide directamente en el nivel de la producción gubernamental.

La investigación y asistencia técnica del gobierno: En los países subdesarrollados, el Estado realiza la tarea del empresario innovador y a través de la investigación descubre nuevas posibilidades de inversión y métodos más productivos de explotación.

La investigación "constituye la base espectacular del progreso técnico" y la asistencia técnica del gobierno a la economía privada tiene por objetivo extender los resultados obtenidos a fin de crear un capital inmaterial, que es uno de los presupuestos más importantes para el desarrollo económico.

La aplicación de nuevas técnicas productivas y de nuevas combinaciones de factores, produce entre sus efectos un aumento de la productividad y una disminución de los costos de producción. La investigación científica "no sólo aumenta la demanda de inversión, sino que al elevar la productividad de todos los factores aumenta la tasa de desarrollo; puede decirse lo mismo con respecto a la preparación técnica" (56).

(50) Ley 7.746, de 24 de Diciembre de 1942, Art. 23, en relación a D.F.L. 242 cit., Art. 6 letra f.

(51) El D.L. 520, de 30 de Agosto de 1932, entregaba estas facultades (50 y 51) al Comisariato General de Subsistencias y Precios. Posteriormente pasaron al Presidente y el Comisariato se transformó en el "Órgano ejecutivo de las resoluciones e instrucciones del Presidente" (ley 7.746), Art. 19) y las ejerció más tarde a través de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios y actualmente por intermedio de la Dirección de Industria y Comercio del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

(52) D.L. 519, de 1932.

(53) D.F.L. 343, de 1954, Art. 3, N.º 7 y D.F.L. 88, cit., Art. 1, letra n:

(54) Ley 12.041, de 26 de Junio de 1956, Art. 17.

(55) D.F.L. 4, de 31 de Agosto de 1959.

(56) Sirkin, Gerald. "Introducción la Teoría Macroeconómica". Fondo de Cultura Económica, 1962, Pág. 308.

El Presidente de la República, a través de los organismos centralizados o descentralizados bajo su dependencia, tiene atribuciones para otorgar ayuda técnica a determinados sectores de la producción y para realizar ciertos estudios e investigaciones destinados a mejorarlas.

A estos organismos dependientes les compete en la producción industrial, realizar estudios sobre costos, precios, abastecimientos y mercados (57); sobre costos de los bienes y servicios declarados esenciales o de primera necesidad o consumo habitual que se sometan al régimen de fijación de precios y en general, sobre el monto de la producción industrial en cuanto a su valor, su volumen, capacidad productora y eficiencia de las instalaciones (58).

En la producción Minera les corresponde realizar estudios para desarrollar, explotar, beneficiar y refinar minerales, propender al perfeccionamiento de métodos y técnicas relacionados directa o indirectamen-

te con la minería y prestar ayuda técnica a la minería nacional (59).

Además a ellos corresponde "investigar tanto en el país como en el extranjero las materias relacionadas con la producción y venta de cobre" (60).

En la explotación agrícola, las atribuciones de los organismos están orientadas a otorgar asistencia técnica gratuita y ayuda crediticia a los pequeños y medianos agricultores, a los dueños de minifundios, a los parceleros (61) y a las cooperativas (62). La Corfo a través del Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados, otorga asistencia técnica y de equipos agrícolas aptos para la explotación del agro (63 y 64).

I N V E R S I O N

La inversión consiste en la adquisición y producción de nuevos bienes de capital. Es un factor dinámico del desarrollo económico y de sus niveles depende el ritmo de crecimiento de un país.

-
- (57) Dirección de Industria y Comercio, D.F.L. 242, de 4 de Abril de 1960, Art. 7, inciso 2.
 - (58) Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción D.F.L. 88, de 1º de Junio de 1953, Art. 4.
 - (59) E. N. de Minería, D.F.L. 153, de 29 de Febrero 1960, Art. 3.
 - (60) Departamento del Cobre Ley 11.882, de 5 de Mayo de 1955, Art. 15 inciso 2 y 3.
 - (61) Instituto de Desarrollo Agropecuario, Ley 15.020, de 15 de Noviembre de 1962. Art. 5, letra a, b y e.
 - (62) Corporación de Reforma Agraria, Ley 15.020, Art. 11.
 - (63) D.F.L. 381, de 27 de Julio de 1953 y D. S. 404, de 28 de Mayo de 1954 de Agricultura.
 - (64) Las disposiciones señaladas en el presente párrafo, relativas a la investigación y asistencia técnica, son atribuciones de los organismos mencionados y cuyo empleo dependerá de los fines que cada gobierno se proponga.
 - (65) Ley 11.151, de 5 de Febrero de 1953, Art. 5.
 - (66) Son instituciones de crédito del Estado, la Corporación de Reforma Agraria, Instituto de Desarrollo Agropecuario, Empresa Nacional de Minería, Caja de Crédito Popular, etc.
 - (67) D.F.L. 251, de 4 de Abril de 1960, Art. 14, inc. 3.
 - (68) D.F.L. 258, de 4 de Abril de 1960, Art. 4.

Cuadro Nº 8

Campo de aplicación	Instrumento (de precio)	Variable	Instrumento (cuantitativos)	Variable
INVERSION	-Tasa de interés	-Utilidades -Inversión por sector	-Inversión gubernamental	-Nivel de inversión
	-Exención de impuestos.		Restricciones al ingreso de capitales.	-Precios y utilidades.
	-Garantía del Estado			-Nivel de inversión.

En esta ocasión la analizaremos en relación a sectores determinados.

Los instrumentos que la afectan son la tasa del interés, la exención de impuestos y garantía del Estado entre los de precios; y la inversión gubernamental y restricción al ingreso de capitales entre los cuantitativos.

Tasa de interés: Ella se traduce en la economía en una mayor o menor demanda de dinero y desde este ángulo se la analizó entre los instrumentos generales. Pero, además se recurre a la tasa de interés como instrumento particular a fin de provocar o desalentar la inversión en ciertos rubros. La tasa de interés va a operar a través de los créditos que se otorguen para realizar las inversiones; si se quiere favorecer una producción determinada, se facilitarán préstamos a un interés bajo, aumentándose este cuando se trate de desalentarlas.

El Presidente de la República está autorizado para "dictar disposiciones generales, acerca de las condiciones, monto, plazos, **tasas de interés** y demás características de las operaciones que efectúen las instituciones de Crédito del Estado" (65).

Las instituciones de Crédito del Estado (66) atienden a aspectos específicos de la producción y entre sus funciones está la de conceder préstamos a los rubros correspondientes.

Además, el Banco del Estado, organismo dependiente, puede "fijar periódicamente las condiciones, modalidades, montos máximos y **tasas de interés**" para sus diversas operaciones (67).

Exención de impuestos: Los impuestos que afecten al capital y la inversión, gravitan sobre el costo de ésta y condicionan su cuantía. A medida que el impuesto sube, el monto de la inversión disminuye ya que la carga impositiva incide directamente en las utilidades.

Cuando se quiere fomentar la inversión en un sector de la producción, se disminuyen o eliminan las tasas de impuestos que la gravan y se aumentan, cuando se pretende desalentarla.

Este instrumento orienta y regula la inversión.

Hemos hecho ya referencia a la facultad que tiene el Presidente de la República de otorgar franquicias a la internación de capital (68).

Entre estos capitales, cuya internación es la forma más frecuente de inversión, comprende a todos los bienes, servicios, créditos y divisas que entren al país para el fomento de las actividades nacionales o los demás objetivos que sean calificados de interés para la economía nacional por decreto del Presidente de la República.

El Presidente puede estimular o desalentar la inversión en producciones específicas a través de la exención o rebaja de los impuestos aplicables a los capitales a ellas destinada, facultad que privativamente le corresponde, en la forma que hemos analizado (69).

Garantía del Estado: Este instrumento se proyecta en el monto de los créditos. Si es el Estado quien garantiza el pago de un empréstito, se abren más oportunidades de crédito y se aumenta la cuantía de los mismos, creando mayores disponibilidades de inversión.

Hemos mencionado ya a las instituciones de crédito del Estado, las cuales llevan implícita la responsabilidad del Estado como garantía de los empréstitos que contraten en el país o en el extranjero, a fin de aumentar los ingresos que son distribuidos en los diferentes sectores beneficiados.

Por otra parte, el Presidente está facultado para "otorgar la garantía del Estado a los empréstitos o cré-

ditos que contratan en el exterior las municipalidades y la Corporación de Fomento de la Producción" (70), organismo que a su vez puede "conceder préstamos en moneda nacional, que se entenderán otorgados en la moneda extranjera que ella determine" (71).

Inversión gubernamental: Es la forma más directa de influir en el nivel de la inversión y sus variaciones van a afectar a la producción de sectores específicos.

La inversión pública gubernamental se dirige a las Obras Públicas con el objeto de satisfacer necesidades sociales y cuando se emplea en el campo de la producción, busca la regularización y suficiencia de determinadas producciones.

El Presidente de la República, a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, puede "promover y coordinar la inversión de los recursos fiscales, como también los recursos de las instituciones semifiscales, de administración autónoma y de las empresas del Estado, orientándolos hacia los fines de reconstrucción y fomento de la producción" (72). Sirve al Presidente, como organismo técnico asesor en la destinación de estos recursos, la Corporación de Fomento de la Producción (73).

Restricciones al ingreso de capitales: Los países subdesarrollados precisan de la internación de capitales

(69) D.F.L. 258, de 4 de Abril de 1960, Arts. 1, 8 y 9.

(70) Ley 14.171, de 26 de Octubre de 1960. Art. 7 letra d; Las Municipalidades a que se refiere la disposición, son las afectadas por los sismos de 1960 y D.S. N° 11.441, de 2 de Septiembre de 1959. Hacienda.

(71) D.F.L. 211, de 6 de Abril de 1960, Art. 20

(72) D. 1.337, de 18 de Octubre de 1961, Art. 1, inc. 3.

(73) D.F.L. 211, de 6 de Abril de 1960, Art. 6, letra a.

para mantener sus niveles de inversión pues la producción interna es generalmente incipiente. Por esta razón, toda medida tendiente a entrar o prohibir el ingreso de capitales ha de influir necesariamente en los precios internos y en el nivel de la inversión, ya que se aumenta el costo de producción y disminuyen las utilidades.

El Presidente de la República puede aceptar o rechazar los aportes de capital provenientes del exterior, a

través de las atribuciones otorgadas en el Estatuto del Inversionista y que ya hemos descrito (74).

CONSUMO

Este campo se refiere también al consumo de uso, pero en relación a mercaderías determinadas. Los instrumentos que lo afectan son los impuestos particulares de compraventa, entre los de precios y los servicios gubernamentales entre los cuantitativos.

Cuadro N° 9.

Campo de aplicación	Instrumento (de precio)	Variable	Instrumento (cuantitativo)	Variable
CONSUMO	Impuestos particulares de compraventa	Consumo por producto	Servicios gubernamentales.	--Consumo --Distribución del ingreso.

Impuestos particulares de compraventa: Los impuestos sobre el consumo se aplican generalmente a la compraventa de mercaderías específicas y su pago se exige al comerciante o mayorista. Sin embargo, la incidencia del impuesto se verifica en el consumo ya que se traduce en una variación del precio. Las preferencias del consumidor se desplazan a otro bien sustituto o se prescinde de la mercadería gravada.

Al igual que todo gravamen o contribución, el impuesto particular de compraventa se establece por ley.

El Presidente de la República puede influir en su establecimiento o supresión a través de sus facultades legislativas y en su fiscalización por

medio de la Dirección General de Impuestos Internos (75).

Servicios gubernamentales. El Estado toma a su cargo la tarea de proporcionar a la población un conjunto de bienes y servicios destinados a satisfacer sus necesidades colectivas. Algunas veces el Estado monopoliza la producción y distribución de estos bienes y servicios; otras, los ofrece gratuitamente a precios y tarifas rebajadas que desplazan el consumo de la producción privada.

Para la prestación de estos servicios el Estado obtiene recursos que provienen generalmente de los impuestos y al proporcionarlos redistribuye estos ingresos entre quienes los solicitan.

(74) D.F.L. 258, de 4 de Abril de 1960.

(75) Ver Impuestos generales de compraventa entre los instrumentos de política económica general.

Existen numerosas instituciones gubernamentales encargadas de la satisfacción de las necesidades colectivas (76). El Presidente de la República a través de la destinación del gasto público (77) puede regular los recursos de los diferentes Servicios Públicos y condicionar a través de ellos la característica y cuantía de los bienes y servicios correspondientes.

Por otra parte, corresponde al Presidente fijar las condiciones de los servicios prestados por particulares en el régimen de servicios públicos concedidos (78).

COMERCIO EXTERIOR

Lo estudiamos en este campo como el intercambio internacional de mercaderías específicas.

Cuadro Nº 10.

Campo de Aplicación	Instrumento (de precio)	Variable	Instrumento (cuantitativo)	Variable
COMERCIO EXTERIOR	-Aranceles	-Precio al consumidor -Utilidades de la producción interna.	-Contingentes y prohibiciones de importación..	Nivel de las importaciones.
 Subsidios de exportación. Utilidades e inversiones	Controles de cambio.	Precios internos

Está constituido principalmente por las importaciones y exportaciones a través de las cuales se facilita el abastecimiento de las naciones y se abren las posibilidades de conocimiento de los avances tecnológicos e innovaciones. En los países subdesarrollados es además fuente de ingreso de capitales por medio de las importaciones.

Los instrumentos particulares de acción en el comercio exterior van a afectar a la estructura de los costos y precios de los productos que se exportan o importan y entre ellos están los aranceles y subsidios de exportación, como de precio y los contingentes y prohibiciones de importación y controles de cambio, como cuantitativos.

Aranceles: (79) Estos gravámenes se establecen tanto en relación a la cantidad de Mercaderías como al valor de ellas. Inciden en la disponi-

bilidad y en los precios de los precios de los bienes destinados al consumo interno y en las utilidades de la producción nacional, cuando el

- (76) Entre estos servicios podemos citar a la Empresa de Transportes Colectivos del Estado, Correo y Telégrafos, Ferrocarriles del Estado, Direcciones de Educación Primaria, Secundaria y Profesional del Ministerio de Educación, Servicio Nacional de Salud, etc.
- (77) Véase Gasto Público, en instrumentos Generales y DFL. 47 de 4 de Diciembre de 1959.
- (78) Por ejemplo las concesiones de servicios eléctricos y las de radiodifusiones. DFL. 4 de 31 de Agosto de 1959, Art. 1, 22, 27 y 47.
- (79) La definición de Arancel se encuentra en la página Nº 124, al analizar el Comercio Exterior como Instrumento General.

bien importado debe terminar su proceso de elaboración o servir para la producción de otros bienes dentro del país. Estos efectos se producen de acuerdo a las particularidades del producto pues cuando se establece un arancel no es posible discriminar ni distinguir entre un caso y otro.

En esta materia se han concedido al Presidente de la República, en diversas oportunidades, facultades que le permiten modificar el arancel en relación a diversas mercaderías que se importan.

El Presidente de la República está facultado para "suprimir o reducir" los siguientes aranceles:

—A petición del Superintendente de Aduanas el derecho de internación de sacos salitreros (80).

—Los relativos a las empresas cuyo objeto principal sea producir hierro en lingote o acero laminado procedente de minerales nacionales (81).

—Los que afectan al carbón que se afores por las partidas 43 b y 43 h del arancel (82).

—Cuando las necesidades del país lo aconsejen, a las siguientes merca-

derías: Trigo, Té, Grasa, Cebollas, Leche, Aceite, Manteca, Azúcar, Parafina, Petróleo, Antibióticos, Carne congelada o enfriada (83).

—Cuando las necesidades del país así lo aconsejan, los que afectan a la internación de artículos de consumo de primera necesidad o indispensables para la salud pública (84).

—Al trigo, a la harina de trigo y a las semillas que importa al país la Empresa de Comercio Agrícola (85).

Los capitales internados conforme al Estatuto del Inversionista (86).

—Los elementos que se importen y destinen a la Industria Pesquera (87).

—A los capitales que internen las empresas productoras de carbón mineral para planes de desarrollo y modernización (88).

—Y otros productos específicos (89).

Está también facultado para suprimir franquicias aduaneras o alzar los aranceles en los casos que señalaremos:

—Con fines de protección de la producción nacional puede alzar hasta en un 50% los aranceles que paguen los artículos de primera nece-

(80) Ley 4.144. Art. 15, de 25 de Julio de 1927.

(81) Ley 7.896 Art. 1 de 18 de Octubre de 1944.

(82) Ley 12.084 Art. 83 transitorio.

(83) Ley 12.432, Art. 12; tenemos que señalar que la Ley 12.084 en su Art. 87 transitorio, faculta al Presidente, cuando las necesidades del país lo requirieren para reducir hasta en un 50% los aranceles que afectan a la Carne Congelada, Grasa Comestible, Manteca de Puerco y Kerosene.

(84) Ley 13.305, Art. 163, que reemplaza los inc. 3, 4, 5, del Art. 9 de la Ley 4.321. Esta Ley establece preceptos similares a las leyes 12.084 y 12.432 mencionadas en la nota N° 83, pero es de una amplitud mucho mayor.

(85) DFL. 88 Art. 1 letra k de 1.º de Junio de 1953.

(86) DFL. 258 Art. 6 de 4 de Abril de 1960.

(87) DFL. 266 Art. 2 letra i, de 6 de Abril de 1960.

(88) DFL. 255, Art. 5 y 6 de 4 de Abril de 1960.

(89) DFL. 57, de 1931, Art. 1.º para los curativos Babeurre y leche albuminosa; Ley 6.696 de 11 de Octubre de 1940, Art. 11, para los instrumentos que contribuyen a la difusión de la cultura musical; Ley 11.791, de 9 de Febrero de 1955, Art. 25 para equipos médicos, etc.

idad, internados mediante franquicias que el Presidente puede otorgar (90).

—Puede también suspender las franquicias concedidas al petróleo crudo y diesel internado para la producción y acarreo del salitre, cuando la extracción del petróleo nacional sea suficiente para las necesidades del país (91 y 92).

Subsidios de exportación: Consisten en la ayuda que presta el gobierno a fin de aumentar las ventas en el exterior de la producción interna. Todo subsidio permite producir a costos más bajos aumentando las utilidades, los incentivos de inversión y la producción de la mercadería beneficiada.

El Presidente de la República, a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción puede determinar los permisos, contingentes y prohibiciones de exportación y otorgar primas a la exportación de productos agrícolas cuyos tipos y calidades determinará por decreto supremo (93).

Contingentes y prohibiciones de importación: Los contingentes señalan la cantidad de cualquier mercancía producida en el extranjero que puede entrar al país. Sus efectos son

similares a los producidos por el establecimiento de aranceles, pero su incidencia es más inmediata que la de éstos en la limitación de importaciones, ya que se señalan máximos que no pueden ser excedidos.

El empleo de este instrumento permite discriminar entre la calidad y destinación del producto, produciendo un efecto más directo en la economía que se traduce en la determinación de los niveles de importación y en la variación de los precios internos.

El Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Economía, está facultado para otorgar permisos y establecer contingentes, cuotas y prohibiciones de importación (94) por otra parte, puede "fijar semestralmente contingentes máximos de importación de aquellos productos agropecuarios que estime necesario para cubrir el déficit de la producción agropecuaria nacional (95).

Control de Cambios: Este instrumento sirve como medio de aumentar los beneficios del comercio internacional a través del fomento o desaliento de determinadas importaciones o exportaciones convenientes al país, mediante el establecimiento de tipos de cambio especiales para estas operaciones.

(90) Ley 13.305, Art. 163, inciso 2.

(91) Ley 13.305, Art. 136 inciso 2.

(92) DFL. 212 de 1953, autoriza al Presidente para gravar en un 30% ad-valores la exportación de minerales concentrados y otros productos metalúrgicos. Es una excepción en materia de exportaciones, muy especial.

(93) DFL. 88 de 1.º de Junio de 1953, Art. 1 letra d.

(94) D.F.L. 88, de 1º de Junio de 1953, Art. 1, letra d, por ejemplo Decreto 47 de 5 de Febrero de 1953, para la leche en polvo.

(95) Ley 15.020 de 15 de Noviembre de 1962, Art. 64.

Estando facultado el Presidente para fijar los tipos de cambio (96), puede hacer uso de ella con el objeto de obtener ciertos resultados, mediante cambios especiales para la exportación o importación de determinados productos específicos.

LOS RECURSOS NATURALES Y LA TECNICA

Los recursos naturales y la técnica son los aspectos más fundamentales del progreso material. De la abundancia de los primeros depende en gran parte la posibilidad de crecimiento de un país. Ellos se dan en una magnitud invariable en la naturaleza, es decir, son limitados.

Cuadro N° 11.

Campo de aplicación	Instrumento (cuantitativo)	Variable
RECURSOS Y TECNICA	Estudios e inversiones auxiliares, etc.	Tasa de desarrollo

Estudios e inversiones auxiliares: Ambos elementos están encaminados a descubrir nuevos recursos y a perfeccionar la aplicación de los métodos productivos. Orientadas las investigaciones hacia estos objetivos y una vez descubiertos los recursos, es necesario llevar a la práctica el análisis realizado a través de inversiones auxiliares que permitan comprobar y asegurar los resultados de la investigación.

También le compete al Presidente de la República, a través de sus or-

Por otra parte, a través de técnicas más adelantadas e investigaciones racionales, se logra aprovechar en mejor forma los recursos existentes o descubrir otros nuevos que hasta entonces han sido ignorados.

La técnica ha de entenderse, en materias económicas, "como el arte de obtener más de los recursos productivos para alcanzar fines dados" (97).

Una acertada combinación de los recursos y las técnicas es la mejor y más segura perspectiva del Desarrollo Económico.

Afectan a este campo, los estudios y las inversiones auxiliares, como instrumentos cuantitativos (98).

ganismos dependientes, realizar los estudios tendientes a determinar la cantidad y calidad de los recursos con que se cuenta y a realizar las inversiones que procedan.

Esta atribución la ejerce a través de la Corporación de Fomento de la Producción, ya que a ella le corresponde "realizar en colaboración con las entidades de fomento fiscales, semifiscales o privadas, estudios destinados a encontrar los medios más adecuados para crear nuevas producciones o aumentar las actuales y

(96) DFL. 88 de 1.º de Junio de 1953, Art. 1 letra d.

(97) G. L. Bach. Ob. Cit. página 53.

(98) En algunos casos, los impuestos y subsidios pueden ser considerados como instrumentos de precios que inciden en este campo.

efectuar, de acuerdo con los resultados obtenidos, ensayos de producción o comercio en las escalas y con las ayudas que se estimen conve-

nientes (99), labor que debe comprender a todas las regiones del país (100 y 101).

-
- (99) Ley 6.640, Art. 25 letras b y c, de 10 de Enero de 1941, reproducido en el D.S. N° 360, de 15 de Mayo de 1945, Art. 10, letra c.
- (100) Ley 6.640, Art. 25 letras b y c en relación al D. 1. 337 de Economía de 18 de Octubre de 1961, Arts. 1 y 7.
- (101) Estas atribuciones son programáticas y su uso depende de las finalidades de la política económica y los recursos que se destinen para ellas. Existen además las atribuciones de ciertos organismos que inciden en la investigación y ayuda técnica a la Producción y que analizamos anteriormente.