

LA MAL LLAMADA RESTITUCION DE LAS GARANTIAS ECONOMICAS

M. Ignacio Purroy

Las opinión pública se siente incómoda con el tema de la Restitución de las Garantías Económicas. Poca gente reconoce el fondo de la discusión, ni es capaz de calibrar las posibles repercusiones de esa restitución de las garantías. La incomodidad se acrecienta cuando uno presume que la decisión al respecto ya parece estar tomada en las altas esferas políticas y económicas, tal como insinuara el Presidente de la República en su reciente Mensaje. En esa decisión ha influido la opinión favorable emitida por la COPRE (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado).

Sirva esta breve nota para arrojar algo de luz sobre el contenido de la discusión. Pretendemos mostrar que el tema es mucho menos complejo de lo que nuestros leguleyos y "especialistas" pretenden hacer creer. Veremos que buena parte de la confusión proviene del mismo término de la mal llamada "restitución de las garantías económicas", el cual parece insinuar que se trata de algo de enorme transcendencia. Después de un somero análisis se llega a la conclusión de que una posible restitución de las garantías económicas no tendrá apenas repercusiones en la esfera propiamente económica y de que su importancia se circunscribe más bien a los aspectos jurídicos y políticos. Sin embargo, los poderes económicos se han embarcado en una cruzada ideológica de envergadura en pro de la restitución de las garantías. ¿Por qué motivo?

LAS GARANTIAS ECONOMICAS

Empecemos por aclarar el término "garantías económicas". Se trata de una serie de derechos, que la Constitución Nacional de 1961 otorga al ciudadano para el desempleo libre de su actividad económica. Estos derechos o garantías están contenidos fundamentalmente en los Artículos 95 al 109 de la Constitución (ver recuadro anexo con los textos de los principales artículos).

Llama la atención que en cada artículo donde se afirma un derecho, la Constitución impone severas restricciones y limitaciones, otorgándole al Poder Legislativo la facultad y la obligación de fijar por Ley las normas respectivas. Así, por ejemplo, en el Artículo 96 que consagra la libertad de actividad lucrativa, se mencionan las limitaciones "por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social". El artículo 98, donde se establece que "el Estado protegerá la iniciativa privada", define al mismo tiempo amplísimos derechos de intervención económica del Estado a través de la "facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza a fin de impulsar el desarrollo económico del país". Si nos atenemos a la letra del máximo texto legal de la Nación, no hay áreas ni actividad económica donde las garantías no estén "restringidas" y donde el Estado no pueda intervenir.

La nuestra es una Constitución de marcado carácter intervencionista y regulador, en la que el sistema de economía mixta (convivencia de capitalismo de Estado y capitalismo privado) se encuentra constitucionalmente sancionado. Este hecho parece ser ignorado por quienes hoy discurren simplonamente sobre las garantías económicas.

HISTORIA DE LA RESTRICCION

En los hechos, la restricción se refirió desde un principio exclusivamente a la garantía económica reflejada en el artículo 96. La restricción se impuso desde el momento mismo de la promulgación de la Constitución de 1961 y tomó forma en el Decreto No. 455 del 23 de Enero de 1961, que luego fue refor-

zado con los Decretos 674 del 8 de Enero de 1962 y 813 del 31 de Julio del mismo año. El Decreto 455 del 23/1/61 dice en el Artículo 2do.:

"Se restringen en todo el Territorio Nacional las garantías constitucionales previstas en los Artículos 92 y 96 en la medida en que lo determine el Presidente de la República en Consejo de Ministros".

Desde entonces hasta hoy, el Ejecutivo ha dictado 147 Decretos al amparo de esa restricción, de los cuales únicamente 59 están hoy vigentes, abarcando las siguientes áreas de regulación:

- comercialización, precios y producción agrícola (23 decretos)
- régimen de cambios diferenciales (12 decretos)
- seguridad y sanidad pública (5 decretos)
- fabricación y venta de diversos bienes no agrícolas (5 decretos)
- actividades crediticias y financieras (4 decretos)
- venta de bienes inmuebles (2 decretos)
- materias laborales (2 decretos)
- diversas materias (6 decretos)

UNA ACLARATORIA FUNDAMENTAL

Hay un punto crucial en todo este asunto, cuya aclaratoria es necesaria para entender el alcance de la discusión. Cuando se habla de restituir las garantías económicas, la opinión pública lo interpreta como una abolición de la intervención reguladora del Estado y una concesión de libertad plena para la actividad económica privada. Conociendo nuestro capitalismo privado, a muchos les aterra la perspectiva de una libertad económica irrestricta. Si restituir las garantías significa eso, habría motivos más que fundados para oponerse a tal restitución.

Pero no es ése el caso. La Constitución es absolutamente clara y enfática en otorgar al Estado el derecho y la obligación de someter la actividad económica privada a las limitaciones impuestas por el interés colectivo. Pero, según el texto constitucional, el derecho de imponer limitaciones le corresponde al Estado a través del Poder Legislativo,

LAS GARANTIAS ECONOMICAS EN LA CONSTITUCION

Artículo 95: El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

Artículo 96: Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social.

La Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica.

Artículo 97: No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público.

El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.

La Ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado.

Artículo 98: El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza a fin de impulsar el desarrollo económico del país.

Artículo 99: Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o de interés general.

Artículo 107: La Ley establecerá las normas relativas a la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo nacional.

es decir, a través de la promulgación de Leyes emanadas del Congreso de la República. En este sentido, las libertades económicas han estado y seguirán estando restringidas, a no ser que se pretenda cambiar la Constitución Nacional.

La confusión radica en que erróneamente se interpreta el Decreto 455 de 1961 sobre restricciones de las garantías económicas como el comienzo y el sustento de las restricciones, cuando en realidad éstas se encuentran ya claramente contempladas en la misma Constitución, correspondiéndole al Poder Legislativo la potestad de legislar sobre tales restricciones. El Decreto 455 simplemente extiende esa potestad al Poder Ejecutivo (el Presidente en Consejo de Ministros), de tal forma que la restricciones de la libertad económica ya no es sólo atribución de las cámaras legislativas, sino que puede también ser ejercida por el Ejecutivo a través de Decretos aprobados en Consejo de Ministros.

En consecuencia, cuando se habla de restituir las garantías económicas, ello se refiere únicamente a quitarle al Ejecutivo la facultad de legislar en materia económica, sin afectar en nada la facultad reguladora-legisladora del Poder Legislativo. No se trata, en absoluto, de eliminar el derecho de interven-

ción y regulación económicas del Estado. Viendo la algarabía formada por ciertas fuerzas empresariales alrededor de este tema, uno no sabe si atribuirla a simple ignorancia, o si interpretar ahí un mensaje oculto con la mira puesta no en la derogación del Decreto 455 ó 675, sino en la modificación de la propia Constitución.

Hecha esta aclaratoria y suponiendo simple ignorancia, la discusión sobre el tema pierde toda la grandilocuencia y "trascendentalidad" en que muchos han pretendido envolverla. Nada tiene que

ver con una presunta "redefinición" del papel del Estado, ni con una "liberación de las fuerzas productivas privadas". Se trata únicamente de decidir sobre la conveniencia o no de que el Presidente de la República comparta con las Cámaras Legislativas la facultad de regular la actividad económica. Visto el problema desde este ángulo, los argumentos a favor de la "restitución de las garantías" tienen validez suficiente, ya que en ningún caso afectan el fondo de la concepción del Estado, la sociedad o la economía venezolanos.

ARGUMENTOS JURIDICOS

Las principales razones para propiciar la mal llamada "restitución de las garantías económicas" pertenecen a la esfera jurídico-política. De acuerdo al análisis realizado por el grupo de trabajo de la COPRE, la totalidad de los decretos hoy vigentes dictados al amparo de la restricción podrían ser también fundamentados en Leyes vigentes sancionadas por las Cámaras Legislativas. Ello quiere decir que pudieran ser derogados sin crear vacíos legales. Ello indica también que no hacían falta los Decretos 455 ó 674 para regular tales materias.

Del análisis del problema ha surgido, como efecto colateral, la preocupación por algunas lagunas legales en el actual cuerpo de legislación económica. Pero estas lagunas subsisten a pesar de la restricción de las garantías, ya que tampoco fueron cubiertas por los decretos desde 1961 hasta hoy, y nada tienen que ver, por consiguiente, con la posible restitución de tales garantías. Ese es el caso, por ejemplo, de la Ley Antimonopolio, la Ley de Planificación o la Ley de Industrias Básicas. Estas tres Leyes fueron un precepto de la Constitución de 1961 (Artículos 97 y 98) y es insólito



to que un cuarto de siglo después todavía no se hayan producido. El caso de la Ley Antimonopolio, que tan repetidamente ha sido engavetada, es un triste ejemplo de ello. La restitución de las garantías, más que crear vacíos, obligaría a encarar de una vez por todas estas áreas críticas.

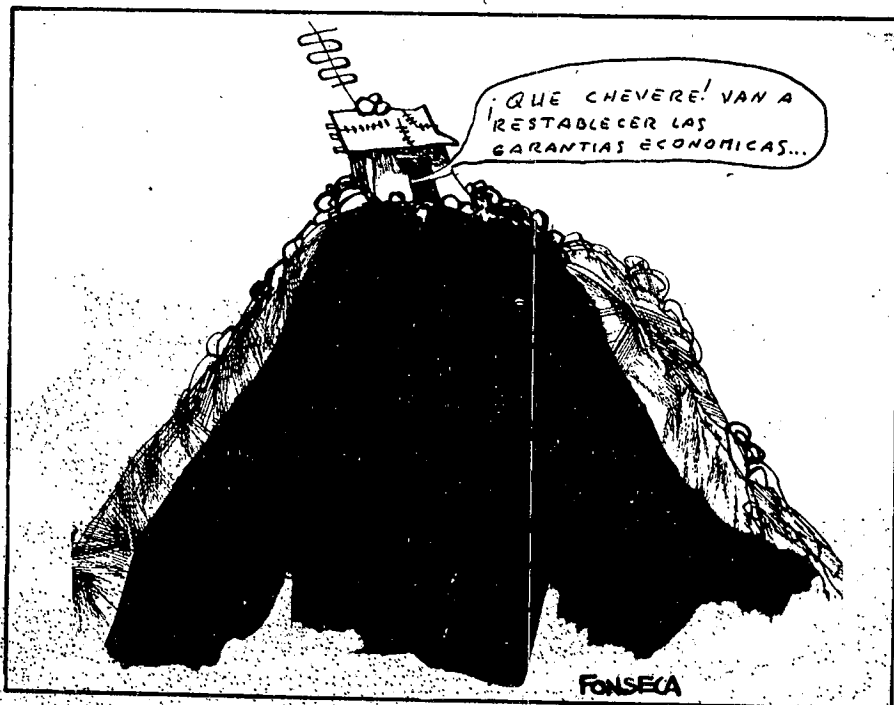
Otra línea de argumentación se refiere a la inconveniencia de mantener la situación de discrecionalidad en materia de legislación económica, por cuanto ello afecta la necesaria estabilidad de las normas legales para generar la confianza del inversionista, que se ve frenado por el temor de un cambio de las reglas de juego en cualquier momento. Es de suponer que leyes aprobadas después de un proceso de discusión y decisión parlamentaria garantizan una mayor estabilidad de las reglas que la simple firma presidencial bajo un decreto aprobado en consejo de ministros.

Finalmente, no se justifica que hayan transcurrido 25 años de la Constitución, manteniendo un estado de excepción en situación de normalidad y bonanza. Cuando la excepción se convierte en un estado permanente, algo no está bien en el texto constitucional. Pero es evidente que la Constitución contenía y contiene los mecanismos suficientes para encarar las circunstancias acaecidas durante el pasado cuarto de siglo, sin necesidad de recurrir a procedimientos excepcionales.

EL VICIO DEL PRESIDENCIALISMO COMO RAZON ULTIMA

Esta situación anómala, sin embargo, tiene su explicación, la cual nos lleva al terreno político. En el fondo del problema nos encontramos con la ya conocida desviación presidencialista del régimen político venezolano. Es bien sabida la ingerencia omnipresente y a menudo "parroquiana" de la figura presidencial en el acontecer venezolano. Hasta las materias más intrascendentes requieren del visto bueno presidencial. Por supuesto, la materia económica no podía quedar al margen de tal ingerencia. Pero como la Constitución sabiamente reservó la función legisladora sobre materias económicas para el Poder Legislativo, hizo falta el Decreto 455 de 1961 y el Decreto 674 de 1962 para darle carta blanca a la intervención presidencial.

Desde un punto de vista político, la "restitución" de las garantías significaría un importante logro, ya que devolvería al Poder Legislativo parte de su soberanía legisladora. En efecto, el Parlamento ha venido sufriendo un lamenta-



ble despojo de sus funciones por la doble vía de la férrea partidización de la vida política y de la omnipresencia presidencialista. Al menos este segundo elemento quedaría considerablemente reducido al restituirse las garantías económicas.

IMPLICACIONES ECONOMICAS

Se ha pretendido atribuir a la posible restitución de las garantías un efecto económico reactivador, por eso de que generaría "confianza" para la inversión. Puede ser que algún empresario ingenuo o mal informado se haya ilusionado con la idea de la "libertad" económica, del fin de la permisología o del freno a la arbitrariedad del funcionario público. Nada de esto sucederá, ya que seguirá habiendo leyes, reglamentos y procedimientos administrativos. Ciertamente, el riesgo del decreto presidencial elaborado "de la noche a la mañana" desaparecerá, la frecuencia de los cambios de normas legales disminuirá y las nuevas leyes experimentarán un proceso de mayor maduración y decantación. Pero en ningún caso se podrá hablar de ausencia del Estado regulador y controlador.

A simple vista, parecería que los grupos económicos poderosos no serían los más beneficiados por la abolición de la restricción de las garantías económicas. Estos grupos siempre han tenido buenos canales de acceso a la alta esfera política y han podido hacer sentir su influencia en las decisiones del Ejecutivo. Al trasladar ciertas decisiones económicas al ámbito de las cámaras legislativas,

los canales de presión se tornarán más complejos. Es de suponer, por otra parte, que las cámaras legislativas pueden hacerse eco de planteamientos e intereses de otros estratos medios y pequeños del capital privado.

Tenemos la impresión, sin embargo, de que el interés del gran capital por la restitución de las garantías económicas apunta más allá de la simple decisión jurídica. Implícitamente se está librando una batalla ideológica en pro de un menor intervencionismo estatal, tanto en lo que se refiere a normas legales reguladoras, como en lo referente a áreas de inversión hasta ahora reservadas al Estado. Este trasfondo de intenciones explicaría la alta inversión de recursos propagandísticos y la evidente exageración de la importancia del tema, que han caracterizado la discusión "pública" sobre la restitución de las garantías económicas.

Exista o no tal intención de fondo, el hecho es que la restitución como tal no tendrá apenas repercusiones económicas directas. Haciendo un balance, son muchas las razones para apoyarla, pero sobre todo pesa el aspecto político. Se trata de un fortalecimiento del Poder Legislativo, que podría significar el comienzo de una toma de conciencia sobre la necesidad de dotar a la economía venezolana de fines del siglo XX de una normativa seria, estable y moderna en el campo económico. Esta es la oportunidad de abordar por fin ciertas Leyes imprescindibles para el bienestar del país.