

Decreto de emergencia económica

La razón de Estado en economía fallida

Tulio Álvarez*



REUTERS

Una excepción producto de la necesidad, los estados de excepción en el sistema venezolano, cuando la excepción se hace regla, son algunos de los puntos que profundiza el autor

Desde el 15 de marzo de 2015 hasta el 31 de diciembre del mismo año, el presidente de la República en Consejo de Ministros estuvo facultado para dictar normas con rango y fuerza de ley en materia de “ejercicio de soberanía” por la delegación legislativa realizada por la Asamblea Nacional mediante una “Ley Habilitante Antiimperialista”¹. Esta ley fue aprobada tan solo cuatro meses después de que terminara su primer período habilitado mediante instrumento de la misma naturaleza² que, a su vez, estuvo precedido de numerosas y consecutivas habilitaciones concedidas por la Asamblea Nacional en periodos anteriores³. Estos actos de delegación fueron tan amplios que el ejercicio de potestades normativas abarcó todo tipo de materias y, en especial, las regulaciones en el ámbito económico.

Siguiendo la línea conductual de su predecesor y ante una nueva realidad política, producto de los resultados de las elecciones realizadas el 6 de diciembre de 2015, Maduro plantea la existencia de una “emergencia económica” con la misma motivación y justificación de los instrumentos habilitantes que pudieron activar los mecanismos requeridos por la situación de hecho planteada⁴. Esta declaratoria de estado de excepción fue calificada constitucional y adecuada por la Sala Constitucional⁵. Es fundamental destacar que bajo el marco jurídico creado por el referido Decreto no se dictaron medidas de ejecución a pesar de que era factible desde el momento mismo de su aprobación.

UNA EXCEPCIÓN PRODUCTO DE LA NECESIDAD

Se puede utilizar el término “normalidad constitucional” bajo la hipótesis de un orden establecido y adecuado al desenvolvimiento de los factores existentes en la sociedad que lo sustenta. La Constitución presupone y establece una dinámica en el funcionamiento de las instituciones. Se distribuye el poder entre diversos órganos y se equilibran los poderes con base a una compleja red de controles. Esa rutina garantiza es-

tabilidad, una organización al servicio del hombre, la existencia de instituciones democráticas y la vigencia del Estado de derecho.

Un orden organizativo del Estado inspirado en valores democráticos debe precaver los hechos, eventos o circunstancias extraordinarias que ponen en riesgo la libertad, seguridad y vida de sus ciudadanos, y la propia vigencia de las instituciones. No se trata de suspender la vigencia de la Constitución, sino de hacerla efectiva aun en situaciones anómalas. El derecho de necesidad estatal o estado de necesidad es una situación y un mecanismo regulado desde la perspectiva de una Constitución que lo prevé.

En consecuencia, lejos de negar o suspender la Constitución, el estado de excepción por ella regulado se manifiesta en una afirmación de su carácter supremo. Esto a diferencia de la “razón de Estado”; expresión conclusiva y reflejo de una concepción personalista del poder ilimitado que, por tal hecho, refleja la discrecionalidad en la asunción de decisiones y en la ejecución de las mismas.

LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN EN EL SISTEMA VENEZOLANO

El diseño del Constituyente parte de la categoría genérica “estados de excepción” con subcategorías (alerta, emergencia económica, conmoción interna y conmoción externa) que se definen por las causas o situaciones de hecho que las motivan. En consecuencia, la declaratoria del estado de emergencia económica es una especie de ese género que se justifica en caso de “circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación”. Su duración tiene un plazo máximo de sesenta días prorrogables por un plazo igual. La consecuencia jurídica sería la posibilidad de restringir temporalmente las garantías constitucionales aunque el ámbito de las medidas que se asuman bajo su aplicación, en la práctica, puede ser más amplio.

En materia de controles, también constituye un avance el control jurisdiccional del decreto que declare el estado de excepción, que ejerce la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, y el requisito de regular el ejercicio del derecho cuya garantía se restringe, objeto de control político por parte de la Asamblea Nacional. Asimismo se establece como parámetro el cumplimiento de las exigencias, principios y garantías establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La prórroga de los estados de excepción corresponde a la Asamblea Nacional a solicitud del presidente de la República. En cuanto a la posibilidad de revocatoria, esta corresponde al Ejecutivo nacional o a la Asamblea Nacional, o por



IDEAS DE BABEL

Comisión Delegada en caso de receso del órgano legislativo, en el mismo sentido de la Constitución de 1961, al cesar las causas que lo motivaron.

CUANDO LA EXCEPCIÓN SE HACE REGLA

La presentación del Decreto, justo en la oportunidad de la presentación de la Memoria y Cuenta, transmite que la crisis se originó después del 1° de enero de 2016. ¿De dónde se extrae tal conclusión? Del elemental hecho de que la Asamblea Nacional, sometida hasta el 5 de enero del año 2016, dictó las sucesivas leyes habilitantes que relacioné y que, en la forma vaga y general de la habilitación, delegaron la posibilidad de dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con carácter permanente, en forma amplísima. Y como ya se indicó, la última de esas leyes venció el 31 de diciembre de 2015. En pocas palabras, el Decreto refleja el absurdo de que no había crisis económica antes de este año. Por otra parte, resulta insólito que la motivación y argumentos contenidos en las leyes habilitantes son los mismos que se usan, años después, en el Decreto de Emergencia Económica de 2016.

Una emergencia económica requiere de acciones inmediatas ya que, de lo contrario, la crisis afectaría gravemente “la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos”. Dada la urgencia y el peligro, el Ejecutivo declara la necesidad y ejecuta su decisión, bajo la premisa de que resultarían “insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos”. Un estado de excepción no se consulta por cuanto es potestad del presidente de la República en Consejo de Ministros evaluar la situación planteada. Un estado de excepción se controla en forma política por parte de la Asamblea Nacional o en forma jurídica por la Sala Constitucional.

La simple lectura de las medidas anunciadas en el Decreto manifiesta su inadecuación:



BANCA Y NEGOCIOS

- “Disponer de los recursos provenientes de la economía presupuestaria del ejercicio económico financiero 2015”. La realidad es que esos recursos no existen por cuanto todo presupuesto resulta deficitario por el descontrol del gasto público y el despilfarro.
- “Asignar recursos extraordinarios a proyectos previstos o no en la Ley de presupuesto”. Para la asignación de recursos el requisito es una disponibilidad o liquidez que no existe, salvo la emisión inorgánica de dinero que solo agravaría la situación.
- “Diseñar e implementar medidas especiales de aplicación inmediata para la reducción de la evasión fiscal”. Resulta dificultoso imaginar un acoso fiscal mayor pero, a todo evento, esta es una actividad rutinaria de la administración tributaria.
- “Dispensar de las modalidades y requisitos propios del régimen de contrataciones públicas a los órganos y entes contratantes en determinados sectores a fin de agilizar las compras del Estado que revistan carácter de urgencia dentro del plazo de vigencia de este decreto”. Un mecanismo típico de utilización de la emergencia para facilitar la corrupción mediante el levantamiento de los controles.
- “Disponer de los trámites, procedimientos y requisitos para la exportación y nacionalización de mercancía” e “Implementar medidas especiales para agilizar el tránsito de mercancía por puertos y aeropuertos del país”. Terminología que refleja también el levantamiento de controles.
- “Dispensar de los trámites cambiarios establecidos por Cencorex y por el Banco Central de Venezuela a órganos y entes del sector público y privado a fin de agilizar y garantizar la importación de bienes o insumos indispensables para el abastecimiento nacional”. Reflejo del fracaso del control cambiario y mecanismo de desviación de recursos, en el marco del más pavoroso desangramiento que ha sufrido el país.
- “Requerir a empresas del sector público y privado incrementar sus niveles de producción, así como el abastecimiento de determinados insumos a los centros de producción de alimentos y de bienes esenciales”. Lo que implicaría que existe un sector privado que puede producir en forma inmediata, después de haber sido desmontado, y un sector público que de repente tendrá la eficiencia que nunca ha tenido.
- “Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el acceso oportuno de la población a alimentos, medicinas y demás bienes de primera necesidad”. Lo que constituye reconocimiento evidente del fracaso de la misión más inmediata del Estado sin dejar de indicar que esta no es ninguna acción extraordinaria, al menos en democracia.
- “Adoptar las medidas necesarias para estimular la inversión extranjera”. Una oda a la cre-

dulidad e ingenuidad gubernamental que parte de la premisa de que existe confianza de los inversionistas en un régimen especializado en la persecución del sector privado.

- “Desarrollar, fortalecer y proteger el sistema de grandes misiones y misiones socialistas en aras de propender a la incorporación de pequeños y medianos productores, ya sean comunales, privados, estatales o mixtos”. Un ejemplo evidente de la imposibilidad de salir de una crisis persistiendo en el mismo sesgo ideológico que ha hecho retroceder al país al siglo XIX.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Lo trágico de la situación es que ciertamente estamos en emergencia económica y el Poder Ejecutivo, responsable de la solución de esta crisis, lejos de despejar las circunstancias agrava las causas. El origen de la debacle económica está en la donación de nuestras riquezas naturales, el desmontaje del aparato industrial, el saqueo a los productores agropecuarios, el endeudamiento en el momento de mayores ingresos del país, la desviación de los fines de Pdvs y la disminución de su productividad, la corrupción desbordada y la ineficiencia administrativa. Tal anarquía y desgobierno nos ha llevado a una inflación inusitada y máxima en el orbe, carestía y miseria. Esta situación no se va a revertir con un decreto.

Durante el primer mes del año 2016 la caída del precio del petróleo se ubica en 10\$. Y aún falta mucho ya que el Banco Mundial prevé la desaceleración de las economías emergentes lo que llevó a bajar el pronóstico de precios de las materias primas en todo el mundo. Se trata de un descenso cercano al 75 % con relación al precio de julio de 2014, en los tiempos de 108\$ por barril. Y es factible que el precio del barril baje 25 y 30 %, en lo que queda del año, lanzado al vacío por el reinicio de exportaciones de Irán antes de lo que estaba calculado, la solidez de las reservas de Estados Unidos y el invierno atenuado del hemisferio septentrional.

La producción de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP) representa más del 80 % de la capacidad mundial. Las que fueron exitosas políticas de cartel para subir los precios del petróleo, desde 1974, reiteradas hasta la década del 80, también tuvieron sus consecuencias negativas; entre ellas, la multiplicación del esfuerzo productor de países no alineados y la inversión en otros tan estratégicamente ubicados como Canadá, Brasil y Colombia. Estados Unidos se preparó debidamente frente a las amenazas permanentes de las que fue objeto. Sus reservas comerciales de crudo aumentaron en 8,4 millones de barriles, para alcanzar 494,9 millones, el nivel más alto desde 1982.

La ruina del país solo puede ser revertida por un gobierno que reconstituya las relaciones humanas en la sociedad venezolana, creíble en el plano internacional, dispuesto a enfrentar la corrupción, presto a fomentar los factores productivos sobrevivientes y reconstruir lo que tanto costó levantar. Lo que sucede en Venezuela es la natural consecuencia de un proceso en que se enlazan, con enfermizo materialismo, el totalitarismo ideológico y el totalitarismo de mercado. Esta es la verdadera causa de la crisis.

*Doctor en Derecho. Profesor de la UCAB y de la UCV.

NOTAS

- 1 Cfr. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.178 de fecha 15 de marzo de 2015.
- 2 Cfr. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.112 de fecha 19 de noviembre de 2013.
- 3 Efectivamente, en 1999, Hugo Chávez Frías solicitó una Ley Habilitante que lo habilitó durante seis (6) meses para aprobar 53 decretos-ley dirigidos a "mejorar la economía del país"; seguidamente, entre los años 2000 y 2001, aprobó 49 decretos-ley mediante habilitación que duró un año; luego, entre 2007 y 2008, el periodo de habilitación se amplió a dieciocho (18) meses en los que dictó 59 decretos-ley; finalmente, bajo la premisa de que existía una emergencia por las lluvias, fue habilitado desde el 17 de diciembre de 2010, justo en el momento en que el parlamento estaba terminando su período y asumirían los representantes electos en ese mismo mes, en un periodo que se prolongó hasta el 17 de junio de 2012, en que aprobó 54 decretos-ley que, en su mayoría, no tenían relación con la justificación alegada en un principio. Es importante advertir que fue común el esperar al último día de vigencia de la delegación para dictar a toda carrera los decretos con rango y fuerza de ley.
- 4 Decreto N° 2.184 publicado en la Gaceta Oficial N° 6.214 Extraordinaria de fecha 14 de enero de 2016.
- 5 Tribunal Supremo de Justicia (Sala Constitucional) Sentencia N° 4 del 20 de enero de 2016. Exp. 16-0038. Publicada en la Gaceta Oficial N° 40.838 de fecha 28 de enero de 2016.