

## LA COMPETENCIA ECONÓMICA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

RAFAEL MAC-QUHAE\*

Recibido: 13-08-2013

Aprobado: 16-10-2013

### Resumen

La competencia no depende del número de empresas, sino de un ambiente institucional que facilite la entrada de nuevos competidores. De acuerdo a esta teoría cuando las barreras son bajas, las empresas mejoran sus productos y mantienen sus precios bajos para evitar la entrada de los competidores. El buen funcionamiento depende del mecanismo de coordinación que facilita que cada agente económico comparta la información con todos, lo que depende de los incentivos contenidos en las reglas formales e informales que forman la constitución económica.

Al revisar la Constitución de 1999 se observa que muchas de sus disposiciones levantan barreras e incentivan actividades que limitan la capacidad de producción en el país. Se reconoce la acción individual pero subordinada al provecho de la comunidad. También se encontró que el Estado podrá reservarse cualquier actividad económica, que ciertas empresas puedan operar a pesar de que sus costos superen a sus ingresos. El sistema monetario está diseñado para que se subordine a los intereses del gobierno. Finalmente, se le atribuyen actividades en el desarrollo a la Fuerza Armada Nacional, institución subordinada al Presidente, lo que reduce la posibilidad de la competencia económica porque los militares tienen el monopolio de la violencia legal y su jefe es el Presidente de la República.

---

\* Investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad Metropolitana (UNIMET). Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES-UCV). Sociólogo, UCAB (1976), Abogado USM (2007), Magíster del Instituto de Estudios Superiores de Administración IESA (1986), Master of Arts in Economics, Northeastern University (Boston, 1991), Ph.D. candidate Northeastern University. En la actualidad cursa el Doctorado de Estudios del Desarrollo, CENDES, UCV.

**Palabras clave:** Competencia económica, Constitución económica, Instituciones, Mercados contestables.

### Abstract

The competition does not depend on the number of firms, but on an institutional environment that facilitates the entry of new competitors. According to this theory when barriers to entry are low, companies improve their products and keep their prices low to prevent the entry of new competitors. The performance depends on the coordination mechanism that enables each agent to share his information, which depends on the incentives contained in the formal and informal rules that form the economic constitution.

In reviewing the 1999 Constitution it was observed that many of its provisions pile barriers up and encourage activities that limit the production capacity in the country. Individual action is recognized but subordinated to the benefit of the community. We also found that the state may reserve any economic activity; that certain companies may operate despite their costs exceed their income. The monetary system is designed to be subordinated to the interests of the government. Finally, there are developing activities attributed to the National Armed Forces, an institution under the President, which reduces the possibility of economic competition because the military has a monopoly on legal violence and their boss is the President of the Republic.

*Keywords:* Economic competition, Economic constitution, Institutions, Contestable markets.

### INTRODUCCIÓN

La competencia económica es reconocida como una condición necesaria para alcanzar el desarrollo. El término debe entenderse en sus dos acepciones principales. La primera se refiere a una situación en la cual los agentes económicos tienen total libertad para dedicarse a la actividad económica de su preferencia y ofrecer en los mercados los bienes y servicios que produzcan, mientras que los consumidores tienen la libertad de elegir que bienes adquirir y a quién se los compran. La segunda acepción se refiere a la habilidad, destreza y capacidad de la sociedad crear los incentivos que aseguren el desarrollo económico de largo plazo y responde, en el corto plazo, a los choques que afectan el desempeño económico y el bienes-

tar social. En el presente artículo se analiza de qué manera el contenido normativo de la Constitución de 1999 estimula o limita la competencia económica, lo que no agota el tema pero introduce y motiva su discusión en términos académicos.

## I. ESTADO Y MERCADO

Harold Demsetz<sup>1</sup> señala que durante la mayor parte de la historia, las actividades económicas han sido coordinadas por mecanismos colectivos bajo criterios jerárquicos de subordinación. Este tipo de engranaje de coordinación le permitió a los grupos humanos subsistir en medio de una naturaleza mezquina y agresiva donde el éxito económico se medía por la sobrevivencia del grupo. El surgimiento de la economía de mercado<sup>2</sup> requirió de algunas condiciones previas que permitieron extender la capacidad de producción de bienes más allá de sus límites naturales. El primer paso en esa dirección fue la revolución agrícola, inmensa transformación del medio físico que permitió a las sociedades primitivas mejorar su alimentación y producir un excedente económico con el que se ampliaron las posibilidades abiertas ante la sociedad humana.

Al contar con una mejor alimentación, las sociedades primitivas fueron capaces de incrementar el más importante factor de producción en el sistema socioeconómico de la época: la mano de obra (trabajo). Se comenzó un proceso de división social del trabajo, entre agricultura y caza que permitió la el incremento de los bienes de la canasta básica de consumo y estimuló un proceso evolutivo que eventualmente condujo a la generalización del intercambio libre y la ampliación paulatina del mercado como mecanismo pacífico de intercambio económico<sup>3</sup>.

En tiempos que la naturaleza amenazaba a la humanidad con la imposición de una competencia desigual (grandes depredadores) y una escasez limitante (pocos alimentos), el control colectivo de los recursos económicos resultó ser una estrategia de sobrevivencia exitosa para sociedades en que lo importante era la sobrevivencia de la especie humana... El éxito inicial de esa estrategia permitió que las sociedades crecieran y extendieran su Frontera de Posibilidades de Producción (FPP) con invenciones y descubrimientos que permi-

---

1 DEMSETZ, Harold. *From Economic Man to Economic System*. Cambridge: Cambridge University Press. 2008.

2 La economía de mercado se caracteriza por el intercambio impersonal y la reducción importante de la violencia como mecanismo de asignación de bienes y coordinación de la actividad humana. Véase NORTH, D. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press. 2005.

3 NORTH, D. *Structure and change in economic history*. New York: Norton. 1981.

tieron aumentar la producción material de bienes. La sociedad de mercado surgió de este proceso cuando se hizo evidente que el control colectivo de los recursos económicos perdió su antigua eficiencia y en muchos casos se convirtió en una traba para las mejoras en calidad de vida.

El mercado es el espacio social donde los agentes económicos intercambian bienes y servicios de manera impersonal y permanente. Por impersonal se entiende un intercambio basado en los gustos y preferencias individuales, que no discrimina a los miembros de la sociedad por razones religiosas, de raza o de género. Mientras que el adjetivo permanente refiere a la condición de una sociedad en la que los intercambios se repiten diariamente como medio principal para que sus miembros se procuren los bienes necesarios para satisfacer sus necesidades. Esta definición es muy amplia pero útil a los fines del presente trabajo. Un intercambio aislado que los participantes no esperan repetir es una transacción que no tiene mayor importancia social. Cuando el número de intercambios se incrementa, como resultado del aumento de la población y la multiplicación de los bienes disponibles para ser canjeados por otros bienes, se excita la ampliación de los lazos comerciales entre conocidos e incluso con desconocidos, entonces los intercambios aislados se integran en un sistema regular que facilita su repetición. Se denomina mercado al conjunto de condiciones sociales que hacen posible esa repetición de los intercambios. El mercado no es un espacio físico sino un espacio social cuya aparición ensancha las posibilidades humanas.

Douglas North<sup>4</sup>, con un razonamiento muy similar al anterior, señaló que para el funcionamiento de una economía es indispensable que exista un conjunto de reglas para el intercambio, que sean respetadas por la mayoría de las personas. En la medida que el número de personas que intercambia aumenta, y en consecuencia lo hace el número de intercambios, se hace indispensable la provisión de ciertos bienes públicos, como el sistema de transporte o el sistema de medición de los principales atributos de los bienes que se intercambian, así como un mecanismo imparcial<sup>5</sup> de cumplimiento de lo ofrecido en cada intercambio y de resolución de las diferencias post contractuales entre las partes. En una investigación colectiva, de reciente data, este autor afirma que todo estado es una organización que comprende múltiples individuos que cooperan para alcanzar un fin común pero mantienen sus intereses individuales<sup>6</sup>.

---

4 NORTH, D., *op.cit.*

5 Imparcial en el sentido de que no comparte el interés particular de los agentes involucrados en un intercambio particular.

6 NORTH, D. y otros: *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press. 2010, p 30.

Yoram Barzel<sup>7</sup> ya había señalado que la esencia del Estado radica en la doble función de proveer los bienes públicos necesarios y a la vez fungir como tercero imparcial que facilita la aplicación de reglas generales cuando las partes no logran resolver sus diferencias de interés u opiniones en relación a los intercambios realizados, lo que implica cierta atribución represiva. Ambas funciones suponen dotar al Estado de suficiente poder para mantener un orden cotidiano, lo cual implica la capacidad de imponer costos a los miembros de la sociedad<sup>8</sup>. Ese poder, depositado por los ciudadanos en el Estado, trae seguridad a los intercambios y por ello los estimula; pero a la vez representa una amenaza porque podría ser utilizado de tal manera que con cierto exceso represivo (de conductas) termine reduciendo las posibilidades que tienen los ciudadanos para realizar sus intercambios libremente.

La perspectiva de la correcta ubicación de la línea divisoria entre ambas funciones del Estado ha cambiado en la medida que ha mejorado la comprensión teórica del funcionamiento del mercado y del proceso político que rige la dinámica del Estado. Dani Rodrik<sup>9</sup> planteó que el mayor aporte a la felicidad de la humanidad del siglo XIX fue el “invento del capitalismo”; mientras que el siglo XX le regaló a la humanidad el invento de la economía mixta, aquella donde el Estado y el mercado caminan tomados de la mano.

Francis Fukuyama<sup>10</sup> evalúa el Estado a partir de dos dimensiones: alcance y capacidad. La primera dimensión representa la amplitud de las diferentes actividades y objetivos que asume el Estado, mientras que la capacidad mide la efectividad al momento de programar y elaborar políticas y aplicar las leyes con rigor, imparcialidad y transparencia. Entre ambas funciones hay una tensión esencial cuyo alivio es un asunto político de primera importancia. En la medida que se amplía el alcance de la acción del Estado, su capacidad efectiva disminuye. De esta tensión surge el cambio institucional como un proceso de mejoras adaptativas del Estado.

Siguiendo a los autores citados, en la actualidad no parece razonable suponer que un sistema económico pueda funcionar de manera permanente sin un conjunto de reglas generales que regulen el intercambio entre los agen-

---

7 BARZEL, Yoram. *A Theory of the State*. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.

8 Por ejemplo, la construcción de una cárcel requiere que los ciudadanos paguen impuestos, así como el funcionamiento de la administración pública requiere que se paguen los sueldos de los funcionarios.

9 RODRIK, Dani. *One Economics many recipes*. Princeton: Princeton University Press. 2007.

10 FUKUYAMA, Francis. *La Construcción del Estado*. Barcelona: Ediciones B. 2004, p. 23.

tes, incluido el Estado, y que configuren un sistema de normas aceptado por todos. Estas reglas deben trazar una línea divisoria entre lo permitido y lo prohibido, y al mismo tiempo depositar en un tercero imparcial<sup>11</sup> la capacidad y la legalidad para disciplinar a los agentes que incurren en comportamientos prohibidos. En la sociedad de mercado este tercero no puede ser otro que el Estado, que cumplirá sus funciones por la mediación de los funcionarios, cada uno de los cuales actuará en función de un conjunto de reglas, socialmente determinadas, que establecen sus atribuciones y los límites de su poder coercitivo.

Si definimos el intercambio como un juego en el que participan los miembros de la sociedad (agentes económicos), la realización del mismo requiere que previamente se haya establecido un conjunto de reglas y un mecanismo que asegure su acatamiento por los participantes<sup>12</sup>. Cuando las reglas no tienen capacidad para asegurar su cumplimiento, la violencia y la agresión se convierten en el principal recurso para asegurarse el triunfo económico, político o social. De igual forma, en los mercados que operan fuera del alcance de un tercero que de manera imparcial tenga la capacidad y el poder para imponer el cumplimiento de las reglas existentes, la violencia y la agresión pasan a ser un recurso muy valioso para los agentes económicos que participan en los intercambios. Cuando los mercados dejan de funcionar de acuerdo a las reglas, el orden en los intercambios surge por medio de la ley del más fuerte, es decir, en tales casos la violencia es la partera del éxito económico, quizás lo que ocurre es que el orden privado suple la ausencia del orden público.

Para los fines del presente trabajo el sistema económico está compuesto por las acciones individuales de los agentes económicos, cada uno de los cuales persigue su propio bienestar, lo que no excluye la preocupación<sup>13</sup> por el bien común. Los agentes actúan de manera racional, pero están limitados porque toman sus decisiones en base a un acervo incompleto de información y a la vez cuentan con una capacidad limitada para resolver problemas –*limited rationality*. Una manera eficaz de aumentar la capacidad para obtener y manejar información, y al mismo tiempo reducir la incertidumbre en los intercambios es el establecimiento de reglas claras

---

11 Tercero en cuanto a los intercambios.

12 Véase NORTH, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica. 1990. Para este autor esas reglas son las instituciones políticas, sociales y económicas de una sociedad.

13 Esta preocupación es identificada con la conducta altruista.

del juego económico, respaldadas por un Estado comprometido con su cumplimiento. La capacidad del mercado para ampliar las posibilidades humanas depende de la existencia del Estado, de su alcance y su capacidad para reducir la incertidumbre y ampliar las oportunidades de intercambio. Paradójicamente, tal Estado representa una amenaza porque podría ser utilizado de tal manera que termine reduciendo las posibilidades que tienen los ciudadanos para realizar sus intercambios libremente.

## II. LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA

Una vez que se acepta que todo mercado funciona de acuerdo a unas reglas, la atención se focaliza en la comparación entre los conjuntos alternativos de reglas que pueden ser escogidos para ordenar la acción de los agentes. La *Constitución económica* es el conjunto de reglas, formales e informales, que regulan los intercambios en una sociedad política determinada.

La Constitución económica, definida como un orden normativo, no contiene necesariamente las mejores reglas para el juego económico ni los incentivos adecuados para inducir las acciones de los agentes consistentes con el bienestar de la sociedad. De tal manera que puede darse el caso de una constitución económica con reglas que entorpezcan la asignación eficiente de los recursos económicos disponibles. Las normas de la “constitucionalidad económica” pueden establecer bases sólidas para que la actividad de los agentes favorezca el crecimiento de largo plazo o pueden levantar barreras a dicho crecimiento cuando sus prescripciones no favorezcan la asignación eficiente de los recursos. La discusión debe centrarse en la relación entre el contenido sustantivo de las normas de la constitución económica, el crecimiento económico y el fin social, de las normas y la actividad económica, que no es otro que el bienestar de las personas.

Los mercados funcionan bajo tres supuestos principales: 1) todos los hombres son iguales, 2) el comercio y el intercambio son favorables para el progreso social, la especialización y 3) la división social del trabajo favorecen el uso eficiente de los recursos económicos. Una evidencia empírica sobre la plausibilidad de estos supuestos es la observación cotidiana de que la mayoría de los bienes de la canasta de consumo de cualquier persona son producidos por otros individuos, y es por medio de sucesivas rondas de intercambios, coordinadas bajo un mecanismo social, que pueden obtenerlos y satisfacer con su uso sus necesidades. Un producto tan sencillo como un lápiz necesita la coordinación de muchas personas

dotadas de muy diversas habilidades y separadas por muchos kilómetros de distancia<sup>14</sup>.

Esta noción de las ventajas del intercambio se puede extender a otras esferas de la actividad humana, que requieren de arreglos o compromisos de cooperación para su ejecución. Los beneficios del intercambio se alcanzan cuando las personas se someten voluntariamente a unas reglas que gobiernan su realización, y por ello aceptan limitaciones en su conducta y en las elecciones que puedan realizar en base a sus preferencias.

La constitución económica incluye las reglas formales e informales, las instituciones y valores que guían las decisiones de los agentes económicos sobre qué actividad desempeñar, qué producir y qué consumir. Sus normas pueden estar contenidas en los textos escritos y sancionados por el órgano legislativo de la sociedad, pero pueden estar en los códigos de conducta no escritos, que dominan las prácticas sociales sin requerir sanción formal de algún Poder Público. La mayoría de las prescripciones de una constitución económica están más allá de la voluntad de los agentes individuales. El entorno natural y social donde se desempeñan las actividades económicas siempre es cambiante, ello implica que la constitución económica debería evolucionar en respuesta a las situaciones emergentes que enfrentan los agentes.

De lo expuesto en el párrafo anterior, se sigue que la constitución económica debe ser flexible, en el sentido de que pueda modificarse para mejorar los resultados que la sociedad recibirá del juego de la economía. La modificación de una regla económica podría resultar en una mejora de corto plazo, pero también en un deterioro de la sustentabilidad del sistema económico y del nivel de vida de la población en el largo plazo. Si la nueva regla permite un aumento del consumo actual que no se puede sostener en el tiempo, puede ser que el bienestar de las personas termine reduciéndose en el futuro<sup>15</sup>.

La aceptación voluntaria de las normas requiere una aclaratoria. Las personas aceptan dicha limitación, a la acción propia, como el precio que paga cada uno por la certeza de que la acción de los demás estará acotada por las mismas prohibiciones, y que los infractores serán castigados. En esta expectativa juega un papel fundamental el Estado.

---

14 READ, Leonard E. I, Pencil. [en línea] Irvingtonon Hudson, NY: Foundation for Economic Education, Inc., (1958) 1999. [Disponible en: <http://www.econlib.org/LIBRARY/Essays/rdPnc1.html> [Consultado el 21 de julio de 2011].

15 El enfoque del desarrollo sustentable se preocupa por limitar el uso de los recursos disponibles que impactarán el bienestar de las futuras generaciones.



La aceptación voluntaria, no se basa en el beneficio que un agente económico planifica para un intercambio específico, sino en el beneficio general que resulta, a lo largo del tiempo, de un proceso continuo de intercambios mutuamente beneficiosos en un campo de juego limitado por las normas de la constitución económica.

El sistema económico funciona sobre la expectativa de una ganancia mutua que resulta de la cooperación y el cumplimiento voluntario de los contratos formados para especificar los términos de los intercambios. Sin embargo, en la vida cotidiana aparecen *oportunidades* para obtener ganancias unilaterales. En tales situaciones, un agente racional no encontrará una razón *natural e inmediata* para no tomar ventaja e incrementar su bienestar a expensas de los otros. Si esa conducta *oportunista* se generaliza, cada uno se dedicará más a evitar que los demás se beneficien a cuenta de él, que a la producción de bienes y su intercambio. Cuando el oportunismo se convierte en la conducta generalizada, el juego económico será sustituido por el juego de la viveza, donde otros pagan los costos de las actividades que benefician al agente económico, sea este un productor o un consumidor.

Las reglas de la constitución económica pueden incentivar el juego económico o el juego de la viveza. Cuando se propicia el juego económico, los agentes actuarán de manera competitiva pero respetando las restricciones de manera voluntaria por las ventajas de largo plazo que resultan de su acatamiento. En tales circunstancias hay razones *mediatas y prudentiales* para esperar que el resultado de ese juego sea bueno para todos. Al comprometerse conjuntamente a respetar la constitución económica, se estimula la cooperación, se impulsa el intercambio y se amplía el horizonte del bienestar social esperado. Si por el contrario, las reglas permiten que los participantes cambien del juego económico al de la viveza, no se puede prever un resultado bueno para la mayoría de la sociedad.

Suponga el lector por un momento que la Constitución Nacional es ambigua en cuanto a la protección de la propiedad. Considere el siguiente caso: un agricultor siembra un campo de maíz, se dedica a proteger la siembra de las plagas, mantiene el sistema de riego y lo abona. Llegado el momento de la cosecha, su vecino la colecta y la vende. El vecino, un agente racional, observó una *oportunidad* y tomó ventaja de ella. Los consumidores comprarán el maíz, beneficiándose de su consumo. Este es el juego de la viveza<sup>16</sup>.

---

16 Tomado de MAC-QUHAE, R. "El sistema de producción y la constitución económica". Cuadernos del Centenario (14), Caracas: Fundación Manuel García Pelayo. 2010, pp. 18-21.

El resultado de largo plazo será que el agricultor no volverá a sembrar la parcela, los consumidores no podrán consumir el maíz, y el vecino no volverá a lucrarse a expensas del agricultor. Si la Constitución consagra el derecho de propiedad sin ambigüedades, los agentes juegan con reglas claras y el resultado sería diferente. El agricultor sembraría y cuidaría su parcela, la cosecharía y la vendería al vecino, quien la transportaría a la ciudad, y la vendería a los consumidores, quienes la disfrutarían comiendo arepas rellenas. El ciclo se repetiría de nuevo, y en el largo plazo el bienestar de todos –la sociedad– sería mayor que el alcanzado cuando predomina la conducta *oportunist*a y se juega a la viveza.

### III. LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES

De acuerdo a Hurwicz<sup>17</sup>, Myerson<sup>18</sup> y Maskyn<sup>19</sup> los agentes económicos enfrentan dos clases de restricciones cuando toman sus decisiones: Por una parte está la restricción de los recursos, que implica un presupuesto limitado para realizar todas las transacciones que se desea. Esta restricción está suficientemente documentada en la literatura económica. La segunda restricción efectiva a la hora de tomar decisiones, se refiere a los incentivos que impulsan a los agentes a compartir su información y actuar honestamente.

Para la literatura del “*mechanism design theory*” el funcionamiento de la economía requiere un procedimiento de coordinación que a la vez de introducir orden en los intercambios sea capaz de incentivar a los agentes económicos para que cooperen y cumplan las reglas de la constitución económica. Ese mecanismo puede tomar su forma de un amplio abanico de posibilidades que van desde una comisión central de planificación hasta el mecanismo totalmente descentralizado del mercado competitivo.

La idea de los mecanismos institucionales está vinculada al debate sobre la posibilidad del cálculo económico en las economías socialistas que

---

17 HURWICZ, Leonid. “*Optimality and informational efficiency in resource allocation processes*”. En: In K. A. Arrow y otros (Ed.). *Mathematical Methods in the Social Sciences*. Stanford: Stanford University Press. 1960 y HURWICZ, Leonid. “But Who Will Guard the Guardians?”. *American Economic Review*. 98 (3), 2008, pp. 577–585.

18 MYERSON, Roger B. “Optimal coordination mechanism in generalized Principal-Agent problems”. *Journal of Mathematical Economics*, 10(1), 1982, pp. 67-81.

MYERSON, Roger B. Perspectives on Mechanism Design in Economic Theory. *American Economic Review*, 98(3), 2008, pp. 586–603.

19 MASKIN, Eric. “Nash equilibrium and welfare optimality”. *The Review of Economic Studies*, 66, 1977, pp. 23-38.

se inició en el año 1920 con el famoso artículo de von Mises<sup>20</sup> donde el autor planteaba la dificultad de planificar centralmente el uso de los recursos económicos de la sociedad. El argumento principal era que la ausencia de un efectivo mecanismo de formación de precios para guiar las decisiones de productores y consumidores hacía imposible la asignación eficiente de los recursos, por lo que en el largo plazo el sistema de planificación central aumentaría las ineficiencias presentes en la economía, lo que terminaría aumentando las desigualdades y reduciendo de manera notable el bienestar social. Posteriormente, Hayek<sup>21</sup> añadió que la información económica relevante para la coordinación social de la actividad económica está dispersa entre centenares de miles agentes económicos y el sistema de precios es el único mecanismo de coordinación que permite manejar esa infinita cantidad de información.

El desarrollo del “*mechanism design theory*” comenzó en los años sesenta del siglo pasado, con las investigaciones de Leonid Hurwicz. El punto de partida de la investigación de este autor fue el problema de la dispersión de la información entre muchos agentes económicos. La asignación socialmente eficiente de los recursos requiere que cada agente económico comparta su información, lo que dependerá de los incentivos existentes en la sociedad. El uso eficiente de los recursos económicos de la sociedad dependerá entonces en alto grado del mecanismo de coordinación diseñado por la sociedad para coordinar las actividades individuales, lo que requiere resolver el problema de los incentivos adecuados para que los agentes compartan toda su información.

Hurwicz planteó que el funcionamiento eficiente de la economía requiere de la existencia de una coordinación institucional que estimule a cada agente económico a compartir (hacer pública) la información privada que posee. Ese mecanismo aseguraría la compatibilidad de los incentivos<sup>22</sup> que motivan la conducta socialmente conveniente de todos los agentes económicos. Si las relaciones económicas están coordinadas por un mecanismo que presenta la característica señalada, la economía todavía enfrentará el problema de cómo lograr que cada agente económico, ignorante de la información de los otros, sepa cómo puede localizar la información que necesita para tomar su mejor

---

20 VON MISES, L. “Economic Calculation in the Socialist Commonwealth”. En: F. Hayek. *Collective Economic Planning*. London: George Routledge & Sons. 1920, pp. 87-130.

21 HAYEK, Federich. “The Use of Knowledge in Society”. *The American Economic Review*, 35(4), 1945, pp. 519-530.

22 Incentive compatibility.

decisión. Como cada uno actúa sobre la base de una información parcial, muy difícilmente la sociedad alcanzará la eficiencia de Pareto<sup>23</sup>.

Los enfoques tradicionales no se preguntaban si los agentes estarían dispuestos a compartir su información, sencillamente lo asumían. Hurwicz<sup>24</sup> reflexionaba sobre la posibilidad de que los agentes no estuvieran dispuestos a compartir su información. Elaboró un modelo en el que los agentes ignoran determinados atributos de los recursos con que cuentan y a la vez, por razones estratégicas, pueden ocultar parte de la información que manejan. En este escenario la sociedad no era capaz de utilizar la totalidad de sus recursos de la mejor manera posible. Myerson<sup>25</sup> formuló el principio de revelación para explicar el funcionamiento adecuado de un mecanismo de coordinación, tomando en cuenta estas consideraciones. Dicho principio señala que el marco institucional y las políticas públicas contienen los incentivos para que las personas ofrezcan u oculten su información, y si todos actúan de buena fe el resultado económico será el mejor (posible) en la medida en que el volumen de información manejado por el mecanismo de coordinación sea mayor.

El sistema socioeconómico puede entenderse como un mecanismo de coordinación económica. Los incentivos que motivan las decisiones y acciones de los agentes, están contenidos en la constitución económica. El desempeño de la economía nacional resultará de la información que los venezolanos reporten y de las acciones que posteriormente desempeñen en el juego económico. Las economías reales” con frecuencia difieren del modelo de perfecta competencia descrita en los libros de teoría económica<sup>26</sup>. La representación de la economía en un modelo es una herramienta para entender y explicar, si ello es posible, la conducta económica de las personas.

El sistema socioeconómico venezolano puede representarse como un proceso que se inicia con el reporte, que cada uno de los agentes privados entrega al mecanismo coordinador, que después de ordenar la información recibida recomienda o prescribe la conducta que debe seguir cada persona. Los agentes económicos reciben la recomendación y la evalúan de acuerdo a su interés para luego decidir si la acata o asume un comportamiento diferente.

---

23 La eficiencia de Pareto es una situación en que ningún agente económico puede mejorar su situación sin perjudicar a otro agente económico.

24 HURWICZ, Leonard. “But Who Will Guard the Guardians?”. *American Economic Review*, 98:3, 2008, pp. 577–585.

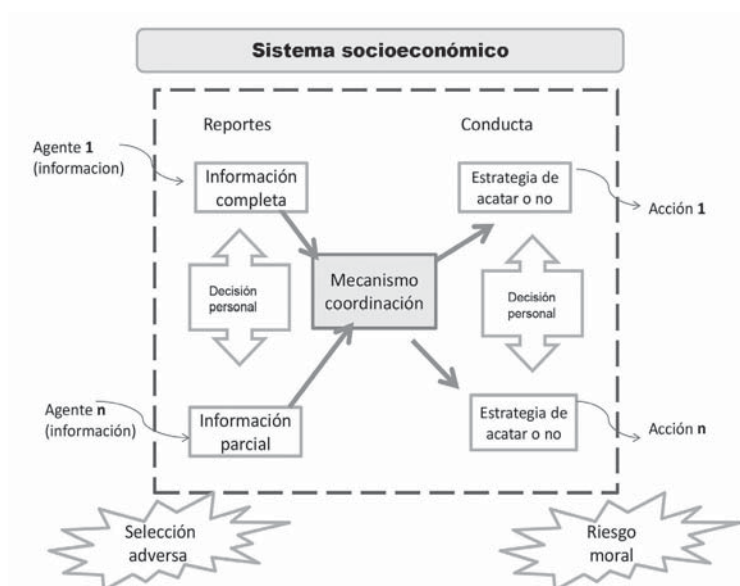
25 MYERSON, Robert B. “Perspectives on Mechanism Design in Economic Theory”. *American Economic Review*, 98(3), 2008, pp. 586–603.

26 Véase DEMSETZ, Harold. *From Economic Man to Economic System*. Cambridge: Cambridge University Press. 2008, p. 10.

El flujo de información que recibe el mecanismo coordinador depende de la decisión de cada agente privado sobre qué información incluirá en el reporte que presenta. Cuando no existen los incentivos adecuados para que la gente comparta su información privada, el mecanismo coordinador enfrentará el problema de la selección adversa, que surge de información incompleta, que incluso puede ser falsa, sobre la cual el mecanismo coordinador recomienda u ordena las conductas que deberán seguir los agentes económicos.

En la siguiente fase del proceso, cada agente evaluará la sugerencia-orden recibida, la sopesará en función de sus preferencias, y en consecuencia tomará una decisión de cómo actuar. La acción seleccionada puede ser la más conveniente al sistema en su conjunto, pero si esa decisión no es del todo conveniente al interés particular, el agente puede actuar de manera diferente. Para evitar este segundo tipo de problema, el mecanismo de coordinación debe presentar a las personas los incentivos adecuados para que su decisión sea favorable a sí mismas y al interés común de la sociedad, lo cual es complicado. Esta segunda dificultad se denomina riesgo moral, y surge cuando lo que recomienda la moral, actuar por el bien común, es diferente a lo que favorece al interés personal.

Las ideas desarrolladas en las líneas anteriores sobre el funcionamiento del sistema de coordinación del sistema económico se presentan en el gráfico 1.



#### IV. LA COMPETENCIA NO ES TAN PERFECTA

La competencia perfecta era el modelo aceptado para analizar los mercados a finales del siglo XIX y principios del XX. En ese modelo la producción es realizada por pequeñas empresas familiares que en su mayoría atendían un mercado local y no cuentan con recursos para ampliar su capacidad productiva. Con el desarrollo de los mercados de capitales a mediados del siglo XIX, las empresas comenzaron a contar una fuente de financiamiento más allá del patrimonio familiar; mediante la emisión de acciones al portador que son adquiridas por personas a las que los empresarios no conocen, las empresas pueden ampliar su capacidad de producción e incrementar las ganancias. Mediante este mecanismo de captación de recursos financieros, las empresas familiares se transformaron en grandes sociedades en las que la propiedad se divide entre cientos o miles de accionistas, y el control de los activos quedó en manos de una gerencia profesionalizada que conoce cómo dirigirla y cómo obtener beneficios para los accionistas. Con esta transformación fue posible que un número menor de empresas atendiera más eficientemente una demanda de mercado mucho mayor.

William Baumol<sup>27</sup> formuló una hipótesis muy sugestiva para explicar esta nueva realidad. Este autor postula que la competencia económica no depende de la existencia de un amplio número de empresas, sino de un ambiente institucional que facilite la entrada al mercado de nuevas empresas competidoras. Por supuesto, que una empresa consolidada tiene una ventaja frente a quienes aspiran entrar al mercado, pero en la medida que las reglas formales no limiten el acceso de las nuevas empresas, las establecidas se verán obligadas a innovar sus productos y a vigilar su costos para mantenerlos muy cerca de su costo marginal, ya que cualquier ganancia extraordinaria incentivará la entrada de nuevas empresas al mercado.

De acuerdo a esta teoría, conocida como teoría de los mercados contestables, cuando una empresa obtiene beneficios extraordinarios en un mercado, si las barreras a la entrada son muy bajas, algún emprendedor se sentirá atraído a desafiar a la empresa encumbrada. El público consumidor se beneficiaría de esa competencia cuyo resultado sería la disminución del precio o el mejoramiento de los productos. Este es el buen metabolismo de *la libre competencia*<sup>28</sup>, que la constitución de 1999 (artículo 299) consagra

27 BAUMOL, W. "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industrial". *American Economic Review*, (72), 1982, pp. 1-15.

28 En la exposición de motivos de la Constitución se enuncia este principio como *libre competencia e iniciativa*.

como uno de los principios que fundamentan el régimen socioeconómico de Venezuela.

La teoría de los mercados contestables señala que las políticas públicas y la regulación económica tienen la función de crear y mantener las condiciones propicias para que la entrada de nuevas empresas a un mercado sea lo más libre posible, esta condición tiende a disciplinar la conducta de las empresas existentes, las que sentirán la amenaza que representa, para su posición en el mercado, un nuevo competidor. Este resultado será más evidente en los casos en que la entrada al mercado sea completamente libre. Al límite, cuando no hay barreras legales ni técnicas a la entrada o la salida de un mercado, un monopolista o un cartel (oligopolio) de productores que controlan el mercado, sólo podrán mantener su dominio si operan con precios muy cercanos a su costo marginal y ofrecen productos de calidad a los consumidores, es decir si actúan como lo hace una empresa en un mercado competitivo. La ausencia de nuevos competidores en un mercado concentrado puede significar que las empresas existentes sean eficientes. Esta conclusión es plausible siempre y cuando los costos de entrada sean insignificantes.

En el párrafo anterior se argumentó que las políticas públicas y la regulación económica pueden crear las condiciones propicias para que nuevas empresas entren a un mercado, lo que resultaría en beneficios para los consumidores, siendo posible que las políticas públicas y la regulación económica establezcan las instituciones, reglas legales, procedimientos y estructura administrativa que maximicen el valor de la producción económica<sup>29</sup>. Desde esta perspectiva, las disposiciones constitucionales sobre el sistema socioeconómico pueden interpretarse como el mecanismo institucional de coordinación de las actividades económicas. Cuando las barreras de entrada al mercado son bajas, la competencia económica beneficia a los consumidores porque las empresas (una, pocas o muchas) se comportarán de manera eficiente para evitar la aparición de nuevos competidores que podrían capturar sus beneficios económicos al ofrecerle al público productos mejores o más baratos.

La existencia de altas barreras de entrada no permite que los mercados funcionen de manera competitiva. En estas condiciones las empresas no tienen por qué mejorar sus productos o reducir sus costos, y los consumidores sólo podrán adquirir una limitada canasta de bienes cuya calidad será

---

29 Coase, R. *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza Editorial. 1994, p. 29.

mediana porque nada estimula la innovación y la introducción de nuevos productos.

Las leyes y políticas públicas propician o entorpecen la competencia económica. Cuando la propician, las unidades de producción compiten por ganarse el favor de los consumidores, para lo que deben producir bienes de calidad a precios razonables. En otros casos, la competencia es limitada por barreras legales que la impiden, y que estimulan en los agentes comportamientos oportunistas y cálculos económicos donde el beneficio personal se asegura con reglas del juego que limitan el surgimiento de la competencia. En este sentido, la expresión que se lee en la exposición de motivos de la Constitución venezolana de 1999 sobre la superación de la disputa sobre los roles del Estado y el mercado, puede ser interpretada de dos maneras: la primera como una invitación a desarrollar instituciones competitivas, necesarias para el buen funcionamiento de los mercados. La segunda, como la proclamación del triunfo del Estado sobre el mercado. La consecuencia de esa derrota sería la reducción de la coordinación de las actividades económicas al cumplimiento de las leyes, sin considerar la importancia de la información sobre los gustos y preferencias de las personas. Si los preceptos normativos de esas leyes estimulan la competencia, los mercados serán contestables y la competencia económica beneficiará a la sociedad en el largo plazo. Si por el contrario, las leyes se diseñan para que las barreras levantadas por la fuerza de coacción de Estado o los preceptos legales sean muy altas, la competencia en los mercados será muy restringida y el éxito económico será el resultado de cabildear al administrador (gobierno), no de la calidad de los bienes producidos.

## V. LA MIRADA CONSTITUCIONAL A LA COMPETENCIA

En la Exposición de Motivos de la *Constitución de 1999*, se menciona un conjunto de principios que organizan el sistema socioeconómico venezolano, señalándose que su aplicación deberá alejarse de posiciones dogmáticas<sup>30</sup>. La enumeración de principios es muy amplia y diversa. Se incluyen fines morales (justicia social), sistemas políticos (democracia), postulados económicos (libre competencia, eficiencia), valores sociales (solidaridad) y posiciones ideológicas (defensa del ambiente), todas ellas cosas positivas que no permiten visualizar cómo se espera que funcione el sistema socioe-

---

30 Se asume que la expresión dogmatismo ideológico se refiere a no asumir interpretaciones rígidas, esquemáticas o sesgadas como las del liberalismo clásico, el anti capitalismo o el marxismo.



conómico. Sin embargo el preámbulo de la Constitución establece claramente que las bases de la economía se encuentran en la acción individual, como puede apreciar el lector en la siguiente cita:

El régimen socioeconómico no se define de forma rígida, no obstante se consagran principios de justicia social, eficiencia, democracia, libre competencia e iniciativa, defensa del ambiente, productividad y solidaridad, fuera de cualquier dogmatismo ideológico con relación a la ya superada disputa sobre los roles del mercado y el Estado, evitando una visión extrema y excluyente de los contenidos sociales de todo sistema económico, pero sentando las bases de una economía de respeto a la acción individual<sup>31</sup>.

La concepción de la economía como el conjunto de las actividades de los individuales aleja el sentido constitucional del término de toda negación ideológica del mercado. En este sentido, la Constitución de 1999 contiene las reglas básicas para que los venezolanos participen en el juego económico, entendido como un conjunto de intercambios y relaciones sociales orientadas a estimular la producción, distribución y consumo. Cada jugador decide sus movimientos en base a los posibles premios (incentivos) que el diseño del juego establece, en el entendido que los demás jugarán de acuerdo a dichas leyes.

El juego económico no abarca todo el tablero de la sociedad. Es un subsistema que interactúa con los otros subsistemas, tales como el político, el cultural, el social, el territorial, que representan oportunidades o restricciones en los movimientos económicos de cada jugador. El sistema socioeconómico se puede interpretar, siguiendo a Myerson, como el mecanismo de coordinación que contiene los incentivos que motivarán las jugadas de los agentes económicos y que enlazará la dinámica de la producción y el consumo al conjunto de las instituciones sociales del país.

Cuando las reglas del juego económico son claras, y el Estado se preocupa porque ningún participante obtenga un excesivo poder de mercado, que perjudique a los demás, se dice que el juego es de competencia económica. Las reglas constitucionales estimulan la competencia, cuando propician la reducción de las barreras de entrada a los mercados existentes, estimulando a los jugadores a participar en la producción de bienes y en el incremento de la oferta disponible. En el largo plazo las posibilidades de consumo de todos los jugadores se incrementan. Por otro lado, cuando la dinámica política complementa las reglas constitucionales con nuevas reglas legales

---

31 Gaceta Oficial, N° 5908 del 19 de febrero de 2009.

que levantan barreras adicionales a la entrada de nuevos productores y reducen las opciones de elección de los consumidores, los participantes se ven obligados a abandonar el juego económico por el juego de la viveza, donde el interés personal nunca coincide con el bien común, siendo incluso opuestos en muchas situaciones.

Los derechos de los jugadores están definidos en los artículos 112 al 118 de la Constitución. A continuación se interpretan estos derechos a partir de la modalidad del juego económico que excluye el llamado juego de la viveza.

De acuerdo a la Constitución de 1999, todo jugador puede dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, siempre que respete las reglas. El Estado, administrador del juego, promoverá la acción individual (privada), la producción de bienes y la distribución de los beneficios (riqueza) para satisfacer las necesidades de la colectividad (totalidad de los jugadores) de manera justa. Aquí surge el primer problema (de incentivos).

El juego se inicia con una distribución de los derechos económicos sobre los activos entre los jugadores. Un resultado justo podría ser aquel en el que la situación inicial sólo se modifica de acuerdo a las jugadas de cada jugador, siempre que se hagan de acuerdo a las reglas. También puede interpretarse que para que el resultado sea justo debe modificarse la distribución antes de iniciar el juego, asegurando que todos tengan la misma cantidad de activos antes de abrir el juego. Una tercera interpretación podría ser que, lo justo consiste en que cada jugador reciba lo mismo al final del juego, independientemente de su comportamiento, de sus decisiones y del entusiasmo y esfuerzo realizado. Finalmente, algunos pueden interpretar la justa distribución como aquella que asigna una porción mayor del resultado del juego a los participantes que inicialmente tienen una menor cantidad de activos, independientemente de sus jugadas o de su entusiasmo.

En el artículo 112 se define al Estado como el administrador del juego, señalándose que en el ejercicio de esta función podrá dictar medidas para planificar, racionalizar y regular el juego, de donde se concluye que no será un participante que pueda competir con los demás ya que tiene una posición de dominio al establecer las reglas, modificarlas y concentrar los medios materiales para imponerlas mediante la fuerza (violencia). Las movidas de cada participante dependerán en gran medida de lo que el administrador considere es un resultado justo, así como de la capacidad que tenga para imponer su visión a los jugadores y para sancionar a quienes no cumplan las reglas.

En el artículo 113 se prohíben las modalidades del juego conocidas como; monopolio, abuso de la posición de dominio y demanda concentrada. En este sentido el Estado adoptará “*todas las medidas que fuesen necesarias para evitar los efectos nocivos*” asegurando las condiciones efectivas de competencia en la economía. En el artículo 114 se prohíben las jugadas denominadas: ilícito económico, especulación, acaparamiento, usura y cartelización.

En el artículo 115 se establece la distribución inicial de los activos al consagrarse el derecho de propiedad sobre los activos existentes. Cada jugador podrá usar, gozar, disponer e intercambiar sus activos sin más limitación que las contenidas en las leyes. El administrador puede, después de pagar el precio justo por el activo, obligar a que un jugador se desprenda de un activo, ello con la finalidad de ejecutar obras en beneficio de todos los jugadores.

Todos los participantes dispondrán de “*la información adecuada y no engañosa*” sobre los bienes que se intercambian durante el juego (artículo 117). Para garantizar el buen desenvolvimiento del juego, el administrador dictará “*normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios*”. Con esta disposición constitucional se levanta un segundo problema (de incentivos). Es razonable que se dicten normas para garantizar una calidad mínima en los bienes, y para que los productores reporten toda la información concerniente a los bienes que ofrecen, para que los compradores comparen los bienes que son sustitutos y decidan cual adquirir de acuerdo a la relación calidad precio. No se puede afirmar lo mismo respecto a la atribución del administrador para establecer *normas de control de la cantidad* de los bienes (artículo 117). Esa regla levanta una importante preocupación sobre la posibilidad de que en cualquier momento se levanten barreras de entrada en cualquier mercado, incluso que se determine la necesidad de reducir la producción de un bien para aumentar la de otro<sup>32</sup>.

Una norma para limitar la cantidad disponible de un bien puede ser introducida en cualquier momento del juego, situación que debe ser considerada antes de decidir cada jugada. Un participante dispuesto a realizar una inversión corre el riesgo de que el Estado administrador decida prohibir que se produzca el bien, o que los particulares lo produzcan, puede congelar el precio de venta de tal manera que la recuperación de lo invertido sea muy difícil e incluso puede pretender obligarlo a producir otro bien. Una

---

32 Esta preocupación se ha concretado en muchas de las normas legales relacionadas con el control de precios. Por ejemplo a muchas empresas productoras de alimentos se las obliga a producir determinada cantidad de los bienes controlados, incluso la producción de un tipo de arroz (parbolizado) fue prohibida.

disposición constitucional que asoma el control de la cantidad de bienes a producir incentiva a los participantes a cabildear al administrador, para obtener información no disponible en el tablero de juego sobre las posibles normas de cantidad (incluyendo el precio) para evitar la pérdida en que incurrirían si invierten en la fabricación de bienes que serán después prohibidos o cuyos precios sean controlados. Ante ese peligro, los jugadores se motivarán a obtener una ganancia rápida y luego sacar los recursos (salida de capitales) del tablero de juego, para evitar que las normas de control de cantidad les ocasionen pérdidas futuras.

Por otra parte, si un participante, que asume el papel de consumidor, tiene una fuerte preferencia por un bien, y supone que el administrador dictará una norma limitando la producción de dicho bien, alterará su juego adquiriendo la mayor cantidad posible del bien en el presente, para asegurar su consumo en el futuro. Este comportamiento afectará a los demás consumidores, quienes tendrán que alterar sus planes de juego si no quieren verse privados del consumo del referido bien, ya que las unidades adquiridas en exceso por un jugador reducen la cantidad disponible para los demás. La facultad, que la Constitución de 1999 otorga al Estado-administrador, para introducir normas que regulen la cantidad de un bien en cualquier momento, incentiva la conducta oportunista de los participantes en el juego y limita la competencia económica.

Las reglas económicas de la Constitución de 1999, también otorgan al Estado la facultad para otorgar privilegios económicos a determinados competidores. En el artículo 118 se puede leer la siguiente expresión: “*El Estado promoverá y protegerá las asociaciones<sup>33</sup> destinadas a mejorar la economía popular y alternativa*”. Si el administrador del juego promueve y protege a un grupo de participante, los demás se verán incentivados a mentir sobre su identidad; reportando que pertenecen al grupo privilegiado para tener acceso a determinadas ventajas que el común de los jugadores no tienen. Como el administrador puede otorgar favores se estimula a los participantes a brindar información falsa y a utilizar la jugada almuerzo con el administrador para convencerlo que el interés particular del jugador coincide con el bien común. Por ejemplo si una empresa declara ser una cooperativa recibirá un trato fiscal más favorable y será privilegiada en la contratación con el administrador (administración pública).

---

33 El artículo constitucional menciona las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales, y otras formas asociativas.

## VI. EL SISTEMA SOCIOECONÓMICO COMO TABLERO DEL JUEGO

En el artículo 299 se establece que el régimen socioeconómico se basará en los principios mencionados antes y se añade que los fines (del juego económico) son “*asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la comunidad*”, hermosas palabras que plantean un tercer problema de incentivos en el texto constitucional.

En la exposición de motivos de la Constitución se indica que la actuación del Estado como administrador del juego “*sentará las bases de una economía de respeto a la acción individual*”; Cuando se comienza a traducir ese postulado en reglas formales, la acción individual se convierte en un medio para el provecho de la comunidad.

La dinámica social que se pone en movimiento en los mercados de competencia disciplina a los agentes económicos que se beneficiarán de sus buenas decisiones y sufrirán las consecuencias negativas de las malas. Al señalar que el fin del sistema socioeconómico es “*una existencia digna y provechosa para la comunidad*” se levantan importantes barreras a las decisiones de las personas; esto debido a que “*el provecho de la comunidad*” será interpretado por el Estado-administrador del juego. Consistente con la esta interpretación, el Estado podrá introducir al terreno de juego, jugadores cuyo éxito no dependerá de sus jugadas sino de las condiciones derivadas de la ley, como se puede observar en el siguiente artículo:

**Artículo 300.** La ley nacional establecerá las condiciones para la creación de entidades funcionalmente descentralizadas para la realización de actividades sociales o empresariales, con el objeto de asegurar la razonable productividad económica y social de los recursos públicos que en ellas se inviertan<sup>34</sup>.

De acuerdo a este artículo, unas entidades que se formarán con *recursos públicos* se dedicarán a realizar actividades empresariales, expresión que probablemente se refiera a la creación de unidades de producción de bienes y servicios, pero su *productividad* no dependerá de la capacidad para elaborar productos de calidad, ni de la tecnología que utilicen sino de la ley (reglas del juego) que asegurará “*la razonable productividad económica y social*”. En estas condiciones, esas entidades operaran en la condición que Kornai denominaba de *restricción presupuestaria blanda* (1992), según la cual las empresas pueden aumentar sus gastos por encima de sus ingresos

---

34 Gaceta Oficial, N° 5908 del 20 de febrero de 2009.

porque ese exceso será cubierto por fondos provenientes del presupuesto público. Las entidades a que se refiere el citado artículo constitucional operarían sin incentivos para mejorar su desempeño, porque su éxito (una productividad razonable) estará garantizado por la ley, independientemente de su desempeño económico. Para este tipo de jugadores, la competencia no existe y por ello continuarán en el juego mientras el administrador lo desee. La difícil situación económica de las empresas de Guayana es una lejana referencia a los efectos de esta disposición constitucional<sup>35</sup>.

La siguiente pieza del tinglado de reglas constitucionales del juego económico se refiere al sector petrolero. En este caso se le reserva al administrador del juego la actividad petrolera y al mismo tiempo se establece un dispositivo que lo faculta para ampliar esa reserva a otras industrias.

**Artículo 302.** El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo<sup>36</sup>.

Esta regla refleja una importante limitación a la competencia económica; por una parte se excluye a los jugadores de la actividad petrolera, y por la otra se introduce una regla que faculta al administrador para reservarse, a su parecer, en cualquier momento otras actividades. En la metáfora deportiva que se viene utilizando, se presenta un problema de incentivos con una jugada específica denominada inversión, que consiste en introducir en forma de maquinaria, equipos y tecnologías recursos propios en el tablero de juego. Una vez que los activos, en forma de capital, han sido introducidos a la economía, el Estado puede apropiárselos activando la jugada exclusiva denominada reserva de la actividad económica, como ya ocurrió con la industria siderúrgica, la producción y distribución de electricidad, la venta de derivados del petróleo y la industria del cemento.

Como se señaló anteriormente respecto a la regla para controlar la cantidad, esta disposición constitucional incentiva a los participantes a cabildear al administrador, para obtener información, no disponible en el table-

35 Una detallada descripción de la situación actual de estas empresas se puede leer en PRAT, Damián. *Guayana: el milagro al revés*. Caracas: Editorial Alfadil. 2012.

36 Gaceta Oficial, N° 5908 del 20 de febrero de 2009.

ro de juego, sobre sus intenciones y así poder evadir una pérdida potencial si el Estado administrador se reserva un determinado sector en el cual se realizó una inversión. Los efectos económicos de esa jugada no alcanzan solamente a los empresarios o los inversionistas sino que alcanzan a todos los jugadores. En el caso de la estatización de SIDOR, 15.000 trabajadores sufrieron una pérdida patrimonial muy grande, cuando el gobierno decidió comprarles a los accionistas extranjeros su paquete accionario, convirtiéndose en accionista principal de la empresa. Desde ese momento SIDOR arroja pérdidas que son trasladadas a los trabajadores accionistas, los extranjeros recuperaron su inversión, los criollos la perdieron.

Ya fue señalado que el artículo 312 establece la prohibición de las modalidades del juego conocidas como monopolio, abuso de la posición de dominio y demanda concentrada. Sin embargo, en el artículo 303 se crea constitucionalmente el monopolio petrolero: “...*el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela*”. Con esta disposición se crea una inmensa barrera legal que imposibilita la competencia en el sector petróleo. Inicialmente la restricción abarcaba la extracción y refinación de petróleo pero en la actualidad abarca todas las actividades conexas, incluyendo la venta de gasolina al público y la comercialización del gas para uso en los hogares.

Los agentes económicos que realizan actividades de carácter económico con el sector petrolero no cuentan con la garantía constitucional de una acción del Estado para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio. Como este monopolio fue creado por la Constitución de 1999, no puede argumentarse en su contra la ineficiencia propia de los monopolios por la concentración de las decisiones y por la falta de competencia.

## VII. EL SISTEMA MONETARIO

La Constitución establece la existencia de un Banco Central (BCV) que, de acuerdo al artículo 318, ejercerá de manera exclusiva las competencias monetarias. El objetivo fundamental de esta institución es la estabilidad de precios y preservar el valor externo del bolívar (moneda nacional). Para el cumplimiento de su objetivo el BCV tendrá entre sus funciones las de “... *formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales, y todas aquellas que establezca la ley*”.

Las palabras escogidas por el constituyente parecen bastante claras: al BCV se le atribuye la función de formulación y ejecución de la política monetaria. Más adelante el constituyente fue categórico al señalar que el ente emisor “*participa en el diseño y ejecución*” de las siguientes actividades y políticas:

1. Política cambiaria,
2. Regular la moneda
3. El crédito y las tasas de interés.
4. La administración las reservas internacionales.

La carta magna establece la autonomía BCV para la formulación y el ejercicio de las políticas monetarias, pero a la vez, el mismo artículo 318 le impone una restricción muy severa al señalar que deberá ejercerlas “*en coordinación con la política económica general, para alcanzar los objetivos superiores del Estado y la Nación*”. Con esta regla se traza el límite de su autonomía del Banco Central. La estabilidad de precios y el valor externo del bolívar estarán supeditados a los objetivos superiores determinados por alguna de las ramas del Poder Público Nacional.

Queda entonces abierta la pregunta sobre la instancia competente para determinar esos los objetivos superiores. La respuesta constitucional se encuentra en el artículo 156 en concordancia con los artículos 225 y 226, artículos en los que se establecen disposiciones que conciernen a la rama ejecutiva del Poder Público Nacional, coloquialmente denominada el gobierno.

En el primero de estos artículos se enuncian las competencias del Poder Público Nacional, entre las que se señala la siguiente:

11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, de la moneda extranjera, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.

De acuerdo al numeral citado, la institución que tiene la facultad en dichas materias forma parte del Poder Nacional. Ahora se puede interpretar más cabalmente la delegación “*exclusiva [de] las competencias monetarias*” al BCV. Esta institución es considerada como un órgano integrante del Poder Nacional, que a su vez se divide funcionalmente en cinco ramas: Ejecutivo, Legislativo, Moral, Electoral y Judicial, se requiere entonces ubicarlo en una de dichas ramas.



El BCV por sus funciones no puede formar parte de las ramas Judicial, Legislativa, Electoral o Moral. Queda entonces ubicarlo como parte del Poder Ejecutivo, es decir del gobierno. En el artículo 226 se anuncia que el Presidente de la República es el Jefe del Poder Ejecutivo. El BCV, como todo el Poder Ejecutivo, está bajo el mando del Presidente; es decir que el BCV se subordina al gobierno.

En la teoría económica se establece una estrecha relación entre la creación de moneda (acuñación) y la política monetaria, en este sentido el constituyente estableció una importante restricción a la declarada autonomía del BCV, ya que en el artículo 318 tomó la siguiente previsión:

En caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República.

Lo que obviamente se escapa a las competencias monetarias porque la integración latinoamericana no se puede considerar un asunto monetario sino de política de estado en un sentido más amplio.

En el artículo 320 de la Constitución se crea una institución que puede clasificar como económica y política a la vez, denominada coordinación macroeconómica, la que será analizada más adelante. Este mecanismo está integrado por dos órganos públicos específicos, el Ministerio de las Finanzas y el BCV, y tiene como propósito particular la armonización de la política fiscal con la política monetaria, facilitando el logro de los objetivos macroeconómicos.

Esta coordinación se materializa en un documento (acuerdo anual de políticas) que deben firmar las partes y que de acuerdo al artículo 320 contendrá entre otras cosas:

... los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a la políticas fiscal, cambiaria y monetaria, así como los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales.

No puede inferirse de la concordancia de ambos artículos (156 y 320) qué instancia define los objetivos supremos, pero con el propósito de reconocer la consistencia del texto constitucional se asumirá que dichos objetivos fueron definidos en el Plan de la Nación, elaborado por el Ejecutivo y aprobado por el Legislativo Nacional.

Aceptado este supuesto, se puede apreciar sin dificultad que la coordinación macroeconómica está subordinada y es un instrumento para alcanzar los objetivos supremos, superiores o superlativos, que en términos cotidianos en realidad reflejan las preferencias y políticas del gobierno. En este sentido la autonomía del BCV es muy restringida. La estabilidad de precios, que se le encomienda al BCV, debe valorarse en su relación con *los objetivos superiores de la nación*, los que pueden ser inconsistentes o no con un nivel bajo de inflación. La lógica del texto constitucional pareciera indicar que el BCV tiene menos de un grado de libertad para dirigir autónomamente la política monetaria. En términos de preferencias personales, el constituyente expresó las suyas con bastante claridad: Se prefirió subordinar todos los entes y órganos del Estado a los planes temporales del gobierno.

De igual manera, el texto constitucional prefirió la centralización de las políticas fiscal y monetaria en un solo órgano, denominado coordinación macroeconómica, al mecanismo descentralizado de balances y contrapesos que supone un gobierno que impulsa una política fiscal expansiva, de estímulo a la demanda agregada y un BCV prudente controlando los agregados monetarios, vigilante de que la demanda de divisas por el sector productivo o de los consumidores no presione a la sobrevaluación de la tasa de cambio.

### VIII. LOS MILITARES EN EL JUEGO ECONÓMICO

La Fuerza Armada es una institución que no participa en el juego económico en casi ningún país del mundo. Sin embargo en el caso venezolano se le define como una institución polifacética y por ello se le atribuyen tres amplias áreas de competencia:

- Garantizar la seguridad, defensa e integridad del territorio nacional
- Colaborar con el mantenimiento del orden interno
- Participar en el desarrollo nacional

Toda constitución supone que los miembros de la FAN son en primer lugar ciudadanos y en tal sentido están obligados cívicamente como el resto de la población. Lo que es particular al caso venezolano es la mención explícita de la participación de la FAN en el desarrollo nacional, que es otra manera de denominar el juego económico, es decir, se amplía su ámbito de competencia más allá de la seguridad y la defensa nacional.

La primera manifestación de esta visión constitucional de la participación activa de los militares en el desarrollo nacional fue el Plan Bolívar 2000

concebido como el esfuerzo conjunto del Estado venezolano, la sociedad civil y la Fuerza Armada Nacional<sup>37</sup>, siendo que a través de su ejecución “*el pueblo ha palpado en los operativos una destacada asistencia social*”. Entre las actividades incluidas en este plan se encontraban las siguientes: reparaciones y mantenimiento de ambulatorios; rehabilitación y mantenimiento de escuelas bolivarianas, un plan de empleo en el estado Amazonas y la creación de Unidades Cívico Militares de producción<sup>38</sup>.

El Coronel (GN) Alirio Iván Rojas Arellano<sup>39</sup> señala otras actividades del mencionado plan como las rutas sociales destinadas a “*emplear medios aéreos de la institución castrense, para trasladar personas y mercancías hacia aquellas zonas en las que existe dificultad para el transporte terrestre*” (s/p) y la participación de las FAN en el suministro de alimentos y la construcción de viviendas, a través de las misiones Mercal y Vivienda. De acuerdo con este autor, los militares participaban activamente en cuatro de las doce misiones<sup>40</sup> que existían en el año 2005. Una de esas misiones, la Misión Miranda, tenía al Ministerio de la Defensa como órgano ejecutor exclusivo.

En la página oficial de la Fundación de Gerencia Social se define el Plan Bolívar 2000 en los siguientes términos:

Está concebido como un curso de acción cívico-militar que tiene como finalidad atender las necesidades sociales del país,... está dividido en tres etapas: Proyecto País (Propaís), cuya población objeto es aquella en situación de máxima exclusión social. Proyecto Patria (Propatria) que incorporará a empleados públicos y desempleados a las actividades de atención a la sociedad y organizará a las comunidades para el trabajo productivo. Proyecto Nación (Pronación),... fase durante la cual se desarrollarán proyectos estructurales, como las industrias petroquímicas, del gas y agrícola, así como el de una educación masiva<sup>41</sup>.

En términos de esta agencia oficial, este plan es una acción cívico militar y abarca actividades para combatir la pobreza, para organizar a las comuni-

37 LEÓN, Leonardo. *Plan Bolívar 2000*. Caracas: Fundación Soberanía. 2001. Nótese que para este autor hay tres actores diferenciados, el Estado, la sociedad civil y las FAN.

38 Véase la página web: <http://www.gerenciasocial.gob.ve/index.htm> Consultada el 3 de mayo de 2011.

39 ROJAS ARELLANO, Alirio. *Las nuevas funciones para las instituciones de defensa en el ámbito de seguridad caso: La Fuerza Armada Nacional de la República Bolivariana de Venezuela en el orden interno y el desarrollo integral de su país*. Monografía para obtener el Diploma del Curso Superior de Defensa Continental, Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C. 2005.

40 Programas de asistencia social de contenido muy variado que se implementado desde 2003.

41 <http://www.gerenciasocial.gob.ve/index.htm> Consultada el 3 de mayo de 2011.

dades e impulsar proyectos industriales. En esta página también se señala quienes son los encargados del programa: Cnel. (Ej.) César Lemus (2004); Mayor (Ej.) José Luis González Pérez (2005).

La amplia presencia de los militares en los puestos de diseño y ejecución de políticas públicas no puede interpretarse solamente como la marcada preferencia del presidente Chávez por sus conocidos militares, sino que a la vez obedece a la visión del desarrollo, plasmada en la Constitución, según la cual la FAN como institución debe participar activamente en el proceso de desarrollo, asumiendo con el fusil al hombro una participación relevante en el juego económico.

Sobre la definición del desarrollo hay una gran controversia teórica, probablemente no se pueda establecer un conjunto de características de universal aceptación sobre ese complejo proceso. Sin embargo, se puede distinguir con relativa facilidad el desarrollo del no desarrollo. Se puede afirmar que todos coinciden en que Suiza, Noruega y Dinamarca son países desarrollados mientras que Zimbabue, Haití y Yemen son países no desarrollados. De alguna manera, el desarrollo se relaciona con el nivel de vida de los habitantes de un país. Lo que no es materia de consenso es cual camino conduce hacia el desarrollo social, incluso se puede discutir si hay un solo camino o varios.

La controversia sobre el desarrollo y el camino apropiado para alcanzarlo lo hace por definición un tema controversial y esencialmente político. Las instituciones económicas y las políticas se pueden convertir en una traba o un medio para que un país se desarrolle. En la Constitución se establece una regla muy peculiar: los militares tienen una función explícita en el desarrollo del país. Al mismo tiempo se establece, en el artículo 328, que los pilares de la institución militar son: “*la disciplina, la obediencia y la subordinación*”. De estas dos reglas se sigue que los militares no deben tomar decisiones sino ejecutar con disciplina y subordinación, las que tome otro actor social.

La participación de los militares en el desarrollo, como la de todos los venezolanos, debe enmarcarse en la Constitución Nacional, y es por ello que resulta pertinente preguntarse lo siguiente: Si los militares son participantes en el juego económico, ¿a quién deben obediencia y subordinación? La respuesta está en el texto constitucional. Su artículo 236 establece las atribuciones del Presidente de la República, en las que se señalan:

5. Dirigir las Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ellas y fijar su contingente.
6. Ejercer el mando supremo de las Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos para los cargos que les son privativos.

En la medida que se amplía la participación militar en el desarrollo, y por ello en el juego económico, su superior jerárquico adquiere relevancia, no como administrador del juego sino participante. Los incentivos de mercado son sustituidos por la disciplina, la toma de decisiones individuales por la obediencia y los temas relevantes al desarrollo se convierten en asuntos de Estado, y por lo tanto alejados del campo de las decisiones individuales. En la experiencia universal hay casos donde un país logra un crecimiento económico sostenido sin permitir mucha discusión pública sobre las políticas y decisiones del gobierno, pero a la vez hasta el presente no hay un solo caso donde se alcance el desarrollo social organizando la producción de los bienes y servicios por medio de la subordinación y la obediencia al Comandante en Jefe de las fuerzas armadas del país.

Por otra parte, el Estado tiene el monopolio de las armas de guerra y lo ejerce por medio de los militares<sup>42</sup>. Al principio de este trabajo se señaló que el Estado brinda seguridad para los intercambios económicos pero a la vez representa una amenaza si utiliza su poder para apropiarse los bienes de los particulares. Esa amenaza se incrementa con la regla institucional de la participación de los militares, con su monopolio de las armas de guerra, en el proceso de desarrollo. Las preferencias del Jefe de los militares no encontrarán contrapeso, en la medida que las FAN sean más obedientes y disciplinadas.

En las actividades en que participan los militares (como institución) se reduce el papel de la acción individual. En el caso del desarrollo, su participación implica una reducción de los incentivos de mercado, aumentando simultáneamente el papel de la disciplina y la obediencia al Presidente de la República en la asignación de los recursos económicos. En estas condiciones, la competencia tiene un papel muy disminuido en el sistema socio económico. El tema económico se convierte en un tema de poder, de

---

42 En este asunto se presenta el problema de agencia más complicado para la democracia. Los militares tienen un monopolio sobre las armas de guerra y son especialistas en la violencia como mecanismo de solución de controversias, por ello el principal (los ciudadanos electores) deberá ejercer control sobre los militares y ello es posible solamente cuando hay una subordinación de los militares al cuerpo legislativo deliberante.

control de facto sobre los recursos de la sociedad. El orden social tenderá a basarse cada vez más en las preferencias de una persona, el Presidente, un extraño caso en el que se hace realidad el teorema de la imposibilidad enunciado por Kenneth Arrow.

## CONCLUSIONES

La Constitución económica está conformada por el conjunto de reglas, formales e informales, que regulan el intercambio de bienes en una sociedad política determinada. En este sentido, todo sistema socio-económico opera en el marco de una constitución económica, pero de ello no debe inferirse que dicho orden normativo contenga las mejores reglas para el funcionamiento y operación de la producción, la distribución y el consumo. Recurriendo a William Baumol se postuló que la competencia económica debe medirse por el tamaño de las barreras de entrada a los mercados. En la medida que estas barreras sean más altas, la economía será menos competitiva y en consecuencia se crearán situaciones de poder de mercado y se presentarán situaciones de ineficiencia. Este resultado no depende de la mayor o menor presencia del Estado sino de la intencionalidad de sus actuaciones, medida en términos de reglas, decisiones y políticas públicas. A partir de estas premisas se procedió al análisis del tratamiento de la competencia económica en la Constitución venezolana de 1999. Un resultado importante del análisis es que aun si todos los agentes económicos aceptan que el resultado del juego debe ser justo, sobre lo que debe considerarse justo no hay un consenso, lo que hace necesario profundizar la relación entre la justicia social y la actividad económica. Por otra parte, si bien se aprecia que se condena la práctica monopólica por su efecto nocivo sobre la competencia económica, la misma Constitución estableció un monopolio petrolero y facultó al Estado, en realidad al gobierno, a reservarse otras actividades económicas, lo que conduce a que el sistema socioeconómico tome las características de una economía monopólica, con la posibilidad de que se consoliden limitaciones institucionales a la competencia. En este sentido, el artículo 117 establece que se podrán establecer normas de control sobre la cantidad de los bienes y servicios que se produzcan en el país, lo que le otorga al Estado-administrador una discrecionalidad demasiado amplia y estimula en los participantes del juego económico una conducta oportunista, que se ilustra con la jugada de almorzar con el administrador.

Si bien es cierto que se declara el reconocimiento de la acción individual, esta se subordina al fin de garantizar una existencia digna y provechosa

para la comunidad. A lo anterior hay que agregar que el texto constitucional señala que se crearán entidades empresariales cuya productividad económica será garantizada por la ley. Estas disposiciones empujan el espacio que la competencia podría ocupar en el desenvolvimiento de la actividad económica nacional.

Los dos aspectos finales que se tocan son el sistema monetario y el papel que se les asigna a los militares en el desarrollo económico. Respecto a lo primero, la autonomía que se le reconoce al Banco Central es muy limitada, en el sentido de que esta institución, al evaluarla en la arquitectura institucional del magno texto, termina siendo parte del Poder ejecutivo cuyo órgano por excelencia es el Presidente de la República, la cabeza del gobierno. La política monetaria, aparte de las declaraciones domingueras, termina estando subordinada a las políticas del gobierno, lo que podría ser parte de la explicación del hecho público y notorio de que Venezuela ha sido, durante el periodo de vigencia de la actual Constitución, uno de los países con la inflación más alta del mundo.

Respecto a los militares, su perfil institucional, basado en la subordinación, la disciplina y la obediencia al Comandante en Jefe, que resulta ser a la vez el Presidente de la República, determina que en la medida que sea más amplia su participación en el desarrollo económico los incentivos de mercado serán sustituidos por la disciplina, la toma de decisiones individuales por la obediencia y la discusión por el acatamiento a las órdenes del superior; en tal ambiente no hay mucho espacio para la competencia económica. El tema económico se convierte en un tema de poder, de control de hecho sobre los recursos de la sociedad. Todo este aparato facilita que las preferencias personales del Presidente de la República se conviertan en el fundamento del sistema socioeconómico, lo que eventualmente conduciría a la dictadura perfecta en la que se pretende presentar la función de utilidad del déspota empoderado en la función de bienestar social.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley. 1951.
- BARZEL, Y. *A Theory of The State*. Cambridge: Cambridge University Press. 2002.
- COASE, R. *La empresa, el mercado y la ley*. Madrid: Alianza Editorial. 1994.
- DEMSETZ, H. *From Economic Man to Economic System*. Cambridge: Cambridge University Press. 2008.
- FUKUYAMA, F. *La Construcción del Estado*. Barcelona: Ediciones B. 2004.
- HURWICZ, L. "Optimality and informational efficiency in resource allocation processes". En K. A. Arrow y otros (Ed.). *Mathematical Methods in the Social Sciences*. Stanford: Stanford University Press. 1960.
- HURWICZ, L. "But Who Will Guard the Guardians?". *American Economic Review*. 2008. 98:3, 2008, pp. 577-585.
- KORNAI, J. *The socialism system*. Princeton: Princeton University press, 1992.
- LEÓN, L. Plan Bolívar 2000. Caracas: Fundación Soberanía. 2001.
- MAC-QUHAE, R. "El sistema de producción y la constitución económica". *Cuadernos del Centenario*. 2000. (14), pp. 7-41. Caracas: Fundación Manuel García Pelayo.
- MASKIN, E. "Nash equilibrium and welfare optimality". *The Review of Economic Studies*. 1977. 66, pp. 23-38.
- MYERSON, R. B. "Optimal coordination mechanism in generalized Principal-Agent problems". *Journal of Mathematical Economics*. 1982. 10(1), 67-81.
- MYERSON, R. B. "Perspectives on Mechanism Design in Economic Theory". *American Economic Review*. 2008. 98(3), pp. 586-603.
- NORTH, D., Wallis, J. J., & Weingast, B. *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge university press. 2010.
- NORTH, D. *Structure and change in economic history*. New York: Norton. 1981.
- NORTH, D. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica. 1990.
- NORTH, D. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press. 2005.
- PRAT, D. *Guayana: el milagro al revés*. Caracas: Alfadil. 2012.
- RODRIK, D. *One Economics, Many Recipes*. Princeton: Princeton University Press. 2007.
- ROJAS ARELLANO, A. *Las nuevas funciones para las instituciones de defensa en el ámbito de seguridad. Caso: La Fuerza Armada Nacional de la República Bolivariana de Venezuela en el orden interno y el desarrollo integral de su país*. Monografía para obtener el Diploma del Curso Superior de Defensa Continental. Washington D.C.: Colegio Interamericano de Defensa. 2005.
- VON MISES, L. "Economic Calculation in the Socialist Commonwealth". In: F. Hayek, *Collective Economic Planning* (1937 ed., pp. 87-130). London: George Routledge & Sons. 1920.