



Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Doctorado en Ciencias, mención Derecho

Intervención del Estado venezolano en la economía
(Análisis constitucional y legal de las regulaciones gubernamentales)

Autor: Julio César Peraza Partidas
Tutor: Doctor Miguel Angel Hernández Ocanto

Caracas, 19 de febrero de 2013

Ciudadana

**Directora del Centro de Estudios de Postgrado de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la
Universidad Central de Venezuela
Presente.**

Asunto: Informe del Dr. Miguel Angel Hernández Ocanto como tutor de la tesis de grado presentada por el abogado Julio César Peraza Partidas, para optar al título de Doctor en Ciencias, Mención Derecho.

I. El suscrito aceptó la misión que le fue encomendada por el Consejo de Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en su sesión de fecha 24 de septiembre de 2009, como tutor del Proyecto de tesis doctoral titulado “Intervención del Estado en la Economía venezolana” (análisis constitucional y legal de las regulaciones gubernamentales), presentado por el cursante del Doctorado en Ciencias, Mención Derecho, Julio César Peraza Partidas.

II. Dicho objeto resultó suficientemente amplio para justificar su estudio detenido, de evidente interés teórico por las cuestiones que suscita y además de sentido práctico por la actualidad de la materia en la realidad jurídico político del país. Consideré apropiado el tema y le di mi aprobación.

III. El proponente aceptó mis sugerencias y las adaptó a su esquema inicial en forma adecuada al desarrollo de la investigación de todo el material de que podía disponerse para su tesis, utilizando además la escasa bibliografía nacional sobre la materia. En base al esquema aceptado, el estudio reviste la forma personal que el autor quiso dar a su trabajo y que considero satisfactorio y suficiente. Además considero, particularmente interesante, el aporte de este tema a la materia economía política, que se imparte en los estudios de Derecho.

IV. El autor, aceptó las sugerencias que le fueron hechas por mí sobre método de exposición, presentación de trabajo y materias similares.

V. Conclusiones:

Me permito destacar:

Primero: La originalidad del trabajo.

Segundo: El esfuerzo de investigación que requirió cuidadosa búsqueda en archivos, libros y documentos de variada índole al respecto.

Tercero: El espíritu disciplinado del autor, al aceptar las normas reglamentarias en su integridad y la acción no siempre agradable para un investigador, de un tutor.

Cuarto: Por todo lo expuesto, considero que la tesis reúne los requisitos y méritos suficientes para que previo a la propuesta de jurado a las instancias correspondientes, el Comité Académico, primero y luego la Comisión de Estudios de Postgrado, compruebe que esta tesis ha sido presentada de acuerdo a los lapsos reglamentarios y cumpliendo los requisitos académicos y administrativos pertinentes, aprobados por la Comisión de Estudios de Postgrado el 5 de noviembre de 2002.

Sin otro particular, quedo de usted, en Caracas a los tres días del mes de agosto de 2012.

Miguel Angel Hernández Ocanto

Tutor

CI: V-974.213

Dedicatoria

A mi familia, a los que ya se fueron, Isabel Chávez de Peraza (+1944), abuela y mi maestra en mi más temprana formación cívica y ciudadana, en aritmética, lenguaje, ortografía y razones para aprender; César J. Peraza Ch. (+1975), padre ejemplar de quien aprendí a amar al trabajo, formalidad, puntualidad y razones para estudiar y crecer; Amanda Partidas de Peraza, (+2005), madre excelente —mi cómplice— de quien aprendí la solidaridad, la alegría y tantas cosas más; Josefina (+1997) mi amada hermana plétora de amor y bondad; Eligio (+2006), mi menor hermano ejemplo de vida feliz y genio de la microfinanza. A quienes me acompañan, Marina, mi querida esposa, compañera en las buenas y en las malas por más de 50 años, fuente inagotable de conocimientos, gran talento y madre de Judith y Jenny, mis queridas hijas, razón de mi orgullo, mis compañeras del diario quehacer profesional y quienes me complementan y desbordan la parte de la visión que un día perdí. A mi querido hermano César, compañero y colega de mi primera profesión, la marina mercante. A mis pequeños nietos: Angélica María y Sophia Alejandra, a los gemelos Andrés Alejandro y Diego Alejandro, y a sus padres, mis yernos Francisco y Jesús.

Reconocimientos

A la Universidad Central de Venezuela, a mis profesores, a mi socio y colega Carlos Ochoa Casa, a mis compañeros de estudios, a mi colega doctor, Orlando Monagas Rodríguez. A mi joven colega y colaboradora Marión Castro Pérez.

Menciones especiales

Al Presidente Luis Herrera Campíns (+2007), honesto, sabio, solidario, demócrata íntegro, gran conocedor de Venezuela, quien me permitió probar con buen éxito parte de lo que en esta tesis propongo.

Al doctor Domingo Felipe Maza Zavala (+2010), mi profesor, mi maestro, mi consultor, y mi tutor y que con el pasar del tiempo, un buen amigo. Esta tesis refleja muchas de sus enseñanzas y de su sensibilidad social.

A los Ministros de Agricultura y Cría y Fomento, doctores Jesús López Luque, José Luis Zapata Escalona y José Enrique Porras Omaña (+1998), de quienes fui colaborador y sus Viceministros y me dejaron actuar para traer bienestar al pueblo venezolano.

A mi querido colega, doctor Asdrúbal Grillet Correa, quien me puso en vía y me ayudó a llegar académicamente hasta acá.

A mi tutor, doctor Miguel Ángel Hernández Ocanto, eterno compañero de trabajo y gran amigo, buen jurista y clave en mi presente esfuerzo.

A mi querida compañera de estudios de post grado, María Teresa Cáceres, por su talento, apoyo y hermosa amistad.



UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado

35

VEREDICTO

Quienes suscriben, miembros del jurado designado por el Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas y el Consejo de Estudios de Postgrado de la Universidad Central de Venezuela, para examinar la **Tesis Doctoral** presentada por: **JULIO CÉSAR PERAZA PARTIDAS**, cédula de Identidad N° V-1.442.209, bajo el título "**INTERVENCIÓN DEL ESTADO VENEZOLANO EN LA ECONOMÍA (ANÁLISIS CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LAS REGULACIONES GUBERNAMENTALES)**", a fin de cumplir con el requisito legal para optar al grado académico de **DOCTOR EN CIENCIAS, MENCIÓN DERECHO**, dejan constancia de lo siguiente:

Leído como fue dicho trabajo por cada uno de los miembros del jurado, se fijó el día 19 de febrero de 2013 a las 09:00 am., para que el autor lo defendiera en forma pública, lo que éste hizo en la sala de conferencias del Centro de Estudios del Postgrado, mediante un resumen oral de su contenido, luego de lo cual respondió satisfactoriamente a las preguntas que le fueron formuladas por el jurado, todo ello conforme con lo dispuesto en el Reglamento de Estudios de Postgrado.

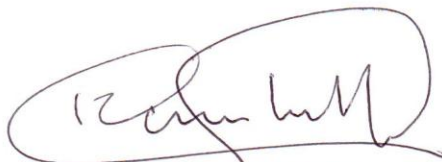
Finalizada la defensa del trabajo, el jurado decidió **aprobarlo**, por considerar, sin hacerse solidario con la ideas expuestas por el autor, que se ajusta a lo dispuesto y exigido en el Reglamento de Estudios de Postgrado

Para dar este veredicto, el jurado estimó que el trabajo constituye un valioso aporte al marco teórico sobre las posibilidades de intervención del estado en la economía.

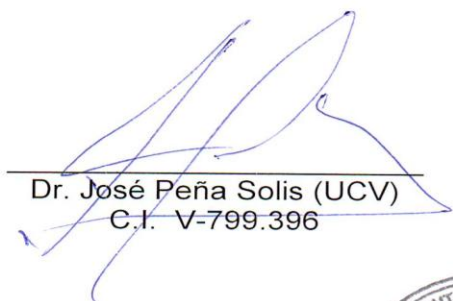
En fe de lo cual se levanta la presente ACTA, a los 19 días del mes de febrero del año 2013, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Estudios de Postgrado, actuó como Coordinador del jurado el Dr. Miguel Hernández Ocanto.



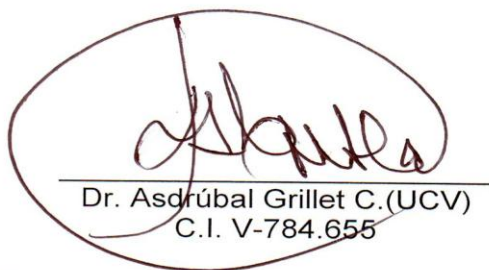
Dr. Jesús María Casal (UCAB)
C.I. V-9.120.434



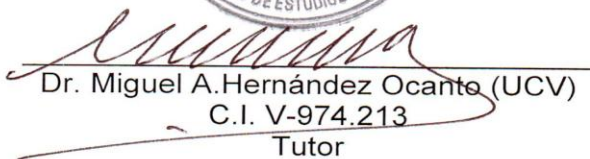
Dr. Ricardo Combellas L.(UCV)
C.I. V-3.175.160



Dr. José Peña Solis (UCV)
C.I. V-799.396



Dr. Asdrúbal Grillet C.(UCV)
C.I. V-784.655



Dr. Miguel A. Hernández Ocanto (UCV)
C.I. V-974.213
Tutor

LAIGL
19/02/2013

Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Centro de Estudios de Postgrado
Doctorado en Ciencias, mención Derecho

Autor: Julio César Peraza Partidas
Tutor: Doctor Miguel Angel Hernández Ocanto

Resumen

Las sociedades de los dos siglos anteriores y la presente, se enfrentaron y se enfrentan a la disyuntiva de escoger entre dos sistemas económicos radicalmente opuestos: el primero, liberal, con libre formación de los precios, libertad de elección, libre competencia, libre entrada y salida de los mercados, garantía del derecho de propiedad y libre iniciativa privada. El segundo, un sistema de economía centralizada, planificada, controlada y regulada por el Estado y con exclusión de la libre disposición de la propiedad. Ambos sistemas buscan la máxima felicidad del hombre pero con diferentes paradigmas.

En la tesis se analiza la Constitución económica venezolana, los sistemas económicos señalados y la real posibilidad de implantar uno u otro régimen socioeconómico, acorde con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Del análisis se concluye, que ambos sistemas extremos tienen virtudes y defectos y que los Constituyentes de 1999, establecieron claros principios para que en cada período constitucional, se apliquen más o menos conceptos de ambos, pero sin llegar al extremo de ninguno de los dos; además, existe la facultad del Estado para intervenir en la economía, pero también existen límites a esa potestad.

Por último el autor define cuándo puede y cuándo no intervenir el Estado por razones económicas y propone un método de análisis evaluatorio para la toma de decisiones en materia de intervención del Estado en la economía.

INDICE

Resumen	i
Indice	3
INTRODUCCIÓN	8
CAPITULO I	
CONSTITUCIÓN E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	16
I. 1. Aspectos históricos, constitucionales y jurídicos	16
I. 1.1 Antecedentes históricos	16
I. 1.2 Alcance y límites de la intervención	21
I. 1.3 Constitución económica	24
I. 1.4 Aspectos constitucionales de intervención del Estado	28
I. 2. Gobierno y actos de gobierno	29
I. 3. Ordenamiento constitucional y jurídico	33
I. 4. Libertad económica y derecho de propiedad en la Constitución económica	35
I. 4.1 Historia constitucional de la libertad económica	40
I. 4.2 Libertad económica y garantía del derecho de propiedad en las constituciones de 1811, 1819, 1821 y 1830	43
I. 4.3 Libertad económica y derecho de propiedad, desde 1857 y hasta el final del siglo XIX	46
I. 4.4 Libertad económica y derecho de propiedad en el siglo XX	48
CAPITULO II	
ELEMENTOS ECONÓMICOS Y JURÍDICOS SOBRE LA INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA	56
II. 1. Aspectos económicos y su relación con lo jurídico en la intervención	56
II. 2. Intervencionismo en sentido económico	58
II. 3. Estado intervencionista	61
II. 3.1 Facultad constitucional para intervenir de manera directa en la economía	62
II. 3.2 Agente económico y reserva de actividades económicas	63
II. 3.3 Agente promotor	64
II. 4. Mercados competitivos	64
II. 4.1 Equilibrio general de la economía	65
II. 4.2 Antecedentes doctrinarios y teorías <i>positivas</i> y del <i>bienestar</i>	67
II. 4.3 Elección de los agentes que intervienen en la actividad económica	71
II. 5. Precio en un mercado competitivo	74
II. 5.1 Oferta y demanda de bienes y servicios	74
II. 5.1.1 Curva de oferta de bienes y servicios	74
II. 5.1.2 Curva de demanda de bienes y servicios	75
II. 5.2 Oferta y demanda de bienes y servicios. Punto de equilibrio. Precio que tiende a cero	76
II. 5.3 Solución socialista a la escasez de bienes y servicios	80
II. 5.4 Solución de economía de mercado	83

II. 5.4.1 Orden social sostenible y teorema de la mano invisible de Adam Smith	83
II. 5.4.2 Optimo de Pareto	87
II. 5.4.3 Versión actual del principio o teorema de la mano invisible. Economía del bienestar	88
II. 5.4.4 <i>Precio</i> con función racionadora de los bienes existentes y con función de asignación de recursos en mercados competitivos	89
CAPITULO III	
DECISIONES JURÍDICAS APOYADAS EN LA CIENCIA ECONÓMICA	93
III. 1. Decisiones económicas racionales	93
III. 1.1 Carácter predictivo de la ciencia económica	93
III. 1.2 Determinantes de la oferta y la demanda de bienes y servicios	96
III. 1.3 Teoría de la elección racional del consumidor	97
III. 2. Elementos del proceso de toma decisiones económicas	102
III. 3. Efectos de la intervención mediante regulación de la economía	104
III. 4. Concepto de elasticidad precio de la demanda y de la oferta	106
III. 4.1 Elasticidad precio de la demanda	106
III. 4.2 Elasticidad precio de la oferta	110
III. 5. Elección pública. Toma de decisiones gubernamentales	110
III. 5.1 Precisiones indispensables sobre la elección pública	110
III. 5.2 Modelo propuesto para toma de decisiones gubernamentales racionales	114
III. 5.3 Elecciones gubernamentales	118
III. 5.3.1 Juego político y sus reglas	119
III. 5.3.2 Grupos de presión	122
III. 5.3.3 Mecanismos y consideraciones para la toma de decisiones públicas	122
III. 5.4 Utilidad del análisis económico para la toma de decisiones de intervención	125
CAPITULO IV	
ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA	127
IV. 1. Conceptos preliminares	127
IV. 2. Formas de intervención y fallas de mercado que la justifican	136
IV. 2.1 Formas de actuación según cada sistema económico	137
IV. 2.2 Modos de intervención según <i>fallas</i> de mercado	138
IV. 2.2.1 Monopolio e ilícitos económicos según la Constitución de 1999	138
IV. 2.2.2 Externalidades. Teorema de Coase	141
IV. 2.2.3 Información asimétrica	155
IV. 2.2.4 Bienes públicos	156
IV. 2.3 Objetivos del Estado en una economía mixta moderna que justifican la intervención en la economía	161
IV. 2.3.1 Mejorar la eficiencia económica	162
IV. 2.3.2 Reducir la desigualdad de la distribución de la renta	164
IV. 2.3.3 Estabilizar la economía por medio de la política macroeconómica	166

IV. 2.3.4 Representar al país internacionalmente	168
CAPITULO V	
EFFECTOS DE LA INTERVENCIÓN Y SOLUCIONES PROPUESTAS	171
V. 1. Efectos negativos y positivos de la intervención	171
V. 1.1 Observaciones preliminares de la intervención	171
V. 1.2 Soluciones para evitar efectos negativos	173
V. 1.2.1 Eficiencia y productividad <i>versus</i> equilibrio fiscal. Intervención del Estado y sus efectos	173
V. 1.2.2 Programas de abastecimiento de alimentos y déficit fiscal	175
V. 1.2.3 Programas sociales y su financiamiento	177
V. 2. Fondos para financiar justicia social y solidaridad	181
V. 3. Soluciones a intervenciones injustificadas	187
V. 4. Subsidios cruzados y responsabilidad social compartida	188
V. 5. Principios rectores de la intervención del Estado en la economía	190
V. 5.1 Principio de corresponsabilidad	191
V. 5.2 Principio de sujeción a la Constitución	191
V. 5.3 Principio de racionalidad	191
V. 5.4 Principio de graduación de la intervención	191
V. 5.5 Principio de reciprocidad	191
V. 5.6 Principio de disciplina fiscal	192
V. 5.7 Principio de revisión y evaluación periódica de las decisiones de intervención	192
V. 5.8 Principio de moralidad	192
V. 6. Intervenciones y regulaciones irracionales	192
V. 7. Efectos de otras regulaciones en áreas complejas	197
V. 7.1 Regulaciones en el derecho de propiedad	198
V. 7.2 Regulaciones de las tarifas de estacionamiento de vehículos	200
V. 7.3 Regulaciones a otras actividades económicas complejas	200
V. 7.3.1 Regulaciones al sistema financiero	201
V. 7.3.2 Función de policía administrativa y poder de policía	205
V. 8. Consecuencias de las regulaciones y controles a la economía	209
V. 8.1 Control de precios máximos de venta al público consumidor	209
V. 8.2 Control de precios mínimos para la compra de cosechas agrícolas	212
V. 8.3 Control de salario mínimo fijado por el Estado	214
V. 8.4 Inflación y control de cambio	215
V. 8.5 Percepción del efecto de los controles	219
V. 9. Efectos de otras medidas económicas de intervención	222
V. 9.1 Impuestos	223
V. 9.2 Subsidios	225
V. 9.3 Medidas y subsidios protervos	226
V. 9.3.1 Efectos protervos de algunos subsidios	226
V. 9.3.2 El subsidio a la gasolina	227
V. 9.3.3 Otros subsidios protervos	234

V. 10. Reorientación del gasto público hacia mayor gasto social	235
CAPITULO VI	
LÍMITES CONSTITUCIONALES A LOS DERECHOS ECONOMICOS Y A LA FACULTAD DEL ESTADO PARA INTERVENIR	236
VI. 1. Conceptos preliminares	237
VI. 2. Limitaciones constitucionales a la libertad económica	240
VI. 2.1 Yacimientos mineros y de hidrocarburos	240
VI. 2.2 Política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos	241
VI. 2.3 Prohibición de toda práctica que afecte la libre formación de los precios de bienes y servicios	241
VI. 2.4 Mandato a los legisladores en materia penal	242
VI. 2.5 Garantía del derecho de propiedad y su limitación	242
VI. 2.6 Libertad de elección y derecho de defensa del público consumidor	243
VI. 3. Limitaciones legales a la libertad económica	244
VI. 3.1 Razones taxativas en la exposición de motivos de la Constitución	245
VI. 3.2 Desarrollo humano	246
VI. 3.3 Seguridad	246
VI. 3.4 Sanidad	246
VI. 3.5 Protección del ambiente	246
VI. 3.6 Interés social	246
VI. 4. Libertad económica y régimen socioeconómico como límites a la intervención	247
VI. 4.1 Principio de justicia social	248
VI. 4.2 Principio de democracia	250
VI. 4.3 Principio de eficiencia	250
VI. 4.4 Principio de libre competencia	251
VI. 4.5 Principio de protección del ambiente	252
VI. 4.6 Principio de productividad	252
VI. 4.7 Principio de solidaridad	253
VI. 5. Principio proteccionista de la Constitución	255
VI. 6. Marco constitucional que limita la intervención	257
VI. 7. Situaciones jurídicas del administrado	259
VI. 7.1 Principios constitucionales contrapuestos	260
VI. 7.2 Principios y valores constitucionales indubitados	263
VI. 7.3 Precisiones conceptuales sobre el régimen socioeconómico venezolano	268
VI. 8. El problema a resolver y límites constitucionales a la intervención	270
VI. 8.1 El Estado democrático y social de Derecho y de Justicia como límite a la intervención en la economía	271
VI. 8.1.1 Principio constitutivo como Estado democrático	272
VI. 8.1.2 Principio constitutivo como Estado social	273
VI. 8.1.3. Principio constitutivo Estado de Derecho y de Justicia	278
CONCLUSIONES	284

RECOMENDACIONES	288
BIBLIOGRAFIA	290

INTRODUCCION

La selección del tema de esta tesis, Intervención del Estado venezolano en la economía (Análisis constitucional y legal de las regulaciones gubernamentales), se fundamentó principalmente, en tres vertientes: la primera, la condición de abogado y economista del autor de la tesis; la segunda, su experiencia profesional sobre el tema dentro de la administración pública y en la actividad privada; y, la tercera, la existencia de un tema de actualidad, constituido por un problema planteado, no sólo a nivel de Venezuela sino a nivel universal. Las intervenciones inadecuadas y sus consecuencias, así como la falta de regulaciones, que pudieron haber evitado la reciente crisis económica mundial, son temas de la presente tesis.

Las discusiones y posiciones doctrinarias sobre la libertad económica, la garantía constitucional del derecho de propiedad, el modelo, o sistema socioeconómico y la función del Estado en la economía, son de vieja data. Las posiciones doctrinarias extremas, cada una con paradigma propio, se pueden clasificar en: una liberal capitalista, que deja la mayoría de las decisiones económicas en manos del libre mercado y rechaza la injustificada intervención del Estado en la economía; y otra socialista, que predica una economía totalmente planificada, centralizada y controlada por el Estado. Los medios de producción en este sistema pertenecen al Estado y excluye a los particulares de poder ser propietarios de ellos. En términos generales, la escogencia se hace decidiendo por implantar uno de los dos sistemas extremos, o un sistema mixto tomando lo *mejor* de cada uno de ellos, o, inclinándose más hacia uno de los dos, sin llegar a ninguno de los dos extremos.

Los dos sistemas han evolucionado con el paso del tiempo, buscando resolver sus contradicciones e inequidades que ambos presentan. En tal sentido, al sistema económico liberal capitalista aunque ha sido históricamente el que logra mayor eficiencia y creación de riqueza, se le critica su poca sensibilidad social y es

así, como en el presente, este sistema acoge con éxito la *responsabilidad social* entendida como búsqueda de mayores beneficios al hombre y a la sociedad, por las acciones conjuntas del sector público con el sector privado.

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (en lo adelante la Constitución de 1999 o simplemente la Constitución), está prevista la responsabilidad social en los artículos: 2 como valor superior del ordenamiento jurídico; 132 como deber de toda persona; 274 como obligación del Poder Ciudadano de promoverla; y, 299 que prevé, al incluir como fundamento constitutivo del régimen socioeconómico venezolano, al principio de justicia social y, además, al prever que el Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promueva el desarrollo armónico de la economía nacional, con el fin de generar resultados propios de la responsabilidad social.

Se analiza en esta tesis, la intervención reguladora de la actividad económica, como facultad del Estado que sustituye la libre competencia propia de los mercados competitivos, por actos de gobierno *lato sensu*, que restringen la libertad económica y la garantía del derecho de propiedad. Esos actos de gobierno van dirigidos a regular una amplia gama de aspectos de la actividad económica. El Estado en ejercicio de su facultad, regula la economía, y con sus acciones, puede producir beneficios o perjuicios.

Los órganos del Poder Público están en manos de seres humanos y por tanto falibles, y sus actuaciones pueden traer como consecuencia, la ejecución de intervenciones irracionales cuando ejerce la facultad de planificar, racionalizar y regular la economía, establecida en la Constitución económica venezolana.

En la revisión de la evolución histórica de la libertad económica y de la garantía del derecho de propiedad, se observa que Venezuela inicia su vida como República independiente, acorde con las ideas económicas de la época; así la

Constitución de 1811 establecía la libertad económica sin ninguna restricción. El Libertador Simón Bolívar el 15 de febrero de 1819, expresó su pensamiento en este sentido y así quedó en la Constitución de 1819, como se verá en el desarrollo de esta tesis. Esa posición de liberalismo absoluto evoluciona, hasta llegar a la situación actual contemplada en la vigente Constitución.

En el desarrollo de la tesis se analizan diversas situaciones de los mercados competitivos, relacionadas con los efectos de la intervención del Estado en la economía. Uno de ellos es el equilibrio general económico, que según R. Coote y T. Ulen¹, es el resultado deseable por la sociedad para maximizar el bienestar. Es importante conocer las condiciones bajo las cuales se alcanza ese equilibrio, para lograr máxima eficiencia económica y el mayor bienestar general de la sociedad, y además que se cumpla, que al precio de equilibrio los vendedores venden la cantidad que desean vender y los compradores compran la cantidad que desean comprar; no hay excedentes ni escasez de bienes y servicios en el mercado. La asignación de equilibrio es óptima en el sentido de Pareto; imposible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra².

La intervención del Estado, distorsiona la libre formación de los precios de bienes y servicios y la libre competencia. El problema planteado es que **los gobiernos, deben saber cuándo se debe y cuándo no se debe intervenir por razones económicas en la actividad económica**. El no hacerlo oportunamente o hacerlo en un momento inadecuado, puede conducir a severas y dañinas consecuencias, e incluso, a crisis económicas. El Estado puede y además debe prever los efectos de su intervención. Con esta investigación se persigue igualmente saber, si el marco constitucional, legal y económico, es el adecuado a la solución del problema planteado.

¹ Cfr. COOTER, Robert y ULEN Thomas. "Derecho y Economía". Fondo de Cultura Económica, México, p. 61.

² FRANK, Robert H. (2005). "Microeconomía y conducta". Quinta edición. McGraw-Hill. Madrid España. p.p 353 a 355.

La metodología utilizada en esta investigación, hace uso racional y adecuado de varios tipos de investigación; en tal sentido, se utiliza la investigación bibliográfica documental, monográfico, descriptivo y diagnóstico.

Formulado el problema en términos de oportunidad de intervención (regulación) o no del Estado en la actividad económica, se hace uso de la metodología como se señaló, en tanto conduzca a presentar soluciones al problema planteado.

En esta tesis se cumplió el objetivo propuesto de recopilar, clasificar y analizar los aspectos constitucionales y legales de la facultad de intervención (actividad regulatoria) del Estado venezolano en la economía; para su logro, se analizaron los antecedentes constitucionales, legales y económicos nacionales de la intervención (regulación) del Estado en la economía. Además, se presenta en esta investigación, la evolución histórica de la libertad económica y el derecho de propiedad en Venezuela.

La principal limitación que se enfrentó en el desarrollo de la investigación, fue la escasa información y estadísticas actuales del tema investigado y las distorsiones en las cifras, producto del creciente intervencionismo del Estado, lo que hace menos confiable la información existente.

Otra limitación para el avance de esta investigación, fue la promulgación de nuevas leyes o reformas de leyes vigentes, realizadas mediante actos sancionados por la Asamblea Nacional como cuerpo legislador, o por decretos con fuerza de ley, dictadas por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, previa autorización por una ley habilitante. Los cambios en leyes con contenido económico, originó cambios y retardos en el avance de la tesis.

La facultad y límites a la intervención del Estado en la economía (en lo adelante: *intervención del Estado o simplemente intervención*), están contenidos en la Constitución económica de 1999 y en el artículo 3 referido a los fines del Estado; se mencionan entre otros a, *el desarrollo de la persona, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo*, que de manera directa están ligados al acontecer económico. Además, el Poder Público está sujeto a reglas y principios constitucionales, condicionados por la forma de constituirse el país —como Estado democrático y social de Derecho y de Justicia— y la incorporación al texto constitucional como valores superiores del ordenamiento jurídico y de su actuación que propugna Venezuela; en el artículo 2 se incorpora, *la justicia, la igualdad, la solidaridad, la responsabilidad social y la preeminencia de los derechos humanos*.

Este trabajo es la conjunción de la ciencia jurídica, la ciencia económica y una experiencia profesional del autor de más de 45 años, parte de ella, como docente en el tema.

El informe final de esta tesis, está constituido por seis capítulos, conclusiones y recomendaciones, y bibliografía consultada.

De manera resumida, su contenido es el siguiente:

El Capítulo I, trata sobre la “Constitución económica e intervención del Estado en la economía”. Contiene aspectos y conceptos básicos constitucionales y jurídicos, sobre el papel del Estado en la economía; Constitución económica; gobierno y actos de gobierno; libertad económica y derecho de propiedad como principales conceptos que se afectan con la intervención del Estado. Contiene además, la evolución histórica de la libertad económica y el derecho de propiedad en Venezuela.

El Capítulo II, abarca conceptos económicos y jurídicos sobre la intervención, se presentan ciertos conceptos básicos de la ciencia económica y de su relación con lo jurídico en la intervención del Estado; Estado liberal, Estado intervencionista; mercados competitivos; equilibrio general de la economía; cómo eligen los consumidores; funciones que cumple el precio de los bienes y servicios. Se explica con cierto grado de detalle y en el único gráfico que se presenta en la tesis (sobre Mercados competitivos), las curvas de oferta y demanda de bienes y servicios y los efectos de las regulaciones de precios y cómo resuelve cada sistema económico, los problemas de escasez de bienes y servicios.

El Capítulo III, trata sobre las decisiones jurídicas que de una u otra manera, tienen efecto sobre la actividad económica y, cómo tales decisiones se pueden apoyar en la ciencia económica.

En tal sentido, el carácter predictivo de la ciencia económica, permite con cierto grado de certeza, anticipar el comportamiento de productores y consumidores y en consecuencia, cantidades y precios tanto de oferta como de demanda.

La toma de decisiones que afectan la vida económica, ya sean del tipo de elección pública o privada, por su trascendencia se estudian en este capítulo detalladamente.

Además, por ser herramientas económicas útiles e importantes para la toma de decisiones acertadas, se explican detalladamente: la elasticidad precio de la demanda y la oferta, y cómo se efectúa el análisis económico para la toma de decisiones, para lo cual se propone un modelo *ad hoc* para tal fin.

El Capítulo IV, constituye un análisis crítico de la intervención del Estado en la economía, el cual se inicia con el estudio de las formas de intervención y, de las

fallas de mercado que justifican la intervención y, sus variantes según el sistema socioeconómico que impere en cada país.

Cierra este capítulo con el análisis de los objetivos del Estado que justifican la intervención.

El Capítulo V, analiza los efectos negativos y positivos de la intervención del Estado en la economía, para lo cual se examinan los conceptos de eficiencia y productividad *versus* equilibrio fiscal, altamente afectado por los programas sociales, la justicia social y solidaridad y el origen de los fondos para financiarlos.

Se examinan soluciones conjuntas del Estado con la iniciativa privada y, subsidios cruzados que no afectan al equilibrio fiscal.

Un aporte que se hace en este capítulo, es la formulación de ocho principios rectores de la intervención del Estado, que propenden a maximizar los efectos positivos y a minimizar los negativos.

En este capítulo se valora en el sentido de efectos negativos o positivos de los controles y regulaciones y de otras medidas de intervención del Estado tales como: impuestos, subsidios y lo que se califica en esta tesis, como subsidios y medidas *protervos* tales como subsidios a la gasolina y serias afectaciones a la garantía del derecho de propiedad.

Igualmente se analiza la libertad económica y al régimen socioeconómico como límites a la intervención del Estado.

Por último, en el Capítulo VI se examinan principios constitucionales en relación al problema a resolver y sus límites constitucionales, que definen el

alcance de la facultad del Estado para planificar, racionalizar y regular la economía.

Finaliza la tesis, presentando las conclusiones y recomendaciones deducidas de la presente investigación.

CAPITULO I

CONSTITUCIÓN E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

I. 1. Aspectos históricos, constitucionales y jurídicos

Se inicia este capítulo afirmando que el régimen socioeconómico que adopte cada país, define y condiciona la mayor, menor o ausencia de intervención. Los próximos puntos abordan este tema.

I. 1.1 Antecedentes históricos

Desde Platón, los filósofos han debatido sobre cuál ha de ser el papel del Estado y han propuesto diferentes enfoques para gobernar los países³, en este sentido el Estado puede ser muy intervencionista o poco intervencionista, posiciones que son consecuencia del régimen socioeconómico que adopte. Esta tesis investiga en lo jurídico y económico, lo favorable y lo desfavorable de la intervención del Estado mediante la gestión pública de la economía venezolana.

Las sociedades deben decidir para optar por un sistema económico liberal capitalista, por un sistema económico socialista, por un sistema mixto u otro si lo hubiere. En todos los sistemas se pretende lograr la máxima felicidad y el máximo bienestar individual y colectivo. Múltiples situaciones, ideologías y consideraciones diversas definen al sistema que se elija.

En breve reseña histórica narra G. Ramírez Cubillán (1991)⁴ que los años finales del siglo XVIII fueron impactados por dos grandes acontecimientos, en Francia acontece la Revolución Francesa y la Revolución Industrial que irrumpió

³ Cfr. SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS, William D. (1996). "Economía". 15ª Edición McGraw-Hill. Madrid, España, p. 282.

⁴ Cfr. RAMIREZ CUBILLAN, Gonzalo. (1991). "Desarrollo Económico". Publicado en la obra colectiva, "Petróleo, Liberalismo y Nacionalismo". (p.p. 105 a 117). Ediciones Cavendes, Caracas, Venezuela, p. 105.

en Inglaterra. Las dos revoluciones mencionadas van a tener una trascendental influencia en el campo de las ideas que llega hasta el presente; la Revolución Industrial apuntaló al capitalismo naciente y constituyó el primer paso del desarrollo económico de Inglaterra. Por otra parte, la Revolución Francesa abrió las puertas a la democracia moderna. Tales sucesos unidos a la independencia de los Estados Unidos de América, produjeron cambios muy profundos que impactaron en la vida y desenvolvimiento de las naciones.

En la historia quedaban realidades y antecedentes del pasado. Luego de esos acontecimientos, florece el liberalismo manchesteriano del *laissez faire*, *laissez passer* (dejar hacer, dejar pasar). El liberalismo como se le denominó, expandió su influencia a todo el mundo conocido durante el siglo XIX. En cambio, el siguiente siglo se inició con acontecimientos negativos para el liberalismo a saber: la Primera Guerra Mundial (1914-1918); la desaparición del zarismo y la emergencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas⁵ bajo la ideología marxista-leninista (1917); la emergencia del totalitarismo fascista en Italia (1923); y, el nazismo en Alemania (1923); según J. C. Funes (1991)⁶, produjeron una decepción generalizada del liberalismo pujante. Se abandona el patrón oro y se desata una fuerte inflación. Los Estados europeos aplican políticas proteccionistas; la inflación se revierte durante la década de los años 20 en deflación que desemboca en 1929 en la crisis más profunda que había conocido el capitalismo desde su origen. Lenin, según J. C. Funes⁷ decía:

“...los países tienen todo “lo que es necesario y suficiente para la construcción de una sociedad socialista.” “Pensaba en una sociedad que hiciera la transformación de todo el mecanismo del Estado en una sola máquina gigantesca, que funcione de tal modo que centenares de millones de personas se rijan por un solo plan”.

⁵ FUNES, Julio César. (1991). “Crisis del Liberalismo”. Publicado en la obra colectiva, “Petróleo, Liberalismo y Nacionalismo”. (p.p. 119 a 128), Ediciones Cavendes, Caracas, Venezuela, p. 119.

⁶ *Ibid*, p. 119.

⁷ *Ibid*, p. 119.

El pasado reciente y el presente convergen en que el asunto se reduce a analizar y decidir sobre cuál sistema económico es la mejor solución, y es idea central —pero no la única— de esta tesis. Se busca determinar cuándo el Estado por razones económicas debe intervenir en la economía y cuándo no debe hacerlo.

El problema a resolver es complejo. Por un lado, el reciente fracaso del sistema socialista, intervencionista, caracterizado por planificación y decisiones centralizadas, propiedad social de los medios de producción, empresas socializadas y absoluto control y regulación de costos, salarios y precios, reveló que esa vía para resolver las inequidades del capitalismo con libertad de mercado, no funcionó; el socialismo no produjo riqueza, pero sí pérdida de eficiencia, que al final, ocasionaron su descarte como sistema socioeconómico, pero a pesar de lo anterior y con pleno conocimiento del daño causado por el socialismo, no permite afirmar, que el sistema liberal capitalista con libre mercado, con libre entrada y salida del mercado, con libre formación de precios de bienes, con libre elección de los consumidores de bienes y servicios, con pleno goce de derechos y libertades, es la solución perfecta. No se debe olvidar lo que a diario se repite, y que con gran elocuencia dijo Wilhelm Röpke (1971)⁸:

“La historia de los últimos decenios es al mismo tiempo la historia del fracaso de la técnica social socialista y al mismo tiempo del triunfo de la economía de mercado en la medida en que se le ha permitido funcionar. Pero la economía de mercado es mucho más que una mera <<técnica social>> inspirada en los principios de la economía política. Es el único sistema armonizable con la libertad del hombre y con una estructura del Estado que ofrezca seguridad y garantice la prevalencia del derecho. Ahora bien, esta finalidad sólo

⁸ Wilhelm Röpke nació en Schwarmstedt, cerca de Hannover (Alemania) en 1899. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Marburgo en 1921. Desde 1937 perteneció como profesor al Instituto de Estudios Internacionales de Ginebra. En los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial su influencia en la política que presidió el <<milagro alemán>> fue decisiva, como reconoció el propio Erhard, uno de los creadores de la economía Social de Mercado. Ha sido presidente de la Sociedad Mont Pèlerin, coeditor de las revistas <<Kyklos>> y <<Studium Generale>>, colaborador asiduo de <<Ordo>> y autor de una veintena de libros (entre ellos <<La Teoría de la Economía>>, Unión Editorial, 4ª ed. 1989) y de infinidad de artículos. Falleció en Ginebra en febrero de 1966. En su obra *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, hace casi medio siglo y que de manera resumida la ofrece en la solapa de la contraportada de la segunda edición en español (1999) Solapa de la contraportada, segunda edición (1999).

puede conseguirse cuando se reconoce que la economía de mercado no lo es todo y queda inscrita en un orden superior por encima de la libertad de precios y de la libre competencia; es decir, cuando se reconoce que <<las cosas auténticamente decisivas son las que están *más allá de la oferta y la demanda*, aquellas de las que depende el sentido, la dignidad y la plenitud interior de la existencia, las que se refieren a metas y valores situados en la esfera de lo moral>>”.

La obra de Röpke⁹, debe haber sido un primer aldabonazo de advertencia, en que la solución tiene un componente moral, que está “Más allá de la oferta y la demanda”, título con el cual se tradujo al español su obra.

La solución del problema, no es sólo más o menos libertades, no es más o menos mercado, no es más o menos intervención estatal, es como se verá, un uso inteligente y oportuno de lo dicho por Röpke y además, muchísimas y variadas acciones, entre otras, la toma de mejores decisiones públicas y el manejo de los fenómenos perceptivos en la actividad económica, dentro de un adecuado marco constitucional y legal estrictamente respetuoso de lo dispuesto en la Carta Magna, razón por la cual, en esta tesis doctoral se analiza el marco constitucional, obviando hasta donde es posible, el marco legal, que en algunos casos puede violar normas (reglas, valores y principios) constitucionales.

Determinar hasta dónde debe y puede el Estado intervenir en la actividad económica, ha sido un motivo de discusiones políticas durante siglos¹⁰. Así afirman Samuelson y Nordhaus (1996)¹¹, refiriéndose a las corrientes políticas en pugna:

⁹ RÖPKE, Wilhelm. (1979). “Mas allá de la oferta y la demanda” 2ª edición en español. Traducción de la 3ª edición en alemán. 1961. Unión Editorial, S.A. Madrid, España. Tomada de la solapa de la 4ª edición.

¹⁰ SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p,282.

¹¹ Paul A. Samuelson, uno de los más destacados economistas a nivel mundial, fue el primer americano galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1970. Además de su elevada calidad científica, se afirma que: El profesor Samuelson, es uno de esos raros científicos que sabe comunicarse con el público profano. *Vid.* ob, cit, p. v.

“...los liberales quieren que el Estado corrija las fallas¹² del mecanismo del mercado y atenúe los problemas sociales de los desfavorecidos. Los conservadores exigen que el Estado <<nos deje en paz>> a fin de que los mercados puedan obrar milagros y mejorar el nivel de vida de todo el mundo¹³”.

Lo afirmado por los profesores Samuelson y Nordhaus, como podrá observarse en el desarrollo de la tesis, es de inmediata aplicación a Venezuela, ya que la Constitución económica venezolana, define una economía mixta y flexible, de corte capitalista liberal con responsabilidad social, que excluye todo intento, al menos así está previsto en la Carta Magna, de pretender implantar un régimen socioeconómico centralizado con modo socialista de producción o liberal capitalista extremo. La Constitución define la libertad económica y la garantía del derecho de propiedad, así como la libre competencia y libre formación de los precios de los bienes y servicios¹⁴.

También, la Constitución de 1999 establece la facultad del Estado de intervenir para resolver las *fallas* de mercado, que con todo detalle se aborda en esta investigación¹⁵. Igualmente afirman estos autores, que en los dos últimos siglos (XIX y XX), los mercados han demostrado ser un poderoso motor para hacer funcionar las economías de los países industriales. La Constitución de 1999 lo reconoce, al prever la libre competencia entre los principios en que se fundamenta el régimen socioeconómico y además, se afirma en su exposición de motivos, que “los principios en que se fundamenta, están fuera de cualquier dogmatismo ideológico con relación a la ya superada disputa sobre los roles del mercado y el Estado”.

La Constitución venezolana en materia de libertad económica y facultad del Estado para planificar, racionalizar y regular la economía, en su correspondiente

¹² En esta tesis, se denomina siguiendo a la doctrina dominante, *fallas* del mercado. Tal denominación en género masculino o femenino, depende de quien realice la traducción.

¹³ SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p. 282.

¹⁴ Vid. Artículos 112, 115, 116 y 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

¹⁵ Vid. Artículos 112, 113, 117, 127 y 128 entre otros de la Constitución.

exposición de motivos se afirma que: “el Estado se obliga a tomar las medidas necesarias para combatir toda práctica que afecte la libre formación de precios” (*fallas de mercado*), propia de la libre competencia en los mercados competitivos.

I. 1.2 Alcance y límites de la intervención

El alcance y límites de la intervención como actividad regulatoria del Estado venezolano en la economía, están previstos en la Constitución de 1999; en efecto, su Título I se refiere a *principios fundamentales* en los artículos 1, 2, 4 y en general en todo ese Título además de establecer *principios*, se refiere a *valores*. Los límites a la facultad del Estado para planificar, racionalizar y regular la economía, se trata con todo detalle, en el Capítulo VI de esta tesis.

El artículo 1 de la Constitución expresa que la República Bolivariana de Venezuela fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador. En esta investigación respecto a la doctrina de Bolívar, en la oportunidad de tratar los derechos económicos (derechos humanos), en especial la “libertad económica” y el “derecho de propiedad”, se comenta el pensamiento del Libertador, sobre estos temas de contenido económico, los cuales son fundamentos de la Constitución económica de Venezuela.

La Constitución de 1999 establece normas, pero con la innovación de que además de ellas como reglas que era lo usual en anteriores constituciones, contiene igualmente normas que no son reglas, sino que definen *valores y principios*. El profesor J. Peña Solís (2008)¹⁶, califica lo anterior, como “Premisa Introductoria (el modelo español de reglas, valores y principios).” En el caso venezolano, sólo se hablaba de normas que eran reglas, en su mayoría con

¹⁶ PEÑA SOLIS, José. (2008). “Lecciones de derecho constitucional general”. Edición en dos volúmenes. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Volumen 1, p. 126.

presupuesto de hecho y consecuencia jurídica. En cuanto a valores o principios, de manera aislada no se ve su aplicación inmediata; sin embargo, en la práctica profesional son de máxima utilidad cuando se utilizan, como en el caso en que se pide la desaplicación de una norma legal en virtud de incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma jurídica, por ejemplo, cuando una norma jurídica es incompatible con los valores superiores del ordenamiento jurídico y de su actuación, previstos en el artículo 2 constitucional.

En tal sentido, el principio de prevalencia o mayor valor jurídico y político que tiene el sistema internacional de los derechos humanos, la dignidad de la persona humana y las previsiones garantistas y humanistas previstas en la Carta Constitucional a que se refiere J. O. Gómez López (2001)¹⁷, la prevé la Constitución venezolana de 1999, ya que por su forma de constituirse Venezuela¹⁸, en Estado democrático y social de Derecho y de Justicia y además de los fines esenciales¹⁹ que garantizan el respeto a la dignidad humana y el cumplimiento de los principios, derechos y defensa reconocidos y consagrados igualmente en la Constitución y en los tratados, pactos y convenciones²⁰, relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela y que *tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno*, razón que ratifica, lo afirmado al inicio de este párrafo, en relación al sistema internacional de los derechos humanos. Los tratados, pactos y convenios mencionados, según J. O. Gómez López²¹:

“...constituyen actos jurídicos que obligan a los Estados signatarios y por lo mismo en materia de derechos humanos, integran el propio sistema constitucional o bloque de constitucionalidad que prevalece sobre el derecho interno...”.

¹⁷ Cfr. GOMEZ LOPEZ, Jesús Orlando. (2001). “Derecho Penal”. Parte general. Tomo I. Editores Doctrina y Ley, Ltda. Bogotá, Colombia, p. 216.

¹⁸ Vid. Artículo 2 de la Constitución de 1999.

¹⁹ Vid. Artículo 3 *ejusdem*.

²⁰ Vid. Artículo 23 *ejusdem*.

²¹ GOMEZ LOPEZ, J. O. ob, cit, p. 216.

En consideración a que los Derechos económicos²² consagrados en el Título III de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, son derechos humanos, se concluye que por el principio de supremacía de la Constitución²³, no pueden ser afectados por ley o actos sublegales que sean contrarios al texto de tratados, pactos o convenios internacionales sobre derechos humanos, lo cual es un importante límite a la facultad del Estado para planificar, racionalizar y regular la economía. Este tema se volverá a tratar en el Capítulo VI.

Por último, en el tema de límites a la facultad de intervención del Estado que se trata *Infra* con suficiente detalle, también debe considerarse la garantía constitucional²⁴ a toda persona, conforme al *principio de progresividad* y sin discriminación alguna, el goce y disfrute de los derechos económicos y, la garantía del *principio de no negación*²⁵ de otros derechos que, siendo inherentes a la persona, no figuran expresamente en la Constitución o tratados internacionales. Además, la falta de ley reglamentaria de estos derechos, no menoscaba su ejercicio.

El profesor J. Peña Solís²⁶ afirma, que todas las normas establecidas en la Constitución, ya sea que contengan reglas, valores o principios:

“...están relacionadas en una especie de continuo que va desde un alto grado de abstracción,... hasta un significativo nivel de concreción y especificidad,...”.

Se considera oportuno en este punto, citar a G. Brennan y J. Buchanan (1987)²⁷, en sus reflexiones sobre el cómo funcionan las sociedades; observan que lo hacen según las normas o reglas y por esto, es ineludible el conocer si

²² Vid. Artículo 112 al 118 de la Constitución de 1999.

²³ Vid. Artículo 7 *ejusdem*.

²⁴ Vid. Artículo 19 *ejusdem*.

²⁵ Vid. Artículo 22 *ejusdem*.

²⁶ PEÑA SOLÍS, ob, cit, p. 126.

²⁷ BRENNAN, Geoffrey y BUCHANAN, James M. (1987). "La Razón de las Normas. Economía Política Constitucional". Edición original en inglés 1985. Unión Editorial, Madrid, España, p.p. 41 a 42.

éstas funcionan bien o si por el contrario funcionan inadecuadamente. Si funcionan mal, deben ser corregidas, comenzando por las normas fundamentales que definen el marco constitucional, con énfasis en las que establecen límites a la acción del Estado. Según ellos, se necesitan reglas en la sociedad; sin ellas expresan:

“...la vida sería <<solitaria, pobre, sucia, brutal y corta>> como Thomas Hobbes nos dijo hace más de tres siglos. Solamente el anarquista romántico piensa que hay una <<armonía natural>> entre las personas que elimina todo conflicto en ausencia de reglas”.

La presente investigación sostiene, que el Estado debe intervenir, en este caso estableciendo las reglas y normas, pero sólo si, se ajusta a los límites constitucionales²⁸ que son en esencia, las garantías y derechos fundamentales de las personas y, siempre que tales intervenciones vayan dirigidas, como se señala de manera enfática, a asegurar la convivencia pacífica de las personas en sociedad. En la actividad económica, donde se negocian tantos intereses personales o colectivos, la razón de las normas es indiscutible, como también lo es, la razón de las normas como reglas, valores y principios constitucionales, que limitan la posibilidad de intervención irracional del Estado.

I. 1.3 Constitución económica

La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. En tal sentido la Constitución regula la vida económica y todas las actividades de producción, distribución y consumo de los bienes y servicios, que satisfacen las necesidades humanas.

²⁸ Se trata detalladamente en el Capítulo VI de esta tesis.

El conjunto de normas (reglas, principios y valores) que regulan lo dicho en el párrafo anterior, constituye lo que en doctrina se conoce como la Constitución económica.

Según G. Ariño Ortiz (2001)²⁹, se entiende por <<Constitución económica>> (<<modelo económico de la constitución>>):

“...el conjunto de principios, criterios, valores y reglas fundamentales que presiden la vida económica-social de un país según un orden que se encuentra recogido en la Constitución”.

Para el autor comentado, son similares los conceptos de <<Constitución económica>> y <<modelo económico de la Constitución>>, posición que se comparte *plenamente por ser la Constitución*, como de hecho lo es *la venezolana*, la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico y de las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, definidas en ella y por tanto, las actividades que éstos realicen, deben sujetarse a lo dispuesto en el texto constitucional en materia de Constitución económica. En idéntico sentido, toda persona tiene igualmente el deber de cumplir la Constitución.

Toda norma que contenga la Carta Magna que defina, autorice, prohíba o limite mediante principios, valores y reglas, debe entenderse que son, además de cumplimiento obligatorio, la más clara definición de los límites entre los cuales puede estructurarse el <<modelo económico>> aplicable en la República Bolivariana de Venezuela y en el caso venezolano, la expresión *régimen socioeconómico* que se emplea en el artículo 299, es igualmente similar a <<modelo económico>> y por tanto se comparte sin ambages con G. Ariño Ortiz, considerar: primero, que en la Constitución económica está claramente definido un

²⁹ ARIÑO ORTIZ, Gaspar. (2001). “Principios de Derecho Público Económico”. Segunda edición. Comares Editorial. Granada, España, p.127.

orden económico constitucional y, segundo, que éste no es una pieza aislada, sino un elemento más, dentro de la estructura básica de la Constitución.

Como se verá en el desarrollo de la tesis, el orden económico constitucional contenido en la Constitución económica, debe tener un marco definido en todo el texto de la Constitución y que se estructura al igual que en España, como bien señala G. Ariño Ortiz, en el modelo de sociedad, libre como la nuestra y la idea de Estado³⁰ democrático y social de Derecho y de Justicia, igualmente como lo es Venezuela.

Coincidiendo con lo expresado por G. Ariño Ortiz, la Constitución de cualquier Estado moderno, puede ser vista como el documento básico de la más importante y mejor planificación de tipo estratégica elaborada por un país y como tal, servir de orientadora de la actividad gubernamental que conduzca al logro de los objetivos establecidos en ella. En efecto, en el caso venezolano la planificación estratégica a la que se refiere el artículo 299 *in fine*, es la definición de la misión, de los objetivos y metas de una gran empresa, así como la selección de las mejores estrategias y recursos para alcanzarlos.

La planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta, es el instrumento para lograr que el Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promueva el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado³¹ nacional, elevar el nivel de vida de la población, para lograr una justa distribución de la riqueza. Los anteriores objetivos consagrados en el artículo 299 de la Constitución, son algunos pero no todos, pues la “empresa” es Venezuela y el Poder Público es quien tiene la obligación de seleccionar las estrategias y recursos para llegar a alcanzar los

³⁰ *Ibid*, p.130.

³¹ Valor agregado puede ser definido como la suma que se abona a los factores de producción (tierra, trabajo y capital) a raíz de su intervención en el proceso de transformación de la materia prima y demás insumos en un bien de consumo intermedio o de capital; es un concepto macroeconómico. La sumatoria de todos los valores agregados en un período de tiempo dado –generalmente un año–, constituye el Producto Interno Bruto de un país.

objetivos y metas constitucionalmente definidos; puede ser una manera positiva de intervención.

En toda planificación estratégica, es primordial definir a la filosofía de gestión³² y ésta es:

“La filosofía de gestión que expresa de manera clara cuál es el criterio primordial de la organización en cuanto a cuál debe ser la dirección de la gestión, cuáles son sus objetivos básicos a alcanzar, las distintas modalidades de acción y la línea de conducta que se debe seguir. En este orden de ideas, está estructurada por los siguientes componentes:

- La misión de la organización
- Los lineamientos y directrices
- Los objetivos corporativos o estratégicos
- Las políticas generales”.

En el sistema de planificación estratégica la *misión* de la organización (en este caso Venezuela), es aquella mediante la cual se expresan cuáles son los propósitos fundamentales y su razón de ser³³.

No es objetivo de la presente tesis realizar un análisis a fondo del significado de la *planificación estratégica* prevista en la Constitución, por lo que sólo se definirá la *misión* de Venezuela, por ser lo más importante para determinar el rumbo filosófico constitucional previsto por los Constituyentes de 1999 y que es parte integrante del marco teórico de esta investigación.

Analizada la Constitución de 1999, se puede concluir que los artículos 1 y 3 *ejusdem*, definen los propósitos fundamentales y la razón de ser de esta organización que es, la República Bolivariana de Venezuela; por eso, a continuación se toman, se analizan y se redacta la Misión de Venezuela:

³² Cfr. Corporación Venezolana de Guayana. (1987). “Manual de Planificación Estratégica”. Estado Bolívar, Venezuela, p.16.

³³ *Ibid.* p.16.

“Venezuela se declara República Bolivariana, es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y su libertad, igualdad, justicia y paz internacional, en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador y tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes consagrados en su Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines”.

El entendimiento y aceptación sin circunloquio de la Misión Venezuela por parte de gobernantes y gobernados, permitirá alcanzar los mejores objetivos y metas y acorde con el propósito de esta tesis, entenderla como parte del marco dentro del cual se ejerza la facultad de intervención del Estado.

I. 1.4 Aspectos constitucionales de intervención del Estado

Establecidos los conceptos precedentes, a continuación se analizan otros aspectos de la intervención, tales como la intervención en la economía por el Poder Público, y otros conceptos de importancia para los fines de esta tesis.

Según Guillermo Cabanellas (1989)³⁴:

“...la intervención (como actividad directa o regulación legislativa) es la que el Estado adopta en asuntos sociales, económicos y laborales, cual solución intermedia entre el individualismo de los liberales y capitalistas y el colectivismo de las distintas tendencias, del anarquismo al comunismo, pasando por el socialismo, para solución o alivio del problema social”.

El Estado venezolano está facultado para intervenir en la economía principalmente mediante actos de gobierno del Poder Ejecutivo, pero también lo hace el resto de los poderes nacionales, en especial el Poder Legislativo y el

³⁴ CABANELLAS, Guillermo. (1989). “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” 21ª edición. Editorial Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina. Tomo IV, p. 482.

Poder Judicial en ejercicio de sus funciones, también influyen en la planificación, racionalización y de hecho, intervienen en la actividad económica. Igual situación existe con las otras dos ramas del Poder Público (Poder Municipal y Poder Estatal), quienes en ejercicio de funciones que le son propias, influyen en la marcha y dirección de la economía. Queda precisado que la intervención en la economía puede provenir de cualquier rama del Poder Público consagrado en la Constitución de 1999 en su artículo 136.

Para cumplir con los fines que persigue esta tesis, se analiza en especial al ejercicio de las funciones que le son propias al Poder Ejecutivo y que estriba principalmente en la facultad del Estado para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país. El análisis y consecuencias de las acciones de las otras ramas del Poder Público que afecten a la economía, es el mismo que se hace de las medidas del Poder Ejecutivo.

I. 2. Gobierno y actos de gobierno

El Estado ejerce su facultad de intervención en la economía, principalmente haciendo uso del Derecho administrativo³⁵, razón por la cual se aborda en la tesis, temas relacionados con la actividad administrativa.

Tal como señala J. Peña Solís, (2006)³⁶, deben aclararse y precisarse los conceptos de gobierno y actos de gobierno; para él, el todo —el gobierno— por su complejidad conceptual, se limita a referirse a ese todo de manera muy sucinta y, sólo desde el punto de vista del Derecho administrativo. Se sigue esta forma de

³⁵ En la Venezuela actual, el Poder Ejecutivo ha hecho también uso del monopolio de la violencia que ostenta el Estado (fuerzas policiales y militares), para *regular* a la economía.

³⁶ PEÑA SOLIS, José. (2006). "Manual de Derecho Administrativo". Volumen primero, 5^a reimpresión. Colección de Estudios Jurídicos. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, Venezuela, p. 419.

abordaje del tema, por compartirla y ser adecuada al logro de los fines de la presente tesis.

Según J. Peña Solís³⁷, existen dos concepciones doctrinarias sobre el concepto de gobierno: la primera, de factura fundamentalmente argentina que postula, que “la palabra gobierno en su acepción más pura, designa al conjunto de los tres poderes del Estado: Poder Judicial, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo (Gordillo, 1986), y la segunda, que sostiene que el gobierno está constituido sólo por los órganos superiores del poder ejecutivo. Esta segunda posición es de origen europeo, principalmente alemana”.

Para efectos de esta tesis, se acoge, al menos como se vio *ut supra* en el caso venezolano, que todos los poderes públicos de una o de otra manera intervienen en la marcha y desenvolvimiento de la actividad económica.

El Poder Legislativo dicta leyes que planifican, racionalizan y regulan sin lugar a dudas a la economía; igualmente, el Poder Judicial toma decisiones jurisdiccionales o decisiones administrativas que se constituyen en claras y definitivas *intervenciones* en la actividad económica.

La Constitución pareciera que acoge la acepción restringida en sentido orgánico, aunque ella no trae ninguna disposición en sentido expreso, como si lo hace la Constitución española en su artículo 98 que dispone que el “Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley”. Además define que el Presidente dirige la acción del Gobierno, quien también coordina las funciones de los demás miembros del mismo. Igualmente, observa el autor que se comenta, que en la derogada Constitución de 1961, estaba establecido en el artículo 21, que: “El gobierno y la administración de cada Estado corresponde a un gobernador...”

³⁷ *Ibid*, p. 419.

Este artículo también dispone que cada gobernador además de jefe del Ejecutivo del Estado, era agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción. Este artículo en opinión de J. Peña Solís, sólo de manera incidental resultaba posible inferir el concepto de gobierno, por vía indirecta, en sentido sustantivo, del contenido del citado artículo³⁸.

El artículo 226 de la Constitución de 1999 dispone que el Presidente de la República es el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional en *cuya condición dirige la acción del gobierno*. Tal como lo dispone el artículo 225, el Poder Ejecutivo³⁹ se ejerce por el Presidente, Vicepresidente Ejecutivo, Ministros y demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley.

Concluye J. Peña Solís, afirmando, luego del detallado análisis que realiza a los artículos 225 y 226 de la Constitución, aunado al contenido del artículo 236 en su cardinal 2 *ejusdem*, que resulta acertado sostener atendiendo a la *ratio* de ambos dispositivos normativos señalados, que implícitamente la Constitución define al gobierno desde el punto de vista orgánico. Agrega a continuación, que tal como también se señala en la tesis, el artículo 236, cardinal 2, confiere al Presidente de la República, la atribución de dirigir la acción de gobierno.

Igual consideración es válida hacerla para el gobierno Estatal, ya que el artículo 160 *ejusdem* dispone que, el gobierno y administración de cada Estado corresponde a un gobernador. En el caso del gobierno Municipal, el artículo 174 *ejusdem*, dispone, que el gobierno y administración del Municipio corresponde al Alcalde, quien será también la primera autoridad civil.

³⁸ *Ibid*, p. 420.

³⁹ Según el artículo 136 de la Constitución de 1999, el Poder Ejecutivo, es una de las ramas en que se divide el Poder Público que a su vez es, conjuntamente con el Poder Municipal y el Poder Estatal, uno de los tres Poderes en que se distribuye el Poder Nacional.

Agrega J. Peña Solís, que con lo expuesto anteriormente, queda plasmado y aclarado el concepto de gobierno desde el punto de vista orgánico, pero en igual sentido se recuerda, que para efectos de la tesis, el interés se centra en los *actos de gobierno* que limitan la libertad económica y otros derechos económicos⁴⁰ producto del ejercicio de la facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía.

De acuerdo a lo expuesto, las medidas restrictivas de la libertad económica y otros derechos económicos, las puede dictar cualquier órgano del Poder Público, aunque el énfasis se ubica en el Poder Ejecutivo; no obstante, como se afirmó anteriormente, mediante la acción legislativa también se establecen limitaciones a la libertad económica y otros derechos económicos.

Lo mismo sucede con la actividad jurisdiccional por parte del Poder Judicial; como ejemplo, en fecha reciente, el Tribunal Supremo de Justicia, Comisión Judicial, en ejercicio de la facultad de dirección, del gobierno y la administración del Poder Judicial, en virtud del Decreto Presidencial de la Declaratoria de Emergencia, respecto a las medidas judiciales, ordenó suspender temporalmente toda medida de desalojo de viviendas, afectando con esta medida administrativa de manera severa, la libertad económica y la garantía del derecho de propiedad, lo que ha producido una importante reducción de la oferta de viviendas para arrendamiento, agudizando la crisis de construcción de viviendas en general y en especial, las destinadas a arrendamiento.

El examen que hace J. Peña Solís, del órgano o figura subjetiva de quien emanan actos de gobierno, es tema del mayor interés del autor⁴¹ y de la presente tesis. Finaliza J. Peña Solís⁴², expresando que, es necesario aclarar que sólo una categoría de actos de los órganos superiores del Poder Ejecutivo (Gobierno) van a

⁴⁰ La libertad económica prevista en el artículo 112 de la Constitución de 1999.

⁴¹ PEÑA SOLIS, J, ob. cit, p. 421.

⁴² *Ibid*, p. 421.

ser identificados en el ámbito del Derecho Administrativo como *actos de gobierno*. Dicho de otra manera, a los efectos de nuestra disciplina —Derecho Administrativo—, no todos los actos emanados del gobierno, conceptuados en el sentido antes indicado, son actos de gobierno, ya que sólo admite esa calificación una especial y reducida categoría, cuya esencia radica, de conformidad con una parte de la doctrina, en su *no justiciabilidad o inimpugnabilidad*.

I. 3. Ordenamiento constitucional y jurídico

Este punto se refiere al distinto valor de las normas constitucionales. La Constitución en principio fija el alcance de las actuaciones de los distintos órganos del Poder Público y la posición de los ciudadanos en relación con ellas⁴³. El Estado venezolano existe porque existe una Constitución, existe un Estado de Derecho por estar previsto en la Constitución de 1999. Existe Venezuela, existen derechos y deberes para los ciudadanos, existen instituciones que garantizan los derechos y el cumplimiento de los deberes, porque existe la Constitución como norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Los ciudadanos y las instituciones y sus órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a la Constitución; por eso existe la República Bolivariana de Venezuela, por esta Constitución y todas las anteriores constituciones es que se existió y se existe como República.

Por ser de interés para la tesis, se sostiene que existen disposiciones constitucionales que definen el marco teórico que establece los alcances y límites del sistema socioeconómico, de la función del Estado en la economía y de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía. El Estado puede ser actor económico sujeto a las reglas que norman al proceso

⁴³ Cfr. MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastian. (2007). "Instituciones de Derecho Administrativo". 1ª edición. Thomson Civitas. Madrid, España, p. 108.

económico, promotor o rector de las diversas situaciones que se presentan en el devenir económico cotidiano.

Analizando con la flexibilización obligada el marco teórico de lo que recientemente se denomina <<como modelos>> de ordenación de muy distintos ámbitos político, jurídico, económico, y social⁴⁴, en este caso, el mayor interés se enfoca en lo que en la doctrina se denomina como la *Constitución económica* y dentro de ésta, los derechos económicos, el modelo, sistema o régimen socioeconómico y la función del Estado en la economía, con mayor interés en la intervención en la economía.

La presente tesis analiza el marco constitucional del problema planteado en esta investigación. La condición de la supremacía de la Constitución como norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico, es el motivo como *ut supra* se dijo, por el cual se evita hasta donde sea posible, los análisis de leyes y se centra la atención preferentemente en las normas constitucionales. Además, como todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetas a la Carta Magna⁴⁵, es también razón para no extender esta investigación a leyes que limiten derechos económicos, pues si éstas son incompatibles con la Constitución, deben ser desaplicadas por control difuso de la Constitución⁴⁶.

La intervención del Estado por cualquier órgano del Poder Público, debe sujetarse a las normas constitucionales so pena de anulabilidad del acto y las consecuentes responsabilidades de quienes la ordenan o ejecutan⁴⁷. Es de mucha importancia el tema de la intervención del Estado, por afectar el bienestar de las personas; en sentido jurídico esto es cierto cuando la intervención se hace acertadamente, pero no, cuando produce resultado negativo como sucede en

⁴⁴ *Ibid.*, p. 108.

⁴⁵ *Vid.* Artículos 7, 131, 136 a 140 de la Constitución de 1999.

⁴⁶ *Vid.* Artículos 334, 335, 336 y 350 *ejusdem*.

⁴⁷ *Vid.* Artículo 25 *ejusdem*.

algunos casos, lo que motiva la necesidad de respetar el marco establecido por la Constitución como norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico⁴⁸.

I. 4. Libertad económica y derecho de propiedad en la Constitución económica

Sólo se puede limitar lo que es libre, en este caso la libertad económica.

Se considera conveniente, que previo a presentar una definición concreta de *libertad económica*, ver cómo de manera sencilla e inequívoca la define y establece la Constitución de 1999 en su artículo 112 cuando dice: “*Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia...*”. A continuación luego de definirla, se señalan las limitaciones a que estará sometida esta libertad. En la Constitución de 1961 con ligeras variantes⁴⁹, se establecía como: “*Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia,...*”. Obsérvese que se cambia el adjetivo *lucrativa* en 1961, por *económica* en 1999, lo cual se considera que es más amplia la frase actividad económica que actividad lucrativa. El adjetivo *lucrativo*, califica a lo que produce lucro, o sea ganancia o utilidad que se saca de una cosa; en cambio, el adjetivo *económico*, califica a todo lo que pertenece a la economía que es la ciencia de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios que incluye a las actividades lucrativas; por esto es que se hizo la anterior afirmación.

Durante el debate de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, se presentó a consideración de la plenaria el texto del artículo 116⁵⁰, cuya redacción propuesta fue:

⁴⁸ Vid. Artículo 7 *ejusdem*.

⁴⁹ Vid. Artículo 96 de la derogada Constitución de 1961.

⁵⁰ En la Constitución de 1999, quedó como artículo 112.

“De los Derechos Económicos

Artículo 116. Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de sus preferencias sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las leyes. El Estado promoverá la iniciativa privada estimulando la creación de riquezas y garantizando la libertad de trabajo, empresas, comercio, industria, sin perjuicio de las facultades y dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país⁵¹”.

Como se deduce de los párrafos precedentes, en cuanto al concepto de libertad económica no hubo cambios significativos en éste, entre lo establecido en la Constitución de 1961 y la de 1999; en lo que si hay cambios y hubo discusión y polémica, es en cuanto a la facultad del Estado para limitar a la libertad económica y a las razones taxativas para tales limitaciones. En efecto y como se desprende del artículo 116 discutido en la Asamblea Nacional Constituyente, sólo decía: “...sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las leyes”. Esta limitación no reglada, no motivada, originó que el Constituyente Claudio Fermín⁵² observara que:

“La redacción de este artículo es una estafa literaria, la redacción de este artículo hace nugatorio el derecho, no solamente al trabajo en las áreas de su preferencia, sino el derecho a la libre disposición y actividad económica”.

A continuación intervino el Constituyente Allan R. Brewer-Carías⁵³, quien hizo una propuesta que modificó el Constituyente Julián I. Rodríguez:

“Señor Presidente la remisión a la ley es lógica al establecerse cualquier derecho, porque esa es la garantía de la reserva legal; sin embargo, en este caso y en muchos que ya hemos considerado debe estar motivada. La Constitución actual contiene una frase, más o menos similar: “Todos pueden dedicarse libremente a la actividad

⁵¹ Gaceta Constituyente (Diario de debates). Asamblea Nacional Constituyente de la República de Venezuela. Impresa por la Imprenta del Congreso. Octubre-noviembre 1999, p. 15-16.

⁵² *Ibid*, p. 16.

⁵³ *Ibid*, p. 20.

lucrativa de su preferencia sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, sanidad u otras de interés social”.

Esta fue la solución aprobada y, es así como el artículo 116 propuesto, quedó aprobado y corresponde al 112 de la Constitución de 1999 cuyo texto es:

“Artículo 112. Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país”.

El concepto de *libertad económica* definido en el artículo 112 de la Constitución, es claro y no requiere por tanto, interpretaciones más allá de lo que se desprende del sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras⁵⁴ utilizadas en la redacción del citado artículo. Definido el concepto de libertad económica y sus posibles limitaciones, queda pendiente el cuándo, cómo y por qué, puede y debe el Estado ejercer la facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía, lo cual será tratado *Infra*.

La libertad económica está insertada dentro del liberalismo político; en tal sentido, exalta el concepto de libertad individual y social, basado en la existencia de un orden natural armónico y libre de todas las cosas; la persona es socia del Estado y no esclava de un gobierno o de un déspota⁵⁵. El concepto de libertad es la facultad natural que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra, y de no

⁵⁴ Vid. Artículo 4 del Código Civil.

⁵⁵ Cfr. CABANELLAS, G., ob. cit. Tomo IV, p. 176.

obrar, por lo cual es responsable de sus actos⁵⁶. El pensamiento liberal se basa principalmente, en la libertad y la individualidad de cada persona⁵⁷. El liberalismo como doctrina filosófica, considera a la libertad como uno de los valores superiores del hombre que permite organizar la vida económica y social alrededor de este valor⁵⁸. Es interesante la definición de la libertad como valor superior del hombre, posición filosófica que coincide con el artículo 2 de la Constitución y que se refiere a que, Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia que propugna como uno de sus valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación a la *libertad*.

J. Rawls (2002)⁵⁹ para explicar lo que es el liberalismo político, en primer lugar considera que ninguna definición es útil y, en sustitución de ésta, utiliza un sistema de preguntas, siendo la primera, a la cual considera fundamental; es a la justicia pública en una sociedad democrática⁶⁰:

“...cuál es la más apropiada concepción de la justicia para especificar los términos justos de la cooperación social entre ciudadanos considerados libres e iguales, miembros de una sociedad con la que cooperan plenamente durante toda una vida, de una generación a la siguiente”.

La conocida expresión propia del liberalismo político de: “*Laissez faire, laissez passer*”, simboliza la total libertad económica que como se vio, el artículo 112 de la Constitución, define y limita al decir: “Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia...”. A continuación como se notó *ut supra*, se establecen límites y se define la facultad regulatoria del Estado al establecer *in fine*: “...sin perjuicio de su facultad —del

⁵⁶ *Ibid*, p. 177.

⁵⁷ HASSE, Rolf H., SCHNEIDER, Hermann y WEILGELT, Klaus (editors). (2004). “Diccionario de Economía Social de Mercado”. Fundación Konrad Adenauer. Munich, Alemania, p. 239.

⁵⁸ SABINO, Carlos. (1991). “Diccionario de economía y finanzas”. Editorial Panapo. Caracas, Venezuela, p. 149.

⁵⁹ RAWLS, John. (2002). “Liberalismo Político”. Edición original en inglés 1993. Fondo de Cultura Económica. México. D.F., p. 29.

⁶⁰ *Ibid*, p. 29.

Estado— de dictar medidas para planificar, racionalizar y *regular la economía* e impulsar el desarrollo integral del país”.

Es necesario agregar que la exposición de motivos de la Constitución, sobre este tema específico de libertad económica y facultad regulatoria del Estado, establece en el Título III Capítulo VIII, primer párrafo: “...el Estado se obliga a tomar las medidas necesarias para combatir toda práctica que afecte la libre formación de precios sea ella originada en la morfología del mercado, como los monopolios, o en el abuso de la posición dominante”.

Estas bases constitucionales de liberalismo económico se refuerzan en el artículo 299 *ejusdem*, relativo al régimen socioeconómico y de la función del Estado en la economía, cuando establece: “El régimen socioeconómico..., se fundamenta en los principios de...libre competencia,...”; se afirma la economía de mercado, propia del capitalismo moderno.

Lo anterior constituye lo que se denomina como la posición de capitalismo y liberalismo extremo que, desde el punto de vista microeconómico conduce a que por una parte, la elección del consumidor de los bienes y servicios que adquiere, la realiza en función de maximizar su utilidad total; por otra parte, la empresa ajusta su producción y oferta de bienes y servicios, de modo tal que maximice su beneficio total. Es así como el equilibrio entre demanda del consumidor y oferta de la empresa se produce lográndose la máxima eficiencia. Los consumidores maximizan su utilidad; su elección racional de bienes y servicios está gobernada y motivada por buscar la máxima utilidad que puedan obtener del dinero, del ingreso que emplean para adquirir bienes y servicios económicos que satisfagan sus necesidades.

En igual sentido, la industria, los agricultores y en general las empresas que actúan en un mercado perfectamente competitivo, buscan lograr el máximo

beneficio por lo cual deberá haber muchos oferentes y se logre así que ninguna empresa individual pueda influir en la determinación del precio de los bienes y servicios en el mercado. Igualmente ese mercado perfectamente competitivo debe tener muchos consumidores para asegurar igualmente, que ningún consumidor al tomar sus decisiones individuales de maximización de la utilidad, tampoco pueda afectar el precio de mercado⁶¹.

Ambas conductas maximizadoras son congruentes y “El precio y la cantidad *vaciadores del mercado o de equilibrio* ocurren en el punto de intersección de las curvas de oferta y demanda de equilibrio⁶²”. Los precios de oferta y demanda son similares, al igual que las cantidades de oferta y demanda, también lo son. Cualquier otra combinación de precio y cantidad, produciría una oferta y demanda incongruentes y que por tanto, no se lograría el equilibrio; en esa situación, el propio mercado buscará, subiendo o bajando precios y cantidades de oferta y demanda, la congruencia de las curvas de oferta y demanda y el consecuente equilibrio.

I. 4.1 Historia constitucional de la libertad económica

El primer artículo de la Constitución dispone que la República Bolivariana de Venezuela, fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional, en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador, razón por la cual se presentan dos citas de su pensamiento, de destacada pertinencia para iniciar este punto.

“La industria de los ciudadanos puede libremente ejercitarse en cualquier género de trabajo, cultura o comercio”.

⁶¹ COOTER y ULEN (1999). ob, cit, p. 47.

⁶² *Ibid*, p. 47.

“La propiedad es el derecho de gozar y disponer libremente de sus bienes y del disfrute de sus talentos, industria o trabajo”.

Simón Bolívar
15-2-1819⁶³

Resalta la coincidencia del pensamiento de Simón Bolívar y de los Constituyentes de 1811 y 1819, ambos más liberales que los que imperan hoy en día, como se verá *infra*.

Manuel García-Pelayo (2005)⁶⁴, al referirse a la estructura constitucional del Estado democrático liberal, dice:

“Los dos valores fundamentales a que apunta el Estado democrático liberal y que condicionan el “cómo” y el “quién” del ejercicio del poder son la libertad y la igualdad”.

El doctor M. García-Pelayo⁶⁵ con proverbial elocuencia jurídica advierte que tales términos son susceptibles de una pluralidad de significaciones y de contenidos, y define a la libertad así:

“La libertad es la posibilidad de realizar, mediante decisiones libres, los propios objetivos vitales por consiguiente, históricamente considerada, se trata de una variable considerada por tres factores:

a) El *sujeto* de la libertad que puede ser el individuo o el grupo [...], las libertades medievales tenían como sujetos entidades corporativas [...], las libertades disfrutadas por el hombre lo eran en tanto fueran miembros de tales corporaciones; [...], en la época moderna el individuo aparece cada vez más cercano como sujeto de la libertad, [...], en los últimos tiempos comienza a abrirse paso de nuevo la idea de la libertad corporativa”.

⁶³ BLOHM, Henrik. (1976). Prólogo, compilación e índice. “Simón Bolívar: La verdad sea dicha”. Centro Comunal de Catia. Impreso en los Talleres de Cromotrip. Caracas, Venezuela, p. p. 111 y 112.

⁶⁴ GARCIA-PELAYO, Manuel. (2005). “Derecho Constitucional Comparado”. Publicación original en 1950, Madrid, España. Editado por la Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, Venezuela, p. 141.

⁶⁵ *Ibid*, p. 141.

En tal sentido, la Constitución económica prevé los derechos económicos de todas las personas, en los artículos 112 al 118 de la Constitución de 1999.

Continúa M. García-Pelayo⁶⁶:

“ b) El *objeto* vital planteado, pues la libertad es siempre para algo, depende de aquello que se quiera hacer; [...], no interesan los fines u objetivos rigurosamente privados de cada cual, sino aquellos que han adquirido carácter de generalidad, que han entrado en un proceso de socialización, de impersonalización y que interesan a grupos extensos de la sociedad [...],

c) Los *obstáculos* para el cumplimiento de tales objetivos y que, por las mismas razones, sólo interesan desde el punto de vista político en cuanto tengan un carácter de generalidad, de tipicidad. En cambio, el origen de estos obstáculos puede ser distinto, así, por ejemplo de naturaleza [...] económica, cuando por ejemplo, el desarrollo monopolístico, obstaculiza el desarrollo de la libertad económica,...”.

M. García-Pelayo⁶⁷ en 1950 como se observa en la cita precedente, hizo referencia a una de las *fallas* de mercado (el monopolio), que obstaculiza el libre ejercicio de la libertad económica.

Ampliando el concepto, según G. Cabanellas (1989)⁶⁸ libertad es una palabra que puede ser conceptualizada como una facultad natural del hombre, de obrar de una manera o de otra, y de hacer o de no hacer y por eso, responde por su acción u omisión. Es la facultad que sólo se puede disfrutar en países libres y bien gobernados, para poder hacer y decir todo cuanto no se oponga a las leyes ni buenas costumbres. La libertad económica especifica forma parte del concepto general de libertad citado.

⁶⁶ *Ibid*, p. 142.

⁶⁷ *Vid.* Artículo 113 de la Constitución venezolana.

⁶⁸ CABANELLAS, G. OB, CIT, Tomo V, p. 177.

La definición de libertad económica del autor M. Osorio (1984)⁶⁹ es:

“Derecho individual que, conjuntamente con los de trabajar y ejercer toda industria lícita o profesión, establecen algunas constituciones”.

En el caso venezolano, desde el primer texto constitucional denominado: “CONSTITUCION FEDERAL PARA LOS ESTADOS DE VENEZUELA 1811”, previsto en el artículo 167, la libertad económica. Tal norma concedía a los ciudadanos venezolanos, amplia libertad que se correspondía como *ut supra* se comentó, con el liberalismo imperante en el mundo de la época y que se reflejaba, en la Constitución de los Estados Unidos de América, en la reciente Revolución Francesa que aún no veían la necesidad de que el Estado interviniera y regulara la actividad económica, lo cual históricamente, es el origen de la evolución del concepto contenido en la Constitución de 1811 y el concepto actual previsto en el artículo 112 de la Constitución de 1999.

A continuación se presenta una reseña de la evolución constitucional venezolana de la libertad económica y de la garantía del derecho de propiedad.

I. 4.2 Libertad económica y garantía del derecho de propiedad en las constituciones de 1811, 1819, 1821 y 1830

En la “Constitución Federal, para los Estados de Venezuela, 1811” se incluyó la libertad económica en los términos siguientes:

“Artículo 167. Ningún género de trabajo, de cultura de industria o comercio, serán prohibidos a los ciudadanos excepto a aquellos que ahora forman la subsistencia del Estado, que después

⁶⁹ OSORIO, Manuel. (1984). “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.” Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina, p. 429.

oportunamente se liberrarán cuando el Congreso lo juzgue útil, y conveniente a la causa pública⁷⁰”.

Según este artículo se define la libertad económica, como la inexistencia de posibilidad del Estado de prohibir ningún género de trabajo, cultura, industria o comercio a los ciudadanos. Estableció prohibición a la posibilidad del Estado para intervenir en la economía; se prevé que no se puede prohibir estas actividades a los ciudadanos haciendo uso de facultades del Estado. No prevé disposición expresa sobre el derecho de propiedad. Luego, en la Constitución de Venezuela de 1819 se estableció en su Título I, Sección Primera; y coincidiendo con las ideas de Simón Bolívar, que están plasmadas en la Constitución de 1819 en sus artículos 12 y 13 del Título I, Sección Primera. En cuanto al derecho de propiedad, el artículo 12 estableció:

“Artículo 12. La *propiedad* es el derecho de gozar y disponer libremente de sus bienes y del fruto de sus talentos, industria o trabajo⁷¹”.

En cuanto a la libertad económica, el artículo 13 estableció:

“Artículo 13. La industria de los ciudadanos puede libremente ejecutarse en cualquier género de trabajo, cultura o comercio⁷²”.

En esta Constitución, la definición del derecho de propiedad y de la libertad económica es tajante y no sujeta a límites o condiciones y muy acorde como ya afirmó, con el liberalismo económico imperante en la época.

En la Constitución de 1821, los pueblos de Nueva Granada y Venezuela quedaron reunidos en un solo cuerpo de nación (República de Colombia), bajo el

⁷⁰ TEXTOS CONSTITUCIONALES 1811-1819. (2003). Editado por el Servicio Autónomo de Información Legislativa. Asamblea Nacional, Caracas, Venezuela.

⁷¹ *Ibid*, p. 40.

⁷² *Ibid*, p. 28.

pacto expreso de que su gobierno fuera en aquel momento y para siempre popular y representativo.

En esta Constitución, no se define de manera expresa a la libertad económica; en cambio en su artículo 3 estableció:

“Artículo 3. Es un deber de la Nación proteger por leyes sabias y equitativas la libertad, la seguridad, la propiedad y la igualdad de los colombianos⁷³”. (Subrayado del autor de la tesis).

Al igual que en las dos Constituciones anteriores, la posición liberal es dominante; por eso, se da protección a la propiedad, derecho económico que se analiza y a la libertad, que en sentido amplio debía incluir a la libertad económica.

Según el artículo 11 de esta Constitución⁷⁴, el *poder de dar leyes* (sabias y equitativas) *corresponde al Congreso*, razón por la cual se puede concluir que es un claro mandato a los legisladores de la época sobre la libertad, propiedad y como directa consecuencia: libertad económica. Igualmente, este artículo 11 impone el deber de hacer que se ejecuten las leyes al Presidente de la República y el de aplicarlas en las causas civiles y criminales, le corresponde a los tribunales y juzgados.

En la Constitución del Estado de Venezuela de 1830, se estableció:

“Artículo 188. La Libertad civil, la seguridad individual, la propiedad y la igualdad ante la ley, se garantiza a los venezolanos⁷⁵”. (Subrayado del autor de la tesis).

Se observa que se redacta con las mismas ideas del artículo 3 de la Constitución de Cúcuta de 1821, pero establecido como derecho y no como

⁷³ *Ibid*, p. 59.

⁷⁴ *Ibid*, p. 59.

⁷⁵ *Ibid*, p. 91.

mandato al legislador. Se repite la opinión que es similar a la ya expresada, en el sentido de que no está definida la libertad económica de manera expresa, pero se entiende incluida dentro de la libertad civil y derecho a la propiedad.

I. **4.3 Libertad económica y derecho de propiedad, desde 1857 y hasta el final del siglo XIX**

La Constitución de 1857 en el Título XX, De las garantías, disponía:

“Artículo 97. Esta Constitución garantiza a los venezolanos la libertad civil; la libertad individual, la propiedad, la libertad de industria y la igualdad ante la ley⁷⁶”.

La Constitución de 1858 en el Título V, De los derechos individuales, disponía:

“Artículo 16. Todos los venezolanos tienen el derecho de ejercer cualquiera profesión o industria, exceptuando solamente las que constituyen la propiedad de un tercero por privilegio concedido conforme a la Ley, las que ataquen la moral pública o la salubridad de las poblaciones, y las que embaracen las vías de comunicación⁷⁷”.

“Artículo 26. Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni será aplicada a ningún uso público, sin su consentimiento o el del Congreso. Cuando el interés común, legalmente comprobado, así lo exija, debe presuponerse siempre justa compensación⁷⁸”.

Se limita a la propiedad, sujeta al interés común, legítimamente comprobado.

⁷⁶ *Ibid*, p. 105.

⁷⁷ *Ibid*, p. 112.

⁷⁸ *Ibid*, p. 112.

La Constitución de 1864 en el Título III, Garantía de los venezolanos, disponía:

“Artículo 14. La Nación garantiza a los venezolanos:

...
2^o La propiedad con todos sus derechos; ésta sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la autoridad legislativa, a la decisión judicial, y ser tomada para obras públicas, previa indemnización y juicio contradictorio.

...
8^o La libertad de industria; y en consecuencia la propiedad de los descubrimientos o producciones. Para los propietarios las leyes asignarán un privilegio temporal, o la manera de ser indemnizados, en el caso de convenir el autor en su publicación⁷⁹”.

Se establecen limitaciones a la propiedad y a la libertad económica, que con ciertas modificaciones, se reflejan en las constituciones de 1869, 1874, 1881, 1891 y 1893 se presentan algunos cambios que se pueden ver en la última de este período, la de 1893, por Decreto de Cipriano Castro de 1899, continuó vigente hasta fines del siglo XIX, establecía:

“Artículo 14. La Nación garantiza a los venezolanos los siguientes derechos:

...
2^o La propiedad con todos sus bienes y privilegios. Ella sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la Autoridad Legislativa, y a ser tomada para obras de utilidad pública, previa indemnización y juicio contradictorio⁸⁰.

...
8^o La libertad de industria, y, en consecuencia, la propiedad de los descubrimientos y producciones. Para los propietarios las leyes asignarán un privilegio temporal o la manera de ser indemnizados en caso de convenir en su publicación⁸¹”.

Continúa vigente el derecho de propiedad pero sujeto a las contribuciones y se prevé la expropiación por causa de utilidad pública, con indemnización previa y

⁷⁹ *Ibid*, p.p. 128 a 129.

⁸⁰ *Ibid*, p. 205 y 206.

⁸¹ *Ibid*, p. 206.

juicio contradictorio y la libertad de industria y en consecuencia, la propiedad de los descubrimiento y producciones.

I. 4.4 Libertad económica y derecho de propiedad en el siglo XX

En la Constitución de 1901 los derechos en análisis se definían así:

“Artículo 17: La Nación garantiza a los venezolanos:

...

2° La propiedad con todos sus atributos, frutos y privilegios: ella sólo estará sujeta a las contribuciones decretadas por la Autoridad Legislativa, a la decisión judicial y á ser tomada para obras de utilidad pública, previos indemnización y juicio contradictorio.

...

8° La libertad de industria; sin embargo, la ley podría asignar un privilegio temporal a los autores de descubrimientos y producciones o á los que implanten una industria inexplorada en el país”.

Después de la muerte en 1935 de Juan Vicente Gómez, se dicta la Constitución de 1936; en su artículo 32 ordinales 2° y 8° establecía:

“Artículo 32: La Nación garantiza a los venezolanos:

...

2° La propiedad privada es inviolable, quedando sujeta únicamente a las contribuciones legales.

Sólo por causa de utilidad pública o social, mediante juicio contradictorio e indemnización previa, podrá ser declarada la expropiación de ella, de conformidad con la Ley. Los propietarios estarán obligados a observar las disposiciones sobre Higiene Pública, conservación de bosques y aguas y otras semejantes que establezcan las Leyes en beneficio de la comunidad.

La Ley puede, por razón de interés nacional, establecer restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición y transferencia de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza o por su condición, o por su situación en el territorio. La Nación favorecerá la conservación y difusión de la mediana y de la pequeña propiedad rural; y podrá, mediante los trámites legales y previa indemnización, expropiar tierras no explotadas de dominio privado, para dividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la Ley.

No se decretarán ni llevarán a cabo confiscaciones de bienes, salvo en los casos siguientes:

1) Como medida de represalias en guerra internacional, contra los nacionales del país con el cual se estuviere en guerra, si éste hubiere decretado previamente la confiscación de los bienes de los venezolanos.

2) Como medida de interés general para reintegrar al Tesoro Nacional las cantidades extraídas por los funcionarios públicos que hayan ejercido los cargos de Presidente de la República, de Ministros del Despacho y de Gobernador del Distrito Federal y de los Territorios Federales, cuando hayan incurrido a juicio del Congreso Nacional en delitos contra la Cosa Pública y contra la propiedad. La decisión a que se refiere este párrafo se tomará en Congreso en sesiones ordinarias o extraordinarias por mayoría absoluta y deben ser aprobadas por las dos terceras partes de las Asambleas Legislativas de los Estados, en la misma forma. La medida abarcará la totalidad de los bienes de los funcionarios y de su herencia y se efectuará de conformidad con las reglas que establezca la Ley especial que al efecto se dicte; y se aplicará retroactivamente a los funcionarios enumerados que hayan actuado durante los últimos períodos presidenciales. En los casos en que se dicte el reintegro extraordinario a que se refiere el párrafo anterior, las reclamaciones propuestas por particulares contra el funcionario o particular afectado por reintegro o su herencia, serán cubiertos con la cuota prudencial de bienes que en cada caso fije el Congreso Nacional al dictar la medida, y se sustanciarán y decidirán conforme al procedimiento especial que pauté la Ley a que se ha hecho referencia.

Las Asambleas Legislativas de los Estados podrán insertar en sus respectivas Constituciones esta medida con respecto a sus Presidentes y Secretarios Generales.

...

8) La libertad del trabajo y de las industrias. En consecuencia, no podrán concederse monopolios para el ejercicio exclusivo de ninguna industria. Se otorgarán, conforme a la Ley, los privilegios temporales relativos a la propiedad intelectual, patentes de invención y marcas de fábrica, y los que se acuerden, también, conforme a la Ley y por tiempo determinado, para el establecimiento y la explotación de ferrocarriles; empresas de navegación aérea, canalizaciones, tranvías, fuerza hidráulica, líneas telefónicas o telegráficas y sistema de comunicación inalámbrica, cuando tales obras se lleven a cabo o se instalen a costa del concesionario, sin garantizarles proventos ni subvenir las la Nación y los Estados.

La Ley dispondrá lo necesario para la mayor eficiencia y estímulo de trabajo, organizándolo adecuadamente y estableciendo la protección

especial que deberá dispensarse a los obreros y trabajadores, para proveer al mejoramiento que su condición física, moral e intelectual y al incremento de la población.

El Estado promoverá el amparo de la producción y establecerá las condiciones del trabajo en la ciudad y en el campo, teniendo en vista la protección social del obrero y del jornalero y los intereses económicos del país.

La República tendrá un Congreso de Economía Nacional, constituido por representantes de la población productiva y de la consumidora, del capital y del trabajo, y de las profesiones liberales. El Poder Ejecutivo determinará sus funciones y organización.

La legislación del trabajo observará los siguientes preceptos, además de otros que concurran a mejorar las condiciones del obrero o trabajador:

1° Reposo semanal, de preferencia los domingos.

2° Vacaciones anuales, remuneradas.

Para los efectos de estos preceptos o se distinguirá entre el trabajador manual y el intelectual o técnico.

3° La Nación fomentará la enseñanza técnica de los obreros.

La Nación fomentará la inmigración europea y promoverá, en cooperación con los Gobiernos de los Estados y las Municipalidades, la organización de Colonias Agrícolas. El trabajo agrícola será objeto de reglamentación especial del Poder Ejecutivo. El Estado tratará de fijar al jornalero en el campo, cuidará de su educación rural y asegurará al trabajador venezolano la preferencia en la colonización y aprovechamiento de las tierras nacionales.

La Nación favorecerá un régimen de participación de los empleados y trabajadores en los beneficios de las empresas y fomentará el ahorro entre los mismos.

9) La libertad de industria y la de trabajo no tendrá más limitaciones que las que impongan el interés público o las buenas costumbres. Sin embargo, el Poder Federal queda facultado para gravar ciertas especies con el objeto de crear rentas al Erario, y reservarse el ejercicio de determinadas industrias para asegurar los servicios públicos y la defensa y crédito de la Nación⁸².

La Constitución de 1936 aborda a la garantía del Derecho de propiedad y libertad económica, de manera diferente; en efecto, se incluyen aspectos propios de Estado democrático y social de Derecho, que protege al trabajador, al medio ambiente y define la función social de la propiedad. La pasiva posición del Estado

⁸² *Ibid*, p.p. 449 a 451.

se cambia hacia una que prevé la necesidad de intervención del Estado en la economía. Esta Constitución pudiera catalogarse, como el ingreso de Venezuela, en modernas tendencias de constitución de los países más avanzados del mundo.

La reforma parcial de la Constitución de mayo de 1945, mantiene los lineamientos anteriores. La Junta Revolucionaria de Gobierno, en fecha 23 de octubre de 1945, mediante Decreto, mantiene en vigencia todo el ordenamiento jurídico.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1947, dictó una nueva Constitución, en la cual establece en materia de propiedad y de libertad económica:

“Artículo 65. La Nación garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social, la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés social.

Todo autor o inventor tiene la propiedad exclusiva de su obra o invención, y quien ideare una marca, el derecho de explotarla; todo ello conforme a las modalidades que establezcan las leyes y los tratados.

La ley podrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, sea por su naturaleza, por su condición, o por su situación en el territorio nacional⁸³”.

“Artículo 67. En conformidad con la ley, sólo por causa de utilidad pública o de interés social mediante sentencia firme y pago del precio, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Cuando se trate de expropiaciones de tierras destinadas a la realización de la Reforma Agraria y de la expropiación de inmuebles con fines de ensanche y acondicionamiento de las poblaciones, el pago podrá ser diferido por tiempo determinado, previo otorgamiento de garantía suficiente, de conformidad con lo que establezca la Ley.

⁸³ *Ibid*, p. 516.

No se decretarán ni efectuarán confiscaciones de bienes en ningún caso, salvo lo previsto en el segundo aparte del artículo 21 de esta Constitución⁸⁴.

Artículo 68. El derecho de propiedad privada territorial está condicionado por las disposiciones precedentes y por la obligación de mantener las tierras y bosques, que son su objeto, en producción socialmente útil. La Ley determinará los efectos de esta disposición y las condiciones de su aplicación⁸⁵”.

“Artículo 73. Todos pueden dedicarse libremente al comercio o a la industria y al ejercicio de cualquier otra actividad lucrativa, sin más limitaciones que las establecidas por esta Constitución y las leyes por razones sanitarias o de seguridad pública. El Estado protegerá la iniciativa privada, pero podrá reservarse el ejercicio de determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público para asegurar el normal funcionamiento de éstos o la defensa o crédito de la Nación, y el derecho de dictar medidas de orden económico para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación y el consumo de la riqueza, a fin de lograr el desarrollo de la economía nacional.

No se concederá monopolios; pero podrán otorgarse concesiones, con carácter de exclusividad y por tiempo limitada, para fomentar el establecimiento y el desarrollo de obras o servicios de utilidad general, siempre que no se envuelvan, directa o indirectamente, la obligación de garantizar intereses o utilidades a los capitales invertidos.”

Artículo 74. La exportación no podrá prohibirse o limitarse sino cuando lo exijan los intereses generales de la Nación⁸⁶”.

La Constitución de 1947 profundiza los conceptos de Estado Social, y de intervención del Estado en la economía.

La Asamblea Constituyente de 1953, derogó la Constitución de 1947. En las normas constitucionales aprobadas, el derecho de propiedad y la libertad económica fueron establecidas así:

“Artículo 35. Se garantiza a los habitantes de Venezuela:

...

⁸⁴ *Ibid*, p. 516.

⁸⁵ *Ibid*, p. 516.

⁸⁶ *Ibid*, p.p 516 a 517.

9º El derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley, de conformidad con lo cual también podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes mediante sentencia firme y pago del precio.

La ley dispondrá establecer prohibiciones especiales para la adquisición, transferencia, uso y disfrute de determinadas clases de propiedad, por su naturaleza, condición o situación en el territorio nacional.

Las tierras adquiridas y destinadas a explotación de concesiones mineras, de hidrocarburos y demás minerales combustibles, pasarán en plena propiedad de la Nación, sin indemnización alguna, al extinguirse por cualquier causa respectiva.

...

11. La libertad y protección del trabajo, conforme a las leyes.

12. La libertad de industria y de comercio conforme a las leyes⁸⁷”.

Los contenidos y redacción del artículo citado, se asemejan a las Constituciones anteriores a la de 1936.

La Constitución de 1961, estableció la libertad económica en los siguientes términos:

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

La ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica⁸⁸”.

Se destaca, que los Constituyentes reducen la extensión de los artículos.

⁸⁷ *Ibid*, p. 557.

⁸⁸ *Ibid*, p. 590.

En la exposición de motivos en cuanto a la libertad económica dice:

“Después de hacer esta definición, se consagran los presupuestos relativos a la libertad económica, entendida no sólo como el derecho a cada uno de dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sino también en cuanto a la acción positiva para impedir todas aquellas manifestaciones de predominio que en el campo económico suelen ejercerse en detrimento de la efectiva libertad del menos fuerte. Así se explica por sí sola la prohibición de los monopolios (salvo las concesiones temporales de obras y servicios de interés público, que según disposiciones consagradas más adelante, no pueden hacerse sino con ciertos límites y previa autorización del Congreso) y la previsión de normas legales para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y toda maniobra abusiva encaminada a restringir la libertad económica⁸⁹”.

En relación al derecho de propiedad estableció:

“Artículo 99. Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general⁹⁰”.

“Artículo 101. Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente⁹¹”.

“Artículo 102. No se decretarán ni ejecutarán confiscaciones sino en los casos permitidos por el artículo 250. Quedan a salvo, respecto de extranjeros, las medidas aceptadas por el derecho internacional⁹²”.

⁸⁹ *Ibid*, p. 591.

⁹⁰ *Ibid*, p. 591.

⁹¹ *Ibid*, p. 591.

⁹² *Ibid*, p. 591.

Como se desprende de las Constituciones analizadas en materia de libertad económica y derecho de propiedad, Venezuela ha sido y seguirá siendo un país que garantiza la libertad económica y la propiedad privada.

Con la Constitución de 1961, se concluye la evolución histórica resumida, de la libertad económica y de la garantía del derecho de propiedad; en cuanto a la Constitución de 1999, se analiza exhaustivamente, a lo largo de la tesis.

Se finaliza afirmando que la libertad económica y el derecho de propiedad, evolucionaron de una garantía incondicional, a la situación actual de respeto a ambos derechos pero se prevé la facultad intervención del Estado, y la limitación a la libertad económica, pero sólo por razones taxativamente señaladas en la propia Constitución. Además, no sólo se interviene en la economía por órgano del Poder Ejecutivo, sino por todos los poderes del Estado.

CAPITULO II

ELEMENTOS ECONÓMICOS Y JURÍDICOS SOBRE LA INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA

II. 1. Aspectos económicos y su relación con lo jurídico en la intervención

Se trata en este Capítulo aspectos económicos tales como mercados competitivos, libre formación de los precios de bienes y servicios, economía positiva, economía del bienestar, bondades como efectos deseados y, problemas como efectos no deseados de la intervención mediante regulaciones del Estado a la actividad económica, que alteran las condiciones imperantes e indispensables en los mercados competitivos, para que funcione eficientemente la libre formación de los precios⁹³.

Principalmente se abordan conceptos económicos, constitucionales y legales que de una u otra forma, afectan a importantes áreas de la vida social y de la convivencia, la libertad económica, libre formación de los precios, libre competencia y también, se analiza la facultad del Estado para intervenir en la economía, que están previstos entre otros, en los artículos 112 y 299 de la Constitución de 1999.

La economía como materia obligatoria, forma parte de los *pensos* de todas las escuelas de derecho que forman abogados en Venezuela. Es de utilidad para la comprensión de temas y situaciones socioeconómicas que el derecho regula.

⁹³ PINDYCK, Robert S., y RUBINFELD, Daniel L. (2001). "Microeconomía". Quinta edición. Prentice Hall. Bogotá, Colombia. Estos autores analizan diversas formas de intervención del Estado en la actividad económica: 1. Establecimiento de un precio máximo al consumidor, p.p. 55 a 57 y 298 a 301; 2. Establecimiento de precios mínimos a los productos agrícolas o salarios mínimos, p.p. 306 a 310; 3. Mantenimiento de los precios mínimos con cuotas de producción, tal como sucede en Venezuela con los productores de hojas de tabaco, p.p. 310 a 317; 4. Establecimiento de contingentes y aranceles sobre las importaciones; en Venezuela se aplican además, medidas para-arancelarias tales como licencias de importaciones, permisos sanitarios, permisos burocráticos, control de cambio, etc., p.p. 317 a 322; y, 5. Establecimiento de impuestos o subvenciones, p.p. 322 a 331. Existen otras formas de intervención del Estado en la actividad económica tales como fomento y policía administrativa.

Igualmente, en las escuelas de derecho se enseñan otras materias útiles para la comprensión de lo jurídico, tales como filosofía jurídica, sociología, lógica, criminología, criminalística y de acuerdo a los objetivos de cada casa de estudio de derecho, otras igualmente útiles a la formación del abogado.

La economía es una ciencia social; el derecho también lo es. La primera es una ciencia social eminentemente predictiva; el derecho es una ciencia social normativa. La economía es una ciencia social cuyo objeto es el estudio de la realidad económica, observa las *regularidades* de la conducta humana, transformándolas en leyes, modelos o teorías. Es el método para comprender y explicar la realidad económica y, poder hacer predicciones de gran utilidad en la convivencia social. Como ciencia social estudia el comportamiento humano en lo económico, y las instituciones que organizan y moldean la actividad económica. La economía estudia el proceso de producción, distribución y consumo, de todos los bienes y servicios que se producen o se prestan en una sociedad, y que son útiles para satisfacer necesidades económicas.

Existe una estrecha relación entre la ciencia económica y la ciencia del derecho. La realidad económica suministra conceptos claros al derecho que éste en aras de la convivencia social, regula mediante normas legales; ejemplos: la compra venta de bienes y servicios que satisfacen necesidades humanas, la actividad bancaria, mercado de valores, comercio interno y externo, etc. Por su parte, el derecho establece normas que la actividad económica debe acatar para asegurar el desenvolvimiento y desarrollo armónico de la economía nacional, tal como lo establece el artículo 299 constitucional. Con normas jurídicas es posible dirigir a la actividad económica hacia resultados deseados por la sociedad.

Cooter y Ulen⁹⁴ al razonar porqué deben estudiar economía los abogados afirman que:

“El análisis económico del derecho es un tema interdisciplinario que comprende dos complejos campos de estudio y facilita un entendimiento mayor de ambos. La economía nos ayuda a percibir al derecho desde una perspectiva nueva y de utilidad para abogados e interesados en políticas públicas. Es probable que los lectores estén acostumbrados a considerar las normas legales como instrumentos de la justicia”.

En la Constitución venezolana y en diversas leyes con contenido económico, se dificulta su comprensión, aun para abogados por utilizar términos técnicos, de uso frecuente en el lenguaje de los economistas; sirva como ejemplo los términos contenidos en los artículos 113, 299 y 305 de la Constitución.

II. 2. Intervencionismo en sentido económico

El origen del intervencionismo pero no el único, proviene en principio, del noble intento del Estado en búsqueda de defender y favorecer al más débil que exista en una relación o contratación económica; por ejemplo, en el caso laboral, los abusos que se sucedían en épocas muy lejanas o recientes, por parte de algunos patronos para con sus trabajadores, produjeron y producen la necesaria intervención del Estado en defensa de estos últimos.

En el caso de la economía liberal de mercado, se pensaba que la *mano invisible del teorema* de Adam Smith, lograba siempre la mejor solución y la maximización, tanto de la utilidad del consumidor como del beneficio del empresario. La ley de la oferta y la demanda, el “*laissez passer*”, del Estado liberal, no logran siempre la máxima eficiencia propia de los mercados competitivos, puesto que no siempre existe un mercado de competencia perfecta

⁹⁴ COOTER y ULEN, ob, cit, p. 18.

(pura), ya que existen *fallas de mercado*; en esta investigación se presentan algunas posibles soluciones a ellas, mediante la necesaria intervención del Estado cuando se justifique, y sólo haciendo uso de normas (reglas, valores y principios) constitucionales, y legales ajustadas totalmente a la Constitución, buscando resolverlas o controlarlas para que el libre mercado recupere su eficiencia.

En cuanto a *fallas de mercado*, en esta tesis se acoge la posición de Brennan y Buchanan (1987) ⁹⁵, quienes dentro de lo que han llamado una perspectiva constitucional, sostienen, que los economistas durante el siglo XX se han interesado especialmente por los <<fallos del mercado>> siendo esto el núcleo de la investigación técnica según ellos afirman, de todos los economistas del bienestar, cuyo pensamiento económico dominó durante la última mitad del pasado siglo. Sostienen igualmente, que los trabajos académicos en estos campos no han mostrado reluctancia alguna a dar toda clase de detallados consejos a los gobiernos sobre la forma de corregir los <<fallos de mercado>>⁹⁶ y cómo dirigir la economía a escala macro⁹⁷.

Es necesario reflexionar sobre el cómo se toman trascendentales decisiones políticas sobre delicadas situaciones económicas, tal es el caso de decidir una vía de acción con el solo signo de la subjetividad inmersa en fanatismo ideológico, como con frecuencia se observa. Es así como sostienen Brennan y Buchanan⁹⁸, con cierto tono de reproche, que tras la aparición de la teoría de elección pública, les resulta altamente extraño que esos académicos rara vez mostraran inclinación a aplicar su aparato analítico a instituciones distintas del mercado y que prestaran tan poca atención a la política y a las instituciones políticas. Esto es bastante cierto, pues cuando se observa una *falla de mercado*, de seguida se recomienda que el Estado intervenga para corregirla o eliminarla,

⁹⁵ En 1985, o sea un año antes que James M. Buchanan fuera galardonado con el Premio Nobel de Economía 1986.

⁹⁶ Cfr. BRENNAN G. y BUCHANAN J, ob, cit. p. 35 a 36.

⁹⁷ *Ibid*, p. 36.

⁹⁸ *Ibid*, p. 36.

pero la verdadera *falla*, es que no basta con detectar una *falla* de mercado, ejemplo, el monopolio prohibido por el artículo 113 de la Constitución; lo importante es eliminarlo o controlar en este caso el precio del productor monopolista.

Cualquier estudio que se hiciera sobre el caso concreto recomendaría, tal como sostienen Brenan y Buchanan⁹⁹, la intervención del Estado para resolver la situación; pero es el caso que casi nunca se hace análisis posterior dirigido a probar que las personas en su papel de políticos ya sea como líderes o como agentes, se hubieran de comportar como los economistas habían dictado en sus preceptos.

Lo tratado en el párrafo precedente, aporta un nuevo tema que trata la tesis; éste es: que el problema es además de cómo y cuándo puede y debe intervenir el Estado en la economía, el determinar quién controla los complejos resultados de la intervención. Al resumir se llega a la consideración del indeterminado ser humano con un determinado perfil intelectual y moral, siendo el último señalado, de definitiva importancia. En tal sentido Brenan y Buchanan¹⁰⁰, afirman que, implícitamente, los economistas parecen estar atrapados en el supuesto de que la autoridad política está investida con los poderes de un grupo de personas de moral superior cuyo comportamiento puede describirse apropiadamente mediante una función de bienestar social restringida. Esta investigación se elabora con entusiasmo e interés, pero a conciencia de que hasta que no mejore el perfil profesional del funcionario público, no habrá solución racional. Hay evidentemente diferencias de paradigmas ideológicos irreconciliables. Son *fallas* de eficiencia¹⁰¹, tan graves como las *fallas* de mercado que se analizan *infra*.

⁹⁹ *Ibid.* p. 36.

¹⁰⁰ *Ibid.* p. 36.

¹⁰¹ Para esta tesis, la *falla de eficiencia* se origina por decisiones irracionales de intervención del Estado en la economía, cuando no debió hacerlo. A esta falla se le denomina en la presente investigación *quinta falla*.

II. 3. Estado intervencionista

En posición opuesta al liberalismo económico, está el Estado intervencionista con cuyo modelo tampoco se resuelve el problema, pues como ya se afirmó, los llamados a resolverlo, los funcionarios del Estado son seres humanos falibles, que tienen todos los vicios y virtudes de la especie humana (fallan en la concepción del modelo y fallan en la ejecución cuando son gobierno); por eso, este problema tiene solución muchas veces en la oferta y la demanda, pero también por el componente moral, “Más allá de la oferta y la demanda” según lo afirmó como se vio, W. Röpke.

El Estado interviene en la economía directamente como agente económico, como promotor y como regulador. En el análisis de las acciones del Estado intervencionista cuando regula a la economía, se producen bondades —efectos deseados— y, problemas —efectos no deseados—, de la intervención mediante regulaciones gubernamentales a la actividad económica, que como se dijo, alteran las condiciones imperantes e indispensables en los mercados competitivos, para que funcione de manera eficiente, la libre formación de los precios¹⁰². El análisis se efectúa sobre aspectos constitucionales, y legales en tanto no sean normas incompatibles con la Constitución que de una u otra forma, afectan a esta importante área de la vida social y de la convivencia. Garantía de la libertad económica, libre formación de los precios, libre competencia, garantía sin ambigüedad del derecho de propiedad y facultad del Estado para intervenir en la economía, están previstas en la Constitución de 1999 y comentadas en la exposición de motivos.

El libre mercado es el mejor instrumento para asignar a los factores de producción (tierra, trabajo y capital), maximizar la eficiencia de cada uno de ellos, maximizando también el excedente del consumidor y el excedente del productor,

¹⁰² Vid. Artículos 112 y 299 de la Constitución.

para lograr generar el mayor bienestar a la sociedad. El análisis se hace dentro del contexto de una economía liberal capitalista moderna con responsabilidad social; con este sistema, que predomina con buen éxito en la casi totalidad de los países del mundo, se logran los mayores beneficios para la sociedad. En las sociedades liberales capitalistas, la *arena predominante para la lucha en las actividades económicas*, es el mercado competitivo. Sin la institución de mercado, no puede haber capitalismo¹⁰³.

Son muchas las formas de intervención del Estado en la actividad económica de un país; igualmente, los motivos por los cuales se interviene son también numerosos.

Las formas y motivos de la intervención del Estado en la actividad económica, se determinan por muchas causas, principalmente ideológicas que definen el modelo, régimen o sistema socioeconómico, o en el mejor de los casos y más frecuente, el bienestar colectivo y en los peores casos, sin definición de metas y objetivos.

II. 3.1 Facultad constitucional para intervenir de manera directa en la economía

La Constitución consagra a Venezuela como un Estado con facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía; todas estas formas de intervención van dirigidas a impulsar el desarrollo integral del país. Además, el Estado venezolano, mediante tal facultad promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio o industria.

¹⁰³ CLEMENT, Norris C. y POOL, John C. (1972). "Economía: Enfoque America Latina". McGraw-Hill. México. p. 107.

Cualquiera sean los motivos de la intervención en la actividad económica, al menos en Venezuela, se presentan variadas formas de intervención del Estado en la economía, ya sea de manera directa como agente económico o como promotor, o como regulador.

II. 3.2 Agente económico y reserva de actividades económicas

El Estado interviene en la actividad económica, como agente económico por mandato constitucional, cuando el artículo 301 establece que, el Estado se reserva el uso de la política comercial para defender las actividades económicas de las empresas nacionales públicas y privadas. Del contenido constitucional citado, se desprende que dentro de las funciones del Estado en la economía, está la de tener empresas que operen en actividades económicas, al igual que las empresas privadas. En el caso venezolano, también por mandato constitucional, el Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y producción de bienes de interés público y de carácter estratégico. Es una autorización en blanco para que el Estado actuando como agente económico, incurra en cualquier área. Además, otras disposiciones constitucionales también autorizan al Estado para intervenir o reservarse como agente económico¹⁰⁴. La presencia del Estado como agente económico puede ocasionar graves daños a la actividad económica privada, cuando actúa en competencia desleal como es el caso de importar alimentos a precios internacionales y, venderlos a precios inferiores al costo del productor nacional. Esto lo hace el Estado, mediante subsidios con cargo al déficit fiscal.

¹⁰⁴ Vid. Artículos 300 a 303 y 324 de la Constitución de 1999.

II. 3.3 Agente promotor

El Estado mediante diversas acciones por mandato constitucional, dirige la actividad económica en direcciones que considere convenientes para la sociedad, promoviendo la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, la pequeña y mediana industria, cooperativas, cajas de ahorro, la artesanía e industrias, turismo, etc¹⁰⁵.

II. 4. Mercados competitivos

La intervención mediante regulación, se efectúa en los mercados competitivos. Para la economía un mercado es donde se compran y se venden mercancías o donde converge la oferta y demanda de bienes y servicios. No se requiere que exista un lugar definido; lo que interesa es el intercambio. Se presentan diversas situaciones:

En una primera situación, sólo puede existir un mercado competitivo eficiente, cuando funcione la libre competencia y como consecuencia, existirá también la libre formación de los precios, en cuyo caso, no se necesita en principio intervenir el Estado. Hablar de libre competencia implica, libre entrada y salida al mercado, abundante oferta de bienes y servicios, muchos demandantes y oferentes de éstos; compradores y vendedores bien informados de precios y calidad de bienes y servicios, diversidad de productos en calidades y precios, inexistencia de *fallas* de mercado tales como monopolios, monopsonios —demanda concentrada—, acuerdos entre empresarios para fijación de precios, posición de dominio, bienes públicos, asimetría de información y externalidades entre otras y, no intervención del Estado. En resumen, libertad para la formación de los precios, donde nadie, vendedores o compradores ejerzan influencias o

¹⁰⁵ Vid. Artículos 305, 306, 308 a 310.

poderes que vulneren a esa libertad de mercado. En tal situación, en principio, el Estado no necesita intervenir en ese libre desenvolvimiento de la economía.

La segunda situación, es cuando existen *fallas* de mercado que alteran las condiciones de libre competencia señalada en el párrafo anterior. En esta segunda situación, se justifica la intervención (mediante regulación) del Estado, cuando existan ciertas causas (fuentes), que afecten legítimos intereses, derechos y garantías de productores o consumidores y usuarios de bienes y servicios. En este caso es dable y necesario que el Estado intervenga y regule para restablecer los intereses, derechos y garantías violados a los consumidores y usuarios, o productores de bienes y servicios. Por otra parte, se dice textualmente en la exposición de motivos en lo concerniente a los derechos económicos: “...El Estado se obliga a tomar todas las medidas necesarias para combatir toda practica que afecte la libre formación de precios...”.

II. 4.1 Equilibrio general de la economía

El equilibrio general de la economía es el resultado deseable por la sociedad para maximizar el bienestar. Es importante conocer las condiciones bajo las cuales se alcanza y poder lograr máxima eficiencia económica y como consecuencia, mayor bienestar de la sociedad¹⁰⁶ y además, que se cumpla que, al precio de equilibrio los vendedores venden toda la cantidad que desean vender y los compradores adquieren toda la cantidad que desean comprar; se vacía el mercado y la asignación de equilibrio es óptima en el sentido de Pareto: imposible mejorar el bienestar de una persona sin empeorar el de alguna otra¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Cfr. COOTER y ULEN, ob, cit, p. 61.

¹⁰⁷ FRANK, Robert H. (2005). “Microeconomía y conducta”. Quinta edición. McGraw-Hill. Madrid, España, p.p.353 a 355.

La exigencia fundamental de ese equilibrio general es, que todos los mercados sean perfectamente competitivos¹⁰⁸; en consecuencia, hay que precisar cuándo los mercados fallan y dejan de ser competitivos y en consecuencia, el Estado debe intervenir (regular). Esas fuentes de las *fallas* son según Cooter y Ulen¹⁰⁹: 1. Primera *falla*, constituida por un mercado monopolístico o poder de mercado; 2. Segunda *falla*, constituida por externalidades; 3. Tercera *falla*, constituida por los bienes públicos; y, 4. Cuarta *falla*, constituida por asimetrías severas de la información¹¹⁰.

Estas son las principales fuentes de *fallas* de mercado; una vez detectadas, deben aplicarse las políticas públicas que pueden corregirlas. Es así por ejemplo, cómo el monopolio en sus diversas formas, se puede en principio corregir, aplicando políticas públicas que logren sustituirlo por la libre competencia o, de no ser posible, el Estado debe regular el precio cobrado por el monopolista. Esta política, es sobre la base de justificar en algunos casos, la regulación de ciertos bienes y servicios producidos por un monopolista. El contenido del presente párrafo, recuerda, el problema planteado, el cual es, que ***los gobiernos, deben saber cuándo se debe y cuándo no se debe intervenir por razones económicas en la actividad económica***. El no hacerlo oportunamente o hacerlo sin motivos o en un momento inadecuado, conduce a severas y dañinas consecuencias, e incluso, a graves crisis económicas.

El Estado debe prever los efectos de su intervención. Esta investigación busca determinar si el marco constitucional y económico, es el adecuado a la solución del problema planteado.

¹⁰⁸ El artículo 299 de la Constitución igualmente establece que algunos de los principios en que se fundamenta el régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela son eficiencia, libre competencia y productividad, además de otros, también con contenido económico.

¹⁰⁹ COOTER. y ULEN, ob, cit, p. 61.

¹¹⁰ Las cuatro categorías de *fallas* de mercado, tiene consideración constitucional en varios artículos de la Carta Magna, entre otros: 2, 3, 4, 7, 12, 15, 19, 112 a 118, 127 a 129 y 299 a 310. *Infra* se analizan con detalles.

Por ser temas económicos pertinentes a esta investigación, a continuación se presentan los conceptos de equilibrio parcial y equilibrio total según Andreas Paulsen (1954)¹¹¹:

“Desde el punto de vista microeconómico se dice que una unidad económica está en equilibrio cuando, teniendo en cuenta los ‘datos’ que la realidad nos ofrece en el mercado, en particular los precios, el rendimiento económico no puede mejorarse mediante una modificación de la conducta. Si el citado principio tiene validez respecto a todos cuantos ofrecen y demandan un bien en el mercado, se dice que el mercado en cuestión está en equilibrio (equilibrio parcial). Si el principio es válido para todos los mercados, es el sistema mismo el que se halla en equilibrio (equilibrio total); todo el acaecer económico se repetiría sin mutación alguna, entonces, con las mismas clases, cantidades y precios de todos los bienes y servicios (ciclo estacionario)”.

II. 4.2 Antecedentes doctrinarios y teorías *positivas* y del *bienestar*

El problema que enfrentan las sociedades en la definición de su modelo, sistema o régimen socioeconómico es muy complejo. Hasta el presente no existe una única solución clara y precisa. La discusión generalmente se presenta en torno a dos polos extremos, uno de economía liberal capitalista de libre mercado y eficiente, con garantía sin ambigüedades de la propiedad privada, con libre formación de los precios de bienes y servicios, de economía de mercado, con libertad de elección por parte del consumidor, desregulada, libertad de entrada y salida del mercado y con amplia libertad económica; otro polo, es de economía regulada, dirigida, planificada, alto contenido social, con exclusión de la propiedad privada de los medios de producción, decisiones centralizadas, sin libertad de elección y prohibición de *explotación* del hombre por el hombre.

¹¹¹ PAULSEN, Andreas. (1954). “Teoría General de la Economía”. Tomo I, primera edición en español. UTEHA. México, p. 91.

Estar concientes de esa realidad, conduce a la búsqueda permanente de un modelo, sistema o régimen socioeconómico que prevea, tal como lo dispone la Constitución económica venezolana, tener por objetivos y límites, a grupos de principios que se pueden diferenciar por su proximidad a cada uno de los dos sistemas extremos mencionados; para el primer sistema serían: eficiencia, libre competencia y productividad. Para el segundo sistema: solidaridad. Compartidos por ambos sistemas: democracia, justicia social y protección del ambiente.

Venezuela constituida como Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, acoge ambos grupos de principios en el artículo 299 de la Constitución.

Si no existe hasta ahora un sistema económico ni ideal ni perfecto, es dable decir que se está ante un problema insoluble sobre lo cual el filósofo español Fernando Savater (2004) ¹¹² afirma:

“Los problemas insolubles sólo tienen como es lógico, malas soluciones: en este caso que nos aqueja habría que optar por el dogmatismo que zanja y simplifica o por el escepticismo que, tras encogerse de hombros, abandona”.

A continuación F. Savater, recuerda el siguiente hecho histórico de cuando Erasmo observó a quienes le urgían a optar por el Papa de Roma o Lutero; contestó:

“<<no navega mal quien pasa a igual distancia de dos males diferentes>>”.

Existe elevado consenso que tanto el capitalismo liberal extremo y el socialismo radical, son portadores de males y virtudes, razón por la cual el derrotero es tratar de *navegar* hacia un sistema de economía mixta que permite y regula la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y que igualmente

¹¹² SAVATER, Fernando. (2004). “El valor de elegir”. Primera edición 2003. Editorial Ariel. Barcelona, España, p.12.

afirma, que el Estado debe intervenir en la economía, cuando se justifica y siempre respetando los límites en ella establecidos que con el paso del tiempo se modifican, razón suficiente para estar alertas, pues ninguna combinación puede ser permanente. La sabia respuesta de Erasmo aplicada al caso venezolano, induce a mantener <<...*igual distancia de dos males diferentes*>> por sus radicalismos extremos.

En la permanente búsqueda de soluciones, al inicio de la segunda mitad del siglo pasado, se hablaba de una teoría positiva y de una teoría del bienestar. Se sostenía que ambas ontológicamente se podían individualizar e identificar; a la primera, “teoría positiva” como aquella que trata de desarrollar los principios del operar de la economía, sin prestar atención a la deseabilidad o indeseabilidad de los resultados en términos de fines; la segunda, “teoría del bienestar” trata de evaluar el operar de la economía en términos de normas dadas¹¹³.

La primera de las teorías (la positiva), trata por ejemplo, los principios, teorías y leyes que explican la formación de los precios, cantidades producidas y cantidades demandadas, el equilibrio, etc; en cambio, la segunda de las teorías (la del bienestar), evalúa en términos de deseabilidad o no, de los resultados desde el punto de vista de un objetivo social definido como deseable. La diferencia esencial entre ambas teorías estriba en que, en la teoría del bienestar, se evalúa el funcionamiento de la economía en términos esencialmente éticos y no necesariamente económicos y, no se derivan conclusiones del análisis económico; en cambio, en la teoría positiva, se utilizan los principios, leyes, modelos y teorías económicas de la forma de operar la ciencia económica para evaluar los resultados.

Existe en consecuencia más de un paradigma, de acuerdo con el fin que se persiga; en la teoría positiva, el paradigma es la búsqueda de un óptimo

¹¹³ DUE, John F. (1967). “Análisis económico”. Eudeba Editorial Universitaria. Buenos Aires, Argentina, p.p. 31 y Sgtes.

económico como se vio *supra*, y está dentro de un marco teórico de maximizar la eficiencia en la asignación de los factores de producción (tierra, trabajo y capital), maximizar la utilidad del consumidor y el beneficio del empresario. Lo que persigue este paradigma, sólo se logra en las economías liberales de mercado y con mercados perfectamente competitivos; se puede decir *emulando* a Kelsen¹¹⁴, que se está en presencia de una *teoría económica pura*. La otra posición se apoya en un paradigma social, con una definición normativa previa de los intereses sociales; define los fines a alcanzar por la economía para maximizar el bienestar y es llamada economía del bienestar. Se piensa que una solución al problema sería racional, si se hace uso inteligente de ambas teorías.

René Descartes¹¹⁵ hace la siguiente afirmación que puede servir para la búsqueda de la solución:

“El buen sentido es la cosa mejor distribuida en el mundo, pues cada cual piensa estar tan bien provisto de él que aun aquellos que son más difíciles de contentar en cualquier otra cosa, no suelen desear más del que tienen”.

Es posible que quienes leen esto por primera vez, les resulte no creíble; con lecturas posteriores es posible que se percaten de lo cierto de tal afirmación.

En efecto, Descartes afirma a continuación de lo citado, que: 1. No es verosímil que todos se equivoquen en eso; 2. La potencia de juzgar bien y distinguir lo verdadero de lo falso —que es lo que propiamente se denomina buen sentido o razón— es por naturaleza igual en todos los hombres y, así la diversidad de opiniones no viene de que unos sean más razonables que los demás, sino solamente que se conducen los pensamientos por caminos diferentes, y no se consideran las mismas cosas. Entender y aceptar estas sabias reflexiones de este

¹¹⁴ Autor de la teoría pura del derecho y la jerarquía de las leyes.

¹¹⁵ DESCARTES, René. (1974). “El discurso del método”. Publicado originalmente en 1637, Décima edición en español. Editorial Losada, S.A. Buenos Aires. Argentina, p. 28.

humanista del siglo XVII, ayudará a resolver las diferencias originadas en paradigmas antagónicos como lo son, el del sistema capitalista liberal con responsabilidad social y el del sistema socialista que prohíbe la explotación del hombre por el hombre y que excluye la propiedad privada de los medios de producción y el derecho a disponer libremente de la propiedad privada. Ambos sistemas tienen bondades y defectos; es asunto de hacer uso del “buen sentido” y encontrar en cada momento, lo que debería ser mejor; es un tema de hacer buenas elecciones en cada oportunidad.

II. 4.3 Elección de los agentes que intervienen en la actividad económica

Todos los agentes que intervienen en la actividad económica se ven obligados a tomar múltiples decisiones; en el caso de los gobernantes la primera y más grave de todas es la elección de un modelo, sistema o régimen socioeconómico e, igualmente deben decidir en materia de intervención del Estado en la actividad económica. Por otra parte, los productores y consumidores de bienes y servicios están obligados igualmente a tomar múltiples decisiones económicas.

El análisis que se debe hacer para la toma de decisiones, desde el punto de vista económico y de acuerdo a los fines a alcanzar, debe ser un análisis teleológico que defina al sistema económico a implantar y determinar la conveniencia y oportunidad de la intervención del Estado mediante regulación de la actividad económica, en búsqueda de maximizar el bienestar individual y colectivo, como lo dispone la Constitución económica.

Existen múltiples definiciones de la economía, y para el objetivo perseguido se escoge la de Lionel Charles Robbins, citado por Cooter y Ulen¹¹⁶, que dice:

¹¹⁶ Cfr. COOTER y ULEN. ob, cit, Definición de Lionel Charles Robbins, p.22.

“La economía es la ciencia que estudia el comportamiento humano como una relación entre fines y medios escasos que tienen usos alternativos”.

De esta definición y de otras se deduce, que el estudio de la ciencia económica está dirigido principalmente a la elección —toma de decisiones— de los agentes que deciden e intervienen en esta actividad humana. Según suponen los economistas, todos los actores agentes económicos siempre deciden para maximizar algo: los consumidores maximizan su utilidad, las empresas maximizan sus beneficios, los políticos maximizan sus votos, los burócratas maximizan las recaudaciones, las instituciones de caridad maximizan el bienestar social, etc¹¹⁷. Para que este modelo de maximización funcione, es necesario que lo haga bajo el supuesto de la presencia continua de una *conducta racional* de los actores agentes económicos.

La racionalidad de las decisiones, es uno de los problemas más complejos de la actividad económica. El actor agente económico al tomar decisiones, busca la máxima eficiencia en el uso de los recursos que utiliza. La eficiencia es un concepto económico que acoge la Constitución en su artículo 299 al señalar a la *eficiencia*, como uno de los principios que fundamentan al régimen socioeconómico de Venezuela.

En la exposición de motivos se señala de manera textual: “... se consagran principios de..., eficiencia,..., fuera de cualquier dogmatismo ideológico con relación a la ya superada disputa sobre los roles del mercado y del Estado,...”. También el artículo 3 constitucional, se refiere a dos consecuencias de la eficiencia: “... prosperidad y bienestar del pueblo...”. La eficiencia es propia de los sistemas liberales capitalistas; en cambio en los sistemas económicos con modo

¹¹⁷ COOTER y ULEN, ob, cit, p.24.

socialista de producción, la eficiencia de las empresas públicas es secundaria. En tal sentido Chitty La Roche (2003)¹¹⁸ afirma:

“La intervención del Estado por sí misma presenta *fallas*. En ocasiones en vez de solucionar los problemas que legitiman el accionar público se advierte su omisión, y si lo hace, puede producir otro tipo de *ineficiencia* y distorsiones económicas, políticas y sociales”. (Cursivas del autor de la tesis).

Además, Chitty La Roche¹¹⁹, destaca la diferencia entre la empresa privada eficiente y, la pública en caso de quiebra:

“en el sector privado, la quiebra es un signo de pérdidas de ineficiencia, de recesión de la actividad económica, a diferencia del sector público en donde no existe temor por la bancarrota ya que se tiene la seguridad de que el gobierno central vendrá al auxilio,...”.

Cuando todos los actores agentes económicos interactúan y maximizan sus intereses, se produce un equilibrio económico, el cual es un patrón de interacción que persiste a menos que sea perturbado por fuerzas extrañas, ejemplo: por escasez de un producto de origen agrícola por razones propias de la naturaleza como sería, una prolongada sequía o inundaciones.

Hablar de intervención económica o regulación de actividades y procesos económicos, obliga a precisar la relación de la palabra regulación con el concepto de libertad, puesto que *sólo se puede regular lo que es libre*, así se acepta en la presente tesis. Regular consiste en que lo libre quede sometido a reglas que controlen lo que antes en sentido amplio era libre. De tal manera que en economía sólo se puede regular, lo que antes era libre, por ejemplo, un precio que se formaba por el libre juego de la oferta y la demanda.

¹¹⁸ CHITTY LA ROCHE, Nelson. (2003). “Consideraciones sobre Política, Economía y Constitucionalismo, con referencia a la Constitución de 1999”. Editorial Esmeralda. Caracas. Venezuela, p. 165.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 166.

II. 5. Precio en un mercado competitivo

La manera más simple de definir el concepto de precio, es hacerlo diciendo: que es la cantidad de dinero que una persona acepta pagar por un bien o un servicio.

¿Cómo se forman los precios en un mercado de libre competencia? La respuesta a esta pregunta es: por medio de toma de múltiples decisiones por parte de empresarios y consumidores. Son el resultado del encuentro en un mercado competitivo de la oferta por parte de los productores y, la demanda por parte de los consumidores de los bienes y servicios.

II. 5.1 Oferta y demanda de bienes y servicios

El modelo gráfico de oferta y demanda de bienes y servicios es el *caballo de batalla de la microeconomía*. Con este modelo se comprende por qué y cómo varían las cantidades y los precios y qué ocurre cuando interviene el Estado en un mercado competitivo. El modelo combina importantes conceptos. Consiste en una *curva de oferta* y una *curva de demanda*. Es necesario entender el significado de cada una de ellas¹²⁰.

II. 5.1.1 Curva de oferta de bienes y servicios

La curva de oferta se designa con la letra S^{121} en el gráfico de Mercado competitivo contenido en el punto 5.2 del presente capítulo, donde se muestra en el eje horizontal (abscisa) la cantidad Q_0 que están los empresarios dispuestos a vender a un precio P_0 dado, manteniendo constantes los demás factores que pueden afectar a la cantidad ofrecida Q_0 (*condición ceteris paribus*). De manera

¹²⁰ Cfr. PINDYCK. y RUBINFELD, ob, cit, p.22.

¹²¹ Del inglés Supplier, abreviado S (oferente). Ver el gráfico de Mercado Competitivo, que se utiliza para todas las explicaciones que requieran su uso.

simple se dice que, la curva de oferta es la representación gráfica de la relación entre la cantidad ofrecida Q y el precio P . Obsérvese que a mayor precio P_2 , los empresarios estarán dispuestos a ofrecer mayor cantidad Q_1 de su producto; en sentido contrario, a menor precio P_1 , la cantidad Q_2 , que ofrece el empresario será menor; algunos empresarios pierden y se retiran del mercado. Es una relación directa y la curva es de pendiente positiva como se puede ver en el gráfico en análisis. Cambios en los costos o condiciones de los factores de producción, producirán un desplazamiento de la curva de oferta S .

II. 5.1.2 Curva de demanda de bienes y servicios

La curva de demanda de bienes y servicios se designa con la letra D en el mismo gráfico; muestra igualmente en el eje horizontal (abscisa), la cantidad Q_0 que están dispuestos a comprar a un precio P_0 manteniendo constantes los demás factores que puedan afectar a la cantidad de demanda Q_0 (*condición ceteris paribus*), por los consumidores de un bien cuando varía el precio unitario. Obsérvese que a mayor precio P_2 , el consumidor sólo está dispuesto a adquirir una cantidad menor Q_2 del producto; en sentido contrario a menor precio P_1 , el consumidor estará dispuesto a adquirir una cantidad mayor Q_1 del producto. Es una relación inversa y la curva es de pendiente negativa como se puede ver en el gráfico. La variación de otros factores (*ceteris paribus*) tales como, el ingreso, gustos, preferencias, precios de bienes sustitutivos o complementarios, expectativas, etc., se traducirán en un desplazamiento de la curva de demanda D .

Lo explicado acerca de los elementos básicos del proceso de la toma de decisiones económicas racionales, en la oferta y la demanda de bienes y servicios, es importante para el análisis económico, toma de decisiones legislativas y administrativas, en el campo de la actividad económica.

A continuación se analizará cómo se relacionan oferta y demanda en los mercados competitivos y cómo se determinan las cantidades Q y los precios P , tanto de oferta como de demanda.

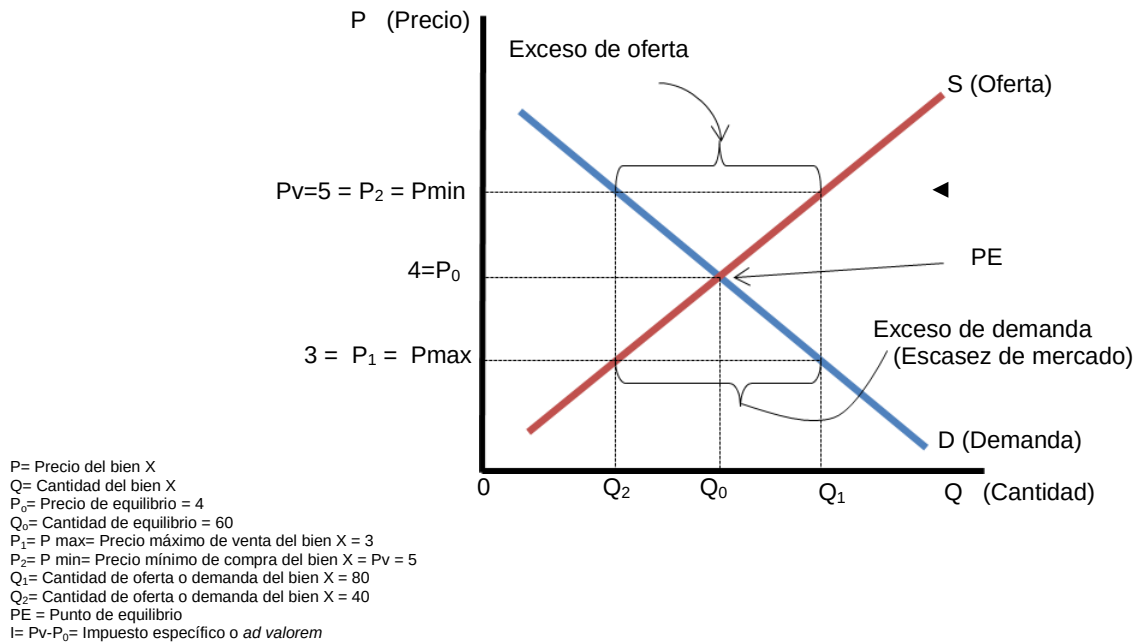
Conocidos los anteriores conceptos, se puede incursionar en el ámbito de la intervención del Estado en la economía venezolana y efectuar el correspondiente análisis económico y constitucional de las regulaciones gubernamentales a la economía. Luego de suministrados los próximos conceptos de medición, se podrá hacer la predicción de los efectos de una decisión de intervención en la economía.

II. 5.2 Oferta y demanda de bienes y servicios. Punto de equilibrio. Precio que tiende a cero

En un mercado competitivo donde impere la libertad de elección, la libre formación de los precios, tanto de oferta como de demanda de un bien o de un servicio determinado, se encontrarán en un punto denominado en microeconomía como punto de equilibrio (PE), donde toda la cantidad Q_0 de un bien que ofrecen los productores al precio de P_0 de equilibrio, se vende y, todo lo que desean comprar los consumidores al precio de equilibrio P_0 lo compran. En este punto de equilibrio tanto el precio de venta como el de compra son idénticos. Se está en presencia de un mercado en perfecto equilibrio donde se igualan los precios y cantidades tanto de oferta como de demanda de un bien o un servicio, según se puede observar en el gráfico de mercado competitivo¹²² siguiente:

¹²² PINDYCK. y RUBINFELD, ob, cit, p. 56. Figura 22.2. "Efectos de los controles de precio". (Gráfico modificado por el autor de la tesis).

Mercado competitivo



El mercado deja de estar en equilibrio en dos situaciones: en la primera situación, la cantidad ofertada Q_1 es mayor que la cantidad demandada; hay un *excedente* de oferta en el mercado. En la segunda situación, la cantidad demandada Q_2 es mayor que la ofertada; hay escasez en el mercado.

Véase en el gráfico de Mercado competitivo, las dos situaciones planteadas en el párrafo precedente, para entender mejor una de las más frecuentes formas de intervención del Estado en la actividad económica, ejecutada por medio del establecimiento de precios máximos de venta de bienes y servicios al consumidor o, precios mínimos de compra de productos, principalmente de origen agrícola. Se describe a continuación de manera breve y sencilla, el cómo se comportan los mercados competitivos donde se forman libremente los precios de bienes y servicios y cómo logran su equilibrio. Se muestran también los efectos distorsionantes que sobre ellos producen los controles de precios.

Obsérvese el por qué los mercados tienden a *vaciar* al precio P_0 de equilibrio, que en sentido económico significa que a ese precio de equilibrio, todo lo que se ofrece de un bien o servicio Q_0 , se vende y, todo lo que se desea comprar Q_0 al precio de equilibrio, se logra comprar.

Si se supone que el precio de un determinado bien que se ofrece fuera de Bs. 5 por unidad, siendo este precio superior al precio P_0 de equilibrio de Bs. 4 al cual sí se vacía el mercado. Ante ese precio de Bs. 5 por unidad, los productores se entusiasman y producen más y envían mayor cantidad del producto Q_1 al mercado; esta cantidad mayor supera a la cantidad Q_2 que estarían dispuestos a comprar los consumidores a ese precio de Bs. 5, superior al precio de equilibrio de Bs. 4 por unidad. Queda producto que los consumidores no compran a ese precio. No se vacía el mercado.

En esa última situación se producirá un *excedente* de producto no vendido. Este aumento de inventarios producto del *excedente*, provocará que los productores oferentes, busquen eliminarlo o por lo menos evitar que siga creciendo ese *excedente*, para lo cual los productores bajarán el precio.

Al producirse el descenso de precio, aumentará la cantidad demandada y disminuye la cantidad ofertada por parte de los productores. Llegará el momento en que el precio de equilibrio P_0 de Bs. 4 se impone y restituye el equilibrio de mercado a ese precio de Bs.4 y la cantidad volverá a ser Q_0 .

El caso contrario que consiste en que el precio inicial es inferior al precio P_0 de equilibrio de Bs.4; si se supone que ese precio P_1 es de Bs. 3, los productores se desaniman y tratarán de producir menos y como consecuencia, llevar menos productos Q_2 al mercado, pues ese precio no les satisface y algunos pueden estar perdiendo y se retiran del mercado; en cambio los consumidores desearán

comprar más del bien. El resultado será: más demanda y menos oferta, lo que sumado algebraicamente, se constituye en escasez de mercado. La solución se produce a partir del aumento del precio P_1 por unidad de Bs. 3 a Bs. 4, precio P_0 de equilibrio al cual se vacía el mercado. Los consumidores reducirán su demanda y los productores aumentarán la cantidad de su oferta, ambos de manera simultánea y se restituirá el equilibrio en el mercado competitivo al precio de equilibrio P_0 de Bs. 4 y la cantidad de equilibrio Q_0 .

Ambas situaciones de búsqueda de equilibrio en los mercados competitivos que han sido descritas, *excedentes* de productos en el mercado y *escasez* igualmente de productos, son dos escenarios que como se verá *Infra*, se originan cuando el Estado *interviene* en la actividad económica y regula estableciendo *precios mínimos* de compra generalmente para productos de origen agrícola o, *precios máximos* para la venta bienes y servicios a nivel de los consumidores.

Se verá igualmente, el tema de los daños que se causan a la actividad económica, y las soluciones que se sugieren utilizar para armonizar la posibilidad de oferta de bienes y servicios, a precios acordes con la capacidad de compra de los consumidores, pero que también estimulen y animen a los empresarios a producir. Lo anterior, es parte de la solución del complejo manejo del problema que enfrentan la sociedad y el Estado; es decidir cómo racionar los bienes económicos escasos.

Cuando la demanda Q_1 de un bien o de un servicio sea superior a la oferta Q_0 a un determinado precio P_0 de equilibrio de un bien o un servicio, es necesario *racionar*¹²³ de alguna manera, los inventarios que existen en el mercado, puesto que no alcanzarían para satisfacer las aspiraciones de todas y cada una de las personas.

¹²³ Verbo que significa: Distribuir raciones a las tropas. Someter los artículos de primera necesidad en caso de una distribución establecida por la autoridad. Diccionario Aristos de la lengua española (1966). Editorial Manuel Sopena, S.A. Barcelona, España, p. 501.

En economía existe un principio básico que es una de las características de los bienes económicos, esto es, que son escasos y en cambio, las necesidades humanas son *crecientes*; por eso, los economistas dicen que la economía es la ciencia de la escasez. Por ser así, el racionamiento de bienes y servicios escasos que satisfacen necesidades crecientes, es una situación que está siempre presente en todas las sociedades, y que existe en todos los sistemas o modelos económicos, liberales o de economías centralizadas de corte socialista.

Es imposible satisfacer toda la demanda de bienes y servicios a un precio que tienda a cero que para efectos de esta tesis, significa precios menores al de equilibrio P_0 y cuyo límite inferior es 0 (cero)¹²⁴. En un mercado competitivo, los precios están siempre influidos por el sistema o modelo político económico que impere en cada sociedad. Es imposible producir bienes o prestar servicios a ese precio que están dispuestos a pagar los consumidores. Entonces, la pregunta es: ¿cuál es la mejor y más eficiente forma de racionar los bienes y servicios escasos? Las respuestas a esta compleja pregunta son varias y merecen todas, un cuidadoso análisis. En principio, las respuestas o soluciones a la escasez de bienes y servicios con *precios que tiendan a cero*, son varias como se verá a continuación.

El precio es una importante herramienta para racionar los bienes y servicios escasos. Las soluciones al racionamiento va a depender del modelo, sistema o régimen socioeconómico que se aplique en cada sociedad.

II. 5.3 Solución socialista a la escasez de bienes y servicios

¹²⁴ Por un simple razonamiento matemático, cuando el precio tiende a 0 (cero), la cantidad demandada tiende a ∞ (infinito) por tener la curva de demanda, pendiente negativa.

La planificación de la producción en el modo socialista de producción, consiste en que por ser los recursos que se destinan a la producción de bienes y servicios igualmente escasos, es necesario planificar detalladamente *el qué, el cuánto y el para quién producir*.

Una primera solución para el modo socialista de producción, consiste en que una vez definido el plan nacional de cuánto se va a producir o importar, por ejemplo de harina de trigo, esta cantidad se divide (o algo parecido) entre el número de consumidores y el cociente obtenido, es la cuota de ración que corresponde a cada persona consumidora. Se hacen ajustes por edad o condición de salud o tipo de trabajo, *mutatis mutandis*. No existe mercado, no se toma en cuenta los gustos y preferencias individuales y se parte de considerar, que todas las personas son iguales y por tanto sólo tienen derecho a una ración. En *teoría*, ninguna persona aun teniendo el dinero para hacerlo, podrá adquirir una cantidad mayor a la establecida por el plan de distribución del gobierno en su *cartilla de racionamiento*. Obsérvese que el precio al cual se venden estos bienes, es generalmente inferior al precio de equilibrio en un mercado competitivo y, por tanto, habrá siempre una demanda insatisfecha. Esta es una solución autoritaria y extrema, pero funciona.

Una segunda solución socialista consiste en que el propio Estado asuma el papel de vendedor y, ofrezca directamente a los consumidores el producto con *precio que tiende a cero*, por estar por debajo del precio de equilibrio P_0 de un mercado competitivo. En este caso, el *Estado asume las pérdidas al vender a un precio menor* y si se permite que los empresarios privados, compitan con el Estado aplicando este, políticas desleales a los comerciantes formales, que crean empleos, cubren todos sus costos y pagan impuestos.

La anterior solución, limita la cantidad de compra, como forma de *racionar* a las personas que concurren a comprar y se vende hasta agotar las existencias con

consecuencia de que otros consumidores, no puedan adquirir el producto a menos que el Estado asuma sin límites, las pérdidas que se generen. Se busca que el producto aunque racionado, pueda ser adquirido por la mayoría a precio que tienda a cero. Las clases más favorecidas, pueden si lo desean, adquirir estos productos subsidiados, lo cual es un gasto innecesario y que constituye una fuente de desequilibrio presupuestario indeseable. Esta es una de las soluciones que aplica el actual gobierno venezolano, por ejemplo, cuando vende artefactos del hogar a precios que tienden a cero, siempre quedarán consumidores que hacen la fila (la cola en Venezuela) y que no logran comprar, pues la oferta es menor que la demanda, ya que en tales condiciones la función racionadora del precio sobre las existencias, no funciona y se produce frustración, insatisfacción y hasta especulación por la reventa que propicia esta situación. Esta solución también funciona pero a elevado costo y gran molestia al consumidor frustrado.

Una tercera solución, es el establecimiento de precios máximos irracionales de venta al público (regulación de precios), lo cual produce escasez, especulación, irregularidades y, lo peor, desestimula la actividad de producción y distribución, promoviendo una tendencia a desaparecer la actividad económica privada nacional como tal. En este caso, el Estado asume el comercio de tales productos, como se comentó en el párrafo anterior, importando productos a precios internacionales y los detalla a los consumidores, a precios muy por debajo de los costos de importación y distribución. El Estado asume las pérdidas; Venezuela puede hacerlo por la condición de economía rentista de un recurso natural no renovable: el petróleo.

Con ninguna de las tres soluciones anteriores, se enfrentan los verdaderos problemas; *sólo se atacan los síntomas y no las causas*, y se daña la capacidad productiva de un país.

II. 5.4 Solución de economía de mercado

A continuación se analiza detalladamente el basamento dogmático de la solución de economía de mercado. Es la solución que aplican históricamente, los países más desarrollados y exitosos del mundo.

II. 5.4.1 Orden social sostenible y el teorema de la mano invisible de Adam Smith

Hablar de orden social es referirse a la globalidad de instituciones y normas que regulan la posición de los individuos y grupos en la sociedad¹²⁵. La relación entre los individuos y grupos puede orientarse en la *representación* de la existencia de un *orden legítimo*. La posibilidad de que esto ocurra se denomina *validez*¹²⁶. El orden social que asegura la convivencia pacífica, guarda estrecha relación con las normas (reglas, principios y valores) constitucionales, legales, e inclusive con las costumbres.

Se trata en este espacio el teorema de la mano invisible de Adam Smith, por su relevante pertinencia para entender el mercado como institución de la eficiencia, por la acción colectiva de los agentes económicos.

G. Brennan y J. Buchanan (1987)¹²⁷ sobre convivencia pacífica hacen las siguientes reflexiones:

“A su nivel más fundamental, las reglas encuentran su razón en la aspiración jamás alcanzada por las gentes de vivir juntos en paz y armonía sin el recurso continuo a la guerra

¹²⁵ Cfr. HASSEN, SCHNEIDER, WEIGEL, ob, cit, p. 269.

¹²⁶ Cfr.. WEBER, Max. (1997). “Economía y Sociedad”. Edición original 1922. Fondo de Cultura Económica, México, p. 25.

¹²⁷ BRENNAN y BUCHANAN, ob, cit, p. 33.

<<hobbesiana>> de todos contra todos. ¿Cómo puede establecerse un orden social? Toda la ciencia y la filosofía social se hacen esta pregunta directa o indirectamente”.

Es difícil presentar una clara, definitiva y única respuesta a la pregunta anterior. Los autores citados afirman, que no existe esa respuesta¹²⁸.

En el desarrollo de esta investigación se afirma, que las normas constitucionales y legales, aseguran la convivencia pacífica, pero no se puede soslayar que en materia de decisiones económicas, el hombre siempre busca el logro de la maximización de la utilidad de los bienes y servicios que se adquieren. Es una posición de evidente egoísmo. G. Brennan y J. Buchanan¹²⁹ señalan que es fácil caer en la desesperanza, pues cualquier orden social puede descansar sobre bases extremadamente frágiles. Plantean esta inquietante pregunta¹³⁰:

“¿Ha de ser la vida <<sucia, brutal y corta>> en la anarquía o <<brutal y esclava>> bajo el Leviathan?”

A través del tiempo se plantean dos vías de escape a este dilema¹³¹: La primera es la capacidad del hombre para mejorar moralmente y llegar a amarse unos a los otros. Es importante el esfuerzo que se ha hecho en esta opción, pero los resultados son dudosos. La segunda salida al <<dilema social>> no aspira a que el hombre llegue a ser <<mejor>> en ningún sentido moral básico; se acepta la realidad de que las personas son como son y sin ocultar sus defectos morales. Agregan G. Brennan y J. Buchanan¹³²:

“Estas realidades, resumidas algo insatisfactoriamente, desde luego, en la expresión <<naturaleza humana>>, limitan el conjunto de estados de anomia social posibles o alcanzables. Pero, incluso con esas limitaciones, surge la esperanza de un orden social sostenible por medio de un adecuado diseño, constitución o mantenimiento de

¹²⁸ Cfr, *Ibid*, p.p, 33 a 34.

¹²⁹ Cfr, *Ibid*, p, 34.

¹³⁰ *Ibid*, p, 34.

¹³¹ Cfr. *Ibid*, p. 34.

¹³² *Ibid*, p. 34.

reglas que limiten la forma en que cada persona está autorizada a ordenar su conducta hacia los demás”.

Estos autores afirman¹³³ que es familiar para los economistas y filósofos, la idea de que “las reglas pueden ser sustitutos de la moral” al menos desde que Adam Smith, cuyo gran descubrimiento y aporte en el siglo XVIII, fue “el espontáneo del mercado” el cual lo conceptualizan así¹³⁴:

“...el descubrimiento de que bajo un conjunto o estructura apropiada (leyes e instituciones en la terminología de Smith), los individuos, persiguiendo sus propios intereses, pueden promover el de los demás. El resultado es ese gran aparato de coordinación social — refinado y ampliado hasta las fronteras de la división del trabajo— que todavía después de los siglos supera todo lo imaginado, cuando se le valora como una empresa en colaboración”.

Es de destacar que “la cooperación de los agentes en el mercado¹³⁵ no requiere ni que entienda su estructura ni que su comportamiento trascienda los ordinarios principios de moralidad”.

Lo planteado por Adam Smith en el siglo XVIII, resulta transcendental, complejo pero de apariencia sencilla. Se percibe que a pesar de las múltiples citas y referencias a su planteamiento sobre el orden de sistema de mercado y el principio de la “*mano invisible*”, muchos, incluidos conocedores de la economía, no captan con exactitud lo que este filósofo de la ciencia económica expresó.

Lo expresado por Adam Smith lo resumen James Mc Gill Buchanan, conjuntamente con Geoffrey Brennan¹³⁶, así:

“El gran descubrimiento intelectual del siglo XVIII fue el orden espontáneo del mercado, el descubrimiento de que, bajo un

¹³³ *Ibid*, p. 34.

¹³⁴ *Ibid*, p. 34.

¹³⁵ *Cfr. Ibid*, p. 34.

¹³⁶ BRENNAN y BUCHANAN, ob, cit, p. 34.

conjunto o estructura apropiada de reglas (leyes e instituciones en la terminología de Smith), los individuos, persiguiendo sus propios intereses, pueden promover el de los demás”.

Para ellos ese gran aporte de la coordinación social que a pesar de haber transcurrido más de dos siglos, supera todo lo que se pueda pensar, cuando se le valora como una gran empresa en colaboración. La idea de la mano invisible, va más allá de precios y cantidades de bienes y servicios y arroja el concepto de mercado de trabajo, inversión y otros conceptos económicos. La cooperación de los agentes en el mercado, no está sujeta a que ellos entiendan su estructura ni que sus comportamientos individuales trasciendan los originales principios de moralidad¹³⁷”. Este importante descubrimiento influyó y sigue haciéndolo con profundizaciones y observaciones tanto en los modelos clásicos como en la mayoría de los enfoques actuales de la cada vez más compleja realidad económica y política.

Es cierto todo lo expresado en los párrafos precedentes, pero es igualmente cierto, lo que afirman Samuelson y Nordhaus (1996)¹³⁸ sobre los límites a lo dicho por Adam Smith, lo que comporta tomar en consideración que aunque la mano invisible de la competencia perfecta (o pura), genera una asignación eficiente de los recursos, sólo funciona en condiciones muy limitadas; éstas son:

“1. Todos los bienes deben ser producidos por empresas perfectamente competitivas; 2. Todos los bienes deben ser como el pan, cuyo total puede ser dividido claramente en trozos de consumo diferentes para los distintos individuos, de manera que cuanto más consumo yo, menos consume usted; 3.No puede haber externalidades como la contaminación del aire; y 4. Los consumidores y las empresas deben estar plenamente informados de los precios y características de los bienes que demandan y ofrecen”. (Números cardinales agregados por el autor de esta tesis).

¹³⁷ Cfr. *Ibid*, p. 34.

¹³⁸ Cfr. SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p. 286.

Coincide lo anterior con lo visto *ut supra*, porque al haber *fallas* de mercado¹³⁹, conductas dolosas o culposas por parte de los agentes económicos¹⁴⁰, u otras condiciones que no permitan el funcionamiento eficiente de los mercados perfectamente competitivos, se justifica la intervención del Estado¹⁴¹.

II. 5.4.2 Optimo de Pareto

Vilfredo Pareto¹⁴², desarrolló el concepto de *óptimo* que caracteriza a una situación de mercado en la cual se ha logrado como consecuencia de los intercambios, la mejor asignación de recursos posible y, que cualquier intercambio adicional, originaría una asignación de recursos de menor ganancia a la óptima anterior. Con los intercambios se llega al óptimo en el sentido de Pareto que asegura a los agentes económicos participantes, obtener el máximo de ganancia producto de las repetidas operaciones de comercio. Una importante característica de este punto es que para mejorar la utilidad de un agente, debe desmejorar la utilidad de otro. R. Frank (2005)¹⁴³ lo define afirmando que:

“Se dice que una asignación se *prefiere en el sentido de Pareto* o es *superior en el sentido de Pareto* a otra si la prefiere al menos una de las partes y le gusta al menos a la otra”.

El interés de conocer el óptimo en el sentido de Pareto, radica en que las personas (agentes económicos) definen su conducta económica racional buscando maximizar la utilidad de los bienes y servicios que consumen, conducta esta que se origina según Adam Smith, porque los individuos persiguiendo sus propios intereses (maximizar su utilidad), pueden promover el de los demás (el colectivo). Por lo anterior, quienes toman las decisiones gubernamentales de intervenir en la economía y quienes las ejecutan, deben conocer y aprovechar

¹³⁹ Vid. Artículos 113, 117, 127 a 129 de la Constitución de 1999.

¹⁴⁰ Vid. Artículo 114 *ejusdem*.

¹⁴¹ Vid. Artículo 112 *ejusdem*.

¹⁴² Economista italiano de fines del siglo XIX.

¹⁴³ FRANK, ob, cit, p. 554.

positivamente esta realidad. Además, deben conocer que también existe en la llamada Economía del bienestar ya comentada, el concepto de *distribución óptima u óptimo social*, cuyo significado es que esa situación se alcanza, cuando la distribución de los ingresos llega a un punto en que cualquier cambio implicaría una desutilidad para cualquier otra persona. Su instrumentación, está a juicio de valor.

II. 5.4.3 Versión actual del principio o teorema de la mano invisible. Economía del bienestar

Según R. Frank¹⁴⁴, el teorema o principio de la *mano invisible* de Adam Smith, en la versión actual de ese invaluable y útil descubrimiento del funcionamiento de los mercados competitivos, se define según los siguientes conceptos:

“Un equilibrio generado por mercados competitivos, agota todas las ganancias que puedan derivarse del comercio”.

Al teorema de la mano invisible se le denomina también: primer *teorema de la economía del bienestar* y se formula según R. Frank¹⁴⁵ así:

“...el equilibrio generado por mercados competitivos es óptimo en el sentido de Pareto”.

Los precedentes conceptos de carácter teórico corresponden a una economía sencilla, economía de intercambio formada por dos bienes y dos personas, pero que la experiencia revela que en la práctica, las instituciones sociales responsables de redistribuir el ingreso (la renta), se comportan tal como se establece en el sencillo modelo. Se puede predecir, lo que sucede en una

¹⁴⁴ *Ibid*, p. 558.

¹⁴⁵ *Ibid*, p.p. 558 a 559.

economía que se desarrolla en la realidad, por ser una de las ventajas de trabajar con modelos económicos.

Se concluye el punto afirmando que una solución ideal es el *laissez faire* con una mínima intervención del Estado, como afirman Samuelson y Nordhaus (1996)¹⁴⁶, podría ser un buen sistema socioeconómico, si se dieran realmente el resto de las condiciones analizadas; en consecuencia, debe existir una mínima intervención pero nunca menor que la requerida en tanto esté dirigida a controlar *fallas* de mercado.

II. 5.4.4 Precio con función racionadora de los bienes existentes y con función de asignación de recursos en mercados competitivos

Se puede desprender de lo expuesto en los puntos precedentes, que el problema es disponer de bienes suficientes para satisfacer todas las necesidades; es difícil de resolver, pero fácil de definirlo, pues se relaciona como ya se afirmó, con un postulado ampliamente generalizado y básico de la ciencia económica, el cual es: “*las necesidades humanas son siempre crecientes y se satisfacen con bienes y servicios escasos*”.

El problema como se vio *ut supra*, es que si se incrementa la demanda de un bien o servicio por cualquier motivo, y sin que la oferta aumente de inmediato, el precio de ese bien o servicio demandado se elevará; igualmente, si se reduce la oferta sin que la demanda disminuya, el precio del bien o servicio también se elevará¹⁴⁷. En ambas situaciones el problema es igual: hay mayor demanda que oferta, el efecto escasez se hace sentir y la solución, aparte de la ideal de poder aumentar de inmediato la oferta, es *rationar* de alguna manera las porciones existentes de bienes y servicios escasos.

¹⁴⁶ Cfr. SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p. 286.

¹⁴⁷ El precio se eleva y raciona los bienes y servicios disponibles. No es cuestión de especulación. De alguna forma debe racionarse lo existente.

En los sistemas económicos centralizados, socialistas, marcadamente intervencionistas, se recurre como se vio, a racionar mediante la intervención del Estado, pero el resultado es, reducción de la eficiencia económica y aumento de la escasez. En los sistemas liberales capitalistas con responsabilidad social, enfrentan el problema con el sistema de economía de mercado, buscando que los *mercados competitivos funcionen con eficiencia y eficacia* (sin *fallas* de mercado ni *fallas* de gobierno), estimulando la libre competencia que garantice la libre formación de los precios, tal como lo expresa la exposición de motivos de la Constitución venezolana. El Estado sólo debe intervenir cuando aparezca por cualquier razón, alguna *falla* de mercado que no permita la libre formación de los precios¹⁴⁸. De hecho, el sistema socioeconómico venezolano definido por principios que según se vio *ut supra*, establecen límites que lo configuran como mixto y flexible, de libre *competencia*, tal como se dijo al hablar de Constitución económica.

C. E. Fergunson (1974)¹⁴⁹, afirma que en líneas generales, el precio de un bien puede desempeñar varias funciones tal como se señaló; así el precio puede servir como guía y señal para que los productores aumenten o reduzcan la cantidad producida de bienes, que envían al mercado y aumenten o disminuyan su producción. También cumple una función de mucha importancia, la cual es ser instrumento de *racionamiento* de las existencias de bienes que llegan en un período de mercado. Esta función del precio, la principal según afirma Fergunson¹⁵⁰, raciona la oferta existente entre los posibles compradores; agrega este importante concepto:

“Dado que la oferta no se relaciona con el costo de producción cuando aquella es fija, el precio es un fenómeno de la demanda. Cuando se establece un precio de equilibrio en el mercado, raciona

¹⁴⁸ Vid. En la *exposición de motivos* de la Constitución de 1999, al referirse a los *derechos económicos* dice: “...el Estado se obliga a tomar las medidas necesarias para combatir toda práctica que afecte la libre formación de los precios...”

¹⁴⁹ FERGUNSON, C.E. (1974). “Teoría microeconómica”. Edición original en inglés 1966. Tercera edición en español. Fondo de Cultura Económica. México, p. 26.

¹⁵⁰ *Ibid*, p. 206.

la oferta fija de bienes entre quienes desean y pueden pagar un precio unitario, igual o mayor que el de mercado. Si bien esto se aplica al precio de equilibrio de cualquier mercado en cualquier plazo, en el período de mercado resalta especialmente”.

Quienes toman decisiones de regulación de precios máximos de venta al público deben entender y aplicar inteligentemente el anterior concepto, para evitar que una regulación irracional o inoportuna, acelere la demanda, la escasez del producto y posible especulación.

De lo anterior se deduce, que los precios de los bienes y servicios cumplen dos funciones muy importantes en la actividad económica.

La primera función es que racionan las existencias de bienes¹⁵¹; las necesidades económicas son crecientes y los bienes y servicios que las satisfacen son escasos. La escasez como se ha repetido, es característica de la vida y realidad económica. El hombre desea tener *casi todo* y lo compraría si hubiera oferta de los bienes apetecidos a precios que tiendan a cero y, en tanto el ingreso disponible para sus gastos lo permita. Si el precio llega a cero, en una hipotética situación extrema, *compraría* todo lo que apetezca. La demanda tendería a infinito (∞). En las economías liberales el precio de equilibrio, sirve para frenar esta excesiva demanda al racionar las existencias y dárselas a los usuarios que más las valoran¹⁵². Hay otras formas para racionar los bienes y servicios, como lo son las *cartillas de racionamiento* o las *filas o colas* para comprar un paquete de azúcar o un par de pollos. La función de racionamiento que cumple el precio, es una función a corto plazo que se hace sentir en la distribución de la producción que ya existe en el mercado, que ya está disponible en el mercado¹⁵³.

¹⁵¹ FRANK, ob, cit, p. 39.

¹⁵² *Ibid*, p. 39.

¹⁵³ *Ibid*, p. 39.

La segunda función que cumple el precio es transmitir una señal que orienta la asignación de los recursos productivos entre los diferentes sectores de la economía¹⁵⁴. En los casos en que se presenta un exceso de demanda, la señal es que los precios suben, los empresarios pueden cobrar más para cubrir los costos de producción y financiar la ampliación de la capacidad de producción. Los beneficios aumentan y atraen mayor inversión hacia esos sectores, se aumenta la oferta que satisface el aumento de la demanda. La señal en sentido contrario, corresponde a la baja de la demanda, baja de los precios y beneficios que ocasiona que las empresas dirijan sus recursos hacia otros sectores¹⁵⁵. Dice R. Frank¹⁵⁶, que ésta es la fuerza motriz que se encuentra en el principio de la *mano invisible* de Adam Smith. La función de racionamiento actúa como se dijo, a corto plazo y la segunda, la *función de asignación de los recursos*, es una función a largo plazo. La segunda función de asignación de los recursos cumple con tres principios en que se fundamenta el régimen socioeconómico venezolano, estos son: *eficiencia, libre competencia y productividad*, todos previstos en el artículo 299 de la Carta Magna venezolana.

Se analizó en este capítulo, el cómo resuelve la sociedad los problemas económicos de producción y distribución de bienes y servicios escasos para satisfacer necesidades crecientes de las personas, tanto en sistemas liberales con libre mercado, como en economías centralizadas, reguladas y controladas por el Estado. Se trataron conceptos económicos y jurídicos pertinentes para poder analizar y comprender mejor, la intervención del Estado en la economía.

¹⁵⁴ *Ibid*, p. 39.

¹⁵⁵ *Cfr. Ibid*, ob, cit, p. 39.

¹⁵⁶ *Ibid*, p. 39.

CAPITULO III

DECISIONES JURÍDICAS APOYADAS EN LA CIENCIA ECONÓMICA

Es fundamental el papel que juega el Estado en la actividad económica de un país, razón por la cual las decisiones que adopte y que afecten a esta última, deben ser racionales y exhaustivamente evaluadas antes de tomarlas y, controlar sus resultados posteriores, rectificar o eliminar de ser necesario, aquellas que no produzcan los resultados esperados.

III. 1. Decisiones económicas racionales

En este punto se suministran conocimientos básicos y necesarios para que quienes toman decisiones económicas, gobernantes, líderes políticos y sindicales, empresarios y consumidores, adopten decisiones que sean racionales en el área económica. Los conocimientos y herramientas, son útiles en especial al profesional de la ciencia del Derecho para interpretar la Constitución económica, opinar, proponer, apoyar, oponerse o decidir jurídicamente sobre temas económicos con plena conciencia de los resultados por intervención del Estado en la economía; entender cómo se toman decisiones racionales que afecten a la economía, reviste importancia y son indispensables para todas las personas mencionadas.

III. 1.1 Carácter predictivo de la ciencia económica

El análisis de la oferta y la demanda de bienes y servicios es útil por las ideas e informaciones que aporta a los líderes políticos o empresariales y también, para toda una variedad de fines descriptivos¹⁵⁷. La ciencia económica es una ciencia predictiva y de ello se deriva principalmente su utilidad. De una situación

¹⁵⁷ Cfr. *Ibid*, p. 40.

de equilibrio económico *ceteris paribus*, se puede predecir¹⁵⁸ con cierto grado de certeza, el probable comportamiento de precios y cantidades de equilibrio, como resultado de los cambios de las fuerzas del mercado; igualmente, se puede prever lo que posiblemente sucederá, por cualquier causa que afecte o desplace las curvas de oferta y demanda.

La intervención del Estado mediante regulaciones, no permite la libre formación de los precios y determinación de las cantidades de equilibrio, al impedir que el *precio ratione* adecuadamente a corto plazo, las cantidades de bienes y servicios disponibles y se tomen decisiones racionales, que *asignen* a largo plazo y eficientemente, los *recursos productivos*.

La intervención del Estado mediante regulación no racional de la actividad económica, en un mercado competitivo, distorsiona el correcto y necesario racionamiento de bienes y servicios y reduce significativamente la eficiencia del mercado perfectamente competitivo. No se pretende negar con lo explanado, que cuando existan *fallas* de mercado reguladas por la Constitución, el Estado deba intervenir para restaurar la libre formación de los precios, al garantizar la libre competencia. Además, en un mercado perfectamente competitivo, siempre habrá personas con escasos recursos, pobres o impedidas de alguna manera, que por su bajo ingreso, quedan excluidas del mercado de bienes y servicios. En este caso, no sólo el Estado sino todo el régimen socioeconómico, la sociedad en su conjunto, deben hacerse presentes, tal como lo prevé el artículo 299 constitucional, al definir al régimen socioeconómico fundamentado entre otros principios, en justicia social y solidaridad, a fin de resolver satisfactoriamente, todas y cada una de esas situaciones señaladas.

Por lo visto en el párrafo anterior, existe la obligación de buscar la solución entre los extremos del *capitalismo salvaje excluyente e injusto* y el *socialismo*

¹⁵⁸ Las predicciones económicas, por tratarse de una ciencia social —que estudia la conducta humana—, son falibles.

autoritario e ineficiente que daña al aparato productivo y reduce a la pobreza a muchas personas. Poner fin a esta situación, está “Más allá de la oferta y la demanda”. Existe solución inteligente a esto, como lo han hecho los países más desarrollados del mundo¹⁵⁹.

La Constitución venezolana prevé entre otros, como fines esenciales del Estado en su artículo 3:

“... la construcción de una sociedad justa..., la promoción de la prosperidad y el bienestar del pueblo...”.

La solución es dar más “renta” (ingreso) a la población de menores recursos y a corto, mediano y largo plazo, educación con calidad, salud, seguridad y vivienda, pero sobre todo y de inmediato, trabajo bien remunerado, subsidios estratificados e individualizados, subsidios cruzados, bonos de alimentación, becas, pensiones, etc., que persigan beneficiar sólo a quien lo necesite, pero administrados con sistemas y procedimientos que excluyan, aunque no se eliminen en su totalidad, la ineficiencia e irregularidades que se esconden detrás de nobles mecanismos de ayudas sociales. Todos estos programas de ayudas deben tener como última finalidad, la búsqueda de la autonomía económica de las personas. Además, no aplicar controles generalizados a la economía, pues esto favorece a quienes lo necesitan, lo cual es bueno, pero también favorece a quienes no lo necesitan, lo cual es malo y que no lo perciben y por tanto, nunca lo van a agradecer votando por el gobierno de turno; es dinero mal invertido y que afecta al equilibrio fiscal consagrado en el artículo 311 de la Constitución.

¹⁵⁹ Existen diversas soluciones que deben darse, a quienes no pueden acceder a los bienes y servicios que requieren, para satisfacer sus necesidades. Esto es un imperativo de justicia social.

III. 1.2 Determinantes de la oferta y la demanda de bienes y servicios

Los determinantes de la oferta de bienes y servicios están constituidos por muchos factores; es así como la cantidad de un bien que envía una empresa al mercado a determinado precio, dependerá del costo de los insumos y de los factores de producción, estrechamente relacionado con la tecnología disponible y los volúmenes de producción. Además, depende la oferta de bienes y servicios de la competencia, de factores de la naturaleza —invierno, verano, vientos, plagas— o de otros factores estacionales como navidad, carnaval, Semana Santa, vacaciones.

El análisis de la oferta y la demanda, se verifica en el campo de las decisiones, mediante el estudio del *comportamiento y de la conducta humana racional* que es lo que interesa a la ciencia económica. En tal sentido J. Bleger, (1973)¹⁶⁰, afirma:

“Trabajar en psicología con el concepto de conducta es una especie de retorno a “los hechos mismos”, en la medida en que esto es factible en cualquier ciencia; este atenerse a los hechos, tal cual se dan y tal como existen, permite confrontación de observaciones, verificación de teorías y comprensión de aportaciones ubicadas en distintos contextos o encuadres teóricos”.

En el presente tema, se pueden encontrar hechos para comprender de manera unitaria y generalizar y formular leyes económicas referidas a la elección racional del consumidor, que son útiles para el análisis *ex ante* de los efectos de la intervención del Estado. En tal sentido, se tratará cómo se produce la *elección racional* del consumidor¹⁶¹.

¹⁶⁰ BLEGER, José (1973). “Psicología de la conducta”. 9ª edición. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina, p. 29.

¹⁶¹ Acorde con la conducta racional, el artículo 299 constitucional entre los principios en que se fundamenta el régimen socioeconómico, están previstos la eficiencia y productividad, muy asociados ambos con la maximización de la utilidad de las *decisiones racionales*.

Un concepto previo a la elección racional del consumidor, del economista A. Paulsen, (1957)¹⁶² sobre conducta económica, es el siguiente:

“El ‘*homo oeconomicus*’ es un tipo ideal —característico (aunque no con razón indudable) del pensamiento clásico— de un ‘individuo económicamente puro’, cuya conducta resulta como natural consecuencia de una tendencia fríamente calculada a alcanzar fines ‘egoístas’ puros”.

Esta versión del hombre económico está inspirada en las teorías utilitaristas¹⁶³ y sirve de guía para entender mejor los modelos económicos, en materia de toma de decisiones.

III. 1.3 Teoría de la elección racional del consumidor

Se inicia este punto planteando un caso hipotético de teoría de la decisión racional: Un sujeto acaba de recibir su pago de la quincena y sale a comprar en la tienda de perfumes de su centro comercial favorito, un frasco de 50 mililitros de perfume XYZ, ese perfume que tanto desea tener. Su precio es de 800 bolívares. Se le presentan dos situaciones hipotéticas. En la *situación 1*, extravía los 800 bolívares por el camino. En la *situación 2*, compra el perfume, al salir de la tienda tropieza y cae; el frasco de perfume se rompe al chocar contra el piso. Reflexiónese en cómo se sentirá el sujeto en las dos situaciones y qué haría:

- a) ¿Iriríamos a comprar el perfume en la situación 1?
- b) ¿Volveríamos a comprar el perfume en la situación 2?¹⁶⁴

Estas preguntas se formularon a estudiantes universitarios de los Estados Unidos de América; ninguno de estos estudiantes habían asistido a un curso de

¹⁶² PAULSEN, ob, cit, p.128.

¹⁶³ Cfr. *Ibid*, p. 128.

¹⁶⁴ Estas interrogantes se basan en preguntas similares propuestas por Daniel Kahneman y Amos Iversky, expertos en teoría de la decisión. El caso que se presenta en esta tesis, es un adaptación del presentado por Frank, R, ob, cit, p. 57.

economía. El resultado fue que a la pregunta a), el 54% respondió afirmativamente y declaró que comprarían el CD (adaptación del perfume) después de extraviar el dinero. Sin embargo, a la pregunta b), sólo respondió afirmativamente el 32%; el 68% dijo que no lo comprarían después de romperse el CD. Estas preguntas no tienen por supuesto, ninguna respuesta << correcta >>¹⁶⁵.

En ambas situaciones, pérdida de los 800 bolívares o rotura del frasco de perfume, lo único relevante desde el punto de vista económico, es que ahora se tienen 800 bolívares menos para gastar. Una *decisión racional* sería contestar *no* a ambas preguntas o, contestar *si* a ambas preguntas; lo igualmente relevante que altera a la condición *ceteris paribus*, es que reduce el ingreso que de ser bajo, la respuesta racional económica, es *no* en ambas situaciones y, de ser alto, la respuesta racional a ambas situaciones debe ser *si*. En una *decisión racional* no debe incidir el por qué ahora se tienen 800 bolívares menos (extravío del dinero o rotura del frasco de perfume).

Lo que antecede revela lo complejo de pronosticar como ciencia predictiva que es la economía, lo que elegirá un consumidor ante las opciones que se le presenten; por eso, en todo caso, el economista define y maneja un *modelo de decisión racional*, obviamente ausente de decisiones caprichosas alimentadas por factores que no revisten relevancia desde el punto de vista racional económico. Ver lo complejo de predecir elecciones racionales, evoca las decisiones *caprichosas* que toman a veces algunos y que conducen a efectos nocivos a la economía y al bienestar individual y colectivo.

Para lograr mejores elecciones, los economistas desarrollaron la teoría de la *elección racional* que parte del supuesto, de consumidores que entran en el mercado con unas preferencias perfectamente definidas. Considerando que los precios están dados, su tarea consiste en asignar su ingreso destinado al gasto,

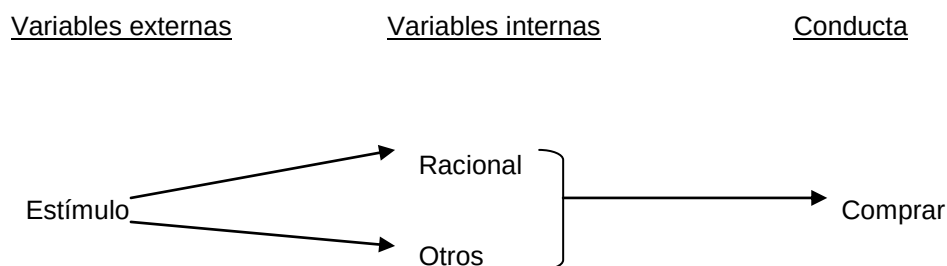
¹⁶⁵ FRANK, R. ob, cit, p.p. 57 a 58.

de la manera que mejor satisfaga sus preferencias. Para utilizar esta teoría hay que cumplir estos dos pasos: 1. Describir las diferentes combinaciones de bienes que puede comprar el consumidor y, 2. Elegir de entre las combinaciones viables, aquellas que el consumidor prefiere a todas las demás. Esto debidamente desarrollado, constituye la forma en que el *consumidor racional* elige.

Detrás de toda decisión económica está el deseo de maximizar la utilidad en el empleo del ingreso en el caso de un consumidor; en el caso del empresario, consiste en maximizar el beneficio con sus decisiones de inversión¹⁶⁶. Una decisión racional es maximizadora de la utilidad del consumidor y beneficio del empresario.

Francesco Nicosia (1966)¹⁶⁷ afirmó que la visión de la conducta del consumidor y el proceso de toma de decisiones, debe iniciarse con el examen de la literatura sobre el *marketing* (mercadeo). El principal propósito de esta visión, que debe ser recordado, es identificar la *estructura del proceso* de toma de decisiones para el acto de comprar¹⁶⁸.

Para la economía sólo tiene pertinencia las decisiones racionales. Por esta razón se toma el modelo de decisión de F. Nicosia¹⁶⁹; que se presenta a continuación:



¹⁶⁶ Cfr. FRANK. ob, cit, p. 58.

¹⁶⁷ NICOSIA, Francesco M, (1966). "Consumer Decision Processes". Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey. U.S.A, p. 27.

¹⁶⁸ Cfr. *Ibid.* (Traducción libre del inglés), p. 27.

¹⁶⁹ *Ibid.* (Traducción libre del inglés), p. 32.

Se destaca en este modelo, que se está en presencia de un fenómeno perceptivo que origina una conducta, en este caso, *comprar o no comprar*.

Este modelo del proceso de toma de decisiones del consumidor, señala la presencia de variables externas que son estímulos que combinados con variables internas ya instaladas en el sujeto que ha de decidir, elabora una conducta de acción (hacer) o de omisión (no hacer), comprar o no comprar.

¿Cuál es el proceso mediante el cual se asimilan y memoriza las variables externas? Se empieza por definir lo que es la percepción. John Cohen (1968)¹⁷⁰ la define así:

“...trataremos brevemente algunos aspectos de la percepción sensorial, esto es, de la manera como nos enteramos de lo que sucede en derredor nuestro gracias a los medios de información que nuestros sentidos nos proporcionan”.

La cita anterior sobre percepción y ésta como motivante de la conducta humana permite comprender el modelo de decisión que se analiza: conductas económicas racionales y cómo influyen las percepciones como variables externas y el pensar como variables internas dentro de este modelo. Cuando la conducta desplegada por un consumidor no define o no está acorde y no se ajusta a la percepción, no es posible determinar, qué produjo la conducta desplegada. Se puede concluir en que no sólo las variables externas percibidas sino también las variables internas (pensamiento), condicionan la conducta, que puede ser racional —pertinente para la economía— o irracional.

Este modelo refleja que mediante el *marketing*, es posible influir en la conducta del consumidor mediante el manejo de las variables externas.

¹⁷⁰ COHEN, John. (1968). “Introducción a la psicología”. Editorial Labor. Barcelona, España. p. 81.

Las medidas de intervención, deben ser vistas (percibidas) por el público como un “producto” que acepta o rechaza según se le presente y según lo beneficie o perjudique. Debe comunicarse acertadamente para que sean aceptadas por consumidores y empresarios.

La aceptación de cualquier modelo para la toma de decisiones racionales en materia de intervención o, en cualquier otra área donde se definan políticas públicas, requiere del concurso de especialistas en las ciencias que concurren en cada caso, entre otros, ingenieros de sistemas, psicólogos, economistas, abogados, comunicadores sociales y expertos en investigación de opinión pública. Así se recomienda en esta tesis se proceda en consideración a que la mayoría de las decisiones, se toman bajo incertidumbre y por ésta y otras razones, para tomar las decisiones más racionales posibles, se requiere buena información y buenos equipos humanos con alta capacitación académica, que permita reducir al mínimo posible, la incertidumbre, la improvisación, imprevisión de acontecimientos y empirismo.

Se sostiene que cuando algo se regula en la economía, es porque antes era libre y como consecuencia, *alguien gana y alguien pierde*. Para el análisis de esta realidad, es útil el uso de la *teoría de los juegos* que permite analizar esta situación madre de grandes conflictos sociales.

De manera simplificada se dice, que en una situación de libre competencia y libre elección de bienes y servicios por parte del consumidor, los participantes, empresarios oferentes y consumidores y usuarios de bienes y servicios, maximizan sus expectativas, maximizan su beneficio (los oferentes) y su utilidad (los demandantes). Al intervenir el Estado mediante regulación, en teoría los consumidores ganan pero los empresarios pierden. En este caso una unidad de decisión (consumidor jugador) gana, la otra (empresario jugador) pierde.

En un juego con reglas claras de dos personas con suma cero, hay igualdad de ganancias y pérdidas¹⁷¹; quien juega acepta el riesgo de perder con la esperanza de ganar, pero cuando el Estado interviene y cambia las reglas del juego, gana el consumidor, pero al perder el oferente, el dueño de un estacionamiento, el arrendador de un inmueble, el expropiado, a quien se le interviene o confisca su finca, industria o comercio, percibe la misma sensación que siente el jugador que pierde porque le hacen trampa; es el árbitro (el Estado) que favorece a un jugador. Es fácil entender con la teoría de los juegos, el conflicto en las negociaciones¹⁷² y en grado superlativo, en las intervenciones irracionales del Estado en la economía.

III. 2. Elementos del proceso de toma de decisiones económicas

Por ser la ciencia económica predictiva, para usarla, es indispensable conocer cómo es el proceso de toma de decisiones de oferentes y demandantes de bienes y servicios, para lo cual, se debe contar con otros conocimientos de los elementos básicos de la oferta y la demanda.

El análisis de la oferta y la demanda pone al alcance de quienes toman decisiones, un eficiente y fundamental instrumento, que puede aplicarse a variados e importantes problemas¹⁷³, entre los cuales están: 1. Comprender y predecir la influencia de cambios en la economía nacional y mundial en los precios y cantidades de mercado; 2. Evaluar *ex ante* los efectos de la intervención del Estado mediante regulación de precios máximos o mínimos, regulación de alquileres, salarios mínimos, trabas administrativas o incentivos a la producción; 3. Determinar *ex ante* los efectos de impuestos, subsidios, aranceles, contingentamiento de importaciones. No se pretende que los abogados se conviertan en analistas económicos pero si, que entiendan lo útil y a veces

¹⁷¹ Lo que uno de los jugadores gana, el otro lo pierde.

¹⁷² DAVIS, Gordon B. y OLSON, Margrethe H. (1997). "Sistema Gerencial". McGraw-Hill. Bogotá, Colombia, p.173.

¹⁷³ PINDYCK y RUBINFELD, ob, cit, p. 21.

indispensable de la ciencia económica, para tomar u opinar acerca de decisiones relacionadas con la actividad económica.

El manejo y conocimiento de los conceptos económicos que se suministraron en el capítulo II de la tesis y los que se ofrecen en el presente capítulo, son de utilidad académica y, además, también lo son para los líderes empresariales, asociaciones de consumidores y usuarios de bienes y servicios, líderes políticos, líderes sindicales, legisladores y gobernantes en general, quienes estarán en condiciones de analizar, proponer medidas, oponerse, actuar o abstenerse de hacerlo en materia de intervenir en el libre funcionamiento de los mercados competitivos, con mejor conocimiento de los posibles efectos positivos o negativos sobre la economía y la sociedad, que producen las posiciones y actuaciones que cada uno asuma o realice.

Acorde con la finalidad de la presente investigación, a continuación se profundiza de manera ajustada a la Constitución de 1999, conceptos económicos, que no son ajenos al abogado formado en universidades venezolanas, donde se incluye como ya se dijo, la materia Economía en sus *pensa*. Igual sucedería con temas jurídicos que se relacionen con filosofía jurídica, sociología, criminología, criminalística, ciencias que facilitan y coadyuvan al mejor entendimiento y ejercicio profesional del derecho.

El análisis se hará en primer término, sin la intervención; en segundo término, se incluirán las diversas formas de intervención —regulación— del Estado a la actividad económica y los efectos —deseados o no deseados— que se producen.

Los estudiantes de Derecho le temen en su gran mayoría, a todo lo que sean *números o gráficos*; la experiencia demuestra en que es cierto ese temor al inicio de la materia economía, pero que desaparece a medida que entienden los

gráficos y se les despierta e incrementa el interés, al descubrir lo útil que son para entender múltiples problemas, entre otros, el porqué todo producto que el Estado regula con un precio mínimo, por debajo del precio de equilibrio¹⁷⁴, de inmediato se produce escasez del mismo, especulación y hasta irregularidades. La experiencia es, que ese producto que escasea se conseguirá al doble, triple o más, del precio regulado, en manos de comerciantes informales (buhoneros). Luego, opera la racionalidad y al propio gobierno no le queda otra solución, que subir el precio regulado o subsidiar. Con frecuencia se hacen fuertes ajustes de precios a productos regulados. Un tortuoso camino que daña a la economía y a la sociedad. Con un simple gráfico económico como el que se presentó en capítulo II punto 5.2, la comprensión de esto es inmediata y el estudiante se interesa por la materia. Percibe que le será de utilidad en su ejercicio profesional.

III. 3. Efectos de la intervención mediante regulación de la economía

Esta tesis sostiene que es regulación: *Cualquier acto de gobierno o acción del Poder Público en que se sustituya al mecanismo de libre formación de los precios mediante la libre competencia, por medidas de intervención de cualquier tipo.*

Cooter y Ulen¹⁷⁵, afirman que las regulaciones aunque restringen el derecho al uso de la propiedad, no constituyen confiscaciones; y como se ha dicho en la presente investigación, tampoco son expropiaciones, ya que los afectados por regulaciones, siguen siendo propietarios. Cuando se expropia o se confisca la propiedad, el Estado se convierte en propietario constituyendo esto, *capitalismo de Estado*. Es en buena parte lo que se ha aplicado en Venezuela en los últimos años, cuando el Estado entra a operar a las empresas y sustituye a los propietarios, administra las empresas aunque se produzcan pérdidas, por lo que

¹⁷⁴ El precio de equilibrio en un mercado competitivo, es aquel al cual todo lo que el empresario oferte en venta, lo puede vender y, todo lo que el consumidor desee comprar, lo puede comprar.

¹⁷⁵ COOTER y ULEN, ob, cit, p. 217.

puede en algunos casos, competir de manera desleal con los empresarios privados.

El Estado contraviene en esos casos hasta cierto punto, los principios de *eficiencia, libre competencia y productividad*, en que se fundamenta entre otros, el régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela según lo establecido en la Constitución.

Cuando existe libre competencia y libre formación de precios, los demandantes consumidores despliegan una conducta racional que maximiza su utilidad y al igual, los oferentes productores con su conducta también maximizan su beneficio.

El siguiente paso consiste en unificar en el gráfico de Mercado competitivo a empresarios y consumidores, para explicar cómo interactúan¹⁷⁶; y, analizar cómo se determinan precio y cantidad únicos, que se originan por el cruce (en el punto de equilibrio) de las curvas de la demanda (D) y de la oferta (S).

El modelo gráfico de Mercado competitivo (punto II 5.2) muestra el precio P_0 y la cantidad Q_0 de equilibrio de demanda y oferta¹⁷⁷.

El objetivo principal pero no el único, de productores y consumidores es conseguir la mayor utilidad y beneficio posibles, desarrollando una conducta económica racional propia de un mercado perfectamente competitivo, conocido en la ciencia económica, como mercado de competencia perfecta (o de competencia pura) y que es aquel, que cumple con las siguientes condiciones: 1. La existencia de un producto estandarizado (producto homogéneo, no diferenciado); 2. La

¹⁷⁶ *Ibid*, p. 47.

¹⁷⁷ En este tema se sigue la obra de FRANK, R, ob, cit, en su capítulo undécimo (La competencia perfecta) por considerar que se adapta a la finalidad de esta tesis doctoral. Este autor presenta un interesante ejemplo, de cómo un legislador debe evaluar un proyecto de ley para reducir la pobreza de los trabajadores en el medio agrícola. p.p 341 y Sgtes.

conducta precio-aceptante de las empresas; 3. La movilidad perfecta a largo plazo de los factores de producción; y, 4. La información perfecta de los consumidores y de las empresas. Además se debe agregar: muchos compradores y vendedores que individualmente no pueden influir en la determinación del precio, y por último la no intervención del Estado.

Las características de ese mercado corresponden a la descripción de un modelo teórico, útil para entender el significado de ese tipo de mercado. No todo modelo económico se da exactamente en la realidad, pero no obstante esto, ayudan muchísimo, en primer lugar, a entender cualquier tipo de mercado y, en segundo lugar, a aplicarlo en la vida real. Los modelos son idealizaciones que permiten estudios teóricos de una parte de la actividad económica; corresponde al profesional, utilizarlos para tomar las mejores decisiones.

III. 4. Concepto de elasticidad precio de la demanda y de la oferta

La *elasticidad* en economía significa, la medida relativa de cómo reacciona la variable cantidad de un bien, ante un cambio de la variable precio, tanto en la demanda como en la oferta de un bien o un servicio en un mercado competitivo. Todo aumento o disminución de precio o cantidad se expresa en porcentajes (%) y la elasticidad es el cociente entre ambas variaciones expresadas en porcentajes, siendo el dividendo el porcentaje (%) de variación de la cantidad y el divisor el porcentaje (%) de variación del precio.

III. 4.1 Elasticidad precio de la demanda

La utilidad del concepto de *elasticidad precio de la demanda* es de mucha importancia para tomar decisiones racionales en materia económica. A continuación se explica el concepto, con ejemplos sencillos:

a) Primera situación

El precio de cada unidad de un bien económico aumenta de 10 a 11 Bs. y la cantidad demandada se reduce de 50 a 40 unidades en un período de tiempo dado. Cálculo de la elasticidad precio de la demanda (E_d)¹⁷⁸.

$\Delta Q_d \% = (50-40) \div 50 \times 100\% = 20\%$ (Variación porcentual de la cantidad demandada).

$\Delta P_d \% = (10-11) \div 10 \times 100\% = 10\%$ (Variación porcentual del precio)

Nota: No se toma en cuenta el signo, si el resultado es negativo (-).

Cálculo E_d

La elasticidad, es el resultado de dividir ambas variaciones expresadas en porcentajes (%).

$$E_d = \Delta Q_d \% \div \Delta P_d \%$$

$E_d = 20\% \div 10\% = 2$ Esta cantidad 2 es mayor que 1, lo que significa que cuando varía el precio en 10% (aumenta), la cantidad demandada varía (se reduce) en 20%. Es decir, la reacción de la cantidad (20%), es el doble del aumento del precio (10%); en este caso se dice que la demanda es elástica, por ser $E_d > 1$ (mayor que 1). La reducción es más que proporcional.

¹⁷⁸ El símbolo “ Δ ” (Delta) significa variación positiva o negativa según el signo que le preceda; “ Q_d ” significa calidad demandada; “ P_d ” significa precio unitario del bien o servicio demandado; > mayor que; < menor que; E_d significa elasticidad precio de la demanda.

b) Segunda situación

El precio de cada unidad de un bien económico disminuye de 10 a 8 y la cantidad demandada aumenta de 120 a 144 unidades en un período de tiempo dado. Cálculo de la elasticidad precio de la demanda (E_d).

$\Delta Q_d \% = (120-144) \div 120 \times 100\% = 20\%$ (Variación porcentual de la cantidad demandada).

$\Delta P_d \% = (10-8) \div 10 \times 100\% = 20\%$ (Variación porcentual del precio).

Nota: Igual al caso anterior, no se toma en cuenta el signo, si el resultado es negativo (-).

Cálculo de E_d

$E_d = \Delta Q_d \% \div \Delta P_d \%$

$E_d = 20\% \div 20\% = 1$ Esta cantidad igual a 1, significa que cuando varían ambas variables, lo hacen en igual porcentaje (20% en este caso), la elasticidad es unitaria ($=1$) y son inversamente proporcionales. El precio disminuyó en 20 % y la cantidad aumentó en 20 %.

c) Tercera situación

El precio de cada unidad de un bien económico aumenta de 10 a 15 Bs. y la cantidad demandada se reduce de 200 a 190 unidades en un período de tiempo dado. Cálculo de la elasticidad precio de la demanda (E_d).

$\Delta Q_d \% = (200-190) \div 200 \times 100\% = 5\%$ (Variación porcentual de la cantidad demandada).

$\Delta P_d \% = (10-15) \div 10 \times 100\% = 50\%$ (Variación porcentual del precio).

Nota: Igual que en todos los casos, no se toma en cuenta el signo, si el resultado es negativo (-).

Cálculo de Ed

$$Ed = \Delta Qd \% \div \Delta Pd \%$$

$Ed = 5\% \div 50\% = 0,10$ Esta cantidad igual a 0,10, es menor que 1, lo que significa que cuando varía el precio (aumento) en 50%, la cantidad demandada varía (se reduce) en sólo 5%. Es decir, la demanda es inelástica por ser $Ed. < 1$ (menor que 1). La reducción es menos que proporcional.

Resumiendo: en la primera situación, la elasticidad precio de un bien $Ed.$ es elástica (mayor que 1); las variaciones de precio, producirán mayores reacciones en la cantidad demandada del bien, más que proporcionales. En la segunda situación, si la elasticidad precio es unitaria (igual a 1); las variaciones de precios, producirán una reacción inversamente proporcional en la cantidad demandada. Por último, en la tercera situación si la elasticidad precio $Ed.$ de un bien es inelástica (menor que 1), las variaciones de precio, producirán reacciones en la cantidad demandada del bien, menos que proporcional. Un ejemplo de bienes inelásticos serían, medicamentos para diabéticos, hipertensos, la sal común de mesa, etc. Ejemplos de bienes muy elásticos son los que tienen sustitutos (sucedáneos) como pan de trigo y pan de maíz (arepa), margarina y mantequilla, otros como perfumes, frutas de temporada, destinos turísticos, ciertas bebidas, etc.

Para quienes toman decisiones en materia de fijación, modificación o control de precios, conocer el concepto de elasticidad, es de invaluable utilidad para sus decisiones, inclusive para asignaciones de inversión y ubicación de los factores de producción y creación o modificaciones de impuestos, tasas y otras contribuciones y subsidios.

III. 4.2 Elasticidad precio de la oferta

En aras de la simplificación se informa, que la elasticidad precio de la oferta (Es), se calcula de igual manera que la elasticidad precio de la demanda y, el análisis *mutatis mutandis* es el mismo, excepto que por ser la curva de oferta S de pendiente positiva, en los aumentos de precios las variaciones de la oferta, lo son también de aumento, en la disminución del precio, serán, igualmente de disminución.

III. 5. Elección pública. Toma de decisiones gubernamentales

En este punto, se aborda un tema de la intervención en la economía, el cual es la toma de decisiones gubernamentales, puesto que sólo si se hacen elecciones públicas acertadas, se obtendrán los resultados deseados.

III. 5.1 Precisiones indispensables sobre la elección pública

Se inicia este tema de *elección pública*, reproduciendo algunas cuestiones que plantean Samuelson y Nordhaus (1996) ¹⁷⁹, quienes afirman, que en el análisis económico, se debe abordar seriamente el examinar el papel del Estado en la vida económica; plantean, las siguientes preguntas:

“¿Cuáles son las *fallas* y los problemas sociales que preocupan a los liberales? ¿Es cierto que el Estado puede mejorar las cosas? ¿Cómo es que el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo está encima del pueblo?”.

La institución del mercado ha demostrado ser un eficiente motor de la actividad económica; es además, eficiente asignador de los factores de producción, garantizando alta producción con elevada productividad de los

¹⁷⁹ SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p. 282.

mismos y maximizador del beneficio empresarial. Maximiza igualmente, la utilidad de los consumidores y optimiza el uso del ingreso por parte de los consumidores. Adicionalmente, según lo dispone la Constitución venezolana, el Estado debe garantizar el buen funcionamiento del mercado y en consecuencia, la libre competencia y la libre formación de los precios, razón por la cual, en el caso venezolano, por estar previsto en los artículos 112, 113, 117, 127 a 129 y 299 de la Constitución, el Estado debe intervenir cuando existan *fallas* (o fallos) de mercado, que impidan la libre formación de los precios de bienes y servicios, que resten eficiencia a los mercados competitivos; es la posición que coincide con el régimen socioeconómico de corte liberal capitalista con responsabilidad social, según lo consagrado y establecido en la Carta Magna.

Si se admite que en ciertas situaciones es dable que el Estado intervenga para restituir la libre competencia y en consecuencia, la libre formación de los precios, es obligante que las decisiones de los órganos del Estado, se produzcan utilizando todas las técnicas y herramientas que coadyuven a optimizar la *elección pública*.

Las decisiones gubernamentales, elección pública o toma de decisiones en el sector público, son tema de relevante interés en la presente tesis, por la indispensable racionalidad de cada decisión que tomen los gobernantes, pues influirá en la marcha y destino de cada país. En el caso actual de Venezuela, se observa la existencia de una fuerte centralización de la toma de decisiones que ha detenido el proceso de descentralización, que con bastante éxito se había adelantado a partir del proceso democrático que se inició en 1958. La existencia de casi un único centro para la toma de decisiones públicas, resta eficiencia y calidad a las decisiones adoptadas y se propicia conflictividad política y social.

En cuanto a calidad de las decisiones del Estado, dicen Samuelson y Nordhaus (1996)¹⁸⁰:

“Los gobiernos pueden tomar decisiones desacertadas o ejecutar insatisfactoriamente buenas decisiones. De hecho, de la misma manera, que hay *fallas* de mercado como el monopolio y la contaminación,¹⁸¹ también hay <<fallos del Estado>>, en los que su intervención provoca despilfarro o redistribuye negativamente la renta”.

A esos fallos del Estado, que no son *fallas* del mercado se le denomina en esta tesis como *quinta falla*, que son *fallas* de eficiencia al tomar el Estado decisiones irracionales o ejecutan mal, decisiones racionales.

El contenido de la cita anterior, según sus propios autores pertenece al terreno de la *teoría de la elección pública*, rama de la economía que se ocupa de estudiar, cómo toman decisiones los líderes políticos; éstos deciden sobre impuestos, subsidios, nivel del gasto público, inversiones, transferencias, nivel de endeudamiento, intervención del Estado como agente económico o de fomento, o como regulador, etc.

Al igual que existe una teoría de la elección del sector privado en materia de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, igual existe para el sector público una teoría de la elección pública.

Se ha visto *ut supra* cómo elige el consumidor; ahora se verá la *elección pública* o toma de decisiones por el Estado o cómo eligen los gobernantes.

Posterior a los estudios de Adam Smith¹⁸², los economistas han dedicado su mayor esfuerzo a comprender el funcionamiento del mercado, pero se ha visto,

¹⁸⁰ *Ibid*, p.288.

¹⁸¹ Actualmente se incluye también como *falla* de mercado dentro de las externalidades.

¹⁸² SAMUELSON y NORDHAU, ob, cit, p. 288.

por una parte, que el mercado competitivo que garantiza la libre competencia y la libre formación de los precios de bienes y servicios, garantiza la eficiencia y eficacia económica, alta productividad, maximiza la utilidad del consumidor y el beneficio del productor, pero por otra parte, no resuelve el doloroso problema de quienes no tienen ingreso suficiente para acceder a los bienes y servicios, que le garanticen una vida digna y provechosa, tal como lo establece de manera inequívoca la Constitución de 1999¹⁸³, tanto en su texto normativo como en su exposición de motivos. Esto constituye un problema de *justicia social* cuya solución compete a toda la sociedad y al Estado, razón que justifica plenamente, su intervención para enfrentar esta *sexta falla que no es falla del mercado sino falla del sistema liberal capitalista*, como se denomina en esta tesis y la cual es: *falla en la justicia social* que se origina en la carencia parcial o total de dinero (ingreso) por parte del alguna persona como se expresó *ut supra*, que le garantice la vida digna y provechosa que consagra la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Ahora bien, no basta con saber que el Estado debe intervenir para resolver esta *sexta falla*, es necesario que la intervención sea producto de decisiones correctas y adecuadas pues como señalan Samuelson y Nordhaus, <<Los gobiernos pueden tomar decisiones desacertadas o ejecutar insatisfactoriamente buenas decisiones>>¹⁸⁴ denominada *ut supra* quinta *falla*.

Esta tesis se ocupa principalmente de la primera parte de la anterior afirmación, la cual es: <<decisiones desacertadas>>¹⁸⁵ situación que se corrige o se mejora, conociendo cómo se produce una *decisión pública*, lo cual se trata en este punto. En cuanto a la segunda parte de la afirmación la cual es: <<ejecutar insatisfactoriamente buenas decisiones>> es una realidad que

¹⁸³ Vid. Artículos 299, 305, y 117 de la Constitución de 1999.

¹⁸⁴ Contenido parcial tomado de cita de SAMUELSON y NORDHAUS, segundo párrafo de su cita anterior.

¹⁸⁵ En Venezuela como en todos los países del mundo se toman decisiones acertadas y desacertadas, pero que generalmente se corrigen; sin embargo en los pasados años la tendencia conductual del Estado, es a mantener vigente decisiones erradas (protervas como las denominamos en esta tesis).

corresponde a *fallas* de dirección, ejecución y control de la actividad administrativa (ejecutiva). Este es, probablemente, el “Talón de Aquiles” de casi todos los gobiernos; aunque no es tema de la tesis, igualmente se trata.

Un reciente y vivo ejemplo, lo constituye la mayoría de programas sociales, que el actual gobierno denomina misiones, los cuales buscan resolver problemas sociales ingentes y toman buenas decisiones, pero las insatisfactorias acciones de dirección, ejecución y sobre todo la ausencia de control, puede producir en algunas ocasiones, lo que Samuelson y Nordhaus afirman: <<...*fallas* del Estado>> en los que su intervención provoca despilfarro o redistribuye negativamente el ingreso (quinta *falla*). No se puede negar la pertinencia de algunos programas (misiones), pero tampoco se puede negar la ejecución insatisfactoria de algunos de ellos.

III. 5.2 Modelo propuesto para toma de decisiones gubernamentales racionales

Tomar decisiones tiene sus reglas; los gobiernos toman decisiones, que son elecciones públicas, que además son decisiones políticas y como sistema de toma de decisiones tienen sus propias reglas. Esta tesis se concentra en las decisiones de intervención del Estado en la economía. No se puede pecar de iluso, pues se dice que estas decisiones tienen un componente político que ocasiona que quienes deciden, generalmente se preguntan a sí mismos o a sus cercanos asesores: esta decisión ¿Cuántos votos nos dará? o ¿Cuántos votos nos restará? El compromiso intelectual y académico de esta tesis es ofrecer el cómo debe el Estado tomar decisiones racionales de intervención en la economía. Para una buena gestión de gobierno, el primer paso es: tomar buenas decisiones.

Luis Pazos (1980) ¹⁸⁶ opinó en igual sentido que en ciertos países los políticos tratan de ganar las elecciones —el favor electoral— o buscan ganar popularidad como consecuencia de promesas por encima de sus posibilidades reales, tienen que emitir más dinero —aumento del circulante— para lograr, a corto plazo, el favor de los electores o la aclamación de gobernantes populistas. A éstos no les importa según se observa, que estas conductas irresponsables, aceleren la inflación por efecto del aumento de la demanda agregada. Para erradicar y manejar esta realidad, lo recomendable es tener conciencia de ello para tratar de actuar con mayor equidad y racionalidad.

La citada opinión de Pazos es de 1980, pero hoy o mañana, se repite y se repetirá, como condicionante de la toma de decisiones públicas; es necesario comentarlo, para que sirva de moderador de las conductas presentes en las decisiones de intervención del Estado.

De acuerdo a la experiencia, obtener y manejar buena y suficiente información es la base para la toma de decisiones racionales, y en el caso venezolano al igual que en cualquier otro país, se evidencia, que toda decisión de intervención económica, produce ganadores y perdedores, lo que induce a afirmar que, la decisión deseable, es aquella que beneficia al mayor número de personas y maximiza la utilidad y beneficio total y, minimiza las pérdidas, tanto en número de personas afectadas, como también la pérdida económica total. Planteado lo precedente, es dable diseñar un sistema para la toma de decisiones racionales. Lo que sigue a continuación, se dirige a proponer algunas bases metodológicas para la toma de decisiones de intervención del Estado.

Uno de los modelos más conocidos es el propuesto por Herbert A., Simon analizado por los autores Davis y Olson¹⁸⁷. Es un modelo de sistema de

¹⁸⁶ Cfr. PAZOS, Luis. (1980). "El gobierno y la inflación". Primera edición, segunda reimpresión. Editorial Diana. México, p.p. 53 a 54.

¹⁸⁷ DAVIS y OLSON, ob, cit, p.173.

información que hace uso de computadores para apoyar el proceso de manejo de la información y la toma de decisión.

A continuación se hacen recomendaciones sobre el modelo de Herbert A., Simon adaptado a la realidad venezolana. Adicionalmente, se presentan y analizan ciertos conceptos útiles, para la toma de decisiones públicas racionales, en materia de ejercicio de la facultad del Estado para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía.

El modelo creado por Herbert A., Simon corresponde al descrito por Davis y Olson¹⁸⁸. Como en la actualidad es frecuente y además útil, el uso de computadores para apoyar el proceso de toma de decisiones, una vez explicado la manera cómo se decide, los especialistas en sistemas, pueden diseñar el manejo de la información que se requiere, para contar con un buen modelo para la toma de decisiones racionales.

El modelo de Herbert A., Simon¹⁸⁹, se usa en este caso, como base para la descripción del proceso de toma de decisiones; consta de tres fases principales:

Fases a seguir:

A. Investigación (inteligencia)

Consiste en la exploración del ambiente. En el caso de las intervenciones del Estado en la economía, se debe obtener información pertinente, veraz y suficiente sobre la necesidad de la medida, para conocer quiénes y cuántos se benefician con ella, estimación económica del beneficio esperado, quiénes y cuántos se perjudican con la medida, evaluación económica del perjuicio

¹⁸⁸ *Ibid*, p. 173.

¹⁸⁹ *Cfr. Ibid*, p. 173.

esperado. Además, se debe estimar el costo para el Fisco si fuera el caso. Se debe investigar otras opciones de solución, diferentes con sus evaluaciones económicas de beneficios y perjuicios, públicos y sociales y por último, otras soluciones concertadas con la iniciativa privada que excluyan la intervención.

De seguida, toda la información obtenida, se procesa de manera manual o con un sistema automatizado *ad hoc*; se trata de identificar cualquier indicio que permita identificar problemas (amenazas) u oportunidades (ventajas) presentes en el entorno, así como en lo interno de la Administración, identificar sus fortalezas en su correcto significado, que excluye debilidades, sobre todo, ante la opinión pública. Se enfatiza que lo primero es identificar y entender el problema que se quiere resolver; en segundo lugar, generar soluciones; y en tercer lugar, de ser posible, probar estas soluciones antes de implantarlas.

B. Selección (elección pública)

Seleccionar una alternativa o curso de acción viable y se implanta: *Infra* se ofrecen diferentes criterios para la toma de decisiones racionales.

C. Evaluación, control y ajustes

En este paso, se va más allá de la decisión pública; se adentra en el necesario control.

Con iguales técnicas propuestas en el paso “A”, se mantendrá un programa continuo de investigación (inteligencia) para evaluar los resultados positivos y negativos de la alternativa implantada. Según la evaluación de la información levantada, se mantendrá, se modificará o se revocará la misma¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Las fases A, B y C, que se proponen como modelo de toma de decisiones en materia de intervención del Estado en la economía, se basan *mutatis mutandis* en el modelo de Simon.

Es recomendable por razones de segregación de funciones y conflictos de intereses, que se adelanten estos pasos de la fases de control, evaluación y ajustes, por los mismos ejecutores, pero también por organismos autónomos de control de la gestión pública.

III. 5.3 Elecciones gubernamentales

Todos los gobiernos que detentan o ejercen el poder en principio, tienen interés en hacer su mandato digno de encomio y con méritos suficientes para optar a la reelección. El anterior aserto es cierto; de hecho, quienes detentan o ejercen el poder, tienen algo excelente en común: el deseo y voluntad de tomar buenas decisiones y ejecutarlas mejor, pero los primeros mencionados, por encima del noble deseo está la no tan noble aspiración de beneficiarse y permanecer indefinidamente en el poder; en cambio los que ejercen el poder — los menos numerosos—, además del noble deseo, toman buenas decisiones y las ejecutan mejor; tienen vocación de servicio público.

Samuelson y Nordhaus¹⁹¹, metafóricamente dicen: que en el sector privado, los individuos expresan sus opiniones económicas mediante <<votos monetarios>> por los bienes que desean. En el campo político, emiten votos reales para elegir a sus representantes (legisladores) y mandatarios ejecutivos (En Venezuela presidente, gobernadores y alcaldes).

Ambos votos deciden, los primeros en el mercado, el rumbo de la economía y, los segundos, en el campo político, quienes serán los legisladores y gobernantes.

¹⁹¹ SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p. 289.

A continuación y siguiendo a los autores citados, se verá cómo funcionan y qué influencias están presentes en ambos sectores de donde emergen decisiones económicas y políticas.

III. 5.3.1 Juego político y sus reglas

Según Samuelson y Nordhaus¹⁹², el juego de la política, como el mercado tiene sus reglas y sus jugadores.

“El proceso por el que se toman decisiones políticas se rige por un conjunto de *reglas*: la constitución básica y el sistema de votación. La regla del juego más importante para los fines de esta investigación, es que las decisiones corresponden a los representantes elegidos”.

Para estos autores, jugadores son en primer lugar, los consumidores (votantes), quienes dan su voto aspirando que sus deseos sean satisfechos por una democracia. Los otros jugadores son los representantes (legisladores) elegidos, o sea los políticos y se agregan en esta tesis, los que encabezan al Poder Ejecutivo (Presidente), al Poder Estatal (gobernadores) y Poder Municipal (alcaldes); todos los electos, según los autores mencionados, desempeñan una función parecida a la que ejercen las empresas en una economía de mercado¹⁹³, son equivalentes a los empresarios que interpretan la demanda de bienes colectivos, por parte de los electores (consumidores de esos bienes) y deben satisfacer esa demanda¹⁹⁴.

Con las respuestas a la pregunta de los autores citados: ¿Qué motiva a los políticos?, se puede entender tanto a las decisiones racionales como a las irracionales. La principal motivación según Samuelson y Nordhaus¹⁹⁵, es el

¹⁹² Cfr. *Ibid*, p. 289.

¹⁹³ Cfr. *Ibid*, p. 289.

¹⁹⁴ Cfr., *Ibid*, p. 289.

¹⁹⁵ Cfr. *Ibid*. p.289.

pragmatismo y la ideología que sumados es simplemente: *la supervivencia electoral* y de sus creencias (ideologías) sobre el modo de gobernar al país.

La presente tesis coincide plenamente con esta postura en cuanto a las motivaciones de los políticos para tomar decisiones; es el retrato de la Venezuela pasada y actual. Según estos autores¹⁹⁶, *la teoría de la elección pública* reduce a esta maraña de complejas motivaciones, a un simple supuesto¹⁹⁷:

“...se supone que los políticos se comportan con vistas a maximizar sus posibilidades de ser elegidos”.

La cita anterior refleja una incuestionable realidad. Esta conducta maximizadora de votos, en nada se diferencia de las conductas maximizadoras del beneficio de los empresarios y de la utilidad de los consumidores en un mercado liberal capitalista y que explica cómo se producen acuerdos entre todos los grupos, inclusive con barreras ideológicas presuntamente invencibles.

Se considera pertinente el cierre de este punto con la cita del profesor, doctor E. Tejera París (1999)¹⁹⁸:

“El oficio del buen político no es complacer, ni gobernar al compás de encuestas. Nuestro reblandecimiento político ha producido aturdimiento, por un lado; y por el otro, ha desaprovechado las buenas coyunturas, ha desacelerado el progreso y constituido un país a su imagen y semejanza: mediocre. Por eso, quizá, es que cada vez se enseña menos nuestra Historia, porque ésta fue excepcional y ya no lo es”.

Por la fecha en que el profesor del doctorado en Derecho de la Universidad Central de Venezuela, se evidencia que corresponde a políticos y gobernantes

¹⁹⁶ *Ibid*, p. 289.

¹⁹⁷ *Cfr. Ibid*, p. 289.

¹⁹⁸ TEJERA PARÍS, Enrique. (1999). “La Constitución somos nosotros mismos.” Clase Magistral impartida con ocasión de la apertura en marzo de 1999 de los Cursos de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas; U.C.V. Caracas, Venezuela, p. 31.

anteriores a los que hoy gobiernan, pero también esta idea, pudiera ser expresada en el día de hoy con igual vigencia y validez.

III. 5.3.2 Grupos de presión

En todos los países y Venezuela no es la excepción, están presentes grupos humanos que comparten intereses y que de diversas maneras, influyen en las decisiones —elecciones— gubernamentales. La condición constituyente de Venezuela como Estado democrático, obliga a aceptar esta realidad, a tolerarla, a dialogar y a negociar democráticamente, como siempre se ha hecho. Estos grupos de presión están constituidos por empresarios como lo es la Federación de Cámaras de Comercio y Producción (Fedecamaras), por trabajadores y sus sindicatos como lo es la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), agricultores, industriales, comerciantes, gremios profesionales, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, Iglesia Católica y de otras religiones, academias, universidades, cúpulas militares y partidos políticos afectos o en oposición al gobierno de turno, organismos multilaterales, etc. Estos grupos de presión que comparten intereses comunes, influyen en las decisiones del Poder Público, independientemente que representen a pocas o muchas personas; es cuestión de prestigio y poder. Samuelson y Nordhaus¹⁹⁹ informan en este tema que:

“...los grupos de intereses <<capturan>> a los organismos reguladores o a los órganos legislativos, estamos ante un caso de *gobierno no representativo*”.

Por lo anterior se debe asumir, que además de lo complejo de la elección pública, se le adicionan las interferencias y posturas de los grupos de presión señalados.

¹⁹⁹ SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p. 289.

III. 5.3.3 Mecanismos y consideraciones para la toma de decisiones públicas

Se debe empezar por preguntar si realmente existen tales mecanismos y, si existen, preguntar igualmente, si los gobiernos los utilizan.

Venezuela constitucionalmente tiene claramente establecido los sistemas de votación, tanto de elección de Presidente, gobernadores y alcaldes, como de legisladores nacionales, estatales y municipales, y de las facultades para la toma de decisiones de éstos, dentro de sus respectivas competencias que les atribuye la Constitución. Esta tesis centra su atención en los procesos mediante los cuales se toman las decisiones, en especial, en los sistemas de votación, en los países democráticos, mediante los cuales se transforman preferencias individuales, en decisiones colectivas²⁰⁰. En Venezuela cuando millones de votantes expresan sus diversas opiniones, por agregación, se transforma en una decisión colectiva que a diferencia de las decisiones privadas, contiene una indivisibilidad esencial con un único resultado en cada cuestión²⁰¹.

Si se piensa en una sociedad hipotética en la que existen dos grupos de personas, dos polos: el “A” y el “B”. Pueden ser ricos y pobres, socialistas y demócratas liberales, rurales y urbanos, magallaneros y caraquistas. Supóngase igualmente que son grupos unificados, que tienen intereses y gustos homogéneos.

Analícese la siguiente situación de una sociedad que emprende acciones colectivas sensatas. Si esta sociedad es la venezolana, podría construir nuevas carreteras y autopistas, desarrollar la ganadería, aumentar la generación de energía eléctrica y tantas grandes cosas más. Si el Estado apoya con decisión a la educación, se podría formar trabajadores altamente especializados y además,

²⁰⁰ *Ibid*, p.p. 289 a 290.

²⁰¹ *Ibid*, p. 290.

eficientes que contribuyan al desarrollo y bienestar del país. El Banco Central de Venezuela podría ejercer eficientemente las competencias monetarias del Poder Nacional y cumplir con su objetivo fundamental de lograr la estabilidad de precios y estabilizar el valor interno y externo del bolívar, y un sistema financiero estable y eficiente que garantice la canalización de los ahorros de la sociedad, hacia la inversión que permita, el desarrollo armónico de la economía con la presencia de la actividad privada. Además, se podría controlar la delincuencia y controlar las agresiones al medio ambiente. Si todo sucede así, sube el ingreso de todos los grupos sociales de Venezuela, independientemente de a cuál grupo pertenezcan.

Hay quienes afirman que <<la mano visible>> de las medidas que toma el Estado, siempre llevan a la economía a asignar de una manera eficiente y equitativa los bienes públicos y el ingreso. Esta tesis mantiene una posición diferente por las razones que se explican a continuación. Los gobiernos no siempre hacen las cosas bien; ya se dijo que toman malas decisiones y las ejecutan bien o mal, el resultado es casi siempre negativo. Es también el caso del control de cambio y los controles de precios mal administrados. Los gobiernos toman también buenas decisiones como son por ejemplo, algunos programas sociales —llamados misiones—, pero si la ejecución es mala, los resultados son igualmente malos. Por último, una buena decisión bien ejecutada, es lo ideal por elevar el ingreso de los beneficiados.

Desde un punto de vista de eficiencia de la elección pública, teóricamente se originan tres situaciones²⁰²:

Primera situación (*resultados perjudiciales para todos*)

Se presenta cuando el Poder Público toma medidas que empeoran el bienestar de todas las personas. Es una situación poco frecuente, pero que en la

²⁰² Se sigue a SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, en las siguientes tres situaciones. p. 291.

Venezuela actual, se produce con relativa frecuencia. Un ejemplo lo podemos ver cuando el Presidente de Venezuela, ordenó la expropiación²⁰³ del Edificio La Francia, tradicional conglomerado de pequeños empresarios joyeros y lugar muy concurrido de compradores de joyas, principalmente de oro a precios muy accesibles. Hoy el edificio está abandonado y las víctimas son: 1. los joyeros y artesanos, 2. sus trabajadores y 3. los consumidores que de manera entusiasta asistían a esas pequeñas joyerías a comprar sus modestas joyas. Todos perdieron y nadie ganó; disminuye el ingreso de todos e incluso, los impuestos que el Fisco deja de percibir y erosiona la popularidad del gobierno. Otro ejemplo, son las donaciones a países extranjeros de efectivo, bienes y servicios sin contraprestación conocida. Esto se percibe como algo que hace bien a extraños, sin ningún beneficio para Venezuela.

Segunda situación (*resultados redistributivos*)

En este caso la sociedad grava a un grupo para beneficiar a otros. Ya se dijo, que en toda intervención, “alguien gana pero alguien pierde”; es lo más frecuente. El extremo es lo peor, pues todos pierden. Es frecuente el uso de los subsidios cruzados donde un grupo de personas con mayores ingresos paga precios más elevados, para que otros grupos de personas con bajos ingresos paguen menos o simplemente no paguen. Ejemplo: servicio de energía eléctrica, recolección de basura o servicio telefónico. Unos disminuyen su ingreso y a otros les aumenta. Es generalmente, una buena solución.

Tercera situación (*mejoras en el sentido de Pareto*)

Se trata de acciones colectivas que mejoran la situación de todas las personas en el sentido de Pareto. Mejora el bienestar de todas las personas sin

²⁰³ El mencionado edificio era propiedad del Estado, lo que dejó en lamentable evidencia, el desconocimiento e improvisación por ausencia de planificación.

empeorar el de ninguna; ejemplos en el sentido de Pareto sería, el apoyo del Estado a un nuevo avance científico como la comunicación por satélite, Internet, aplicación de medidas sanitarias, evitar la poliomielitis y la viruela, el cáncer, los infartos cardíacos o mejorar la seguridad ciudadana, etc.

Todos los grupos divididos por polos opuestos, se utilizan para segmentar las decisiones para que un polo gane y el otro pierda. Esto hay que evitarlo a toda costa.

Se concluye de los puntos anteriores, la importancia y necesidad de que los gobiernos tomen decisiones en materia de intervención, con técnicas de evaluación de las consecuencias y, sobre todo tener plena conciencia de lo que afecta cada decisión, a todos los integrantes de la sociedad. Igualmente, a toda decisión de intervención, debe hacerse como se afirmó, seguimiento y control de su aplicación, para mantenerla, modificarla o suspenderla. Así se recomienda en esta tesis.

III. 5.4 Utilidad del análisis económico para la toma de decisiones de intervención en la economía

La utilidad del análisis económico no es sólo garantizar que se tomen las mejores decisiones; la utilidad es además, que quien decide, podrá tener *ex ante* una mejor idea de lo que puede acontecer. La decisión que se toma posterior a un buen análisis técnico, es más científica y en consecuencia, debería ser más racional. En decisiones relacionadas con la Constitución económica, las interpretaciones o decisiones estarán más apegadas a la ciencia jurídica e igualmente más racionales; por tanto, se pueden esperar mayores beneficios a la mayoría y menores efectos no deseados, inclusive conocer estos últimos con anticipación y manejarlos apropiadamente.

Las herramientas y los conceptos que se ofrecieron en este capítulo, pueden ser aprehendidos por personas no economistas. También es viable que el análisis previo a la decisión lo efectúen especialistas y, quien decide los utilice según su buen criterio.

Se cierra este capítulo con la siguiente reflexión de J. M. Buchanan (1987)²⁰⁴ sobre elección pública y la teoría de los fallos del sector público:

“He dicho a menudo que la elección pública ofrece una ‘teoría de los fallos del sector público’ que es totalmente comparable a la ‘teoría de los fallos del mercado’ que surgió de la Economía del bienestar de los años treinta y cuarenta. En aquel primer esfuerzo se demostró que el sistema de mercados privados fallaba en ciertos aspectos al ser contrastado con los criterios ideales de eficiencia en la asignación de los recursos y en la distribución de la renta. En el esfuerzo posterior, en la elección pública, se demuestra que el sector público o la organización política falla en ciertos aspectos cuando se la contrasta con la satisfacción de criterios ideales de eficiencia y equidad”.

²⁰⁴ BUCHANAN, James M. (1987). “Política sin romanticismo”. CEDICE. Caracas, Venezuela, p. 6.

CAPITULO IV

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INTERVENCIÓN EN LA ECONOMÍA

En este capítulo se abordan las diversas formas de intervención según el sistema económico existente y, las consecuencias positivas o negativas que se originan en cada caso concreto.

IV. 1. Conceptos preliminares

El análisis económico del Derecho es como se ha visto, una herramienta fundamental, para que el gobernante aplique o no, regulaciones a la economía. Para esto es indispensable poder discernir, si una determinada medida de intervención por regulación de la economía, se justifica o no y poder saber anticipadamente, cuáles podrían ser a corto, mediano y largo plazo sus efectos, tanto positivos (deseados) como negativos (no deseados).

El proceso de intervención del Estado mediante fomento, como agente, control y regulación de la actividad económica, tiene usualmente un profundo contenido social, es una solución sintagmática²⁰⁵ entre el sistema liberal del *laissez faire* propio del liberalismo económico y el socialismo propio de las economías colectivistas, centralistas, intervencionistas.

Hoy en día no existen países con economías absolutamente liberales, y menos o muy pocas, con economías totalmente centralizadas, dirigidas, colectivistas; la mayoría, para no decir la casi totalidad de las economías del mundo son liberales, pero con plena conciencia de que sólo por el hecho de alcanzar la óptima eficiencia económica, no se le garantiza como se ha visto, al que por tener bajo ingreso, pueda acceder a los bienes y servicios que le permitan

²⁰⁵ El término sintagmático se utiliza en esta tesis, como: intento de resolver algunas de las diferencias insalvables entre dos paradigmas, en este caso, el paradigma liberal capitalista y el paradigma de economía centralizada y dirigida, propia de los estados socialistas.

una vida digna y provechosa; por eso, con medidas de justicia social y solidaridad se buscan soluciones efectivas para estas personas.

Por otra parte, el mercado perfectamente competitivo tal como los economistas lo definen desde el punto de vista teórico, capaces de maximizar la utilidad del consumidor y el beneficio del empresario, tampoco existe, por lo que las *fallas de mercado* que se analizan en el presente capítulo, cuando se presentan, justifica la existencia de la facultad del Estado para *planificar, racionalizar y regular* la economía, tal como lo dispone el ya mencionado artículo 112 de la Constitución.

La legitimidad del sistema o modelo económico de un país, depende de que su conformidad estructural y práctica, se fundamente²⁰⁶ en el régimen socioeconómico consagrado constitucionalmente. En el caso venezolano, éste está consagrado²⁰⁷ y definido por *principios, fines, coactividad* —Estado-iniciativa privada— y *planificación estratégica*.

Lo que afirma J. O. Gómez López (2001)²⁰⁸ para el sistema penal, *mutatis mutandis*, es aplicable al sistema o modelo económico:

“...si la Carta fundamental trata y establece los valores o principios fundamentales de todo el sistema jurídico nacional, y esa axiología se constituye en principios, objetivos y fines, derroteros de la actividad estatal, resulta claro que la legitimidad del sistema punitivo...sólo existe cuando el sistema penal en sus diversos momentos (legislativo, judicial, procesal, penitenciario) opere de conformidad con el marco de la normatividad superior establecida en los convenios internacionales y en la Carta... Es el respeto a la axiología constitucional, la que permite afirmar en lo general (ley) y en lo particular (proceso penal) que estamos frente y ante una verdadera justicia, humana, equitativa, democrática, de derecho”.

²⁰⁶ Cfr, GOMEZ LOPEZ, ob, cit, p. 540.

²⁰⁷ Vid. Artículo 299 de la Constitución de 1999.

²⁰⁸ GOMEZ LOPEZ, ob, cit, p. 540.

Existen en Venezuela derechos económicos garantizados constitucionalmente a todas las personas; igualmente la Constitución consagra un régimen socioeconómico, la función del Estado en la economía, un régimen fiscal y monetario que comprende al régimen presupuestario, sistema tributario, sistema monetario nacional y la coordinación macroeconómica.

Por otra parte y tema de la presente tesis, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela consagra la facultad del Estado para planificar, racionalizar y regular la economía. En tal sentido esta facultad no es ilimitada, no es discrecional; es una facultad reglada y limitada para todos los órganos del Poder Público distribuido en Poder Municipal, Poder Estatal y Poder Nacional. Estas tres ramas del Poder Público, pueden y deben intervenir en la economía, pero sujetos a la Constitución, tratados, pactos y convenios internacionales en materia de derechos humanos. Sólo con este obligatorio y absoluto acatamiento se puede hablar de legitimidad del modelo o sistema económico y de la intervención del Estado en la economía.

La intervención del Poder Nacional en la economía, por órgano de alguna de sus tres ramas tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), está sujeta a límites claramente definidos constitucionalmente como se verá con mucho detalle *infra*; en tal sentido, el Poder Legislativo sólo puede legislar con total y absoluta sujeción a la supremacía de la Constitución²⁰⁹ y de los tratados, pactos y convenciones²¹⁰ relativos a derechos humanos suscritos y ratificados por Venezuela. En igual sentido, al Poder Legislativo le corresponde ejercer funciones de control²¹¹ sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional.

²⁰⁹ Vid. Artículo 7 de la Constitución de 1999.

²¹⁰ Vid. Artículo 23 *ejusdem*.

²¹¹ Vid. Artículo 187, cardinal 3 *ejusdem*.

La mayoría de las intervenciones del Estado en la economía, se hacen por actos de gobierno ejecutables por la Administración Pública²¹², de la cual se destaca, que además de estar al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios constitucionalmente consagrados y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, lo cual limita la discrecionalidad en el ejercicio de la función.

El Presidente de la República es el principal ejecutor de la intervención en la economía, razón por la cual está obligado²¹³ a procurar la garantía de los derechos y libertades de los venezolanos y, es responsable de sus actos y del cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo.

El Poder Judicial juega un papel poco protagónico en la intervención, pero le corresponde la potestad de administrar justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, ya que mediante los órganos del Poder Judicial se conoce de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos legales y, ejecutar o hacer ejecutar sus sentencias.

La correcta administración de justicia, es un límite a la intervención del Estado, pues puede anular actos legislativos o igualmente corregir, cuando la Administración se equivoca o abusa de su facultad de intervención y contribuye a preservar la legitimidad del sistema o modelo económico. Debe procurar y asegurar que la intervención se haga por *vías de derecho y no por vías de hecho*.

El régimen socioeconómico que establece la Carta Magna acoge los mismos principios que sustentan a los sistemas económicos de las democracias de los países más avanzados del mundo; además, como objetivos de Estado, son los mejores instrumentos de navegación, para la óptima conducción económica

²¹² Vid. Artículo 141 *ejusdem*.

²¹³ Vid. Artículo 232 *ejusdem*.

del país. Estos principios son: justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad.

Se destaca como se vio *ut supra* que se prevé, que el Estado conjuntamente con la *iniciativa privada*, promueva el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país. Esta clara definición y reconocimiento constitucional de la *iniciativa privada*, además de definir, de hecho prohíbe o imposibilita cualquier intento de abolición de la propiedad privada de los medios de producción característica de los sistemas con modo socialista de producción.

La Constitución contiene claros mandatos de reconocer los mismos conceptos socioeconómicos, generalmente admitidos por las democracias, gobiernos y países más desarrollados del mundo.

Del texto constitucional se deduce, que en una primera situación cuando los mercados competitivos funcionan adecuadamente, sólo queda por resolver la angustiante situación originada como se comentó, que sufren aquellas personas que perciben un ingreso insuficiente o ninguno para adquirir los bienes y servicios requeridos para lograr una vida digna y provechosa; una segunda situación se origina al dejar de funcionar eficientemente los mercados competitivos, cuando existen las *fallas de mercado*²¹⁴, analizadas en esta tesis, puesto que, si ellas aparecen, puede justificarse la necesaria intervención del Estado, pero sólo para restituir la *libre formación de los precios*, tal como de manera implícita, está

²¹⁴ Las *fallas* de mercado competitivo que hacen que éste no funcione adecuadamente, son: 1. Monopolios en todas sus variantes; 2. Bienes públicos; 3. Externalidades; y, 4. Asimetrías severas de la información.

establecido en el artículo 112 *ejusdem* y explícitamente en la correspondiente exposición de motivos.

La facultad del Estado para dictar medidas *para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país*, está ligada a las demás disposiciones constitucionales establecidas en los artículos 87 al 97, 113 al 118, 127 al 129, 136, 137, 156, 164, 178, 299, 301 al 310, 316, 318, 320 y algunos otros, que de ser conveniente a la finalidad de esta tesis, serán considerados. Esos artículos además de otorgar facultad al Estado, también constituyen límites a la actuación interventora del Estado en la actividad económica, tema de esta tesis que también se trata detalladamente, en el capítulo VI que se refiere a los límites constitucionales a la facultad del Estado para intervenir en la economía.

Según se afirmó *ut supra*, es *regulación*: “Cualquier acto de gobierno o acción del Poder Público que sustituya al mecanismo de libre formación de los precios mediante la libre competencia, propio de los mercados competitivos”. Estas regulaciones, aunque restringen el derecho al uso de la propiedad, no constituyen confiscaciones²¹⁵ y, que tampoco puede tratarse de expropiaciones pues los afectados por regulaciones, siguen siendo como se dijo, propietarios, condición que pierden, cuando se confisca o expropia una propiedad.

Conceptualmente, las regulaciones gubernamentales son luchas políticas donde hay beneficiados y víctimas²¹⁶, la *pelea* es entre ellos y generalmente, el resultado de esa pelea no depende de ningún estudio económico de costo-beneficio, sino en muchas oportunidades, de conveniencias personales, políticas, cálculos electorales, *pase de facturas* y, en muy pocos casos, como producto de un estudio serio.

²¹⁵ COOTER y ULEN., ob, cit., p. 217.

²¹⁶ *Ibid*, p. 217.

La experiencia del autor de esta tesis en regulaciones de precios de productos de consumo masivo, tales como harina de maíz precocida, café, aceite, margarina, leguminosas, leche y sus derivados, azúcar, hortalizas, pollo, carne, productos de limpieza etc., frecuentemente produjeron mayores daños que beneficios; daños al aparato productivo nacional, a transportistas, comerciantes, importadores y exportadores. Por eso Cooter y Ulen afirman, que en las regulaciones hay siempre una *pelea* entre beneficiarios y víctimas y, que se resuelve por una decisión política, empírica por lo general, que ha estado y está presente en la realidad económica venezolana.

A mediados de los años 60 del siglo pasado, se hizo uso racional de algunas regulaciones y controles para sustentar la política de sustitución de importaciones; esta política a la cual el autor de esta tesis califica positivamente, consistía en que, una vez evaluado un producto que importaba Venezuela, su real posibilidad de producirlo en el país, el ahorro de divisas, el sacrificio al consumidor en algunos casos por la elevación del precio del producto nacional, la creación de empleos, el sacrificio fiscal por concepto de impuestos de importación, se procedía a elevar racionalmente de ser necesario, los aranceles (*ad valorem* o específicos); se iniciaba la reducción programada de la importación y se promocionaba e incentivaba la producción nacional del producto protegido. También, cuando resultaba más conveniente, en lugar de elevar aranceles, se aplicaban barreras parafiscales tales como, licencia previa de importación, reserva al gobierno nacional o permisos burocráticos.

Con estas últimas modalidades, se evitaba subir los precios desmedidamente del producto importado y se reducía el impacto al consumidor. Fue necesario denunciar el Tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América, para poder adelantar esta política. El resultado económico fue excelente, en el país creció el número de industrias y aumentó el empleo y la creación de riqueza. Lamentablemente este modelo de sustitución de importaciones se agotó

hacia mediados de los años 70 y, no se supo sustituir a tiempo. El autor de esta tesis, formó parte del equipo de profesionales que trabajó en los años iniciales del plan como economista en el área de política industrial, adscrito a la Dirección de Aduanas del Ministerio de Hacienda.

La experiencia acumulada del autor de esta tesis en la administración pública más la adquirida en la actividad privada, son pertinentes a los objetivos de esta investigación; se pueden clasificar en tres tipos de experiencia: Un primer tipo que corresponde a un profesional con formación en disciplinas económicas y administrativas a quien se le asignaban ciertos problemas sobre los cuales se tomarían decisiones²¹⁷; en unos casos decidir o proponer un *sí* o un *no*, o diferir la decisión, o escoger entre varias opciones, ninguna, una o varias de ellas. En este primer tipo de decisiones su papel profesional se limitaba a hacer uso de las herramientas²¹⁸ aprendidas durante sus estudios y su corta experiencia profesional para aquel momento, a recibir información y la solicitud de trabajo, ampliar la información, tanto de datos como normativas aplicables, análisis, conclusiones y recomendaciones para la toma de la decisión por parte de la autoridad superior, en ese caso el Ministro de Hacienda.

Un segundo tipo de experiencia que corresponde a cargos directivos donde las decisiones las debía tomar él mismo; en ese caso solicitaba estudios y opiniones, analizaba y decidía de acuerdo a su criterio. Por último y en tercer lugar, con su experiencia acumulada por muchos años, enseña herramientas a estudiantes y noveles profesionales a opinar jurídicamente sobre temas económicos. Esto último, como reiteradamente afirma, además de satisfactorio, mejora sus conocimientos.

A continuación se presenta un ejemplo de esas experiencias.

²¹⁷ Se entiende por *decisión*, la determinación que se toma o se da sobre una cosa dudosa. Esta es una definición de diccionario y perfectamente aplicable en esta tesis.

²¹⁸ Algunas de estas herramientas se han visto y se verán en esta parte de la tesis.

En materia de abastecimiento de bienes y servicios de primera necesidad, en el primer trimestre de 1980 se desempeñaba como Director General del Ministerio de Agricultura y Cría de Venezuela²¹⁹ y, al igual que todos los años, para esa época se reducía la oferta de carne de ganado vacuno, razón por la cual, se elevaba de manera significativa el precio de las diversas calidades de la carne. La posición tradicional de todos los gobiernos, incluso del cual él formaba parte, era culpar a los *especuladores y acaparadores*; se hacían *operativos de represión*, se cerraban los comercios de detal de carne, mataderos, frigoríficos y lo único que se lograba era agudizar el problema; a veces se importaba carne, lo cual atenuaba la crisis aunque causaba grandes daños económicos a la actividad ganadera nacional e incluso, daños sanitarios (efectos no deseados).

Como tales importaciones las hacía una ineficiente institución pública, se originaron plurales escándalos públicos por presunta corrupción que nunca prosperaron ni administrativa ni penalmente, pero sí se hacía la investigación; ineficiencia, errores y otros males tales como carne importada que se dañó. El verdadero problema era, una reducción en la oferta nacional, producto de una situación estacional originada por un prolongado verano. Se pretendía mantener unos precios regulados, que para nada guardaban relación con el precio de equilibrio de la oferta y la demanda del producto. La solución de importar, debió dejarse en manos de los agentes económicos naturales, en ese caso, empresarios, mayoristas y automercados, pero no se hacía así. En cambio, en esa ocasión sí se hizo con la opinión favorable de las asociaciones de ganaderos y participación de los empresarios, mayoristas y automercados y otros detallistas, bajo el estricto control del Estado y se resolvió favorablemente el problema estacional sin dañar a la actividad ganadera. Como se destaca *infra*, la regulación irracional de precios, distorsiona la importante pero poco comentada *función*

²¹⁹ Para esa época Venezuela contaba con 16 ministerios y un solo viceministro (director general) en cada uno quien era, como en su caso, el Director General, a cuyo cargo tenía adscritas todas las direcciones técnicas y administrativas del Despacho.

racionadora del precio, a la cual ya se dedicó espacio y atención para su cabal entendimiento.

En el año siguiente, se desempeñó como Director General (Viceministro) del Ministerio de Fomento, Despacho al cual estaba adscritos todos los órganos de control comercial y de protección al consumidor y en los dos años posteriores, se concertaba con los gremios de productores agrícolas, mayoristas, transportistas y automercados (Asociación Nacional de Supermercados y Afines ANSA) y la mejora lograda fue notable. Había diálogo permanente con la iniciativa privada, cosa que posteriormente, se hizo menos frecuente.

Continuando con el programa de sustitución de importaciones, la vivencia descrita muy sucintamente en los párrafos anteriores, es un ejemplo de una manera de intervenir positivamente el Estado en la actividad económica, como en este caso, al regular la libertad económica de industria y comercio, al limitar e incluso prohibir en algunos casos la importación de bienes o servicios para impulsar el desarrollo económico del país, logrando que, la industria nacional se *obligara* a producir lo dejado de importar en cantidad, calidad y precios acordados, según estudio técnico, económico y financiero que sustentaba cada decisión de sustitución de la importación de un producto industrial o agrícola. Eran decisiones que se tomaban, soportadas en buena información y estudios técnicos y económicos; además se hacía seguimiento y control a las decisiones adoptadas y se aplicaban correctivos cuando era necesario y el diálogo del gobierno con la actividad privada fue permanente en esos años. Se trataba de tomar decisiones del tipo *ganar ganar*, maximizando los beneficios y minimizando las pérdidas.

IV. 2. Formas de intervención y *fallas* de mercado que la justifican

El Estado según se ha visto, puede intervenir en la actividad económica, como un actor (agente económico), como promotor o ejercer su facultad para

intervenir en la economía. Todo tipo de intervención en la economía, es de interés para esta tesis, no obstante que el principal es la facultad de regulación en sus diferentes modalidades y formas de intervención en la actividad económica, y por ello se estima necesario, conocer esas formas de intervención económica.

IV. 2.1 Formas de actuación según cada sistema económico

En la mayoría de los sistemas económicos existe la planificación económica. Las economías planificadas del *socialismo administrativo*, se caracterizan por un exagerado intervencionismo del Estado en la economía²²⁰, el cual persigue lograr, que se cumplan los complicados planes macroeconómicos, siendo esto, lo que más les importa a estas economías y, lo que sucede con estos sistemas, es que pocas veces cumplen esos planes. La experiencia de las economías socialistas de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y demás países socialistas de la Europa Oriental, dejó como aprendizaje lo inviable en lo económico del modo socialista de producción. El excesivo intervencionismo en estos países, los llevó a la desaparición del socialismo en las áreas mencionadas. Estos planes tenían carácter imperativo, tanto para el propio Estado y sus empresas como para la muy escasa actividad privada que existía o existe donde aún se mantiene este modo de producción.

En cambio en el intervencionismo en las *economías liberales de mercado*, éste sirve para la corrección no sistemática (puntual), del proceso y los resultados del mercado con respecto a los intereses particulares²²¹. En las economías de mercado intervienen activamente en defensa de sus intereses particulares, los sindicatos, los gremios, partidos políticos y las burocracias estatales, quienes son las fuerzas motrices del intervencionismo en el proceso político democrático conocido como *cabildeo*²²².

²²⁰ HASSEN, SCHNEIDER, WEIGEL, ob, cit, p. 231.

²²¹ *Ibid*, p. 231.

²²² *Cfr. Ibid*, p. 231.

La doctrina económica mayoritaria, sostiene que el Estado sólo debe intervenir en la economía, por razones económicas, cuando se presentan *fallas de mercado* cuyo efecto es que dejan de funcionar adecuadamente, los mercados competitivos y en consecuencia la *libre formación de los precios de bienes y servicios*. La Constitución se ajusta a esta doctrina como se señaló *ut supra*. No se propone *una dictadura del mercado*, se impone respetar el libre mercado, pero sólo sí éste funciona satisfactoriamente. El Estado debe también intervenir como se ha insistido, por razones no económicas, para garantizar la plena vigencia de los principios de justicia social y solidaridad, propios del régimen socioeconómico previsto en la Constitución venezolana.

IV. 2.2 Modos de intervención según *fallas* de mercado

Fallas de mercado son cualquier situación que impida la libre formación de los precios de bienes y servicios en mercados perfectamente competitivos.

Es imprescindible que los políticos, líderes y gobernantes las conozcan, para poder enfrentar y resolver sus efectos. A continuación se analizan algunas de ellas.

IV. 2.2.1 Monopolio e ilícitos económicos según la Constitución de 1999

Una de las *fallas* de mercado más combatida, es el monopolio (*falla* en la morfología del mercado) y, es así, como en la exposición de motivos de la Carta Magna venezolana en su Título III, Capítulo VII de los derechos económicos, se dice:

“...el Estado se obliga a tomar las medidas para combatir toda práctica que afecte la libre formación de precios, sea ella originada en la morfología del mercado, como los monopolios, o en el abuso de posición dominante”.

El contenido anterior de la exposición de motivos, fue previsto como norma dictada por el Constituyente de 1999 en el artículo 113 de la Carta Magna, donde se declaran como contrarios a los principios fundamentales de la Constitución, y por tanto, no permitida la existencia de monopolios. Igualmente, previeron que son contrarios a estos principios fundamentales, cualquier acto, actividad, conducta o acuerdo de los particulares que tengan por objeto, el establecimiento de un monopolio o que conduzca por sus efectos reales, independientemente de la voluntad de aquellos, a su existencia, cualquiera que fuere la forma que adoptare en la realidad.

Lo anteriormente expresado, constituye, sin lugar a dudas, una clara declaración de oposición contra el monopolio, que se sustenta en la posición del Constituyente y en lo expresado en la exposición de motivos; una posición ideológica que define a la economía de mercado de libre competencia, contenido esto último como principio, de la definición del régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 299, lo cual es igualmente, un límite al Estado para intervenir en la economía, cuando no hay una razón lógica y valedera para hacerlo.

El régimen socioeconómico previsto en el mencionado artículo 299 de la Constitución, se fundamenta entre otros principios, en justicia social y además por la condición de Estado social, éste debe intervenir como se ha sostenido, cuando por cualquier circunstancia o razón, integrantes de la sociedad no disfruten de un ingreso suficiente para poder llevar una vida digna y provechosa; esta intervención por justicia social y solidaridad, nunca debe producirse con atropellos al resto de la sociedad. Es un problema del Estado y toda la sociedad y no sólo, de algún o algunos miembros de ella.

En pleno siglo XXI se conocen con lujo de detalles muchas formas, de cómo puede la sociedad ser solidaria con quienes merecen y requieren apoyo. Es

la responsabilidad social que se señala en el artículo 2 de la Carta Magna como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico y de su actuación; es igualmente, el deber que toda persona tiene de cumplir sus responsabilidades sociales, a que se refiere el artículo 132 *ejusdem*, pero es también responsabilidad del Poder Público según el artículo 137 y en especial, del Poder Ciudadano que tiene a su cargo, promover la responsabilidad social establecida en el artículo 274 *ejusdem*.

El artículo 113 *ejusdem*, también declara como contrario a los principios señalados, el abuso de la *posición de dominio*²²³ en el mercado. También se condena a la demanda concentrada —mercado monopsónico—. El mencionado artículo ordena al Estado la toma de medidas para evitar los efectos nocivos de las *fallas* morfológicas del mercado señaladas y, todo en protección del público consumidor, productores y además, para aseguramiento de *condiciones efectivas de competencia en la economía*, ratificando el apego de los Constituyentes a la economía de libre mercado propia de los sistemas capitalistas liberales, caracterizados por elevada productividad y eficiencia.

En cuanto a los *ilícitos económicos*, la especulación, el acaparamiento, la usura, la cartelización y otros delitos conexos, como lo establece el artículo 114 *ejusdem*, serán penados severamente de acuerdo con la ley. Por cierto, la deficiente interpretación de este mandato al legislador, ha traído serios problemas, ya que la ejecución práctica de esta norma, exige sólida formación de los funcionarios que la aplican, y por eso se requiere que los capaciten para distinguir por ejemplo, qué son inventarios acordes con la actividad económica y el manejo y comportamiento del mercado y acaparamiento, entre otros muchos errores y atropellos que cometen diariamente, funcionarios en funciones de policía administrativa.

²²³ Posición de dominio en un mercado, es la fuerza de penetración de un producto o servicio, por razón de calidad, prestigio, tradición o costumbre, por ejemplo Coca Cola, Polar, Aspirina, Frigidaire, General Electric, Mercedes Benz, Gillette, Vacheron Constantine, Rolex, etc.

Se debe regular los precios y tarifas, cuando existen *monopolios naturales*, como la prestación de servicios públicos de electricidad, gas doméstico, agua potable y alcantarillado. Según Pindyck y Rubinfeld (2001)²²⁴ *monopolio natural* es una empresa que puede producir toda la producción del mercado con un costo menor que si hubiera varias empresas. De ser eficiente como lo fue en Venezuela la C.A Electricidad de Caracas, es más conveniente dejar que funcione y atienda a todo el mercado a tarifa menor, pero controlada y regulada por el Estado.

IV. 2.2.2 Externalidades. El teorema de Coase

Otra *falla* de mercado está relacionada con lo conocido en doctrina económica, como externalidad económica, que para la economía, es una *falla* del mercado competitivo que consiste en un *costo* (efecto negativo) o un *beneficio* (efecto positivo), que *no se refleja en el precio real de un bien o servicio que concurre al mercado*. La externalidad es la acción de un productor o consumidor, que afecta a otro productor o consumidor²²⁵; es decir, afecta a uno u otro según sea el caso. De esta definición se deduce, que existen dos tipos de externalidades a saber:

a) *Externalidad negativa*: Se produce por efectos de una conducta de acción u omisión de un tercero, que afecta y reduce el bienestar de uno o varios agentes económicos. Un ejemplo es cuando existe un colmenar que produce miel y cera y, tiene como vecino a un agricultor.

Este último utiliza insecticidas para controlar o eliminar insectos que dañan sus cultivos. Las corrientes de agua y el aire transportan el plaguicida hacia las colmenas y, como consecuencia, la producción de miel y cera se afecta negativamente. El resultado es, que un efecto negativo producido por un agente

²²⁴ PINDYCK y RUBINFELD, ob, cit, p. 358.

²²⁵ *Ibid*, p. 302.

externo (un tercero) afecta la productividad de las colmenas; sus costos son mayores y él, no los puede reflejar en el precio de sus productos y pierde capacidad para competir con otros colmeneros que no sufren este daño. Esta es una externalidad negativa.

b) *Externalidad positiva*: Se produce por efectos de una conducta de acción u omisión de un tercero, que afecta positivamente y aumenta el bienestar de uno o más agentes económicos. Es el mismo caso anterior, pero el cultivo del agricultor vecino es de naranjos de cuya flor, el azahar, se alimentan las abejas con su néctar y producen la miel y la cera.

Otro efecto positivo es que las abejas transportan el polen en sus patas, contribuyendo a la necesaria polinización de las flores que así, se transforman en naranjas. Ambas actividades económicas se benefician. Esta es una externalidad positiva que mejora la capacidad competitiva del colmenero en contra de otros que no disfrutan de esta ventaja. Obviamente, no se debe eliminar, sino en este caso concreto, repetir con otros productores esta experiencia positiva.

La presencia de externalidades produce efectos de alterar la libre competencia en los mercados competitivos y en consecuencia, la libre formación de los precios, en razón de que se concurre al mercado en situación de desventaja (externalidad negativa) o en condición de ventaja (externalidad positiva) en detrimento de otros, que no disfrutan de esa ventaja.

Las externalidades son *fallas de mercado*, que amerita en ciertos casos, la intervención del Estado para garantizar la libre competencia²²⁶ y la consecuente e indispensable libre formación de los precios²²⁷. La intervención del Estado para contrarrestar la ventaja o desventaja competitiva, puede hacerla por: 1. Impuesto;

²²⁶ Vid. Artículo 299 de la Constitución de 1999.

²²⁷ Vid. Artículos 299, 112 y su exposición de motivos de la Constitución de 1999.

2. Subsidio; 3. Regulación y; 4. Otros mecanismos de control idóneos que resuelvan favorablemente la situación, restituyendo la libre competencia y libre formación de los precios. Las externalidades lesivas al medio ambiente, deben ser eliminadas de inmediato²²⁸.

En este sentido, R. Frank (2005)²²⁹ mediante el uso de algunos ejemplos, dados por R. Coase²³⁰ analiza qué ocurre cuando lo que hace una persona perjudica a otra y las dos pueden negociar sin incurrir en costo alguno. Este caso de externalidades negativas consiste en que el hacer o el no actuar de alguna persona (agente) reduce la eficiencia y bienestar de otras personas (agentes) de la actividad económica.

Según R. Frank, históricamente la opinión de los economistas y de los juristas sobre este tipo de situación, era sencilla y clara: un ejemplo de esa opinión, es el segundo caso que se verá con detalle más adelante, de un confitero que producía ruido a un médico psiquiatra y alteraba la debida tranquilidad de sus pacientes según esa opinión histórica, se debería *impedir, paralizándole al confitero su actividad laboral* (su medio de vida)²³¹. R. Coase propuso la solución en su artículo titulado <<El problema del costo social>>²³² que según R. Frank, “es el artículo de economía más influyente y citado desde la Segunda Guerra Mundial²³³”. Con este artículo cambió la opinión y modificó profundamente la forma en que los economistas, los juristas y los filósofos políticos conciben las externalidades²³⁴.

²²⁸ Vid. Artículos 127 al 129 *ejusdem*.

²²⁹ Cfr. FRANK, ob, cit, p. 576.

²³⁰ Ronald H. Coase. Premio Nobel de Economía 1992, profesor emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chicago.

²³¹ Cfr. FRANK, ob, cit, p. 576.

²³² Journal of Law and Economics, 3,1960. p.p. 144-171. Citado por FRANK, R, ob, cit, p. 576.

²³³ FRANK, ob. cit, p. 576.

²³⁴ *Ibid*, p. 576.

En muchas situaciones en que hay externalidades, la víctima como parte perjudicada por otra persona, puede ejercer acción por daños y perjuicios²³⁵. Si se declara con lugar su pretensión, será indemnizada por el daño que se le haya causado. Como se verá, el aporte de R. Coase modificó radical y positivamente esta postura jurídica.

El gran aporte de R. Coase es que presenta una opción de solución más eficiente en algunos casos, a la que se logra por la intervención del Estado. La negociación es factible para lograr la eficiencia económica, sí la externalidad afecta relativamente a pocas personas y cuando los derechos de propiedad estén perfectamente especificados²³⁶.

Se analizan a continuación dos ejemplos:

El primero corresponde a R. Pindyck y D. Rubinfeld²³⁷, quienes ilustran el *efecto recíproco*, los derechos de propiedad, la posibilidad de demanda judicial y la salida negociada en un caso de externalidades —por vertido de residuos—, que afecta a un grupo de pescadores. Con este ejemplo numérico y, conociendo lo que puede hacer un propietario, al ejercer su derecho de propiedad y la necesaria abstención de terceras personas, de intervenir de modo alguno en tal propiedad.

En el ejemplo propuesto, se parte del supuesto de que tanto la empresa —fábrica— tenía un derecho de propiedad para utilizar un río y verter en él sus residuos; igualmente, unos pescadores tenían un derecho de propiedad sobre el agua <<libre de residuos>>.

Se sostiene en esta tesis, que las externalidades —como *fallas* de mercado— cuando se hacen presentes, el Estado debe intervenir para garantizar

²³⁵ Cfr. PINDYCK y RUBINFELD, ob, cit, p. 669.

²³⁶ *Ibid*, p. 668.

²³⁷ *Ibid*, p. 667.

la libre competencia y la libre formación de los precios en el mercado. En igual sentido R. Pindyck y D. Rubinfeld afirman:

“Hemos visto que la intervención del Estado puede resolver las ineficiencias provocadas por las externalidades. Las tasas sobre emisiones y los permisos transferibles de emisión funcionan porque alteran los incentivos de la empresa, obligándola a tener en cuenta los costes internos que impone. Pero la intervención del Estado no es la única situación para hacer frente a las externalidades. En este apartado mostraremos que en algunas circunstancias la ineficiencia puede eliminarse por medio de una negociación privada entre las partes afectadas o de un sistema jurídico en el que las partes puedan presentar una demanda para resarcirse de los daños sufridos”. (Subrayado del autor).

Continuando con el ejemplo numérico propuesto por R. Pindyck y D. Rubinfeld. Para evitar el daño a los pescadores, se plantea que la empresa (fábrica) instale un filtro o que los pescadores instalen una depuradora, siendo el costo de instalación de \$ 200 y \$ 300 respectivamente.

En el siguiente cuadro se presentan las diversas condiciones (opciones), de posibles soluciones y como se afectan los beneficios.

Condición	Beneficios (\$)		
	De la empresa	De los pescadores	Totales
1. Sin filtro, sin depuradora	500	100	600
2. Filtro sin depuradora	300	500	800
3. Sin filtro, con depuradora	500	200	700
4. Filtro y depuradora	300	300	600

El contenido del cuadro anterior, permite concluir que²³⁸: 1. Los residuos contaminantes de la empresa —fábrica— afectan a los beneficios de los pescadores. Los beneficios son estimados en \$ 500 para la empresa —fábrica— y

²³⁸ Cfr. *Ibid*, p. 668.

en \$ 100 para los pescadores. El beneficio total es de \$ 600 2. Con filtro para retener residuos tóxicos por parte de la empresa y sin depurador por parte de los pescadores. Los beneficios son estimados en \$ 300 para la empresa —fábrica— y \$ 500 para los pescadores. El beneficio total es de \$ 800. Es la opción de mayor eficiencia económica. 3. Sin filtro y con depuradora, los beneficios son estimados en \$ 500 para la empresa —fábrica— y \$ 200 para los pescadores. El beneficio total es de \$ 700. 4. Con filtro y depuradora, los beneficios son \$ 300 para la empresa —fábrica— y \$ 300 para los pescadores. El beneficio total es de \$ 600.

Como se deduce, la *solución eficiente* que maximiza los beneficios conjuntos, de la fábrica (\$ 300) y de los pescadores (\$ 500), para un total de \$ 800, se logra cuando la fábrica instala un filtro (costo \$ 200) y los pescadores no compran una depuradora. Una vez instalado el filtro, las utilidades de la empresa y pescadores será la máxima posible.

Si este caso se plantea ante Tribunales, si el fallo favorece a la fábrica, la pérdida de los pescadores sería de $\$ 500 - \$100 = \$ 400$. En cambio, si la decisión favorece a los pescadores, la pérdida para la empresa sería $\$ 500 - \$ 300 = \$ 200$, según estas cifras, a ambas partes les conviene negociar, pues si los pescadores colaboran con \$ 100 para que la fábrica instale el filtro, la utilidad total sería la máxima, o sea \$ 800, e individualmente sería \$ 400 para la fábrica y \$ 400 para los pescadores. Para la fábrica serían \$ 100 más que su posible máxima pérdida (\$300) y para los pescadores serían \$ 300 más que su posible pérdida máxima (\$ 400). A ambas partes les conviene negociar. Esta es la opinión de esta tesis.

Los distintos derechos de propiedad de las partes los lleva a negociar eficientemente.

La idea clave de R. Coase fue que la opinión de los economistas, juristas y filósofos políticos, pasaba totalmente por alto, la *naturaleza recíproca del*

problema, en el segundo ejemplo del confitero y el médico que se verá *infra*, el confitero hace ruido, no para molestar al médico sino para ganarse la vida. Este tipo de problemas conduce a litigios; la recomendación es que los juristas y jueces tomen en cuenta las enseñanzas de Coase, para decidir con justicia si se les presenta algún caso similar. Así, en el caso de la empresa, el vertido de residuos en el río, no es para perjudicar a los pescadores, sino para realizar su actividad industrial. La solución es la concertación entre la “víctima” y el “agresor”, pero sin olvidar la verdadera relación de la *naturaleza recíproca* de las externalidades. No es prohibir al fruticultor que use insecticidas, es lograr para el colmenero y el fruticultor una buena solución.

En el ejemplo de R. Coase del confitero que con su actividad económica produce ruido que perturba a su vecino —un médico psiquiatra—, lo tradicional desde la visión jurídica, era que quien causa el daño —el confitero—, era declarado responsable y por tanto, se le ordenaba paralizar su actividad económica. Sobre esta postura tradicional, R. Frank²³⁹ dice:

“La idea clave de Coase consistía en que esta opinión pasaba totalmente por alto la naturaleza recíproca del problema. Es cierto que el ruido del confitero perjudica al médico, *pero si impedimos que lo haga, lo perjudicamos*, pues, al fin y al cabo, hace ruido, no para perjudicar al médico sino para ganarse la vida. En este tipo de situaciones, *una persona* sale perjudicada, independientemente de lo que ocurre”.

En este ejemplo, si se observa, que el daño que se causa al confitero — quedar sin trabajo— sea menor que el que se causa al médico, es estrictamente una cuestión empírica. Según R. Coase, a ambas partes les interesa evitar el peor qué de estos dos resultados desagradables²⁴⁰.

²³⁹ Cfr. FRANK, ob. cit, p. 576.

²⁴⁰ Cfr. *Ibid*, p. 576.

Tanto los economistas como los abogados opinaban de manera unánime sobre esta situación, que el causante del ruido —el confitero—, perjudicaba al médico y, por tanto, debería impedirse que continuara haciéndolo. Esto analizado por un economista, era sencilla y claramente una externalidad negativa que afectaba la eficiencia del médico y, que el Estado debería intervenir a favor del médico, para resolver esta *falla de mercado*. Es acá donde R. Coase presenta su gran aporte.

El análisis detallado de lo dicho por él, permite deducir, que cualquier decisión extrema como no tomar ninguna decisión o impedir que el confitero trabaje, originaría la injusta situación comentada *ut supra* de que: alguien gana pero también alguien pierde cuando el Estado interviene. Esta sería una forma de resolución del conflicto pero a un elevado e injusto costo para el perdedor.

Planteada la situación, R. Coase observó como solución al conflicto, admitir previamente la *reciprocidad de las externalidades*, en el caso en análisis: Primero: a ambas partes les interesa evitar el peor de estos dos resultados desagradables; al médico trabajar con ruido y al confitero no poder trabajar. Segundo: si el médico y el confitero pudieran negociar sin incurrir en costo alguno, se obtendría el resultado más eficiente, independientemente de que el confitero fuera responsable²⁴¹.

La solución numérica de R. Coase al conflicto, la presenta R. Frank²⁴², en el siguiente cuadro donde se resumen los resultados, según el sistema jurídico que se aplique y el rendimiento:

²⁴¹ *Ibid*, p. 576.

²⁴² *Ibid*, p. 576. Cuadro de resultados y rendimientos del caso médico y confitero. (Cuadro 171).

Sistema jurídico	Resultado	Beneficio neto		
		Médico	Confitero	Total
Responsable	El confitero cierra para no tener que pagar una indemnización	60	0	60
No responsable	El médico paga P al confitero para que cierre, $40 \leq P \leq 60$	$60 - P$	P	60

Obsérvese que la ganancia que reporta el confitero por su trabajo es \$ 40. La pérdida que experimenta el médico a consecuencia del ruido es de \$ 60. El resultado eficiente consiste en que el confitero cierre, lo que ocurre en cualquiera de los dos sistemas jurídicos. El problema es buscar una solución eficiente para ambos agentes económicos.

Los cálculos son:

- a) Responsable: $60 - 0 = 60$
- b) No responsable: $60 - P + P = 60$ (Para cualquier valor de P mayor que 40 pero menor a 60).

Como afirma R. Coase si el médico y el confitero pudieran negociar sin incurrir en costo alguno, se obtendría el resultado más eficiente independientemente de que el confitero fuera responsable²⁴³.

Por ejemplo si el beneficio que obtiene el confitero si continua haciendo ruido es de \$ 40, mientras que el costo para el médico es de \$ 60²⁴⁴. Si el confitero es declarado responsable del daño, deberá indemnizar \$ 60 al médico. Sus opciones son: Cerrar o indemnizar al médico. Elegirá la que más le convenga. La mejor opción es dejar de trabajar pues no tendría que pagar \$ 20 más.

²⁴³ Cfr. *Ibid*, p. 576.

²⁴⁴ Cfr. *Ibid*, p. 577.

Si cierra, deja de ganar \$ 40 y su ganancia será 0 (cero), en cambio si sigue trabajando deberá pagar \$ 60 de indemnización y como sólo gana \$ 40, deberá pagar \$ 20 más.

Si al confitero se le reconoce su derecho al trabajo y no declarado responsable por los daños que produce el ruido; la legislación lo favorece. En este caso según R. Coase²⁴⁵ el médico pagará al confitero \$ 40 para que cierre.

Las opciones jurídicas analizadas son cerrar o indemnizar y seguir trabajando. En la práctica, una o ambas partes tienen una gama más amplia de opciones; esto es lo que abre la posibilidad de negociar sin costos y que da lugar a resultados eficientes²⁴⁶.

El resultado originado por el cierre de la actividad del confitero por causa de la perturbación al médico, es una intervención del Estado, que origina un ganador —el médico— y un perdedor —el confitero—, no es satisfactorio desde un punto de vista social; el confitero pierde la manera en que se gana la vida.

Se señala otra forma de solución que constituye en que el confitero pueda adquirir un sistema de insonorización que elimina totalmente el ruido. Costo del sistema \$ 20²⁴⁷. Si el confitero es declarado culpable por los daños causados por el ruido, su mejor opción es instalar este sistema. Si el confitero no es declarado culpable, la mejor opción para el médico, es pagar el sistema de insonorización y seguir trabajando. La cantidad mínima que aceptará el confitero para instalar el sistema es \$ 20 que es su costo. Lo máximo que está dispuesto a pagar el médico para que el confitero instale el sistema es \$ 60 que es la cantidad que perderá si no lo instala el confitero.

²⁴⁵ Cfr. *Ibid*, p. 577.

²⁴⁶ Cfr. *Ibid*, p. 578.

²⁴⁷ Cfr. *Ibid*, p. 578.

Pueden existir y en consecuencia, igualmente se podrán analizar otras opciones en una o en ambas partes, siguiendo idéntico procedimiento. Por ejemplo, el médico puede mudarse al cuarto de depósito y éste al consultorio; resuelve el problema del ruido con un costo de \$ 18.

Visto lo anterior, se puede concluir en que los patrones que se deducen de los ejemplos anteriores, se formulan como teorema en los términos formales de la manera siguiente²⁴⁸:

“El teorema de Coase: Cuando las partes afectadas por las externalidades pueden negociar sin incurrir en coste alguno, el resultado es eficiente independientemente de quién sea jurídicamente responsable de los daños”.

Esta tesis se muestra de acuerdo con este teorema y así se recomienda en la presente investigación, el conocerlo y aceptar el carácter recíproco de las externalidades, permite hacer uso oportuno e inteligente de su contenido y aplicación práctica en la resolución de externalidades.

Situaciones como la del médico y el confitero y otras afines, pudieron haber inspirado a Coase, para proponer su célebre teorema.

Otro enfoque sobre el mismo tema, que realizan en su obra sobre análisis económico del derecho R. Cooter y T. Ulen y, que se ha venido consultando en el desarrollo de esta tesis, consiste en sostener que la teoría de la negociación constituye la base de una teoría económica de la propiedad y del derecho de la propiedad. Para explorar la solución por negociación entre dos personas, como lo es en el caso en análisis, R. Cooter y T. Ulen²⁴⁹ sostienen:

²⁴⁸ *Ibid*, p. 579.

²⁴⁹ *Cfr.* COOTER y ULEN, ob, cit, p. 113.

“Al negociar en conjunto, los individuos convienen con frecuencia las condiciones para interactuar y cooperar. Pero a veces las condiciones de la interacción y la cooperación se imponen a los individuos desde afuera, por ejemplo, la ley. Las condiciones son a menudo más eficientes cuando los individuos convienen en ellas que cuando la ley se las impone. Se sigue de aquí que la ley es innecesaria es indeseable cuando la negociación tiene éxito, y que la ley es necesaria y deseable cuando aquélla fracasa”.

Las proposiciones anteriores, se aplican a las siguientes cuatro interrogantes que se plantean en los ejemplos propuestos por R. Cooter y T. Ulen²⁵⁰.

“1. ¿Cómo se establecen los derechos de propiedad? 2. ¿Qué puede ser objeto de la propiedad privada? 3. ¿Qué pueden hacer los dueños con su propiedad? 4. ¿Qué remedios existen para la violación de derechos de propiedad?”.

En ciertas ocasiones no es necesario que el derecho de propiedad, conteste las cuatro interrogantes y en tales circunstancias la negociación privada cooperativa y eficiente, establecerá cuáles cosas puede o no hacer un propietario y, por último quiénes pueden interferir en la propiedad de un individuo²⁵¹.

R. Cooter y T. Ulen²⁵² cierran las proposiciones precedentes a Coase en relación al análisis económico del derecho:

“Las circunstancias especiales que definen los límites del derecho se especifican en una notable proposición llamada el *teorema de Coase*. Este teorema, del que ahora nos ocuparemos, ayudó a fundar el análisis económico del derecho y significó para su inventor el Premio Nobel de Economía”.

Se propone el ejemplo del problema surgido entre un ganadero, propietario de una finca ganadera no cercada y, de un agricultor, propietario de una parcela

²⁵⁰ *Ibid*, p. 103.

²⁵¹ *Cfr. Ibid*, p. 103.

²⁵² *Ibid*, p. 113.

agrícola tampoco cercada y sembrada con maíz. El problema planteado consiste en que el ganado se introduce en el sembradío de maíz dañándolo. No obstante que los linderos de ambos terrenos (propiedades) son claros y precisos, la inexistencia de cercas, permitió la entrada del ganado en el cultivo y los daños consecuentes.

Normalmente, para este ejemplo existen dos enfoques legales sobre responsabilidad de los daños; Cooter y Ulen²⁵³ plantean las dos reglas (normas legales) siguientes:

- “1. El agricultor es responsable de mantener el ganado fuera de su propiedad, y deberá pagar los daños causados por el ganado (un régimen que podríamos llamar derechos de los ganaderos o praderas abiertas), o bien
2. El ganadero es responsable de mantener el ganado en su propiedad y debe pagar los daños causados por éste (derechos de los agricultores o praderas cerradas)”.

Como se desprende de lo anterior desde el punto de vista legal, la solución del problema dependerá, de la aplicación normativa de uno u otro régimen de “pradera” o, “sabana” en el caso venezolano (abiertas o cerradas). Ambas opciones pueden valorarse numéricamente y de hecho, así lo hace la justicia.

Recuérdese que el aporte de Coase es haber demostrado que mediante la “negociación cooperativa”, se puede lograr, sin la participación de la ley, una solución más eficiente.

De seguidas se presenta el análisis conceptual y numérico²⁵⁴ que efectúan los autores citados para sustentar lo afirmado en los párrafos anteriores:

²⁵³ *Ibid*, p. 114.

²⁵⁴ *Cfr. Ibid*, p. 115. Datos tomados de los autores y adaptados, numerados y ordenados por el autor de la tesis.

Datos numéricos informados

1. Valor de los daños causados al agricultor \$ 100 al año. (No existe ninguna cerca). Beneficios perdidos del cultivo de maíz.
2. Costo de instalación y mantenimiento de una cerca en el sembradío de maíz \$ 50 por año. Costo del agricultor.
3. Costo de instalación y mantenimiento de una cerca en el hato ganadero \$ 75 por año. Costo del ganadero.
4. De los tres puntos anteriores se deduce que la pérdida de \$ 100 por año, se puede evitar con una cerca al cultivo de maíz con costo de \$ 50 por año al agricultor o con un costo de \$ 75 por año al ganadero, si la cerca se instala en su hato.
5. Aparentemente, la primera regla legal en este caso, que ahorra \$ 50, es más eficiente que la que ahorra \$ 25. Esta eficiencia es sólo aparente, pero no es real. Según los autores *in comento*, podemos entender este enigma imaginando: primero, cómo pueden resolver el problema del agricultor y el ganadero mediante una negociación cooperativa y, compararlas con las soluciones según las reglas legales.
6. Supóngase el máximo acercamiento entre el ganadero y el agricultor, por ejemplo, que se casaran, combinando sus intereses comerciales (comunidad conyugal). Construirían la cerca en el sembradío de maíz. Cooperan para maximizar sus beneficios conjuntos.
7. La solución más eficiente es que el agricultor construya la cerca. La negociación cooperativa logrará pasar de lo establecido por la ley que estuviere vigente.
8. De todo lo anterior se desprende: que cuando una actividad interfiere con otra, la ley debe decidir si una de las partes tiene derecho a intervenir o si la otra parte tiene el derecho de quedar libre de la interferencia.

La solución más eficiente es que el agricultor construya la cerca (costo \$ 50 anuales) y se comparte el costo. El agricultor ahorra \$ 25 (\$ 50 - \$ 25) y el ganadero ahorra \$ 50 (\$ 75 - \$ 25).

No obstante todo lo afirmado, en el caso de existencia de externalidades negativas que amenacen al medio ambiente o al bienestar de la población, es inexcusable que el Estado no intervenga para controlar o eliminar esos efectos negativos. En tal sentido, es un mandato constitucional²⁵⁵, el que todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas deben ser previamente acompañadas de estudios de impacto ambiental y sociocultural.

En esta tesis se reitera, que toda intervención del Estado para regular actividades, susceptibles de generar daños a los ecosistemas, está sujeta a lo dispuesto en la Constitución. Con esta reflexión, se concluye el punto sobre externalidades.

IV. 2.2.3 Información asimétrica

La *información asimétrica*, es otra *falla* de mercado. Se presenta como la situación donde oferentes y demandantes de bienes y servicios manejan diferentes niveles de información, lo que ocasiona ventajas o desventajas competitivas, que afectan la libre competencia y la libre formación de los precios de bienes y servicios. La *información asimétrica* y su control están previstos en el artículo 117 *ejusdem* donde igualmente se ratifica el derecho de los consumidores a la *elección libre de bienes y servicios*, característica de la economía liberal capitalista de libre mercado, que significa, libre entrada y salida a esos mercados, oferta abundante e información detallada de calidad, características, componentes y variedad de bienes y servicios y en consecuencia, libertad para elegir los bienes y servicios deseados por el consumidor. Concluye el artículo 117, definiendo la

²⁵⁵ Vid. Artículo 129 de la Constitución de 1999.

defensa del consumidor con sus procedimientos, incluso con mecanismos para reparación de los daños que se pudieren causar.

En esta tesis se considera que podría formar parte de las *fallas* de mercado (información asimétrica), el original concepto expresado por el médico pediatra español, doctor Carlos González²⁵⁶, quien afirmó: “...Que al menos en los productos alimenticios, los de menor calidad e incluso muchos de ellos perjudiciales a la salud, son los que más se publicitan”. Agregó, que los productos como carne roja, pollos, huevos, hortalizas, leguminosas, frutas, etc, nadie los adquiere por preferencia de marcas, no obstante ser los más sanos para la salud. Se comparte esta novedosa afirmación, pues es muy cierto que los alimentos menos necesarios, son los que ocupan los mejores espacios publicitarios. Es frecuente oír, que la leche materna debe ser complementada con fórmulas lácteas infantiles. Este concepto luego de su estudio por especialistas, se podría calificar como *falla* de información.

IV. 2.2.4 Bienes públicos

El *bien público* es considerado como otra de las *fallas* de mercado; la razón es, que en relación a ellos no funcionan ni la libre competencia, ni la libre formación de los precios propios de los mercados competitivos.

Son *fallas* de mercado los *bienes públicos* ampliamente estudiados y tratados tanto por la ciencia económica como por las ciencias políticas y jurídicas. En sentido económico son los bienes que no pueden ser disfrutados por un individuo, sin que otros también tengan acceso a ellos²⁵⁷. Se pueden dar varios ejemplos de bienes públicos que se disfrutan a veces sin percibirlos, tales como la protección policial permanente que el Estado brinda, prevista en el artículo 55 de

²⁵⁶ Conferencia dictada en la ciudad de Caracas en las “Primeras jornadas internacionales de lactancia y crianza”, en fechas 29 y 30 de octubre de 2011, en el Auditorio de la Asociación Bancaria de Venezuela, en el Rosal, Caracas, Venezuela.

²⁵⁷ SABINO, ob, cit, p. 34.

la Constitución de 1999 que garantiza, protección frente a situaciones que constituyen amenaza, vulnerabilidad o riesgo, para la integridad física de las personas y sus propiedades. También sirva de ejemplo, el alumbrado público de calles y avenidas urbanas o carreteras y autopistas. Otro ejemplo son los sistemas de semáforos que ordenan el flujo de vehículos y peatones.

De lo anterior se puede deducir una característica propia sólo de este tipo de bienes siendo ésta, que es imposible prestar el servicio sólo a quienes pagan por él y, excluir a quienes no pagan por el disfrute de ese servicio; basta imaginar cómo podría el Estado alumbrar las vías públicas sólo a quienes paguen y excluir de su disfrute a quienes no paguen por servirse del alumbrado público. Otra característica diferencial es, que el consumo o uso de un bien público para satisfacer una necesidad económica por parte de una persona, no disminuye y menos agota su existencia y siempre está disponible para el disfrute y uso de quienes lo requieran; esta característica establece la marcada diferencia con los llamados bienes privados²⁵⁸. Las características señaladas, excluyen la posibilidad de ofrecer bienes o servicios públicos mediante el manejo de oferta y demanda en mercados competitivos; no es posible lograr que unos usuarios paguen el precio de mercado y otros no; además, estos últimos no tienen incentivo o razón para pagar por el bien o servicio público, pues saben que no pueden ser excluidos ya que igual lo disfrutan aunque no paguen. Un excelente ejemplo de bien público es un faro para la navegación marítima o aérea; cumple con todas las características de su categoría.

En cuanto a quién debe ofrecer los bienes y servicios públicos, se sabe que existe unanimidad de criterio de que la oferta y manejo de estos bienes públicos, sean prestados por el Estado y en todo caso, manejados por éste. Por haber utilizado los términos *bien público* y *servicio público*, se considera necesario hacer las siguientes precisiones:

²⁵⁸ *Ibid*, p. 33.

Miguel Mónaco (2002)²⁵⁹ expresa:

“...todavía no existe en el ámbito jurídico una definición unánime y pacíficamente aceptada de “Servicio Público”[...]De allí que, se encuentren opiniones —en nuestro criterio y con el debido respeto equivocadas— que califican a la justicia o a la actividad bancaria como servicio público”.

Esta tesis coincide con este autor²⁶⁰, cuando señala que:

“...el servicio público tiene una definición única en la actualidad en Venezuela, a saber, aquellas prestaciones destinadas a satisfacer necesidades colectivas cuyo derecho a realizarlas se encuentra reservado mediante ley a algún ente político territorial, mediante su calificación de éstas como servicio público, y el cual resulta susceptible de ser gestionado por los particulares a través del régimen de la concesión”.

La coincidencia con el señalamiento anterior, se funda en lo contenido en el artículo 302 que dice: “El Estado se reserva, mediante ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, “[...] servicios y bienes de interés público [...]” Además, el artículo 113 *ejusdem* dispone en su último párrafo: “Cuando se trata de [...] o de la prestación de servicios de naturaleza pública con exclusividad o sin ella, el Estado podrá otorgar concesiones por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público”.

A continuación la concepción orgánica del servicio público y la concepción funcional o material del servicio público, según como G. M. Mónaco, explica a ambas concepciones.

En primer lugar, según la concepción orgánica del servicio público²⁶¹:

²⁵⁹ MONACO G. Miguel. (2002). “El concepto de servicio público en la actividad en el Derecho Administrativo venezolano”. En “VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías”, p.p. 95 a 112. Caracas, Venezuela. p. 97.

²⁶⁰ *Ibid*, p.98.

²⁶¹ *Ibid*, p. 99.

“...la cual ostenta como elemento preponderante que la titularidad de la actividad declarada como servicio público, se encuentra reservada con carácter exclusivo a algunas de las personas político-territoriales, a saber, República, Estados o Municipios”.

En segundo lugar, según la noción funcional o material del servicio público²⁶²:

“...una actividad debe ser declarada como servicio público cuando satisfaga un interés o necesidad general independiente de quien lo efectúe”.

La concepción orgánica del servicio público tuvo su origen en el Derecho Administrativo francés, dentro del cual ha sufrido modificaciones o más bien, reducción de su ámbito de actividades que sus orígenes contenía²⁶³. También afirma G. M. Mónaco²⁶⁴:

“El Estado realiza distintas actividades que no pueden ser calificadas como servicio público”.

Para los fines y objetivos de esta tesis, ambas nociones son útiles para efectos de la intervención del Estado en la economía y así, de ser pertinente, se opinará en el caso concreto en cada ocasión.

Se considera pertinente y oportuna la siguiente cita de G. M. Mónaco²⁶⁵, que se comparte plenamente:

“En todo caso, consideramos necesario advertir que cada una de las nociones de servicio público antes expuestas encuentran respaldo en reputados autores razón por la cual, si bien ello no constituye argumento válido respecto a cuál de ellas deba imperar, implica necesariamente que cualquier aproximación deba realizarse con el respeto que tales posturas merecen”.

²⁶² *Ibid*, p. 100.

²⁶³ *Cfr. Ibid*, p. 99.

²⁶⁴ *Ibid*, p. 99.

²⁶⁵ *Ibid*, p. 102.

Otra definición jurídica de bien público la ofrece G. Cabanellas ²⁶⁶, en los términos siguientes:

“Los que, en tanto a la propiedad, pertenecen a un pueblo, provincia o nación; y, en cuanto al uso, a todos los individuos de su territorio. Se denominan también bienes del dominio público y de la Nación”.

Ampliando lo anterior, a continuación se mencionan otros ejemplos de bienes públicos, tales como: aceras, calles urbanas, caminos, carreteras, autopistas, la seguridad territorial que brinda la Fuerza Armada Nacional, saneamiento ambiental, campañas sanitarias, sin descartar que algunos pueden ser dados en concesión a particulares, como autopistas con peaje, en cuyo caso, dejan de tener las dos características diferenciales que se vieron al inicio de este punto. Se advierte que la característica de no agotamiento con mayor número de usuarios, a veces no funciona cuando hay congestionamiento del tránsito de vehículos.

En el caso de los bienes públicos, donde no es posible la libre competencia y libre formación de los precios, éstos deben estar en manos y bajo el control del Estado.

Samuelson y Nordhaus (1996) ²⁶⁷ en cuanto a la producción de ciertos bienes públicos expresan:

“Aunque las externalidades negativas, como la contaminación o el calentamiento de atmósfera son noticias, las externalidades positivas pueden muy bien ser económicamente significativa. Importantes ejemplos son la construcción de una red autopistas, la financiación de las ciencias básicas y adopción de medidas para mejorar la salud pública. Estos bienes no pueden comprarse y venderse en el mercado. La producción de estos bienes públicos por

²⁶⁶ CABANELLAS, G. ob, cit, Tomo I, p. 490.

²⁶⁷ Cfr. SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p.p., 32 a 33.

parte de la actividad privada, no es suficiente porque los beneficios se dispersan tanto en la población, que ni los empresarios ni los consumidores perciben ningún incentivo que los induzcan a ofrecer ese servicio y obtener los beneficios”.

Aunque los mercados funcionen con eficiencia, como se ha visto, la distribución del ingreso (renta), puede ser injusta; también se pueden ocasionar problemas macroeconómicos de inflación y depresión por diversas causas. En tal sentido J. A. Velásquez (2008) escribió, que muchas de las crisis que acontecen en el planeta, tienen su origen en la *insuficiente provisión de bienes públicos globales*²⁶⁸. Según él, las crisis financieras y bancarias, el “calentamiento global” y la silente y bochornosa crisis de la pobreza, tiene también su origen y:

“...son fenómenos que reflejan la importancia estratégica de entender, analizar y utilizar esta poderosa herramienta de la Política Económica Globalizada, como son los Bienes Públicos Globales (BPG)”.

Lo expuesto anteriormente, aplicado a la correcta utilización de los bienes públicos, para resolver los problemas expuestos, es una proposición de solución que comparte esta tesis plenamente²⁶⁹.

IV. 2.3 Objetivos del Estado en una economía mixta moderna que justifican la intervención en la economía

Los objetivos del Estado, están estrechamente relacionados con sus funciones como Estado; en efecto, el cómo dirige el Estado a la economía y de cómo se influyen mutuamente, definen esos objetivos y las funciones del Estado. Samuelson y Nordhaus (1996)²⁷⁰, consideran que éstos son los cuatro objetivos más importantes del Estado:

²⁶⁸ VELASQUEZ GONZALEZ, José Angel. (2008). “El Bien Público Global Regional de la Estabilidad Financiera y Cambiaria: El Caso del Fondo Latinoamericano de Reservas”. Universidad Metropolitana. Caracas, Venezuela, p. 25.

²⁶⁹ *Ibid*, p. 26.

²⁷⁰ SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p. 285.

- “1. Mejorar la eficiencia económica.
 2. Reducir la desigualdad de la distribución de la renta (ingreso)
 3. Estabilizar la economía por medio de la política macroeconómica.
 4. Representar al país internacionalmente”.
- (AgregadoS entre paréntesis por el autor de la tesis).

Si los gobernantes entienden, adoptan y ejecutan la Misión de Venezuela definida *ut supra* (en I. 1.3) y los cuatro puntos anteriores de igual número de interrogantes y respuestas, el progreso de Venezuela y la felicidad y prosperidad individual y colectiva, serian siempre crecientes.

IV. 2.3.1 Mejorar la eficiencia económica

Es un objetivo económico fundamental del Estado, relacionado con su contribución a la asignación socialmente deseable de los recursos; es el aspecto microeconómico de la política económica. Es el *qué* y el *cómo* de la vida económica. La política microeconómica de cada país afirman ellos, varía de acuerdo a las costumbres y a las ideas políticas²⁷¹: se agrega que esas costumbres y las ideas las acogen los constituyentes en la Constitución de cada época y en especial, en la Constitución económica como es el caso venezolano, al cual se hizo referencia *ut supra*. Ciertamente la política económica en este sentido, se ubica entre dos posiciones extremas de un péndulo que oscila entre dos extremos; uno de ellos es la posición *no intervencionista del laissez faire*²⁷², que deja las decisiones de asignación de recursos, principalmente al mercado. El otro extremo del péndulo es una *intensa regulación política* o incluso de la propiedad de las empresas²⁷³, es el modo *socialista de producción*, cuyas características se definen en la siguiente cita²⁷⁴:

²⁷¹ Cfr. *Ibid.*, p. 285 a 286.

²⁷² Cfr. *Ibid.*, p. 286.

²⁷³ Cfr. *Ibid.*, p. 286.

²⁷⁴ INSTITUTO DE ECONOMIA. ACADEMIA DE CIENCIAS DE LA U.R.S.S. (1957). “Manual de Economía Política”. Editorial Grijalbo. México, p. 326 a 328.

“La meta de la revolución proletaria es la sustitución de la propiedad privada sobre los medios de producción por la propiedad social y la supresión de toda explotación del hombre por el hombre”.

La posición extrema del péndulo (socialismo) de *regulación económica y exclusiva propiedad social de los medios de producción*, no tiene cabida en la Constitución económica venezolana, en virtud entre otros dispositivos, del contenido del artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En efecto, el señalado artículo prevé entre los principios que fundamentan el régimen socioeconómico, democracia, libre competencia y además, se establece que, el Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional. Se ve a las claras, que no se puede excluir a la actividad privada, del proceso productivo venezolano. En idéntico sentido, el liberalismo extremo del *laissez faire, laissez passer*, tampoco tiene cabida en la Constitución económica venezolana.

Sobre el tema de eficiencia en el sector público, el autor de esta tesis sostiene como producto de su experiencia, que una de las principales causas de la ineficiencia administrativa de los gobiernos en Venezuela, es la desacertada gerencia en los asuntos públicos; en tal sentido escribió²⁷⁵:

“Los que califico de desacertada gerencia, se inicia por la escogencia de los gerentes en sus distintas categorías, llámense ministros, presidentes, directores o modestos jefes de servicio, pero también gerentes y responsables de dirigir para alcanzar objetivos. Pues bien, en la escogencia de estos gerentes el primer factor que se analiza para proceder a su nombramiento, es el grado de confianza que le merezca a quien corresponda hacer la designación; el segundo factor en orden de importancia, es la posición política y aceptación igualmente política que tenga el candidato y por último, experiencia y calificación personal y profesional;...”.

²⁷⁵ PERAZA PARTIDAS, Julio César. (1992). “Gerencia”. Fondo Editorial Latino. Caracas, Venezuela, p.p. 16 a 17.

Según la opinión anterior, la escogencia del personal en la administración pública, se hace a contrapelo de como se hace en la actividad privada. Se afirma, que esto se agrava con el paso del tiempo; lejos quedó la eficiente labor de la desaparecida Oficina Central de Personal (OCP), organismo especializado adscrito a la Presidencia de la República.

Con lo expuesto se pretende evidenciar lo difícil de mejorar la eficiencia económica mediante la asignación de recursos, sin la colaboración de la iniciativa privada.

IV. 2.3.2 Reducir la desigualdad de la distribución de la renta

Es un problema de difícil solución, a pesar de la eficiencia del mercado que maximice la utilidad del consumidor y el beneficio de los empresarios, siempre puede haber personas que no pueden acceder al mercado para adquirir todos los bienes y servicios que requieren para tener una vida digna y provechosa. En tal sentido y coincidiendo con lo dicho *ut supra* por Wilhelm Röpke, se concluye en que la solución está, “Más allá de la oferta y la demanda”. En igual sentido, Samuelson y Nordhaus (1996) ²⁷⁶ afirman que, incluso cuando la *mano invisible* sea maravillosamente eficiente, puede generar una desigual o injusta distribución de la renta, y agregan que en el sistema del *laissez faire*, las personas llegan a ser ricos o pobres, independientemente de que lo hayan heredado, de su talento y de su esfuerzo; cierran esta aseveración agregando que también incide el factor suerte y, dan como ejemplo, encontrar petróleo y de su sexo o color de piel.

Reducir la desigualdad en la distribución de la renta (el ingreso), es una o la más importante misión económica del Estado, es la mejor vía para alcanzar la *justicia social, equidad del crecimiento de la economía y justa distribución de la riqueza*, pudiendo así el Estado venezolano, cumplir con sus *finés esenciales de*

²⁷⁶ En el caso venezolano el ejemplo es válido como país, no como individuo.

*desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad y para así <<lograr la construcción de una sociedad justa y amante de la paz>>*²⁷⁷. Reducir la desigualdad de la distribución de la renta ejecutada acertadamente, puede conducir a la prosperidad y bienestar de todo el pueblo venezolano, garantizando el cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución venezolana y en los tratados, pactos y convenciones a que se refieren los artículos 22 y 23 de la Carta Magna.

La planificación y el control por parte de la Asamblea Nacional prevé que en los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establezca de manera clara para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se esperan obtener y los funcionarios públicos responsables para el logro de tales resultados²⁷⁸. Se pide además, como exigencia propia del sistema de planificación estratégica, una *justa distribución de la riqueza*²⁷⁹, y que tales resultados concretos, se establezcan en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que esto sea técnicamente posible.

También está establecido, que el Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio presupuestario anual, presente a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio. Se destaca en estas disposiciones las actividades *ex ante*, de la preparación del presupuesto anual, que debe presentar ingresos, endeudamiento (créditos) y gastos, mediante los cuales se realiza la *redistribución de la renta*, y así lograr los resultados (objetivos y metas) concretos que se esperan obtener y, los organismos y funcionarios públicos, responsables de la ejecución presupuestaria. Esta información constituye requisito previo e ineludible, para poder ejercer el control (previo,

²⁷⁷ Vid. Artículos 3 y 299 de la Constitución de 1999.

²⁷⁸ Vid. Artículo 315 *ejusdem*.

²⁷⁹ Vid. Artículo 299 *in fine*, *ejusdem*.

concomitante y posterior). El control corresponde tanto a la Asamblea Nacional como a la Contraloría General de la República²⁸⁰.

En cuanto a esta función del Estado de mejorar la distribución de la renta, está prevista constitucionalmente, tanto en la formulación, discusión y aprobación legislativa que incluye como se señaló, los resultados concretos que se esperan obtener, muchos de los cuales tienen relación con mejorar la distribución de la renta, propósito que se logra con una mejor dirección del gasto público y de políticas públicas, que induzcan a la iniciativa privada a actividades que coadyuven al propósito perseguido. Esta actividad *ex ante* controladas legislativamente, preceden a la ejecución presupuestaria, las cuales también tienen control concomitante de la Asamblea Nacional y de la Contraloría General de la República; por último, se practica el control posterior (*ex post*), por parte de los dos organismos señalados.

IV. 2.3.3 Estabilizar la economía por medio de la política macroeconómica

Este tercer objetivo del Estado en una economía mixta moderna, está relacionado con dos grandes calamidades de la economía, que son, inflación y depresión, situaciones a las cuales es más propenso el capitalismo en sus inicios, como lo fue la gran depresión de los años treinta del pasado siglo, que aún es tema de estudio y discusión²⁸¹. Hay consenso en que el Estado es el mayor responsable de que se repitan esas calamitosas depresiones cíclicas, utilizando principalmente, la política monetaria y fiscal, así como regulando firmemente al sistema financiero²⁸², con lo cual esta tesis se manifiesta de acuerdo, en tanto se ejerza con verdadero profesionalismo.

²⁸⁰ Vid. Artículo 289, *eiusdem*.

²⁸¹ Cfr. SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p.287.

²⁸² *Ibid*, p. 287.

El Constituyente de 1999 acoge los criterios de política monetaria y fiscal y de efectiva regulación y control del sistema financiero. Es así como el artículo 318 de la Constitución dispone, que las competencias monetarias del Poder Nacional serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela y en tal sentido, le establece que su objetivo fundamental es, *lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria*, objetivo claramente antiinflacionario que obliga al Banco Central de Venezuela, a tomar medidas de política monetaria para control de la liquidez y establecer tasas de interés activas y pasivas, que estimulen la actividad de producción nacional y lograr mayor oferta nacional de bienes y servicios.

Igualmente el texto constitucional establece como competencia del Poder Público Nacional, la regulación de la banca central, del sistema monetario, del régimen cambiario, del sistema financiero y del mercado de capitales y la emisión y acuñación de la moneda. También le asigna la competencia para la creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos y en macroeconomía, establece la competencia del Poder Público Nacional para dictar y ejecutar las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República. Igualmente dictar y ejecutar políticas en materia de producción de bienes y servicios de origen agrícola, ganadero, pesquero y forestal.

La Constitución también se establece en materia de coordinación macroeconómica para el Estado venezolano²⁸³, la obligación de promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social. Prevé la Carta Magna, la creación de un fondo de estabilización macroeconómica, destinado a garantizar la estabilidad de los gastos del Estado en los niveles municipal, estatal y nacional, ante la fluctuación de los ingresos ordinarios; por

²⁸³ Vid. Artículos 156 cardinal 21, 320 y 321 de la Constitución de 1999.

cierto, establece la no discriminación entre las entidades públicas que aportan recursos al mismo.

IV. 2.3.4 Representar al país internacionalmente

El cuarto y último objetivo propuesto por Samuelson y Nordhaus (1996)²⁸⁴, está relacionado con el comercio y las finanzas internacionales que han cobrado modernamente mucha más importancia; además, el Estado cumple actualmente un papel fundamental en la representación de los intereses de los países en la esfera internacional y en la negociación de acuerdos beneficiosos con otros²⁸⁵, de una amplia variedad de cuestiones internacionales, que pueden agruparse en cuatro grandes áreas: 1. *Reducir las barreras comerciales*; 2. *Programas de ayuda* que prestan los países más ricos a los pobres; estos programas de ayuda se ejecutan como: ayuda exterior directa, ayuda para paliar catástrofes, asesoramiento técnico en el área de establecimiento de instituciones como el Banco Mundial que conceden créditos a bajas tasas de interés a los países pobres y en la exportación a estos países en condiciones muy favorables; 3. Coordinación de la política macroeconómica para luchar contra la inflación y el desempleo; y 4. La protección del medio ambiente global. Es parte de la política económica internacional, trabajar con otros países para proteger el medio ambiente en los casos en los que los socios países producen fugas contaminantes o son afectados por ellas.

La globalización, el aumento del comercio y las diversas relaciones internacionales, han evidenciado a los países, el aumento de su interdependencia económica, cuya consecuencia y significación, es la necesidad de coordinación de su política macroeconómica para luchar contra la inflación y el desempleo²⁸⁶. La coordinación macroeconómica requerida, es entre otros aspectos, tipos de cambio

²⁸⁴ SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p. 287 y 288.

²⁸⁵ Vid. Artículo 156 cardinales 1 y 15 *ejusem*.

²⁸⁶ Cfr. SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p. 288.

(precios relativos de las diferentes monedas de los diversos países), política fiscal y monetaria de otros países que afectan a la economía nacional y endeudamiento externo; y en general, todo aspecto macroeconómico que afecte a cada economía nacional.

Se concluye el presente capítulo de análisis crítico de la intervención en la economía, con la siguiente reflexión que comparte plenamente esta tesis:

Para Pindyck y Rubinfeld (2001)²⁸⁷, la *eficiencia económica* es la maximización del excedente agregado del consumidor y del productor²⁸⁸ y, también afirman de manera equilibrada y ausente de sesgos ideológicos:

“...los controles de precios provocan una pérdida irrecuperable de eficiencia. [...] (eso no significa, por supuesto, que esta política sea negativa; puede alcanzar otros objetivos importantes para las autoridades y la opinión pública)”.

Como se ha insistido, en toda medida de regulación hay ganadores y perdedores, la polarización se acentúa y se seguirá empeorando; por tanto, este tema se busca cerrar con salidas positivas, en primer lugar, viables para enfrentar el problema y en segundo lugar, que se logre el mayor acuerdo posible para aumentar la inclusión y reunificar a los venezolanos quienes están viviendo efectos no deseados, como externalidades producto del ejercicio por parte del Estado, de su facultad para intervenir en la economía y que limitan la libertad económica. En esta tesis no se soslaya lo expresado por Samuelson y Nordhaus en el sentido, de que la intervención del Estado aunque ocasione pérdida irrecuperable de eficiencia económica, si a cambio se producen, en ciertos casos, otros objetivos importantes para las autoridades y, se agrega en la tesis, que *beneficien a los integrantes de la sociedad*.

²⁸⁷ *Ibid*, p. 302.

²⁸⁸ Cfr PINDYCK y RUBINFELD, ob, cit, p.p. 302 y 344.

La evaluación económica (*ex ante* y *ex post*) de la intervención del Estado mediante controles de precios, permite determinar la conveniencia o no, de una regulación de precios, principalmente cuando éstos se fundamentan en la resolución de alguna *falla* de mercado o por otras razones válidas. Con este razonamiento se fundamenta en buena parte, los *principios rectores* para la toma de decisiones de intervención en la economía²⁸⁹. En el caso venezolano, la presencia del Estado con facultad para planificar, racionalizar y regular la economía, al menos en los objetivos señalados y propios de una economía mixta, debe ejercerse en tanto el Estado lo haga con racionalidad y respete los límites que le impone la Constitución de 1999.

En el siguiente capítulo se verán los efectos positivos y negativos de la intervención del Estado en la economía y, el cómo manejarlos adecuadamente.

²⁸⁹ Vid. Punto V.5 de esta tesis.

CAPITULO V

EFECTOS DE LA INTERVENCIÓN Y SOLUCIONES PROPUESTAS

En este capítulo se propone un grupo de principios rectores de la intervención del Estado, así como soluciones para evitar efectos no deseados. Igualmente se analizan regulaciones y subsidios que producen daños a la economía y aumentan el déficit fiscal.

V. 1. Efectos negativos y positivos de la intervención

La intervención del Estado producirá siempre, efectos negativos o positivos en la economía; tales resultados dependerán de lo racional o irracional de las decisiones que tomen los órganos del Poder Público.

V. 1.1 Observaciones preliminares de la intervención

Llama la atención el porqué la mayoría de los países, inclusive los más desarrollados del mundo, con funcionarios profesionales formados en acreditadas universidades, permiten que sus *ingresos ordinarios* sean por largos períodos, insuficientes para atender sus *gastos ordinarios*; esta permanente violación a principios que rigen a una adecuada y sana gestión fiscal, a situaciones económicas y financieras indeseables. En el caso venezolano la Constitución de 1999²⁹⁰, establece los principios y demás condiciones para que tal situación no se presente. Cuando se produce esta violación, afecta al *equilibrio fiscal* previsto en el marco plurianual del presupuesto, que de manera reiterada se sucede año tras año. Cuando una situación de mayores gastos ordinarios que ingresos ordinarios se mantiene durante mucho tiempo, la lógica consecuencia es que para poderla sostener, es necesario buscar soluciones temporales o permanentes.

²⁹⁰ Vid. Artículos 311 y 315 de la Constitución de 1999.

Esta situación es igual a la que vive una persona común y corriente, cuando le ingresan, por ejemplo, Bs. 4.000 y gasta 5.200 cada mes; los Bs.1.200 que gasta en exceso, los puede cubrir con sus ahorros (reservas en el caso de un país) hasta que los agote; luego puede vender activos (automóvil, prendas, etc.)²⁹¹, luego puede hacer uso del crédito (principalmente por tarjeta de crédito)²⁹² que agrava más la situación pues debe pagar capital e intereses y su déficit de Bs. 1.200 de cada mes, crecerá en forma exponencial (interés compuesto).

En el caso de la persona natural, se encamina a una solución cada vez más compleja y, puede terminar demandada con afectación y pérdida de sus bienes. Los países no quiebran, pero el costo económico (desempleo, depresión e inflación entre otros), social (caída del bienestar personal y colectivo) y político (pérdida de aceptación y castigo electoral), tiene al final el peor de los costos, el cual es el duro y doloroso ajuste que se tiene que hacer, para que el país del ejemplo, recupere el crecimiento de su economía, bienestar individual y colectivo, reestructure y pague sus deudas, logre la estabilidad de precios y preserve el valor interno y externo de la unidad monetaria, objetivo²⁹³ este para control de la inflación. A estas medidas de recuperación nacional, deben sumarse también las que el Estado, conjuntamente con la iniciativa privada, promueva el desarrollo armónico de la economía nacional a fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado²⁹⁴ nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

La referencia a coactividad (Estado conjuntamente con la iniciativa privada) se toma del artículo 299 y se trae de nuevo dentro del tema que se está comentando, para la toma de conciencia tal como la plasmó el Constituyente de

²⁹¹ En el caso de la Nación, por ejemplo vender petróleo a futuro a precios de descuento.

²⁹² En el caso de la Nación, endeudamiento interno y externo, venta de petróleo a futuro a precios bajos.

²⁹³ Vid. Artículo 318 de la Constitución de 1999.

²⁹⁴ Valor agregado en macroeconomía, constituye la remuneración que se hace a los factores de producción (tierra, trabajo y capital), por su participación en el proceso productivo de bienes y servicios. La suma total de todos los valores agregados durante el periodo de un año, equivale al Producto Interno Bruto (PIB), útil para medir el crecimiento de la economía de un país.

1999, en el sentido que Venezuela es un país de todos los venezolanos; juntos podemos hacer mucho bien, separados por paradigmas bastante antagónicos, con profundas diferencias irreconciliables, se seguirá retrocediendo.

La correcta y oportuna intervención puede producir beneficios, pero la acción de intervención equivocada e inoportuna, puede causar muchos daños, siendo uno de los mayores perjuicios, los que originan problemas de endeudamiento, inflación, decrecimiento de la economía por errores al ejercer la facultad del Estado para intervenir.

En esta tesis se señalan los problemas, pero paralelamente se analizan y se proponen soluciones posibles para enfrentar los efectos no deseados producto de la intervención del Estado en la economía.

V. 1.2 Soluciones para evitar efectos negativos

Los efectos negativos (resultados no deseados) que se originan como consecuencia de la intervención, cuando el Estado no debe hacerla, o el no intervenir cuando si debe hacerlo, se traducen en pérdida de eficiencia y productividad, aumento del déficit fiscal y conflictividad social.

A continuación se analizan las diversas situaciones que se pueden originar.

V. 1.2.1 Eficiencia y productividad *versus* equilibrio fiscal. Intervención del Estado y sus efectos

La intervención del Estado altera las condiciones imperantes —e indispensables— en los mercados competitivos, para que funcione de manera eficiente la libre formación de los precios. En tal sentido, cuando el Estado

enfrenta una situación de elevación de precios²⁹⁵ a nivel de los consumidores de un producto básico de su dieta, de inmediato el gobierno puede decidir regular a ese producto, sin importarle (por no conocerlos) los efectos no deseados que puedan presentarse.

El cumplir con los principios, valores y fines, que establece la Constitución económica venezolana, es sólo posible en un mercado de libre competencia con libre formación de precios, libre entrada y salida del mercado, libertad de elección, eficiente, con alta productividad, para lograr, la maximización de la utilidad del consumidor y del beneficio del empresario. Con esto se da cumplimiento a lo previsto por el Constituyente de 1999: a los fines de generar alto valor agregado nacional, fuentes de trabajo; elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país²⁹⁶.

En un sistema liberal capitalista eficiente, está satisfactoriamente resuelto el problema de obtener una elevada productividad y alta producción, pues produce una *torta* (pastel) grande y el problema, es sólo cómo repartirla con *justicia social, democracia y solidaridad*. Ha funcionado la eficiencia, la libertad económica y sobre todo, la motivación al logro y esto último, establece la mayor diferenciación con los sistemas económicos como el modo socialista de producción, donde la motivación es casi inexistente, no hay libertad económica y la consecuencia tanto doctrinaria como histórica, es que la producción es baja, la *torta* (pastel) a repartir es pequeña. Por esta razón, se derrumbaron las economías socialistas, y se siguen derrumbando las pocas que quedan, pues al final lo que más producen es pobreza y desdicha.

De manera preliminar se adelanta una posible solución para lo cual, se hace referencia a un principio de la Economía Social de Mercado (ESM) que parte

²⁹⁵ Todo aumento de precios de productos básicos al consumidor, afecta electoralmente al gobierno de turno.

²⁹⁶ Vid. Artículo 299 *ejusdem*.

de que la producción lograda con eficiencia y alta productividad, en un mercado competitivo, es la máxima posible y se distancia tanto del socialismo intervencionista como del liberalismo manchesteriano, por establecer en materia de distribución e intervención del Estado, que los altos beneficios obtenidos con altas eficiencia y productividad, el Estado debe *intervenir para que éstos beneficien a todos los sectores de la sociedad. Eso es justicia social, solidaridad y subsidiaridad.*

V. 1.2.2 Programas de abastecimiento de alimentos y déficit fiscal

El actual gobierno venezolano no es el primero que está atrapado en la complejidad de los programas de abastecimiento directo de bienes y servicios, a los consumidores, a precios por debajo de su costo (que tienden a cero); la consecuencia es, que *alguien paga la factura* de la pérdida (subsidio) que soporta el Estado. En todo caso, quien absorbe la pérdida es el Estado con cargo al presupuesto público, lo que aumenta el gasto corriente e incrementa el déficit fiscal y afecta al equilibrio fiscal previsto en el artículo 311 de la Constitución como principio que rige una sana gestión fiscal.

Esta tesis no se opone ni critica a ningún programa de justicia social que permita llevar bienestar, salud, educación o alimentos y otros bienes de consumo o servicios, a las clases más desfavorecidas, pero sí rechaza por irracional, los subsidios no estratificados. No es lógico que se subsidie por elevados montos a productos que igualmente adquiere la población más desfavorecida, pero también a la más pudiente, lo cual no es bueno. No es conveniente ni justo, que alguien que viva en la zona más costosa de Caracas, compre carne subsidiada, al mismo precio que la paga un humilde venezolano residente del barrio más pobre de Venezuela.

Una posible solución se logra con subsidios cruzados aplicados por mucho tiempo en el servicio eléctrico. Consiste en aplicar tarifas elevadas del servicio, a grupos sociales que disfrutan de mayor ingreso, a industrias, comercios, servicios y actividades diversas que por sus características, pueden soportarlas; el fondo que se genere por lo pagado de más por estos grupos, se utiliza para aplicar tarifas menores, o muy por debajo del costo, incluso exonerar del pago, a grupos que perciben ingresos muy bajos. La indiscutible ventaja de esta sencilla solución, es que al no soportar el Estado este subsidio, no se incrementa tanto el déficit fiscal.

El comercio formal venezolano, principalmente los automercados, droguerías, cadenas de farmacias y otros, aplican de manera muy inteligente esta solución; por ejemplo: cuando el Estado establece regulaciones de precios máximos no racionales (que tienden a cero) de venta al público y fuera de toda lógica económica, son los comercios mencionados los que principalmente respetan y acatan el precio oficialmente fijado. Ahora bien, como estos comercios venden una gran variedad de productos, las ganancias mínimas o pérdidas por vender productos regulados que afectan a su operación comercial, las compensan (hasta con creces), aumentando lo necesario, en uno, varios o todo el resto de los productos no regulados. De no existir este mecanismo, los niveles de escasez y especulación, serían insoportables. Esta solución es de muy fácil ejecución; los sistemas automatizados que operan códigos de barras, lectores ópticos y poderosos procesadores de información, ejecutan estos procesos con un simple comando, inclusive de manera automática si así se programa.

Otra solución la logran al obtener divisas preferenciales suministradas por la Comisión de Administración de Divisas (CADIVI), que administradas con habilidad y eficiencia, pueden reportar ganancias adicionales a quienes las obtienen.

El público no percibe esas operaciones o manipulaciones. Con estos sistemas de códigos de barra para enterarse de los precios de los productos, deben llevarse a un lector óptico para que los informe. Por lo anterior, sobre todo en zonas residenciales donde el ingreso es algo mayor, los clientes, llenan el *carrito* del automercado con los productos seleccionados, hacen la cola (fila), la cajera pasa los productos uno a uno por el lector óptico, informa el monto total de la compra al cliente, éste distraído (habla por estar operando el teléfono celular o está enviando o recibiendo un mensaje), entrega la tarjeta bancaria y la cédula (documento de identificación) y, la única respuesta que pronuncia es: *corriente* o *ahorro*; termina la operación y la próxima compra será más costosa que la anterior, nadie protesta con verdadera firmeza y ésta es una de las causas de la inflación indetenible; es un resultado no deseado de la intervención del Estado en la economía.

Los resultados negativos como la inflación, afectan a todas las clases sociales e incluso, al gobierno quien deberá gastar más para atender los egresos presupuestados y estar permanentemente sometido a la probable pérdida del favor electoral de la población.

V. 1.2.3 Programas sociales y su financiamiento

No se puede dudar o estar en desacuerdo como se sostiene en esta tesis, con los programas sociales, pero esta posición acorde con la responsabilidad social no significa otorgar una firma en blanco. Es necesario conocer de cada programa, sus fines y objetivos, su administración transparente y el origen de los recursos utilizados.

Se motiva este punto con la siguiente cita de Samuelson y Nordhaus²⁹⁷:

²⁹⁷ SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p.296.

“...el análisis de la asistencia sanitaria constituye un laboratorio para comprender los análisis que subyacen a muchas decisiones de cómo y cuánto ampliar el papel del Estado en la economía”.

En Venezuela se invierte una cantidad importante para la atención de todos los programas de salud, medicamentos, jubilaciones, pensiones y otros. El que el egreso sea alto, no significa que sea eficiente. Ninguno de los programas puede ser cuestionado en cuanto a su origen, objetivos e intenciones laudables de quienes en el transcurso del tiempo, los crearon, pues son derechos sociales y de las familias. La crítica a esos programas es en cuanto a su ejecución y al cumplimiento de los fines para los cuales se crearon; se observa ineficiencia, desidia, impericia, negligencia y, el ser en algunos casos instrumentos para búsqueda del favor de los electores.

Un ejemplo de lo comentado en el párrafo anterior, es la asistencia que el Estado presta en hospitales nuevos o remodelados y acondicionados satisfactoriamente. En poco tiempo, están deteriorados en muchos sentidos; hay poco y deficiente control y sobre todo, mala atención a los pacientes, que inutilizan a estas instalaciones. Si se compara a estas instituciones públicas con las privadas, se puede señalar dos diferencias definitorias: 1. La propiedad privada es *celosamente protegida* por los dueños; la propiedad pública *no tiene dolientes*. 2. Las instituciones privadas cuidan igual celosamente, que los ingresos corrientes sean superiores a los egresos corrientes; es decir, son fieles al principio de equilibrio presupuestario.

En cambio en las instituciones públicas, los ingresos presupuestarios más los ingresos propios son generalmente menores que los gastos corrientes, situación esta que pueden conducir al colapso económico financiero y como consecuencia, al colapso operativo.

En el caso de una importantísima institución médico asistencial y de bienestar social como lo es el Instituto Venezolano del Seguro Social, la situación de los hospitales es la misma que la de las demás instituciones de salud del sector público, que están en manos del gobierno central, agravada por la nueva obligación de atender a asegurados y no asegurados del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, decisión que no se critica en la situación actual, ya que el enfermo, si los demás hospitales no funcionan, de alguna manera debe ser atendido. Lo que si se critica, es que se le impuso la obligación de atender a todo ciudadano, pero no se le dan los recursos suficientes. Al igual que la conclusión del análisis anterior, a estas instituciones generalmente, las conducen al colapso. Para que estas instituciones funcionen adecuadamente, se requiere desarrollar una mejor y suficiente cultura administrativa y de control en Venezuela, que permita el buen funcionamiento de todos los programas sociales que incluye necesariamente, la provisión de recursos suficientes para atender las obligaciones que se les asignen.

La forma correcta de funcionamiento equilibrado de una institución de seguros de cualquier tipo, es mediante la repartición del riesgo entre todos los que contribuyen al fondo operativo. Así todos los costos de atención a afiliados, en principio, deben ser financiados en su totalidad, por los aportes (primas) que hacen los trabajadores activos; de no ser suficientes estos aportes y, principalmente, por habersele impuesto al Instituto la obligación de atender a terceros no contribuyentes, el Estado debe aportar recursos presupuestarios suficientes, para equilibrar sus egresos con sus ingresos y evitar, lo que frecuentemente sucedió: el colapso de los hospitales o el déficit permanente del Instituto Venezolano del Seguro Social.

En peor situación se considera se encuentra el fondo de pensiones del Seguro Social, pues el fondo de pensiones, conjuntamente con los aportes de los

trabajadores activos, debe ser suficiente, para pagar en su oportunidad a todos los presentes y futuros pensionados.

La actual administración ha pensionado a muchas personas que no tenían el número de 750 cotizaciones exigidas como requisito para ser beneficiario de una pensión. No se cuestiona que esto se haga, a pesar de lo inusual, pero si se alerta que se está formando un pasivo actuarial, que necesariamente cualquiera sea su monto, deberá ser atendido por el presupuesto nacional y esto, agravará el déficit fiscal, situación compleja y peligrosa que enfrentarán los actuales contribuyentes al Seguro Social y futuros gobernantes.

La decisión de pensionar a ancianos, mujeres encintas, menores o impedidos cuyas madres carecen de recursos, se debe insistir, en que ninguna de estas decisiones son criticables por su buena intención, y por ser derechos humanos (sociales y de las familias) previstos en los artículos 75 al 86 de la Constitución de 1999, pero si se critica que todo vaya contra el presupuesto nacional y que incremente el déficit fiscal; debe buscarse una solución antes de que se haga inmanejable. *Infra* se hará una proposición sobre este peligroso riesgo. La propia Constitución establece repetidamente: “El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad...” deben participar para atender los problemas sociales. Por esta vía hay posibles soluciones.

Por último, el efecto del protervo subsidio a la gasolina, los aportes adicionales al Seguro Social y otros, incrementan de manera importante, el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento del país. Se está consumiendo un valioso recurso natural no renovable y creando un importante pasivo social, cuyo peso se sentirá cada vez más en el déficit fiscal venezolano.

En cuanto a los *programas* sociales que algunos de ellos los desarrollaron los gobiernos anteriores y, que el presente gobierno designa con el nombre de

misiones, la mayoría o la totalidad están destinados a atender necesidades populares no satisfechas. Al igual que en los anteriores comentarios, no se formula ninguna crítica en relación a los fines y objetivos en tanto tengan sustento constitucional. En cuanto a la eficiencia y transparencia en su ejecución, se observa que hay ineficiencia, mala utilización de los recursos y que todo su financiamiento es público. En todo caso, estos programas deben institucionalizarse, financiarlos y revisar de ser necesario, sus fines y objetivos, para evitar contradicciones con los programas institucionales y de igual rango constitucional que se adelantan en el país. Al igual que lo comentado sobre los otros programas sociales, una de las mayores *carencias*, es la falta de *control*.

Se cierra este punto alertando que la intervención del Estado en estos programas, acrecientan el déficit fiscal y el nivel de endeudamiento y que, programas como los que se han comentado, han conducido al borde del colapso presupuestario y financiero, a muchos países; tómese como ejemplo el *Medicare* o el *Medicaid* de los Estados Unidos de America, que teniendo este país una de las economías más eficientes del mundo y una democracia bastante avanzada, enfrenta dificultades por el creciente desequilibrio fiscal. Francia, tan solo por intentar elevar en un año el requisito para tener derecho a la pensión de retiro, enfrentó sin éxito una poderosa oposición a esta medida.

V. 2. Fondos para financiar justicia social y solidaridad

Lograr fondos para financiar justicia social y solidaridad, se logra en primer término con reducir otros programas ineficientes. Un ejemplo es implantar un programa para eliminar el protervo subsidio a la gasolina, par hacerlo desaparecer de manera parcial o total, en un período que no supere los cinco años. Los ahorros y reducción del déficit fiscal, permitirá obtener recursos para compensar en las clases menos favorecidas, los efectos negativos de la eliminación de este subsidio y para financiar otros programas sociales que produzcan efectos

deseados por toda la colectividad; es una forma beneficiosa de redistribución del ingreso.

Lo expuesto es sólo un ejemplo de que la justicia social, solidaridad y bienestar social general, tal como se establece en los artículos 299, 135 y 3 de la Constitución de 1999, corresponde al Estado, pero se afirma, por expresa disposición constitucional, también es responsabilidad de los integrantes de la sociedad según su capacidad.

En este punto se considera oportuno precisar y recordar algunos conceptos vistos y desarrollados durante la redacción de esta tesis doctoral; estos son: 1. La economía de mercado, propia del liberalismo económico capitalista, es el sistema que asegura la libre formación de los precios, libertad de elección y, maximiza la utilidad del consumidor y el beneficio del empresario productor. Esto nadie lo discute, pero, 2. Autores como Wilhelm Röpke alertó que la solución está “Más Allá de la Oferta y la Demanda”, concepto moral y opinión que se respeta, 3. Según seguidores de la economía del bienestar, quienes en oposición a quienes acogen a la economía positiva, sostienen que los resultados deben ser en el campo económico, los deseados por la sociedad por beneficiar a la mayoría de sus integrantes y, 4. La solución que caracteriza a la economía social de mercado (ESM) se resume en permitir e incentivar que el mercado funcione y produzca la máxima utilidad al consumidor y máximo beneficio al productor, pero también establece que el Estado debe intervenir para garantizar que todas las ganancias obtenidas beneficien a todos los sectores de la sociedad.

Lo anterior debe ser entendido y aceptado con complacencia por todos los integrantes de la sociedad, so pena de perderlo todo. En este sentido agudos políticos y analistas venezolanos sostenían repetidamente que: o les damos a los habitantes de los barrios populares —los más pobres— lo que les permita una

vida digna y provechosa, o ellos bajarán²⁹⁸ y tratarán de obtenerlo a cualquier costo.

Se ratifica lo afirmado en el párrafo precedente, afirmando que hoy a inicios del siglo XXI, nadie cuestiona o se opone a ninguno de los principios que la Constitución consagra, en relación al sistema socioeconómico que interpreta y comenta en su exposición de motivos: justicia social, eficiencia, democracia, libre competencia, defensa del ambiente, productividad y solidaridad, *fuera de todo dogmatismo ideológico con relación a la ya superada disputa sobre los roles del mercado y del 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.*

Esta transcripción constitucional que se ha destacado en bastardillas, merece la máxima atención: se ratifica que el régimen socioeconómico no se define en la Constitución económica de manera rígida, lo que significa que es un régimen flexible y como todo lo que es flexible permite posiciones opuestas, que según se vio, oscila como un péndulo de un extremo a otro o, en el caso de un resorte, que permite una carga tolerable máxima en varios sentidos. Se usa el término *tolerable* para resaltar que en el conjunto de principios que fundamentan el régimen socioeconómico, hay algunos que inclinan al péndulo en sentido muy social, muy de economía del bienestar o, en el otro sentido de libre competencia, eficiencia, libertades y alta productividad aunque la deseabilidad de los resultados no sean lo que se persigue socialmente, pero sí se busca eficiencia y maximización de la utilidad y el beneficio de consumidores y empresarios.

Está previsto en consecuencia, un sistema económico fundamentado en eficiencia, democracia, libre competencia, productividad y solidaridad, propios de una economía de mercado liberal capitalista.

²⁹⁸ Los barrios más pobres de Caracas, están generalmente en inclinadas y altas colinas.

Como se vio, Erasmo de Rotterdam cuando se le pidió pronunciarse por una de dos posturas religiosas, con gran inteligencia escogió lo menos peligroso de ambas; por acá, va la solución en cuanto a definición del modelo, sistema o régimen socioeconómico.

La conclusión de lo expuesto en los párrafos precedentes es que:

Primero: *La justicia social y solidaridad* son principios capitales que fundamentan al régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela, previstos, como ya se vio en el Título VI “Del sistema socioeconómico”. Capítulo I “Del régimen socioeconómico y de la función del Estado en la economía”. El Estado tiene como función, velar por la *justicia social y la solidaridad* asociadas de diversas maneras a la economía.

Segundo: Para atender y hacer realidad *la justicia social y la solidaridad* se necesitan recursos financieros para hacer frente a los egresos que se originan por diversos motivos. El país requiere que el régimen socioeconómico genere la mayor cantidad posible de recursos financieros; para esto, el Constituyente previó lo que se expone en el siguiente punto.

Tercero: El régimen socioeconómico, además de los dos principios mencionados, prevé también dentro del citado artículo, los principios de, eficiencia, libre competencia y productividad; igualmente establece, que el Estado conjuntamente con la iniciativa privada, promueva el desarrollo armónico de la economía nacional, con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, y un último principio social, de *justa distribución de la riqueza*. Los principios señalados corresponden a lo que se define como una economía próspera y generadora de recursos materiales y financieros que, en búsqueda del deseable *equilibrio fiscal*, sea apta para lograrlo.

Cuarto: Las restantes funciones del Estado en la economía, en lo que concierne al Capítulo I *in comento*, están previstas en los artículos 300 a 310 *ejusdem*, y se refieren a, la reserva legal 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 ellos se inviertan. El Estado se reserva el uso de la política comercial para la defensa de las empresas públicas o privadas, frente a las extranjeras; además, el Estado se reserva mediante la ley orgánica respectiva, la actividad petrolera y otras industrias. La totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., (PDVSA), será conservada por el Estado, así como las del ente creado para el manejo de la industria petrolera, excepcionando las de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de PDVSA.

Se establece, que todas las aguas son del dominio público. El Estado promueve la agricultura sustentable como base del desarrollo rural integral; se protege la actividad agrícola y se garantiza la seguridad alimentaria. Se declara contrario al interés social el régimen latifundista.

El Estado protege y promueve la pequeña y mediana industria, las cooperativas, las cajas de ahorro, así como la empresa familiar, la microempresa y cualquier otra forma de asociación comunitaria para el trabajo, el ahorro y el consumo, bajo el régimen de propiedad colectiva, con el fin de fortalecer el desarrollo económico del país, sustentándolo en la iniciativa popular. Se otorga protección especial a la artesanía e industrias populares típicas de la Nación. Se declara de interés nacional a la actividad económica del turismo.

Con lo anterior, se establece pero también se limita por la Constitución, la función del Estado en la economía.

El cúmulo de funciones que asigna al Estado en la economía la Constitución económica, son además de variadas y complejas, de difícil cumplimiento.

La experiencia del autor de la tesis, confirma lo complejo y difícil para poder satisfacer obligaciones contradictorias como la seguridad alimentaria de la población prevista en el artículo 305 *ejusdem*, entendida como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente por parte del público consumidor; en contradicción, este artículo también prevé, que el Estado protege la actividad agrícola nacional, pero también prevé, que la seguridad alimentaria por ser prioritaria, si es necesario se importen alimentos, que inevitablemente inciden en muchos sentidos en la producción nacional..

Con estas funciones antagónicas, se crea de manera permanente un grave problema que como se vio, toda regulación trae como consecuencia alguien que gana pero también alguien que pierde; si se privilegia al consumidor, pierde el agricultor al importar el Estado productos alimenticios que de manera desleal, compiten con él; si no se importan alimentos, pierde el consumidor por enfrentar escasez y mayores precios. Es difícil saber para quién se gobierna, pues se enfrenta esta contradicción. No existe una respuesta única; si la hubiera, ya se estaría aplicando.

Cuando un gobierno pretende enfrentar tan colosal reto sin contar con la colaboración de la actividad privada, podría ir directamente encaminado al fracaso, por no entender que la *justicia social y la solidaridad* son responsabilidad de cada una de las personas y como ya se dijo, de la sociedad en su conjunto y del Estado como agente económico y rector de la solución. Es saber apoyarse en la actividad

privada como consagra la Constitución: “El Estado, *conjuntamente con la iniciativa privada, promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional...*²⁹⁹”.

V. 3. Soluciones a intervenciones injustificadas

Si el Estado interviene en la economía cuando no debió hacerlo, se origina un problema grave; además, en ciertas circunstancias la intervención del Estado afecta negativamente a la eficiencia y productividad de la economía, es un efecto no deseado, consecuencia de una intervención cuando no se debió hacer, ocasionándose efectos negativos en la actividad, tales como, pérdida de la capacidad del libre mercado para maximizar la utilidad del consumidor y el beneficio del empresario y, en consecuencia, disminución del valor agregado nacional, reducción del nivel de empleo y caída del nivel de vida de la población. Asociado a este efecto no deseado, cuando la intervención del Estado produce pérdidas económicas que se cubren con partidas del erario público, la Administración Pública que por mandato constitucional, está al servicio de los ciudadanos, *falla* en eficacia y eficiencia³⁰⁰, celeridad, transparencia y, lo más grave, que puede contribuir al desequilibrio fiscal, endeudamiento y, escasez de recursos para atender ingentes necesidades sociales.

No se pretende que el Estado sea en extremo liberal no intervencionista, pero si se insiste en que sólo se debe intervenir cuando se justifique y cuando no exista otra forma o mejor estrategia para atender la situación planteada; en este último caso, se trae de nuevo como posible solución el uso de *subsidios cruzados* para resolver problemas de justicia social, en la oferta de bienes y servicios a precios diferentes, sin la intervención directa del Estado pero bajo su control.

²⁹⁹ Vid. Artículo 299 *ejusdem*.

³⁰⁰ Vid. Artículo 141 *ejusdem*. Es la *quinta falla* (*falla* de eficiencia de la Administración).

V. 4. Subsidios cruzados y responsabilidad social compartida

Los subsidios cruzados consisten como se vio *ut supra*, en que de manera voluntaria o por intervención del Estado, algunos sectores de la sociedad pagan más por bienes o servicios para beneficiar a otros sectores de menores recursos, que también los consumen o utilizan. Este instrumento de justicia social, solidaridad y responsabilidad social bien empleado, puede resolver algunos problemas, no afecta presupuestaria o administrativamente a la Administración y generalmente, no presenta oposición por parte de los miembros de la sociedad. Se logran soluciones con paz social, cuando el Estado compensa de alguna manera o da ventajas razonables a los productores de bienes y prestadores de servicios, sea mediante abundante oferta de bienes públicos apreciados por todas las clases sociales, tales como seguridad en toda la extensión del vocablo, salubridad, y además educación, ornato público y garantía de estado de derecho y seguridad jurídica y, la gran solución que es ofrecer bienes y servicios a las clases sociales menos favorecidas, a precios o tarifas que tiendan a cero³⁰¹. El actual gobierno como ya se comentó, hace uso del control de cambio, para favorecer a ciertos sectores de la economía que producen y ofrecen bienes indispensables para la población; esto es una forma de subsidio.

Se cree que previa evaluación económica, política y social, los subsidios cruzados pueden utilizarse en el caso de tarifas de servicios de electricidad, telefonía, agua potable y alcantarillado, derechos de frente, alimentos en presentaciones diferentes pero con idéntica calidad, útiles escolares, transporte y otros a considerar, oyendo y diferenciando las solicitudes de las personas y sugerencias y exigencias de los empresarios.

Mutatis mutandis, los servicios médicos y odontológicos haciendo uso de la misma filosofía de gestión, para lograr que de manera voluntaria y con agrado

³⁰¹ Vid. Capítulo II, punto 5.1, párrafo final.

preferentemente o por intervención gubernamental, que algunos sectores de la sociedad paguen más por los servicios médicos y odontológicos, para beneficiar a otros sectores de la sociedad que también los requieren, pero tienen menores ingresos para acceder a ellos. Igual solución compartida puede lograrse en pensiones, jubilaciones, planes de vivienda, obras diversas y otras que se presentan en la vida social cotidiana.

Para lograr lo anterior por la vía del diálogo aceptando estas proposiciones de soluciones compartidas, es necesario el adecuado manejo de las diferencias y discriminaciones, siendo la primera de ellas, el sentimiento repetido y compartido, de que con cualquier intervención del Estado: “alguien gana pero alguien pierde”, la segunda que sostiene que: “cuando el Estado regula la propiedad en cualquier sentido, ésta baja su valor” y, por último, la tercera que es aquella que sostiene que: “toda regulación que no obedece al intento de solucionar una *falla* de mercado origina escasez, especulación, corrupción y en algunos casos, aparición de mercados monopólicos”.

Hay un componente en común de las tres razones de rechazo a la intervención del Estado en la economía y es que, divide a la sociedad en ganadores y perdedores, en buenos y malos y esto no es favorable para la convivencia pacífica de la sociedad.

Al inicio de esta tesis se expresó que con la intervención, se está ante un problema de percepción, en el sentido de cómo alguien se entera por sus sentidos de lo que acontece a su alrededor. Obsérvese que hay cosas en común en las percepciones que se señalaron. Hay siempre dos polos extremos: 1. Intervención del Estado = alguien gana y otro pierde. 2. Cuando se regula la propiedad = baja su valor. 3. Cuando se regulan precios máximos de venta al consumidor de bienes y servicios sin justificación en resolver una *falla* de mercado = alguien gana y otro pierde.

Esto simplificado es dividir a la sociedad en *ganadores y perdedores*, es decir, en dos bloques, cada uno con un paradigma diferente y por tanto, con diferencias irreconciliables, cuya única forma de acuerdo, es con una solución sintagmática a la cual se trató *ut supra*; en este caso sería que ambos extremos se sientan ganadores, ya que con un manejo inteligente se puede lograr. El líder y artífice de esta solución tiene que ser el Estado, quien debe empezar por resolver o hacer manejable el déficit fiscal, para poder tener *músculo financiero* para manejar la solución; de ser así, la parte privada, la sociedad en su conjunto al sentirse valorada, respetada y con buenas perspectivas, colaborará con entusiasmo al sentirse como parte de la solución.

No se puede presentar soluciones para cada caso, pero sí establecer algunos principios rectores aplicables a la resolución del problema planteado el cual es: “*Los órganos del Estado, deben saber cuándo se debe y cuándo no se debe intervenir por razones económicas en la economía*”.

V. 5. Principios rectores de la intervención del Estado en la economía

El problema planteado en esta investigación se resume como se dijo, en cuándo debe y cuándo no, intervenir el Estado en la economía. El hacerlo cuando no debe hacerlo, o el no hacerlo cuando sí debe intervenir, produce resultados no deseados, como *ut supra* se trató. En esta tesis se propone además de un modelo para la toma de decisiones racionales en materia de intervención y los siguientes *principios rectores de la intervención del Estado en la economía*, que igualmente se proponen en las recomendaciones, como guía y límites para la toma de mejores decisiones en esta materia.

V. 5.1 Principio de corresponsabilidad

Responsabilidad, justicia social y solidaridad es una obligación compartida entre el Estado, los ciudadanos y la sociedad, bajo el liderazgo y dirección del Estado.

V. 5.2 Principio de sujeción a la Constitución

El marco institucional determinado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, debe ser respetado por toda intervención del Estado en la economía.

V. 5.3 Principio de racionalidad

Toda intervención debe ser evaluada cuidadosamente desde su visión económica, política, de impacto al medio ambiente y social, y siempre concertada con la iniciativa privada.

V. 5.4 Principio de graduación de la intervención

Toda intervención debe ser objeto de graduación económica en función de pérdida o ganancia de eficiencia económica, para poder compararla con otras soluciones diferentes a la intervención y, sólo aplicar esta última, cuando sea lo más conveniente en términos de eficiencia económica, tanto para los beneficiarios como para los afectados por la medida.

V. 5.5 Principio de reciprocidad

Toda intervención debe prever la entrega de algo, en compensación por lo que se quita.

V. 5.6 Principio de disciplina fiscal

El Estado debe preservar el equilibrio fiscal al afrontar problemas de intervención, que originen egresos que afecten al presupuesto nacional.

V. 5.7 Principio de revisión y evaluación periódica de las decisiones de intervención

Toda intervención debe ser revisada periódicamente y evaluada por equipos multidisciplinarios para decidir mantenerla, modificarla o revocarla.

V. 5.8 Principio de moralidad

El principio de moralidad establece de forma inequívoca, la conformidad de los actos de intervención del Estado en la economía, con los principios de la moral. En consecuencia, el fuero interno de las acciones humanas presente en las personas que toman y ejecutan las decisiones de intervención, debe estar impregnado sólo de bien y bondad.

Los ocho principios rectores de la intervención del Estado en la economía, se incluyen como recomendaciones de la presente tesis, para que se valoren y de ser aceptados, se apliquen.

V. 6. Intervenciones y regulaciones irracionales

Las intervenciones y regulaciones que no se justifican en acciones del Estado para restituir la libre competencia y libre formación de los precios de bienes y servicios, pueden conducir a pérdida de eficiencia, eficacia y productividad económica propias de la economía de libre mercado y, que en esta tesis se denomina como quinta *falla* como se dijo *ut supra*. Es una *falla* de gobierno, no de

mercado. Las intervenciones del Estado por razones de justicia social y solidaridad o fomento inadecuadamente establecidas, pueden ocasionar esta *falla*, principalmente por afectar a terceros sin compensación adecuada, afectar el equilibrio fiscal incrementando el endeudamiento, perturbar la libre formación de los precios, privilegiar a productos extranjeros en detrimento de la producción nacional u otras acciones irracionales. Esta tesis acepta como justa y necesaria la intervención del Estado por las razones señaladas, pero alerta, sobre la necesaria racionalidad de sus decisiones en materia económica.

El Estado interviene y regula, cuando observa síntomas de hechos que afectan negativamente a los individuos o a la sociedad en su conjunto; en tal sentido, los efectos negativos que motivan la acción del Estado son principalmente detectables porque restan popularidad a los gobernantes como lo son: la inflación, la escasez de oferta de bienes y servicios, los déficit de vivienda, desempleo, inseguridad personal y otros.

El Estado instrumenta soluciones a corto plazo, como controles de precios, cierres de empresas, cárcel a los comerciantes, regulación de alquileres, expropiaciones, confiscaciones, etc., lo que produce, la reducción de la inversión, de la oferta, fuga de talentos, capitales y empresarios y empresas a otros países. Los Estados en esta situación en algunos casos, realizan la producción, hacen importaciones masivas, asumen la distribución directa de productos absorbiendo las pérdidas, establecen subsidios indiscriminados y no estratificados, pensionan a quienes no han contribuido a los fondos de pensiones; en resumen: cuantiosas pérdidas, que desembocan en aumento del déficit fiscal y endeudamiento en razón del desequilibrio fiscal que se origina y reduce período a período, la capacidad del Estado para impulsar exitosamente a la actividad económica y, el resultado, puede ser inflación, reducción de la actividad productiva y menoscabo de la calidad de vida de la población.

Hay problemas “Más allá de la oferta y la demanda” que evidencian que el Estado debe intervenir, pero sabiendo cómo y cuándo. La doctrina económica mayoritaria cree en los mercados competitivos previstos en la Constitución económica como maximizadores de eficacia, eficiencia, utilidad y beneficios, propios de las economías liberales capitalistas, pero se entiende también que no se debe ser fanáticos del mercado y que cuando por razones extrañas, éstos dejan de funcionar con eficacia y eficiencia, por las *fallas* mencionadas, el Estado debe intervenir en la economía con visión de justicia social.

Para aplicar soluciones racionales, el Estado debe observar por qué, los mercados funcionan de un modo tan fluido la mayor parte del tiempo y por qué los intentos de asignar directamente los recursos plantean problemas con tanta frecuencia³⁰². Siempre es posible encontrar una transacción que beneficie a todos los participantes³⁰³, en el equilibrio de un mercado competitivo. Sin embargo, no basta con lograr el equilibrio en un mercado, donde todos los agentes económicos que participen maximicen su utilidad y beneficio con la máxima eficacia posible; también se tiene que acotar que, el hecho de que el equilibrio de mercado sea eficiente, no significa que este resultado sea deseable en términos sociales.

Como se ha insistido en esta investigación, todos los mercados pueden encontrarse en perfecto equilibrio y, sin embargo, a pesar de ello, muchas personas pueden carecer de un ingreso (renta) que les permita comprar lo más necesario³⁰⁴. La eficiencia dice simplemente que *dadas las bajas rentas de los pobres*, el libre intercambio les permite hacer lo mejor que pueden³⁰⁵. Esta dolorosa realidad lleva a las sociedades a pedir al Estado intervenir en los mercados, por ejemplo y de manera equivocada, con fijación de precios buscando resolver el problema, pero lo más común es que se logren resultados indeseados

³⁰² Cfr. FRANK R, ob, cit, p. 29.

³⁰³ *Ibid*, p. 35.

³⁰⁴ *Ibid*, p. 35.

³⁰⁵ *Ibid*, p. 35.

y a veces, inesperados. Esta es una forma cruda de presentar el difícil problema y, lo peor, es que se trata de resolver con desconocimiento de los mecanismos del mercado. Se busca hacer un bien y en muchos casos, se hacen muchos males. Esta dolorosa situación de no tener ingresos (renta) suficientes para adquirir los bienes y servicios que aseguren una vida digna provechosa, es como se ha visto, la *sexta falla*, pero no del mercado, sino del sistema capitalista, hoy resuelta por el principio de responsabilidad social (justicia social y solidaridad).

Cuando se interfiere la libre formación del precio, si se regula a un precio menor, la demanda del bien regulado aumenta y ésta, es una de las causas de escasez y hasta de posible acaparamiento del producto; se está en presencia de un efecto no buscado ni deseado de una medida de regulación mediante la fijación de un precio que tiende a cero.

Un caso que ejemplariza los efectos nocivos de ciertas regulaciones es, en el área de alquiler de viviendas, la fijación de cánones de arrendamiento. Se ha dicho que la manera más segura de destruir una ciudad, además de la de lanzar un artefacto nuclear, es regular mediante una ley (o un acto administrativo), los alquileres de viviendas³⁰⁶. No se pone en duda que el sincero interés de quienes toman esta medida, es favorecer a los menos afortunados, pero los efectos son catastróficos. De inmediato y de manera indetenible se reduce la oferta de viviendas para alquilar.

En Venezuela se ha vivido y continua viviendo esos efectos, e incluso se sabe, que las regulaciones lamentablemente pueden ser burladas de diversas maneras. La realidad es, que nadie construye viviendas en Venezuela para alquiler y el pretender que quienes construyen viviendas para la venta, construyan igualmente viviendas para alquilar, sólo contribuirá a reducir a la ya mermada iniciativa privada en la industria de la construcción. Las recientes medidas

³⁰⁶ Cfr, *Ibid*, p. 37.

legislativas y administrativas que se perciben como violatorias de la garantía del derecho de propiedad, han reducido casi a cero, la oferta de viviendas para alquiler. Además, muchas personas mayores que apostaron su manutención en la vejez a una modesta renta por alquiler de una vivienda, hoy han perdido esa ilusión.

Cuando se regulan precios se produce la anulación total o parcial de las dos funciones más importantes de los precios; según R. Frank (2005)³⁰⁷, éstas como se vio son en primer lugar, que los precios *racionan las existencias de bienes y servicios* en el mercado. La escasez es una característica general de la vida económica; la gente, según él, quiere de casi todos los bienes más de lo que podría ofrecerse a un precio nulo³⁰⁸. Los *precios de equilibrio* sirven para frenar esta excesiva demanda al *racionar* las existencias escasas y dárselas a los usuarios que más las valoran, siendo ésta, la *función de racionamiento del precio*, la cual como se vio es una función a corto plazo, que centra su atención en la distribución de las existencias ya producidas. En segundo lugar, el *precio* como también se vio es *una señal*, un mensaje indicador que distribuye los recursos productivos entre los diferentes sectores de la economía. Esta es la *función de asignación de los recursos*. Es una función a largo plazo, que induce a desplazar los recursos de los sectores donde hay exceso de oferta, a los sectores donde hay exceso de demanda.

Se puede deducir los efectos positivos o negativos, tanto a corto como a largo plazo de la intervención en la actividad económica por parte del Estado mediante regulaciones. Por ejemplo, cuando se regula el precio máximo de venta al público de bienes de consumo masivo a nivel de los consumidores, como es el caso de la harina de maíz precocida, cuando se le estableció un primer control de precio máximo $P_{\max}$, por debajo del precio de equilibrio P_0 según pude verse en el

³⁰⁷ *Ibid*, p. 39.

³⁰⁸ En esta tesis en lugar de hablar de precio nulo o cero, se habla de un precio que tienda a cero.

único gráfico de esta tesis (punto II. 5.2), se produjo, un primer efecto: al bajar el precio de P_0 a $P_{\max}$ (precio regulado), aumentó la demanda de Q_0 (cantidad de equilibrio) a Q_1 y se redujo la oferta de Q_0 a Q_2 , siendo la suma algebraica de ambos conceptos, igual al exceso de demanda más la reducción de la oferta que se refleja en desabastecimiento, en escasez; esto último conduce como se vio, a especulación como lo hacen los vendedores ambulantes, quienes compran masivamente el producto a precio regulado $P_{\max}$ y lo venden, sobre todo en barrios de gente de bajos recursos, al doble o al triple del precio regulado; es un primer efecto a corto plazo y no deseado, pero se produce.

Otro efecto, es que la gran industria y los grandes almacenes y automercados como ya se explicó, cumplen la regulación, pero compensan pérdidas, vendiendo otros artículos no regulados a precios mayores. Esto ha ocasionado la desaparición de industrias y comercios, inclusive se van a otros países aumentando el desempleo, el *empleo informal* y reduciendo la producción nacional, lo cual hace a Venezuela cada vez más dependiente de las importaciones en el área de alimentos. Es lo que acertadamente califican los productores venezolanos: “agricultura de puertos”.

V. 7. Efectos de otras regulaciones en áreas complejas

En ciertas áreas económicas complejas las regulaciones de la actividad económica revisten mayores dificultades, tanto en su entendimiento, como en su determinación, efectos y puesta en vigencia. A continuación se tratan algunas de ellas.

V. 7.1 Regulaciones en el derecho de propiedad

Toda intervención del Estado mediante regulación, causa una reducción en el valor de alguna propiedad³⁰⁹; por ejemplo, cuando se regulan los alquileres de viviendas destinadas al arrendamiento, baja el precio de venta de las mismas; es un problema de rentabilidad.

Otro caso puede ser, cuando las autoridades municipales cambian el uso de parcelas, por ejemplo, de viviendas multifamiliares a viviendas unifamiliares. En este último caso, los afectados, deberían ser compensados económicamente.

Otro caso que se presenta con frecuencia en Venezuela, es cuando algún industrial es propietario o compra una parcela en una zona industrial para construir una fábrica, la autoridad municipal o nacional decide que en esa parcela, no se pueden construir industrias y en consecuencia, el terreno pierde valor. Obsérvese que el Estado *modificó* el valor del terreno pero no lo tomó, no lo expropió o confiscó el título de propiedad; se está en presencia de una típica intervención del Estado que limita el uso de la propiedad sin alterar el título.

Cooter y Ulen (1997) sin indicar a cuál país se refieren, dicen que en un caso similar al del industrial que compró un terreno con fines de edificar una industria y luego se prohíbe el uso industrial, el afectado puede demandar alegando que el *Estado tomó el valor de la propiedad pero no el título*. Agregan que cuando los tribunales fallen a favor del demandante en tales casos, dirán que hubo una “confiscación”³¹⁰. Cuando los tribunales fallan a favor del demandado — el Estado— en este caso, dirán que hubo una “regulación”. De inmediato surge

³⁰⁹ Cfr. COOTER y ULEN, ob, cit, p. 217.

³¹⁰ ROBB, Louis A (1955) “Dictionary of Legal Terms Spanish and English”. John Wiley and Sons, Inc. New York U.S.A., ofrece las siguientes traducciones: 1. Confiscación f, confiscation; expropriation.p. 30. 2. expropriation, expropiación, enajenación forzosa, confiscación, p. 30. En la Constitución de 1999 el concepto de confiscación se asocia a la toma por parte del Estado sin pago de compensación, por vía de excepción podrán ser objeto de tal medida, mediante sentencia firme, los bienes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, responsables de conducta ilícitas taxativamente señaladas en los artículos 116 y 271 de la Carta Magna venezolana. El análisis de COOTER y ULEN, es válido para las expropiaciones previstas en el artículo 115 *ejusdem*.

que, la diferencia está en que, *una confiscación (expropiación según la Constitución de 1999) exige una compensación y la regulación no*³¹¹.

Las *confiscaciones* (en el caso venezolano, expropiaciones) son restricciones compensadas y, las *regulaciones* son restricciones no compensadas. Cooter y Ulen analizan ambas situaciones. En primer lugar si el Estado no estuviera obligado a compensar las restricciones que imponga al derecho de propiedad, se sentiría cómodo para imponer muchas restricciones lo que ocasiona en primer lugar, que la asignación de recursos no se haga de la manera más eficiente; además, se constituyen en desestímulo de la actividad económica eficiente. En segundo lugar, cuando el Estado debe compensar los efectos de las restricciones en su totalidad, los propietarios afectados por las restricciones, *serían indiferentes acerca de que el Estado los restrinja o no*³¹².

No se comparte totalmente esta última posición, pues la experiencia, al menos en Venezuela, es que toda regulación aunque su efecto negativo sea compensado por el Estado, siempre menoscaba de manera permanente el valor de las propiedades; es más, creemos que los dueños de las propiedades preferirían la expropiación, en tanto que se respete lo dispuesto en el artículo 115 *in fine* de la Constitución venezolana, en cuanto al debido proceso, sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, ya que de ser así, la regulación no afecta al dueño expropiado, pues dejó de ser propietario. Todas estas situaciones de restricciones compensadas (*confiscaciones* según Cooter y Ulen) y las restricciones no compensadas (*regulaciones*), pueden ser evaluadas por expertos económicos para que las autoridades administrativas, jueces y los dueños de propiedades, tomen las mejores y más justas decisiones.

³¹¹ Cfr. *Ibid*, confiscación para ellos, expropiación en la Constitución de 1999. p. 217.

³¹² *Ibid*, ob, cit, p. 217.

V. 7.2 Regulaciones de las tarifas de estacionamiento de vehículos

Los estacionamientos para vehículos estaban regulados con una tarifa de Bs. 1,12³¹³ la hora. Esta cantidad significaba, que por cuatro horas de estacionamiento de un vehículo se pagaba con el equivalente del costo de una tacita de café, servido en un modesto cafetín.

La anterior e irracional tarifa produjo como resultado no deseado: 1. La no construcción de nuevos estacionamientos y en consecuencia la baja de la oferta, y 2. La reducida tarifa, incentivaba el uso irracional de vehículos con consecuencias de aumento del consumo de gasolina y daños ambientales. Con el aumento de tarifas en junio de 2012, aunque tardío, se reconoce lo positivo de la medida.

V. 7.3 Regulaciones a otras actividades económicas complejas

Las regulaciones afectan principalmente como se ha visto, a los precios en los mercados competitivos, pero de manera más general se puede decir que afectan a la libertad de elección, como sucede en ciertas actividades altamente reguladas, no sólo en la formación de los precios sino en la libertad de entrada o salida a un cierto mercado tal como el bancario (financiero), seguros, mercado de valores, comunicaciones, transporte público, etc. Como ejemplo se presenta, el sistema financiero, una de las actividades económicas más celosamente regulada; en efecto, el Estado interviene de manera muy activa en la regulación del sistema financiero, al establecer limitaciones o restricciones a la libertad de elección³¹⁴ propia de los mercados competitivos. Son muchas las razones por las cuales el Estado regula la actividad bancaria³¹⁵. Las diferentes áreas que se regulan, se

³¹³ En la etapa final de la presente tesis, según resolución número 054 del Ministerio para el Comercio, publicada en la Gaceta Oficial N° 39.936, de fecha 4 de junio de 2012, se aumentó la tarifa. Este aumento que se considera positivo, finalmente se produjo luego de varios años de congelamiento de las tarifas.

³¹⁴ Cfr. MUCI FACCHIN, Gustavo y MARTIN PONTE, Rafael. (2004). "Regulación Bancaria". Publicaciones Universidad Católica Andrés Bello; Fundación Banco Mercantil. Caracas, Venezuela., p. 23.

³¹⁵ En esta tesis se explican con detalles los fines que se persiguen con las regulaciones bancarias.

relacionan con el manejo del dinero y tienen base en la Constitución de 1999 en sus artículos 156 cardinal 11, 318 y 320.

V. 7.3.1 Regulaciones al sistema financiero

La entrada y salida de inversionistas en la actividad financiera, el número total y tipos de instituciones financieras, ubicación, expansión geográfica, productos financieros, crecimiento, fusiones, prohibiciones, regulación de tasas, comisiones y modalidades de operaciones pasivas y activas de las instituciones financieras, permisos para promover (emprender) y funcionar esas instituciones, intervención, estatización, liquidación, requisitos para ser promotor (emprendedor), accionista, administrador, asesor o alto ejecutivo de una institución financiera, son entre otras, las áreas celosamente reguladas por el Estado venezolano en la actividad financiera.

Las anteriores consideraciones *mutatis mutandis*, también existen en otros mercados igualmente regulados de manera muy estricta; éstos son, el mercado de valores y la actividad aseguradora y de reaseguros, las líneas aéreas, el uso del espectro radioeléctrico y algunos otros. Sólo después de juiciosos y detallados análisis, se podrá concluir en cada caso, sobre la justificación y conveniencia de estas regulaciones por parte del Estado.

G. Muci F., y R. Martin P. (2004), justifican la intervención al sistema financiero; al efecto establecen los siguientes grupos en cuanto a la constitución (promoción y funcionamiento) de bancos o instituciones financieras:

A) El Estado interviene por la existencia de un régimen autorizatorio de un servicio público³¹⁶. Fundamentan su tesis, en el citado *ut supra* artículo 112 constitucional —libertad económica— limitando la libertad de comercio. En esta

³¹⁶ MUCI FACCHIN y MARTIN PONTE, ob, cit, p.p. 28 a 32.

tesis se sostiene, que la intermediación financiera definida en el artículo 1 de la derogada Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras (el actual artículo 5 de la vigente Ley de Instituciones del Sector Bancario) como la captación de recursos —operación pasiva— con la finalidad de otorgar créditos o realizar inversiones —operación activa—, es una actividad económica con todas las características de un servicio público, que funciona principalmente por la confianza que tiene el hombre común en su correcto y honesto manejo y, como ejecuta estrategias del Estado y administra recursos monetarios de terceros, no puede ser ejercida por *cualquier persona*; por eso, la legislación bancaria establece los requisitos legales para el ingreso al negocio bancario y señala a la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras de la derogada Ley (actualmente Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario), como el órgano del Estado que vela por su cumplimiento.

En relación a la afirmación de estos autores de justificar la intervención al sistema financiero, en cuanto a la constitución (promoción y funcionamiento) de bancos e instituciones financieras por la existencia de un régimen autorizatorio de un servicio público, sobre este tema se repite la argumentación de Miguel Mónaco G. (2002)³¹⁷, quien dice que:

“...todavía no existe en el ámbito jurídico venezolano una definición uniforme y pacíficamente aceptada de “Servicio Público.”[...] De allí que, encuentren opiniones —en opinión del autor de la tesis y con el debido respeto, equivocadas— que califican a la justicia o a la actividad bancaria como servicio público”.

Igualmente este autor sostiene que:

“...los efectos de la discusión sobre este asunto, van más allá del plano académico y se extiende en la práctica hacia actividades

³¹⁷ MONACO G. Miguel. (2002). “El concepto de servicio público en la actualidad en el Derecho Administrativo venezolano.” VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carias- Caracas-Venezuela. p.97.

calificadas como servicio público, tal el caso del servicio de electricidad”³¹⁸.

Se comparte el interés y necesidad de tener una definición clara y definitiva sobre este importante concepto, y aun no siendo tema de la presente tesis, se presenta la mención constitucional contenida en el artículo 302 que se cita parcialmente a continuación:

“El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, [...] servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico”. [...] (omissis).

Continuando con los autores G. Muci F., y R. Martin P., afirman:

B) El Estado interviene como consecuencia de la existencia de la competencia del Poder Público Nacional para regular la creación de dinero³¹⁹.

En efecto, la actividad económica que ejerce la banca tanto pública como privada crea *dinero bancario*, lo cual regula el Estado según los artículos 156 cardinal 11, 318 y 320 de la Constitución. De manera breve se explica en qué consiste y cuál es la magnitud e importancia de esta actividad bancaria.

Los depósitos a la vista³²⁰ constituyen el principal componente del dinero circulante. Esta modalidad de depósito bancario según la legislación bancaria son exigibles en un término igual o menor a 30 días continuos, se forman, o bien por la consignación de numerario, o bien mediante el proceso de otorgar préstamos³²¹. Según la legislación bancaria, los bancos y otras instituciones financieras, están

³¹⁸ *Ibid*, p.97

³¹⁹ MUCI F. G. y MARTIN P, R ob, cit, p. 32.

³²⁰ *Vid*. El artículo 26 del derogado Decreto con Fuerza de Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras.

³²¹ DIULIO, Eugene A. (1974) “Teoría y Problemas de Macroeconomía”. Libros McGraw-Hill. México D.F., p. 97- 98.

sometidos a las disposiciones que en materia de encaje legal y tasas de interés establezca el Banco Central de Venezuela³²².

Se ilustra lo anterior con un ejemplo: Una persona deposita Bs. 1.000 en el Banco XYZ quien forma parte del sistema bancario. El depósito se realiza en dinero efectivo de curso legal. El depositante recibe en cambio un crédito a su cuenta corriente (depósito a la vista). Hasta tanto el depositante no retire los Bs. 1.000, el sistema bancario puede crear *depósitos adicionales*³²³ concediendo préstamos en dinero a empresarios o a personas en general. Esta posibilidad cierta de poder el sistema bancario *crear depósitos bancarios a la vista*, tiene necesariamente que ser regulada por el Estado. En efecto, en la casi totalidad de los países, la regulación se hace mediante la función de banca central —Banco Central de Venezuela—. La creación de depósitos a la vista tiene importantes repercusiones en la actividad económica y por eso, por disposición de la Constitución de 1999, el ejercicio de las competencias monetarias del Poder Nacional serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria, por el Banco Central de Venezuela; además, se establece como objetivo fundamental del Banco Central de Venezuela, lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria el bolívar.

Este objetivo está íntimamente ligado a la existencia de más o menos dinero circulando en la actividad económica³²⁴. El adecuado manejo del encaje legal por parte del Banco Central de Venezuela, que consiste en que de todo depósito que reciba una institución financiera, un porcentaje que determina el propio Banco, debe ser depositado en calidad de encaje (garantía) y reserva en el Banco Central de Venezuela, pudiendo en consecuencia la institución bancaria operar con el resto de acuerdo a la ley que les rige. Este mecanismo de política

³²² Vid. Artículo 32 del derogado Decreto con Fuerza de Ley mencionado.

³²³ Los Bs. 1.000 depositados menos el encaje legal vigente, permite al Banco XYZ conceder (crear depósitos a la vista) créditos por el resto.

³²⁴ Vid. Los artículos 156 cardinal 11 y 318 a 319 constitucionales.

monetaria permite el adecuado control de la liquidez monetaria y la indeseable inflación.

Por ejemplo, en el caso que se propuso en esta tesis, si el encaje legal es de 20% de los Bs. 1.000 depositados en dinero efectivo, 20% o sea Bs. 200 se esterilizan al depositarlos como encaje legal en el Banco Central de Venezuela y, el resto, 80% o sea Bs. 800 puede utilizarlo la institución financiera, para conceder préstamos creando depósitos a la vista. Obsérvese que al bajar el encaje a menos de 20% en este caso, habrá más posibilidad de crear mayores depósitos bancarios; si se aumenta, habrá menos posibilidad de crear depósitos bancarios. Así opera el encaje legal como herramienta de política monetaria, que conjuntamente con el establecimiento de tasas adecuadas de interés activas y pasivas y operaciones directas de mercado abierto, constituyen importantes mecanismos para que el Banco Central de Venezuela cumpla con el objetivo fundamental que le impone la Constitución de 1999.

Continuando con los autores en análisis:

C) El Estado interviene para autorizar la promoción y funcionamiento de la banca y otras instituciones financieras, como consecuencia de su función de policía y poder de policía que se explica en el siguiente punto.

V. 7.3.2 Función de policía administrativa y poder de policía

La policía administrativa es aquella que tiene por finalidad evitar los ilícitos administrativos y delitos previniéndolos. Como servicio público tiene por objeto asegurar, mantener o restablecer el orden público, ya sea previendo su infracción mediante reglamentos, órdenes y gastos apropiados; ya sea reprimiendo las

violaciones del orden público mediante el empleo de la fuerza material³²⁵. En materia de inspección, vigilancia y control mediante intervención del Estado en las relaciones económicas y gestión empresarial, Monroy Church (2002)³²⁶ afirma:

“...otra forma de intervención del estado en las relaciones económicas y en la regulación empresarial, representada por las atribuciones de policía administrativa que suponen la potestad estatal de limitación del ejercicio de derechos por el poder soberano de la ley, que encuentran justificación en la protección del interés público y social, con capacidad incluso de imposición de sanciones, la cual se cumple ordinariamente por organismos especializados de alto nivel técnico”.

Ejemplos de Policía Administrativa en Venezuela, es el Instituto que protege al consumidor y usuarios de bienes y servicios INDEPABIS, las Superintendencias de Bancos y de la Actividad Aseguradora, la Superintendencia de Costos y Precios Justos, la Superintendencia de Valores, la Superintendencia de Arrendamientos, etc.

En cuanto a la función de policía y poder de policía, se entienden en esta tesis como instituciones acordes con lo que afirma Douglass C. North³²⁷, quien expresó:

“LAS INSTITUCIONES son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico ”.

Para D.F. Maza Zavala (2003)³²⁸, las *reglas del juego* son:

³²⁵ Cfr. CABANELLAS, G., ob. cit., tomo VI, p. 293.

³²⁶ MONROY CHURCH, Ricardo (2002). “Modalidades de Intervención del Estado”. “VI. Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Allan Randolph Brewer-Carías”, p.p. 51 a 74. Caracas, Venezuela, p. 65.

³²⁷ NORTH, Douglass. (2001). Premio Nobel de Economía 1993. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. Fondo de Cultura Económica. México, p. 13.

³²⁸ MAZA ZAVALA, Domingo Felipe (2003). “El Observatorio Económico”. De la Teoría y los Hechos. Editado por la Academia Nacional de Economía. Caracas, Venezuela, p. 221.

“...las condiciones bajo las cuales se desenvuelven los negocios y que, en conjunto, propician ese estado de confianza que los empresarios toman como dato fundamental para proyectar sus inversiones y actividad”.

Ese estado de confianza que propicia la inversión al no ser percibido por los empresarios, reduce la propensión a la inversión privada.

Las *reglas del juego* de las diversas instituciones económicas, están establecidas en la Constitución económica venezolana como reglas, valores y principios.

Ahora bien, la convivencia pacífica en la sociedad, está garantizada por el *mundo del deber ser* que establece las normas jurídicas.

Esta tesis al proponer este punto, busca verificar que, si todos los mercados competitivos funcionaran adecuadamente, tal como lo establecen los artículos 112 y 299 y que igualmente lo trata la exposición de motivos de la Carta Magna en relación a la libre formación de precios, libre competencia, libre elección y garantía de la vigencia de los valores y principios de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente, dentro de un régimen socioeconómico que se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, sean suficientes para asegurar la finalidad del desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad.

Si este *mundo del deber ser* se materializara en el *mundo del ser*, no se justificaría la inclusión de frases —mandatos legales— tales como, el establecimiento de la facultad del Estado para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía; tampoco sería necesario el contenido de los artículos 113, 114 y 117 *ejusdem*, cuyos contenidos son la prohibición de

conductas ilícitas y el control o prohibición de las *fallas* de mercado y *fallas* de eficiencia del gobierno. De ser así el *mundo del ser*, tendría sentido el liberalismo manchesteriano del *laissez faire laissez passer*. De las anteriores reflexiones y respuestas a las interrogantes, nace la justificación de que el Estado puede y debe intervenir para planificar, racionalizar y regular la economía.

En el punto I. 1.3 de esta tesis correspondiente a la Constitución económica, se afirma que la Carta Magna sólo admite un sistema socioeconómico mixto, flexible y muy alejado del liberalismo extremo o del socialismo intervencionista y autoritario. Esto es parte determinante de los límites a la intervención estatal en la economía.

La realidad es, que el Estado tiene que estar presente activamente en la inspección, el control y la vigilancia (funciones de policía) de la economía, pero siempre dentro de los límites establecidos constitucionalmente y definidos también por reglas, valores y principios. Lo dicho constituye la justificación para que la presencia de la función de policía y poder de policía y facultades de inspección, control y vigilancia se hagan presentes como forma de intervención que propugne garantías y derechos constitucionales fundamentales.

En esta tesis se asocia la palabra policía con, orden, respeto, normalidad en la vida individual o colectiva de una ciudad o de todo un país. Es cuerpo organizado para mantener el orden público y garantizar la vida, libertades, respeto de la persona y sus bienes que se define en muchos artículos constitucionales, en especial en el artículo 55 donde se establece el derecho del ciudadano, a ser protegido por parte del Estado, ante situaciones que constituyan amenazas, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. La protección a las personas y sus bienes es un derecho que garantiza el Estado. Es además,

facultad y obligación del Estado para intervenir, tal como lo disponen otras normas expresas de la Constitución de 1999, las cuales han sido mencionadas³²⁹.

Si en el ejercicio de la función de policía administrativa se encontraran hechos o conductas tipificadas como delitos, corresponde sólo al Ministerio Público, el ejercicio de la acción penal, razón por la cual los órganos de policía administrativa deben remitir sus actuaciones, si presumen hechos ilícitos, al mencionado organismo³³⁰.

V. 8. Consecuencias de las regulaciones y controles a la economía

En este punto se analizan con detalles, los controles en sus diferentes modalidades, a la economía, tales como: precios máximos de venta al público, precios mínimos a productos agrícolas, inflación, control de cambio, control de costos, precios y salarios, impuestos, subsidios y otros.

El análisis que se hace, incluye el señalamiento de consecuencias positivas o negativas, causadas por la intervención.

V. 8.1 Control de precios máximos de venta al público consumidor

En la actividad económica moderna los mercados totalmente competitivos, libres de la intervención gubernamental, raramente existen; en efecto, el Estado usualmente está presente con su política económica, fomento, mediante aplicación de impuestos, estímulos, desestímulos, subsidios, compitiendo con la actividad privada como “empresario” y en especial, regulando

³²⁹ Vid. Artículos 112 a 117 que se relacionan con derechos humanos de tipo económico.

³³⁰ Vid. Artículos 108 y 283 del Código Orgánico Procesal Penal venezolano, artículo 111 y eliminado el contenido del 283 en la última de las plurales modificaciones del Código Orgánico Procesal Penal publicado en Gaceta Oficial Nro. 6.078 Extraordinario de fecha 15 de junio de 2012.

los mercados, inclusive los satisfactoriamente competitivos, mediante medidas diversas, siendo dos de las más frecuentes, el control de los precios máximos de venta al consumidor y la policía administrativa. Como consecuencia deja el precio de ser establecido por el libre juego de la oferta y la demanda, perdiéndose los efectos positivos de la eficiencia propia de los mercados competitivos.

Entre los controles de precios más frecuentes aplicados por el Estado que buscan además de beneficiar al consumidor, ganancia de *popularidad*, es el establecimiento de un *precio máximo de venta al público consumidor* o usuario. El precio máximo establecido ($P_{\max}$) traduce la buena intención de la Administración de que a ese *precio fijado*, cualquier cantidad que la gente pretenda adquirir en el mercado, la encontrará; esto lamentablemente no se puede lograr, por lo que se razona a continuación:

Según lo visto³³¹, recuérdese que el precio de equilibrio que se forma en un mercado competitivo cumple dos funciones muy importantes, la primera es la función de racionamiento de los inventarios existentes en el mercado, en el sentido de que al precio de equilibrio P_0 , se podrá adquirir la cantidad Q_0 que se desee, igualmente de equilibrio. Esto significa que si alguien pretende comprar a un precio $P_{\max}$ menor al precio de equilibrio P_0 , no lo logrará. Al no haber el efecto de *racionamiento* a la cantidad de producto existente Q_0 y tampoco más producto, es decir, una cantidad Q_1 mayor a Q_0 , lo que sucederá es que esa cantidad de oferta Q_1 no estará disponible, pues los oferentes a un precio menor llevarán menos productos al mercado e inclusive, muchos abandonan el mercado por no estar dispuestos a perder. Obsérvese que la demanda aumenta, la oferta disminuye ya que no hay el efecto de racionamiento del precio de equilibrio.

El resultado obviamente no deseado es: escasez (más demanda y menos oferta). La falta del efecto de racionamiento del precio de equilibrio, se intenta

³³¹ Vid. Gráfico de Mercado Competitivo, en el punto II. 5.2 de esta tesis.

resolver con colas —largas filas—, limitación de la cantidad que se comprar, distribución por sistemas estatales con elevados costos, grandes pérdidas y hechos irregulares³³². Otro efecto no deseado que producen las regulaciones de precio máximo ($P_{\max}$) de venta al público, es el desestímulo a los productores, agricultores, industriales y comerciantes con la consecuente baja en la producción; se retiran algunos productores cuyos costos no le permiten seguir produciendo, pérdida de puestos de trabajo y mayor dependencia de la seguridad alimentaria de productos foráneos³³³. También el Estado venezolano adquirió el control de una red eficiente de automercados, que venden a precios menores, pero el fisco nacional *paga la factura*.

La segunda función del precio según se vio que consiste en la asignación eficiente de recursos, que en este caso si funciona y, el mensaje que envía a los empresarios, es que no envíen más producto al mercado. El resultado de los controles indiscriminados de precio máximo ($P_{\max}$) de venta al público, se resume en que muchos productores salen perdiendo, al percibir los empresarios unos precios más bajos, algunos como se dijo, se desaniman y abandonan la actividad económica. Además, pocos consumidores salen ganando; sólo son los que tienen la suerte de comprar el producto regulado, tienen paciencia y hacen la fila (la cola). Otros consumidores definitivamente salen perdiendo, pues no consiguen el producto o deben comprarlo a revendedores a precios muy elevados, pues el sistema de racionamiento utilizado (control de precios y colas) no los favoreció. Si el Estado está dispuesto a soportar toda la pérdida, muchos o todos pueden adquirir el producto subsidiado.

Como colorario, el establecimiento de precios controlados, sin segmentación de los consumidores, en este caso de precios máximos de venta al

³³² En el siglo pasado a partir de 1971, en Venezuela se institucionalizaron sistemas de distribución al detal de alimentos. Primero fue la Corporación de Mercadeo Agrícola y “mercaditos populares”; hoy hacen lo mismo CASA y PDVSA — empresa petrolera con sus “mercalitos y pedevalitos” —, donde cumplan su función, pero se pierden cantidades importantes de dinero y de productos.

³³³ La seguridad alimentaria está contemplada en el artículo 305 de la Constitución de 1999.

público ($P_{\max}$) beneficia a los consumidores con bajos ingresos pero también beneficia a consumidores con elevados ingresos que no perciben beneficio alguno ni tienen interés en que alguien los proteja. Los controles de precios máximos ($P_{\max}$) mal manejados, pueden ocasionar más daños que beneficios.

Las soluciones diferentes al control de precios no segmentados ni estratificados, requieren mayor creatividad, por ejemplo, subsidios cruzados sobre los cuales ya se opinó y subsidios segmentados y dirigidos sólo a las clases con ingresos más bajos, por ejemplo, bonos de alimentación, etc. En la parte conclusiva de esta tesis se volverá sobre este tema, pues aunque preocupa el mal uso de las regulaciones, más preocupa la realidad social de quienes por falta de ingresos no pueden acceder a los bienes y servicios que le garanticen una vida digna y provechosa. Por último, sobre precios máximos de venta al público ($P_{\max}$), uno de los peores efectos es que los productores y empresarios que tienen los menores costos, siguen produciendo aunque pierdan y se fortalecen en ese mercado, pero los de mayores costos, se retiran del mercado y se tiende a consolidar grandes y poderosos monopolios, lo que baja el nivel de empleo.

V. 8.2 Control de precios mínimos para la compra de cosechas agrícolas

Otra forma de utilizar el control de precios pero con diferente propósito, lo constituye el establecimiento de precios mínimos ($P_{\min}$) de compra de cosechas³³⁴, con los cuales se protege una actividad económica sujeta a grandes riesgos, tanto de origen en sucesos de la naturaleza, como de la existencia de mercados nacionales o extranjeros manipulados por una extensa gama de medidas para favorecer a los productores, o para mantener las materias primas de origen agrícola a precios viles.

³³⁴ El autor de esta tesis tiene extensa experiencia en este tema. El cómo se aborda este punto, es producto de ella.

Con la política de precios mínimos, el Estado aumenta los precios por encima de los niveles de precios de equilibrio que vacían el mercado³³⁵. Una manera de subir el precio por encima del precio de equilibrio en un mercado competitivo, como se hace en Venezuela, es sencillamente *regularlos*; esto significa que quien compra un producto sujeto a *política de precios mínimos* ($P_{\min}$) a un precio menor a ese precio mínimo establecido, queda sujeto a sanción administrativa. En cambio, al vender el productor un producto a precio mayor al precio mínimo establecido por regulación, al menos en Venezuela, no está sujeto a sanción.

La política económica de precios mínimos manejada con adecuados conocimientos e información, además de permitir incentivar a la producción agrícola, permite desplazar los recursos productivos hacia donde más convenga al interés colectivo; en tal sentido, el doctor Víctor Giménez Landínez quien fuera Ministro de Agricultura y Cría, Presidente del Instituto Agrario Nacional y Presidente del Fondo de Crédito Agropecuario, en algunas intervenciones públicas decía: “El mejor abono para la agricultura, es buenos precios”; ésta es una gran verdad. Por otra parte, el diálogo tripartito entre agricultores, empresarios, compradores y bajo el liderazgo del Estado, permite la toma de decisiones racionales maximizadoras de las expectativas de los actores mencionados.

El Estado una vez establecida racionalmente una determinada política agrícola, que busca mantener un determinado nivel de precios en una cantidad superior al precio de libre mercado, compra directamente la cantidad de producción necesaria para mantener ese precio mínimo determinado de manera anticipada. El Estado también puede subir los precios restringiendo la cantidad de producción³³⁶. Igualmente, es posible mantener un cierto nivel de precios mínimos, cuando se establecen cuotas —cantidades— de producción de un determinado

³³⁵ PINDYCK y RUBINFELD, ob, cit, p.p. 306 y Sgtes.

³³⁶ Cfr. *Ibid*, p. 310.

producto, como sucede con la cuota de producción de hojas de tabaco. El industrial —empresas tabacaleras— garantiza un precio, pero sólo sobre la cuota asignada a cada productor.

Es un sistema muy eficiente para garantizar precio al productor y evitar excedentes o déficit de producción. El sistema de cuotas de producción es una política económica, que aunque la ejecuta la industria privada, la regula y dirige como debe ser, el Estado. Es una buena solución cuando se maneja con diálogo y racionalidad.

V. 8.3 Control del salario mínimo fijado por el Estado

Otra regulación de un valor mínimo de algo es el establecimiento de un salario mínimo nacional, regional o sectorial, por debajo del cual, no se puede contratar a una persona; es una garantía que se da al trabajador, para evitar su explotación y a la vez, garantizarle un mínimo que le permita vivir con dignidad junto a su familia.

La Constitución de 1999 establece al respecto en su artículo 91, la obligación del Estado de garantizar a los trabajadores de los sectores público y privado, un *salario mínimo vital* que será ajustado cada año, tomando como una de las referencias el costo de la canasta básica. Es parte de los derechos sociales que a su vez, son derechos humanos. No es criticable esta práctica muy generalizada, que beneficia principalmente a quienes ingresan por primera vez al mercado laboral o a quienes por su escasa formación, no pueden encontrar trabajo con mayor remuneración. Es recomendable antes de fijar estos salarios mínimos, mantener diálogo y consultas con los empresarios y sindicatos. El salario mínimo vital está acorde con los fines del Estado y con los principios y valores constitucionales relacionados con solidaridad y responsabilidad social (artículo 2 *ejusdem*), el desarrollo de la persona, el respeto a su dignidad, la promoción de la

prosperidad y bienestar del pueblo (artículo 3 *ejusdem*) y la progresividad de los derechos humanos (artículo 19 *ejusdem*). Todos estos fines, principios y valores constitucionales deben ser guía para determinar el salario mínimo vital. Es además, el reconocimiento de la necesidad de la corrección monetaria, que recupera en este caso, el poder adquisitivo del trabajador deteriorado por la inflación que se refleja entre otros, en el costo de la canasta básica.

V. 8.4 Inflación y control de cambio

Según dispone el artículo 318 de la Constitución venezolana, las competencias monetarias del Poder Nacional serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela; además, se le establece como *objetivo fundamental: “lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria”*. En cuanto a este objetivo claramente definido, se destaca que desde el punto de vista macroeconómico persigue la defensa de la *estabilidad económica*, evitar la vulnerabilidad de ésta y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social³³⁷. Esto tal como lo expresó el Constituyente de 1999, es la lucha contra la peor enfermedad de la economía: la inflación que devora el poder adquisitivo del ingreso de las personas, su capacidad para adquirir los bienes y servicios que le garanticen una vida digna y provechosa y la existencia de una justa distribución de la riqueza³³⁸. La inflación es el más injusto *impuesto*.

La inflación se define como: el aumento continuo y generalizado del nivel general de los precios de los bienes y servicios. Sobre su origen se plantean diversas causas; en esta tesis se hace referencia sólo a tres:

³³⁷ Vid. Artículo 320 de la Constitución de 1999.

³³⁸ Vid. Artículo 299 de la Constitución de 1999.

1. Inflación por aumento de la demanda agregada. Dicho en términos muy simples, es cuando por cualquier razón, aumenta el volumen de dinero en manos y a disposición de quienes demandan bienes y servicios, sin que se produzca mayor y suficiente oferta de bienes y servicios. El aumento de precios no se hace esperar. 2. Inflación de costos. Dicho también en términos muy simples, es cuando por cualquier razón aumentan los costos de producción³³⁹ y que no pueden ser absorbidos por la estructura técnica (eficiencia y productividad) de las empresas y, en consecuencia, se trasladan a los precios de venta de los bienes y servicios que van al mercado. 3. Inflación tendencial (inercial). Generalmente los precios y salarios se fijan sobre la base de una expectativa económica futura. Es así que si los precios y salarios subieron rápidamente en el pasado reciente, los agentes económicos preverán que seguirán con rápido ascenso³⁴⁰, manteniendo en el futuro igual ritmo de crecimiento e igual tendencia. Afirman Samuelson y Nordhaus³⁴¹ que: “Las expectativas sobre inflación tienden a ser profecías que se cumplen”. Este fenómeno perceptivo debe ser considerado en las toma de decisiones de intervención en la economía.

La inflación es el más terrible sinapismo que afecta al consumidor y sobre todo, a los más pobres.

A continuación se razona cotejando mediante símiles, las siguientes situaciones hipotéticas que ilustran las causas, efectos, manejo y soluciones a corto y largo plazo de cada caso.

³³⁹ Ejemplo: nuevas legislaciones, contrataciones colectivas, aumento del valor en materias primas, bienes de capital importado, etc.

³⁴⁰ Cfr. SAMUELSON y NORDHAUS, ob, cit, p. 598.

³⁴¹ *Ibid*, p. 598.

Caso “A”

1. Un bombero o cualquier otra persona, se enfrentan a la siguiente situación: un bebé de pocos meses presenta de pronto fiebre de 38 grados centígrados (100,4 grados Fahrenheit). De inmediato proceden a bajar la fiebre mediante el único procedimiento casero disponible, en este caso, compresas de agua fría que preservan el cerebro del bebé, con la mejor solución casera de que se disponga. Han superado la emergencia; hacen a corto plazo lo correcto.
2. De inmediato el bombero u otra persona, conducen al niño al hospital y lo ponen en manos del médico. Es la solución definitiva en el mediano o largo plazo.

Caso “B”

1. Una persona sufre un accidente que le ocasiona una fuerte hemorragia en una pierna. En el lugar del accidente hay un bombero, un oficial de tránsito y personas comunes.
2. De inmediato el bombero, el oficial de tránsito o un osado observador, aplican el conocido torniquete en la parte superior de la pierna. Han resuelto la emergencia. Se controla la hemorragia; hacen a corto plazo lo correcto. Luego se le conduce al hospital y un médico aplica su ciencia. No se puede dejar el torniquete por mucho tiempo, pues sobrevendría la gangrena y pérdida de la pierna o de la vida. Es la solución definitiva a mediano y largo plazo.

Caso “C”

1. Se observa un aumento continuo y generalizado del nivel general de los precios de bienes y servicios en toda Venezuela. Esta

preocupante situación irrita a las personas que son consumidoras de bienes y servicios, a los empresarios por temor a represalias por un problema no creado por ellos, al gobierno por estar conciente de la pérdida continua del favor electoral y la oposición democrática aprovecha la ventaja y gana terreno en el favor electoral. Los empresarios hacen saber sus problemas, los consumidores se quejan y el gobierno toma las medidas más lógicas a corto plazo: importar bienes y servicios, los cuales vende a precios menores que los de mercado (subsidia); expropia industrias y redes de distribución; crea nuevas cadenas de distribución; regula precios, etc. A corto plazo, mitiga un poco la inflación. No se critica a corto plazo algunas de las medidas tomadas. El Estado no analiza el verdadero origen del problema inflacionario, se continua a mediano plazo con medidas que sólo funcionan a corto plazo.

2. Se acentúa la inflación, y aumenta el gasto público para subsidiar al consumo que igualmente crece, pero no crece la producción nacional y cada vez se importa más, no se dialoga con los empresarios y cada vez la situación es más compleja. Se aplican “comprensas con agua fría” a una fiebre de 42 grados centígrados (107,6 grados Fahrenheit). El remedio a corto plazo funcionó, no se pone el problema en manos de especialistas y la “enfermedad” se agrava; la inflación no se logra controlar.
3. Una inflación diagnosticada, tiene solución, pero las medidas (medicinas) que la “curan” son: costosas, amargas, producen efectos secundarios y lo peor, a veces no curan y hay que cambiar el tratamiento, que por cierto, debe acompañarse siempre, con medidas compensatorias a favor de las personas más vulnerables a sus consecuencias.

Sólo con ciencia, perseverancia, inteligencia, con sacrificio, solidaridad, voluntad y disposición a *pagar la factura* política a corto plazo, se resuelve la inflación.

Caso “D”

1. Los sucesos y consecuencias del paro a la industria petrolera, unido a la continua salida de capitales por desconfianza política en el país, condujo al Estado a aplicar un control de cambio; es el “torniquete” a la “hemorragia” de divisas. Fue la solución correcta a corto plazo y logró el objetivo que se propuso.
2. El “torniquete” continuó, se aflojó (devaluaciones) en ciertos momentos, pero no se puso el problema en manos de especialistas y la “pierna se gangrenó” (reducción de reservas, aumento del déficit fiscal, irregularidades, dique artificial en contra de la salida de divisas que algún día se romperá, daños al aparato productivo nacional, etc). A mediano y largo plazo, percepción negativa y se sigue agravando el problema.

V. 8.5 Percepción del efecto de los controles

En el capítulo I de esta tesis se citó lo dicho por Lenin, quien pensaba en una sociedad que transformara al Estado: “...en una sola máquina gigantesca, que funcione de tal modo que centenares de millones de personas se rijan por un solo plan”³⁴². El pretender controlar costos, precios y salarios de una economía, es muy complejo; en primer lugar, determinar anticipadamente todos los costos que incluyen insumos importados, precios a los cuales se venderán los bienes producidos y los salarios que devengarán los trabajadores, la experiencia ha

³⁴² *Vid.* Comentarios de Funes J. C. en esta tesis, Capítulo I, punto 1.1 sobre antecedentes y marco teórico de la intervención.

demostrado, que sólo el mercado es capaz de hacerlo de manera eficiente. Todos los intentos de control de costos, precios y salarios, han fracasado y han conducido a destruir la capacidad productiva del sector privado, la iniciativa, la motivación, la eficiencia y la productividad.

En segundo lugar, la Constitución de 1999 garantiza como se ha visto repetidamente, el derecho a la libertad económica, a la libre elección del consumidor, a la libre competencia, a la libre formación de los precios, no obstante la facultad reglada del Estado para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía, pero con absoluto respeto a los límites establecidos por la propia Constitución. Hacer lo contrario, además de inviable, es ir a contrapelo de la realidad que se hizo patente, a finales del siglo XX, con la casi total desaparición del modo socialista de producción.

Es necesario que los funcionarios del Estado admitan que al precio sólo lo puede determinar de manera eficiente, la libre concurrencia de la oferta y la demanda. Tratar de hacerlo desde un órgano planificador central, conduce entre otros, a fijar precios que beneficien a productores marginales con altos costos y en perjuicio de los consumidores, o fijarlos según los productores más eficientes, beneficiando a los consumidores, pero fortaleciendo a los monopolios. Los precios no pueden ser únicos y uniformes; sólo el mercado competitivo *sabe y puede* fijarlos y estratificarlos.

Se concluye este punto de percepción del control de precios y salarios, comentando la obra de Oliver Clerc (2007), quien explica la necesidad de adaptarnos a los cambios y la compleja labor de percibirlos. Se coincide con él, en que los problemas derivados de la intervención del Estado en la economía, crea dificultades de percepción y como tal, deben ser analizados y estudiados. En su

obra presenta siete alegorías o metáforas, de las cuales se escogió la primera, que es: “La rana en una cazuela con agua: ¿estamos ya medio hervidos?”³⁴³.

La metáfora consiste en: un rana que nada placidamente en una cazuela con agua a temperatura ambiente. Se le aplica fuego lento, sube muy despacio la temperatura del líquido; en agua tibia, la rana cada vez se siente mejor y sigue nadando. La temperatura sigue subiendo y el agua está verdaderamente caliente, un poco más de lo que suele gustarle a la rana, pero ella aún no se inquieta y además, el calor siempre le produce fatiga y somnolencia.

Después, el agua está definitivamente caliente y le parece desagradable a la rana. Lo malo es que se encuentra sin fuerzas, así que se limita a aguantar, a adaptarse y no hace nada más. La temperatura sigue subiendo y el final es: la rana hervida y muerta. No hizo lo necesario a tiempo para salir de la cazuela. Si se hubiera metido en la cazuela con el agua a 50⁰ centígrados (122⁰ Fahrenheit), hubiera saltado a tiempo y se hubiera salvado³⁴⁴.

La enseñanza es clara y directa. Si existe un deterioro lento que no se es capaz de percibir, por ejemplo, en el nivel de bienestar económico y social, ambiental, seguridad personal, capacidad de compra de bienes y servicios, variedad de la oferta de bienes y servicios, libertad en general, se está cocinando a fuego lento. Por el contrario, si el cambio es brusco y representa una diferencia significativa con el grado anterior de satisfacción, se reacciona con fuerza. En los deterioros lentos, como opina Clerc³⁴⁵, la mayoría de las veces no suscita reacción ni oposición, ni rebeldía por parte de las personas. Es posible que esto es lo que suceda en cualquier país, incluso en Venezuela; el deterioro significativo distribuido en largos períodos de tiempo, produce poca reacción.

³⁴³ CLERC, Oliver. (2007). “La rana que no sabía que estaba hervida...y otras lecciones de vida”. Maeva, Madrid, España, p.p. 13 a 39.

³⁴⁴ Cfr. *Ibid*, p.p. 15 a 16.

³⁴⁵ *Ibid*, p. 16.

Clerc³⁴⁶ plantea la siguiente interrogante y su respuesta:

“...¿Cómo evitaremos caer en la trampa de la rana en la cazuela, tanto en lo individual como en lo colectivo?

No dejando de ampliar y de acrecentar nuestra conciencia, por una parte, ejercitando nuestra memoria para que ella conserve los elementos de comparación entre lo pasado y lo presente. Por otra parte, acudiendo a patrones fiables para la evaluación de los cambios, patrones que tendremos buen cuidado de elegir entre los menos sujetos a las fluctuaciones de las modas, de las épocas y de las tendencias. Y por último, adoptando ideales elevados que sean como el combustible de una constante superación”.

Se rescata de todo lo anterior, que por encima de dogmatismos, doctrinas o ideologías, debe estar presente la conciencia en toda su extensión, la percepción de bienestar personal y colectivo y, sobre todo en el presente de Venezuela, el acatamiento y respeto absoluto a las normas (reglas, valores y principios) constitucionales. Se dispone de información histórica, estadística, económica y social, que ponen al descubierto, lo bueno y lo malo del pasado, que se debe comparar con lo bueno y lo malo acontecido en Venezuela en los últimos años. Nada ni nadie puede hervir en una cazuela; no se debe permitirlo.

V. 9. Efectos de otras medidas económicas de intervención

El Estado además de las regulaciones y de los controles que se han examinado, aplica otras medidas económicas, que son intervenciones para el logro de objetivos específicos; son formas democráticas de dirigir a la economía.

A continuación se analizará, el efecto sobre la actividad económica de impuestos, subsidios, medidas arancelarias, contingentamiento, cuotas de producción y aumento o reducción de la producción mediante incentivos o desincentivos.

³⁴⁶ *Ibid*, p.p. 33 a 34.

V. 9.1 Impuestos

Es complejo opinar sobre el efecto de un impuesto (carga) o de un subsidio (beneficio), sobre la oferta y la demanda de un bien o un servicio, o sobre la conducta (elección) de un consumidor o de un productor. De manera preliminar se puede afirmar que un impuesto específico³⁴⁷ que se aplique a un bien, ejemplo Bs. 10 por unidad vendida, recaerá tanto en el empresario como en el consumidor, dependiendo la proporción que corresponde a cada uno, de la elasticidad precio relativa de las curvas de la oferta y la demanda³⁴⁸. Además de la afirmación anterior, también se dice que la subida del precio del bien, es normalmente, una cuantía inferior al impuesto específico aplicado y a veces en una cuantía *muy* inferior³⁴⁹. El concepto de *elasticidad* en economía según se vio *ut supra* significa la medida relativa de cómo reacciona la variable cantidad Q de un bien ante un cambio de la variable precio P, tanto en la oferta como en la demanda de un bien o un servicio en un mercado competitivo. El conocer la elasticidad en cada caso, permite predecir con cierto grado de certeza, lo que sucederá cuando se modifica o se aplica un nuevo impuesto.

El impuesto específico como se afirmó, corresponde a la aplicación de una cantidad concreta (un número absoluto), al precio de cada bien vendido. En el caso de un impuesto *ad valorem* (una cantidad relativa), corresponde a la aplicación de un porcentaje determinado al precio de cada bien vendido o importado, tal como resulta de la aplicación en Venezuela del Impuesto al Valor Agregado (IVA), que es simplemente la aplicación de un porcentaje (número relativo), por ejemplo 12%. Al aplicar este porcentaje se obtiene un número absoluto, lo que a partir de este cálculo, es idéntico su efecto al del impuesto específico; así se analizará.

³⁴⁷ Un impuesto *específico* corresponde a la aplicación de una cantidad concreta (absoluta) de dinero, por cada unidad de un bien. Ejemplo: Un impuesto a la importación de un bien, de Bs. 30 por unidad; igual podría ser Bs. 30 por kilogramo. Otro impuesto de importación es el impuesto *ad valorem*, 40% del valor declarado del bien importado o vendido. Es una cantidad relativa.

³⁴⁸ PINDYCK y RUBINFELD, ob, cit, p. 322.

³⁴⁹ *Ibid*, p. 322.

El análisis del efecto de los impuestos sobre los precios P y cantidades Q de los bienes y servicios afectados, es bastante complejo; se sugiere que sea realizado, si no se domina el tema, por un especialista si se quiere tomar una decisión racional.

A continuación se analiza el efecto de un impuesto que siempre comparte su carga entre consumidores y empresarios, pagando mayor precio los consumidores y percibiendo menor ingreso los empresarios. En este sentido Pindyck y Rubinfeld plantean que una vez aplicado el impuesto *específico* o *ad valorem* ya convertido en una cantidad absoluta, deben satisfacer cuatro condiciones las cuales suponen, que se parta, de un precio de equilibrio P_0 (precio de equilibrio de mercado) y una cantidad de equilibrio Q_0 . El impuesto cuyo monto se denomina “ I ”, se repartirá en principio, en cantidades más o menos iguales entre el aumento del mayor precio de mercado al consumidor de P_0 a P_v (nuevo precio de venta al consumidor), y el menor precio P_0 a P_v (nuevo precio de venta, ingreso que percibe el empresario). Deben satisfacer las siguientes cuatro condiciones³⁵⁰, una vez establecido el impuesto:

- “1. La cantidad vendida y el precio del comprador P_v , deben encontrarse en la curva de demanda (ya que a los compradores sólo les interesa lo que deben pagar).
2. La cantidad vendida y el precio del vendedor P_2 (ingreso), deben encontrarse en la curva de oferta (porque a los vendedores sólo les interesa la cantidad de dinero que reciben una vez descontado el impuesto). (La palabra *ingreso*, fue agregada por el autor de esta tesis).
3. La cantidad demandada debe ser igual a la ofrecida (Q , en la figura) (no se incluye).
4. La diferencia entre el precio que paga el comprador y el que percibe el vendedor debe ser igual al impuesto”.

El efecto conjunto es que tanto el excedente del consumidor como el excedente del productor se reducen y, la suma de ambas reducciones, es

³⁵⁰ *Ibid*, p.p. 323 a 324.

equivalente al impuesto “I” aplicado. La carga del impuesto se comparte entre consumidores y vendedores y la tendencia a igualarse se dará en función de las características del producto y las correspondientes elasticidades de la demanda y la oferta. Generalmente, *un impuesto recae principalmente en el comprador si el cociente Ed/Es ³⁵¹ es pequeño o en el vendedor si ese cociente es grande*³⁵². En el primer caso (recae sobre el comprador), Ed debe ser mucho menor que Es , o dicho de otra manera, Es mucho mayor que Ed . En el segundo caso (recae sobre el vendedor), Ed debe ser mucho mayor que Es , o dicho de otra manera, Es mucho menor que Ed . El manejo del concepto de elasticidad (Ed y Es), es materia de economistas, por lo que si se quiere anticipar los posibles efectos de aumentos y reducciones de impuestos, debe hacerse como ya se dijo, el estudio previo por un especialista.

Conocidas las elasticidades Ed y Es se puede calcular *ex ante aproximadamente*, que proporción absorben, el comprador y el productor. Este análisis es útil para tomar mejores decisiones en materia impositiva.

V. 9.2 Subsidios

Si se considera a las subvenciones (subsidijs)³⁵³ como un *impuesto negativo*³⁵⁴, es válido *mutatis mutandis* afirmar, que las subvenciones (subsidijs) pueden analizarse de igual forma que los impuestos tal como se hizo en el punto anterior. La primera consideración es que al darse un subsidio a un bien, su precio a nivel del consumidor será inferior al precio de los empresarios y la diferencia entre ambos precios, es el monto del subsidio. Como consecuencia del subsidio, al contrario del efecto de un impuesto, su influencia en la cantidad producida y

³⁵¹ Ed . es la elasticidad de la demanda y Es . es la elasticidad de la oferta.

³⁵² PINDYCK y RUBINFELD, ob, cit, p.p 324 a 325.

³⁵³ *Ibid*, p. 325.

³⁵⁴ *Ibid*, p. 325.

consumida es el aumento de su cantidad³⁵⁵; con el impuesto como se afirmó, era su reducción; en cambio con el subsidio, la cantidad aumenta.

El precio de mercado P_0 de un bien anterior a al subsidio, si las elasticidades de la oferta y la demanda son más o menos iguales, el beneficio del subsidio se reparte más o menos por igual entre consumidores y empresarios. Esta distribución entre ambos, se modificará en función de la presencia de elasticidades desiguales; es así, como si el cociente Ed/Es es pequeño, la mayor parte del subsidio beneficia a los consumidores. En el caso contrario si el cociente es grande, la mayor parte del subsidio beneficia a los empresarios.

El subsidio es una transferencia unilateral que una persona o institución da a otra³⁵⁶; generalmente son transferencias que de una u otra manera hace un gobierno a los particulares. El subsidio es *directo*, cuando se entrega a las personas para que mejoren su ingreso, e *indirecto*, cuando se entrega a las empresas para que puedan vender su producto a un precio menor al de equilibrio en un mercado competitivo³⁵⁷.

V. 9.3 Medidas y subsidios protervos

En este punto se tratan algunas medidas y subsidios, que además de irracionales, son dañinos a la sociedad.

V. 9.3.1 Efectos protervos de algunos subsidios

La subvención es una cantidad con que se subviene a las necesidades de alguno; es un subsidio que se da a los empresarios para incentivar y alentar

³⁵⁵ *Ibid*, p. 325.

³⁵⁶ SABINO, C. ob, cit, p.p 227 a 228.

³⁵⁷ *Cfr. Ibid*, p.p. 227 a 228.

ciertas actividades específicas, que sin esa ayuda, no se desarrollarían,³⁵⁸ tales como actividades educativas, benéficas, asistenciales y, económicas de interés social o de promoción de nuevas actividades industriales. Estas subvenciones son útiles herramientas de política económica, entendidas como forma de dirección por parte del Estado, a las actividades económicas empresariales. Cuando se utilizan las subvenciones para este fin, es una manera no coactiva de dirigir a la economía. Subsidios (subvenciones), constituyen excelentes herramientas, que si se manejan adecuadamente, permiten dirigir a la economía con absoluto respeto a la libertad económica, pues no se utiliza la coacción sino, el estímulo al ejercicio de una conducta económica deseada.

La inadecuada utilización del subsidio, origina auténticas calamidades, que en esta tesis se denominan *subsidios protervos*, que son aquellos que con plena conciencia de los daños y calamidades que causan, lo aplica y mantiene el Estado con propósitos clientelares y electorales, para conservar la popularidad y el poder. Venezuela durante los pasados 50 años, ha padecido los protervos resultados de algunos de esos subsidios. La no modificación oportuna del subsidio a la gasolina, causó y sigue causando daños a la sociedad venezolana. En el próximo punto se trata con detalles este protervo subsidio.

V. 9.3.2 El subsidio a la gasolina

Los efectos del irracional y protervo precio regulado de este combustible, que en el mercado nacional se expende a Bs. 0,10 el litro, cuando el precio internacional llega hasta un máximo de \$9,69 el galón³⁵⁹ en Noruega, \$4,19 el galón en Estados Unidos de América y en Venezuela, la gasolina de 97 octanos, cuesta un tanque de 60 litros, 1,20 \$. El lector podrá calcular el impacto sobre el equilibrio fiscal de este subsidio. Se puede asegurar que con 70 centavos de dólar

³⁵⁸ Cfr. *Ibid.* p.p. 228.

³⁵⁹ Un galón equivale a 3,875 litros y la relación de cambio controlado por el gobierno es 4,30 Bs./\$. El galón inglés equivale a 1,2 galones de USA.

se llena en Venezuela un tanque de 30 litros (aproximadamente 8 galones) de un automóvil compacto y con uno y medio dólar, se llena el tanque de una camioneta que tenga capacidad de 70 litros aproximadamente. Cabe la pregunta: ¿cómo se llegó a esta situación? La respuesta es simple: con una inflación entre 20 y 28 % anual, no se ha actualizado el precio, permanece congelado por más de doce años, con el agravante de que ya el mismo error se venía cometiendo en el siglo pasado.

Una comparación extrema en términos reales: con lo que cuesta una taza pequeña de café servido en una barra de un humilde negocio venezolano, cuesta Bs. 4, se llena el tanque de gasolina de un auto compacto y permite dar una *generosa propina* de 30% del costo de llenar el tanque.

No se pretende ni se propone que se eleve el precio de la gasolina a precio internacional, mediante una única medida de intervención, puesto que hacerlo, sin aplicar las ineludibles medidas compensatorias a los sectores que resulten más afectados, sería repetir los sucesos de febrero de 1989. Cuanto más se espere, más impactante sería la solución. En cambio, si se incrementara progresivamente los precios del producto, liberará recursos fiscales suficientes para ser utilizados parcialmente en las medidas compensatorias a que se hizo referencia.

No debe olvidarse, que la conducta de los consumidores de gasolina no es una *conducta transgresora* de norma alguna; es una conducta lógica y consecuente de un producto de consumo masivo cuyo precio tiende a cero (0), y en consecuencia, la demanda tiende a infinito (∞) como se vio *ut supra*.

Aunque la solución de esta enorme fuente del déficit fiscal, es materia de varias disciplinas científicas y por haber hecho la crítica precedente, es obligante proponer o al menos colaborar en la solución de esta compleja situación.

Se señalan algunas soluciones a sabiendas de que poderosos intereses se opongan a ellas:

- a) Control de *consumo* para contrabando de extracción de gasolina hacia países vecinos. El mejor control y más efectivo, es reducir el diferencial de precios entre Venezuela y países vecinos. Para esto, es necesario aplicar temporalmente efectivas medidas compensatorias o recargos, entre otros pudiera ser, bonificaciones financiadas con el aumento del precio o recargos por estratos tales como transporte de carga, transporte de pasajeros, vehículos de lujo, vehículos de alto o bajo consumo de gasolina, servicios públicos y otros que justifiquen la bonificación o sobrecargo. El sistema de bonificación debe estar totalmente automatizado y controlado por el Estado, tal como sucede con los sistemas de *cesta ticket*, donde mes a mes, el Estado recargaría de manera centralizada las tarjetas electrónicas asignadas a cada beneficiario; también puede suspenderlas. Debe existir una base única de datos para control y adecuadamente manejada y auditada con frecuencia para evitar fraudes. Se deja la posibilidad de establecer este subsidio (bonificación) o recargos en manos de verdaderos especialistas, quienes seguramente lo desarrollarán con total eficiencia.
- b) Cupones financiados con el aumento del precio para estudiantes que utilicen el transporte público y cuyo valor, debe ser muy cercano al valor del pasaje que pagan los pasajeros no privilegiados. Podrían ser entregados por las propias escuelas y deberían ser automatizados para evitar retardos en los pagos y fraudes.
- c) Cupones para personas mayores, igual procedimiento al del punto anterior y podrían asociarse al sistema de las pensiones del Seguro Social, en cuyo caso, no requerirían mayor control.
- d) Otras personas naturales o jurídicas, que se considere deben ser temporalmente subsidiadas.

El precio al cual se vende la gasolina es uno de los principales rubros que acrecientan el déficit y desequilibrio fiscal de Venezuela.

La función de racionamiento de las existencias que cumple el precio de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado, posibilita limitar el consumo de los inventarios que van al mismo y obliga al usuario, a consumir el bien o el servicio, con criterio de escasez y búsqueda de la mayor eficiencia, que le permita satisfacer sus necesidades y maximizar la utilidad que le ofrece cada consumo en función del mayor o menor precio del producto; en el caso de la gasolina para consumo de vehículos automotores, producida o importada, transportada y comercializada por el Estado venezolano, a un precio de regulación por litro ($P_{\max}$), que como se afirmó, tiende a cero, y en este caso concreto de la gasolina, es el extremo de precio que casi llega al límite cero.

En efecto, el precio del litro de gasolina en Venezuela es tan bajo, está tan menguado, que con lo que en Venezuela se paga por un pasaje urbano de autobús, se puede llenar totalmente el tanque de gasolina³⁶⁰ de un vehículo pequeño. Una camioneta de lujo 4x4 que carga 75 litros (19,81 galones americanos), se llena con el valor equivalente a dos pasajes urbanos de autobús o con el valor de un pequeño envase de agua mineral nacional. Un tanque de una camioneta similar en los Estados Unidos de América, se llena con aproximadamente \$ 63.

Según información tomada de *Internet* del precio de la gasolina en el mundo, cifras anteriores al último aumento de precio originado por los sucesos del norte de África. Para efectos de comparación, el galón americano en Estados Unidos de América tenía un precio de \$4,19; a la fecha de toma de la información se aproximaba a los \$ 4,00.

³⁶⁰ El pasaje urbano es, Bs. 4,00 (junio 2012) y el llenado del tanque de 30 litros (equivale a 7,93 galones americanos) y que en Estados Unidos de América costaría aproximadamente \$ 24.

A continuación la información tomada de Internet y es la más actualizada que se localizó.

**Precio de la gasolina en el mundo de consumo
(En \$ por galón 12-5-2012)³⁶¹**

País	Precio	País	Precio
Noruega	\$9.69	Polonia	\$7.01
Dinamarca	\$9.37	Chipre	\$6.97
Italia	\$9.35	Bulgaria	\$6.94
Países Bajos	\$9.35	Australia	\$6.75
Grecia	\$9.23	Singapur	\$6.70
Suecia	\$8.97	Rumania	\$6.59
Hong Kong	\$8.89	Chile	\$6.54
Portugal	\$8.85	Brasil	\$6.41
Reino Unido	\$8.84	India	\$6.06
Bélgica	\$8.82	Canadá	\$5.75
Francia	\$8.72	Sudáfrica	\$5.72
Finlandia	\$8.59	Suizas	\$5.53
Alemania	\$8.56	Argentina	\$5.44
Irlanda	\$8.34	China	\$5.31
Suiza	\$7.95	Tailandia	\$4.96
Eslovaquia	\$7.93	Estados Unidos	\$4.19
Hungría	\$7.69	Indonesia	\$4.11
República Checa	\$7.59	Rusia	\$3.71
Japón	\$7.58	Malasia	\$3.49
Corea del Sur	\$7.57	México	\$3.20
España	\$7.55	Irán	\$2.78
Eslovenia	\$7.54	Nigeria	\$2.33
Austria	\$7.45	Emiratos Árabes	\$1.89
Malta	\$7.32	Egipto	\$1.73
Letonia	\$7.26	Kuwait	\$0.88
Luxemburgo	\$7.24	Arabia Saudita	\$0.61
Lituania	\$7.24	Venezuela	\$0.09
Estonia	\$7.05		

Fuente: Bloomberg. Creado por puntuación a partir de datos compilados por Bloomberg, portal europeo de Energía, los Asociados para la Investigación Internacional y el FMI. Reportaje: Mejor y más altos precios de la gasolina por país por Tom Randall . 12 de mayo de 2012, página web <http://www.bloomberg.com>.

³⁶¹ Descripciones de los países se basan en datos del Banco Mundial para el consumo de combustible, datos de la OCDE sobre los subsidios al petróleo y el CIA World Factbook para obtener información adicional. Los precios de la gasolina son de 2 abril hasta 11 abril. Los datos no estaban disponibles para algunos países, y la clasificación excluye a los países donde el ingreso *per cápita* es menos de \$ 4 al día. Los precios más altos de gasolina se utilizan para lograr comparaciones equivalentes en octanaje.

En síntesis se puede señalar, que este irracional precio de la gasolina en Venezuela, ha ocasionado las siguientes calamidades y daños:

a) Aumento irracional del consumo de gasolina

El precio regulado de venta al público es tan bajo, que como se afirmó, casi llega a cero, origina una conducta de despilfarro, que a su vez ocasiona que no se corrijan las *fallas* mecánicas de los motores de combustión interna que consumen gasolina, con graves consecuencias de daño al medio ambiente, violándose los artículos 127 al 129 de la Constitución de 1999, los cuales son derechos ambientales, derechos humanos.

b) Uso irracional de los vehículos

En las calles, carreteras y autopistas de Venezuela, lo más frecuente es observar a la mayoría de los vehículos con un solo ocupante. Se utiliza el vehículo para salir a comprar pan, el periódico o cigarrillos, a almacenes situados a menos de 200 metros (1/8 de milla) de distancia.

c) Los costos de producción de la gasolina son muy superiores al precio de venta

Lo cual ocasiona gran merma a los resultados de la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA).

d) La merma de ingresos de PDVSA

Disminuye de manera significativa, su capacidad contributiva al Estado y, la generación de dividendos a su único accionista, el Estado venezolano.

e) Por los menores ingresos, aumenta el déficit fiscal

Esto en razón de que los ingresos por venta de gasolina no cubren los costos y, el precio subsidiado afecta de forma directa al déficit.

f) Contrabando de extracción

Enorme diferencial de precios que propicia la corrupción de funcionarios.

g) Realización de eventuales importaciones de gasolina

Se importa a precios internacionales para suplir al mercado nacional, con exageradas pérdidas.

h) Pérdidas de elevado número de horas laborales o descanso

De trabajo, estudio o descanso, de todas las personas que deben soportar, como consecuencia del congestionamiento del tránsito urbano y extraurbano, ocasionado por el uso irracional de vehículos automotores.

i) Proliferación de accidentes de tránsito

Con pérdidas de vidas, capacidades y pérdidas materiales, producto del exceso de velocidad de vehículos conducidos sin sentido de economía del combustible.

La lista de calamidades y daños estimados por el autor de la tesis, no está completa, pero aunque no lo esté, llama a profunda reflexión y búsqueda de soluciones razonables a este grave problema.

V. 9.3.3 Otros subsidios protervos

El deseo y vehemencia apasionada de algunos políticos de gobernar eternamente y el afán por conservar el poder, los lleva a ejecutar acciones irracionales y protervas, tales como importaciones de alimentos que luego venden a precios que tienden a cero y muy por debajo de lo que costaron, originando cuantiosas pérdidas que absorbe la sociedad vía presupuesto nacional.

Pululan irregularidades; la corrupción que propicia el permanente fantasma de la escasez, que originan las erradas políticas de intervención y regulación de la economía. Se vive una permanente emergencia que funcionarios, dragoneando de *administradores eficientes*, aprovechan para evadir los controles. Se importa cualquier cosa; aunque la intención del Estado es loable, para ellos lo importante son las grandes ganancias. Por esta razón, en Venezuela se perdieron por vencimiento o putrefacción, enormes cantidades de alimentos y quienes son responsables o se beneficiaron, algunos continúan en sus posiciones burocráticas. Esta es otra fuente del déficit fiscal.

Existen otras prácticas protervas que desembocan en el creciente, indeseado y tantas veces mencionado déficit fiscal, que se financia con endeudamiento interno y externo; estas prácticas proporcionan popularidad, pero resta a la sociedad en general, bienestar y la posibilidad de adelantar verdaderos programas que propicien autentico desarrollo económico y bienestar de la sociedad.

Se cierra este capítulo expresando preocupación en relación al ingreso de Venezuela a MERCOSUR, en razón de que los países signatarios de este acuerdo, previeron el libre tráfico de bienes y servicios y, como se ha visto, el Estado venezolano ha restringido y continua haciéndolo, la libre competencia y libre formación de los precios, control de cambio, políticas económicas que son

incompatibles, con las previstas en el acuerdo. Además, buena parte del parque industrial ha sido desmontado. Se confía en que a breve plazo, se resuelvan satisfactoriamente lo señalado.

V. 10 Reorientación del gasto público hacia mayor gasto social

Causa inquietud el crecimiento del gasto público que a su vez, es fuente del crecimiento del déficit fiscal y endeudamiento.

Como se ha insistido, no se critica el necesario aumento del gasto social que se corresponde con el primer principio que consagra el fundamento del régimen socioeconómico, establecido en el artículo 299 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual es el principio de *justicia social*, cuyo respeto y acatamiento asegura el cumplimiento de los fines del desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para toda la población venezolana, lo que también mejora la convivencia pacífica y la paz social.

Se propone en esta tesis como solución a la desigualdad en la distribución de la renta (ingreso), el reorientar gastos innecesarios, entre otros, importaciones que en nada contribuyen a mejorar el nivel de vida de la población (productos alimenticios que pueden ser producidos a corto plazo en el país) y, gastos cuantiosos que se hacen en el ámbito internacional, que tampoco contribuyen en el mejoramiento del bienestar individual y colectivo de los venezolanos (ayudas y transferencias al exterior sin compensación).

En conclusión: hay que revisar el gasto y eliminar los innecesarios.

CAPITULO VI

LÍMITES CONSTITUCIONALES A LOS DERECHOS ECONOMICOS Y A LA FACULTAD DEL ESTADO PARA INTERVENIR

En este último capítulo, se abordan los límites constitucionales a la libertad económica y a la facultad del Estado para intervenir en la economía. Igualmente, se analiza el régimen socioeconómico previsto por la Constitución de 1999, así como los principios que lo constituyen y que también, son límites a la intervención del Estado.

Se inicia con la siguiente cita que motiva el tema de la necesaria limitación al poder regulador del Estado.

Refiriéndose Ludwig von Mises³⁶² a la libertad y civilización occidental expresó que:

“...ningún liberal, afirmó jamás que, con impedir la arbitrariedad gubernamental, quedaba garantizada una libertad total. La economía de mercado concede al individuo la libertad máxima compatible con el orden social. Las constituciones políticas y las declaraciones de derechos humanos *per se* no engendraban libertad. Sirven tan sólo para proteger, de los abusos de la Administración, la libertad que el sistema económico basado en la competencia otorga el individuo”.

Esta tesis comparte lo expresado por von Mises, pues es cierto que, cuando se convive en un régimen socioeconómico de economía de mercado con libre competencia, libre formación de los precios, libertad de elección de bienes y servicios, libre entrada y salida del mercado y libertad de dedicarse cada persona a la actividad económica de su preferencia, y como afirma von Mises, también puede elegir cómo desea servir a sus conciudadanos³⁶³. Las afirmaciones precedentes se desvanecen en las economías planificadas; en cambio, en las

³⁶² Von Mises, Ludwig (1979). “Objeciones de carácter no económico al Capitalismo. La mentalidad anticapitalista”. Cuaderno número 58. CEDICE, Caracas, Venezuela, p. 22.

³⁶³ Cfr. *Ibid*, p. 23.

economías de mercado son verdaderos límites a la intervención, cuando ésta se practica sin razones económicas.

VI. 1. Conceptos preliminares

La Constitución económica es fuente de la libertad económica y fundamento de la facultad del Estado venezolano para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía —incluida la libertad económica—³⁶⁴.

Este capítulo está estrechamente relacionado con el capítulo I, principalmente en lo concerniente al marco teórico de la intervención del Estado en la economía. Para abordar este punto, es necesario establecer, cuál es o cuál podría ser el régimen socioeconómico previsto en la Constitución de 1999, para lo cual es igualmente necesario, analizar las normas constitucionales (reglas, principios y valores) que constituyen el marco constitucional que fundamentan, definen y a su vez limitan, al sistema económico que el gobierno³⁶⁵ puede implantar en el país.

Venezuela está claramente constituida como Estado democrático y social de Derecho y de Justicia y su gobierno y el de la entidades políticas que la componen, es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables³⁶⁶. Los principios señalados forman parte del marco constitucional y también, son límites a la posibilidad de implantación por parte del gobierno de turno, de un régimen socioeconómico que los contraría. El régimen socioeconómico de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad.

³⁶⁴ Vid. Artículo 112 de la Constitución de 1999.

³⁶⁵ Se usa el término *gobierno* en sentido amplio como constituido por el Poder Público Nacional establecido en el artículo 136 de la Constitución de 1999.

³⁶⁶ Vid. Artículos 2, 6 y 299 *ejusdem*.

No se puede afirmar que la Constitución define un modelo, sistema o régimen socioeconómico determinado, la posición que se sostiene en la presente tesis es que no sería totalmente cierta esa afirmación; el Constituyente de 1999 señaló los principios que fundamentan y definen entre otros, el marco constitucional y que además, son límites que el gobierno de turno no puede traspasar, al igual que tampoco puede hacerlo con las normas constitucionales (reglas, principios y valores), que definen a los derechos económicos³⁶⁷ y al régimen socioeconómico y la función del Estado en la economía³⁶⁸.

En materia de sistemas económicos, la ciencia económica plantea históricamente la existencia de muchos de ellos, los cuales se pueden situar entre dos extremos; éstos son:

a) *Los sistemas absolutamente liberales capitalistas* que se asocian a la expresión *laissez faire, laissez passer*; es un sistema económico con libre mercado, mercados competitivos, libre formación de precios de bienes y servicios, libertad de elección, libre entrada y salida del mercado, libertad económica y no intervención del Estado.

Este sistema garantiza la maximización de la utilidad de los bienes y servicios consumidos o utilizados por parte de los consumidores que participan con libertad de elección en el libre mercado; por otra parte, los empresarios por tener igualmente libre elección, tienen libertad de entrada y salida del mercado y maximizan el beneficio por su concurrencia a ese libre mercado. Este sistema liberal capitalista, puede no garantizar que todos los miembros de la sociedad, disfruten y participen de la eficiencia, alta productividad y gran producción de este sistema, pues fallan en materia de equidad, justicia social, solidaridad, promoción de la prosperidad de todos los integrantes de la sociedad y bienestar del pueblo y

³⁶⁷ Vid. Artículos 112 a 118 *ejusdem*.

³⁶⁸ Vid. Artículos 299 a 310 *ejusdem*.

garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en la Constitución.

Esto último es lo que se ha denominado en esta tesis: como la *sexta falla*, pero no del mercado sino del sistema liberal capitalista extremo. Esta sexta *falla* se origina en *falla* de justicia social por carencia parcial o total de dinero (ingreso) por parte de una persona que le permita adquirir los bienes y servicios que le garanticen una vida digna y provechosa. Esta *falla* ha sido resuelta con adecuados programas de responsabilidad social y justicia social. Finalmente, esta concepción liberal capitalista sin ninguna o poca intervención del Estado, no existe en ningún país del mundo; es sólo una referencia histórica de un modelo económico extremo.

b) El modelo económico de signo totalmente opuesto, es el *modo socialista de producción*³⁶⁹ que postula, que los medios de producción sean de propiedad social, excluyendo la propiedad privada de los mismos; la economía está centralmente planificada y las decisiones están centralizadas. No hay libertad de elección, no hay libre entrada y salida de los mercados, nadie puede contratar el trabajo de otro, y como afirmó Vladimir Ilich, más conocido como Lenin, todas las personas y todo el país, debe funcionar como una sola máquina que se rijan por un solo plan.

Como sistema puro, el modo socialista de producción prácticamente desapareció y, apenas unos pocos países aún lo mantienen. Este sistema, aunque en su planteamiento a nivel teórico en cuanto a distribución de la renta (el ingreso), es más justo en la búsqueda de la equidad, solidaridad y bienestar del pueblo, pero por su baja productividad, eficiencia y ausencia casi total de estímulos, deprimen la economía y ocasionan la reducción de la producción y al

³⁶⁹ Cfr. Instituto de Economía, Academia de Ciencias de la U.R.S.S., ob, cit, p.p. 325 a 345.

final, termina por no producir suficientes bienes y servicios para satisfacer las necesidades siempre crecientes de la población.

Como se vio, existen en teoría dos sistemas extremos que comulgan con paradigmas³⁷⁰ antagónicos, con diferencias irreconciliables³⁷¹; el próximo paso en la presente tesis consiste en analizar a la luz de lo previsto en la Constitución económica venezolana, para determinar cuál es el o los modelos, sistemas o regímenes socioeconómicos que tienen cabida en la Constitución de 1999 y cuáles son las limitaciones previstas constitucionalmente a la libertad económica y cuáles son los límites igualmente constitucionales, para poder intervenir el Estado en la economía.

VI. 2. Limitaciones constitucionales a la libertad económica

La Constitución de 1999 define en su artículo 112 como se vio, a la libertad económica expresando que: “Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia...”³⁷². Esta definición es clara, precisa y no sugiere ambigüedad alguna, razón por la cual se considera innecesaria ninguna discusión o interpretación. A continuación el texto constitucional establece: “...sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución...”, las cuales son las que se tratan en los próximos puntos:

VI. 2.1 Yacimientos mineros y de hidrocarburos

En primer lugar el artículo 12 de la Constitución de 1999 establece:

³⁷⁰ KUHNT, Thomas, S. (2001). “La estructura de las revoluciones científicas”. Edición original (1962). Fondo de Cultura Económica. México, p. 34.

³⁷¹ Vid. GROSSO GARCIA, Manuel Salvador (2001). “Dos estudios sobre la nueva teoría normativista del derecho”. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, Colombia, p.p. 22 a 25.

³⁷² Así lo establece el artículo 112 constitucional en su primera oración.

“Artículo 12. Los yacimientos mineros y de hidrocarburos, cualquiera que sea su naturaleza, existentes en el territorio nacional, bajo el lecho del mar territorial, en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental, pertenecen a la República, son bienes del dominio público y, por tanto, inalienables e imprescriptibles. Las costas marinas son bienes del dominio público”.

El contenido citado es un límite constitucional a la libertad económica.

VI. 2.2 Política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos

El artículo 15 *ejusdem* establece:

“Artículo 15. El Estado tiene la responsabilidad de establecer una política integral en los espacios fronterizos terrestres, insulares y marítimos, preservando la integridad territorial, la soberanía, la seguridad, la defensa, la identidad nacional, la diversidad y el ambiente, de acuerdo con el desarrollo cultural, económico, social y la integración. Atendiendo la naturaleza propia de cada región fronteriza a través de asignaciones económicas especiales, una Ley Orgánica de Fronteras determinará las obligaciones y objetivos de esta responsabilidad”.

Este artículo es otro límite constitucional a la libertad económica.

VI. 2.3 Prohibición de toda práctica económica que afecte la libre formación de los precios de bienes y servicios

El artículo 113 *ejusdem*, establece:

“Artículo 113. No se permitirán monopolios. Se declaran contrarios a los principios fundamentales de esta Constitución cualesquier acto, actividad, conducta o acuerdo de los y las particulares que tengan por objeto el establecimiento de un monopolio o que conduzcan, por sus efectos reales e independientemente de la voluntad de aquellos

o aquellas, a su existencia, cualquiera que fuere la forma que adoptare en la realidad. También es contrario a dichos principios el abuso de la posición de dominio que un o una particular, un conjunto de ellos o de ellas, o una empresa o conjunto de empresas, adquiera o haya adquirido en un determinado mercado de bienes o de servicios, con independencia de la causa determinante de tal posición de dominio, así como cuando se trate de una demanda concentrada. En todos los casos antes indicados, el Estado adoptará las medidas que fueren necesarias para evitar los efectos nocivos y restrictivos del monopolio, del abuso de la posición de dominio y de las demandas concentradas, teniendo como finalidad la protección del público consumidor, de los productores y productoras y el aseguramiento de condiciones efectivas de competencia en la economía...”. (Omissis).

Este artículo es otro límite constitucional a la libertad, pero por ser un control a una *falla* de mercado, justifica plenamente la intervención del Estado.

VI. 2.4 Mandato al legislador en materia penal

El artículo 114 *ejusdem* se constituye en un mandato al legislador en materia penal según el principio de legalidad establecido en el artículo 49, cardinal 6 de la Constitución. En efecto, este artículo sólo se limita a mencionar algunas conductas económicas ilícitas y ordena al legislador en materia penal, que las tipifique y les asigne penas severas en las leyes que él sancione. Es lo que en política criminal, se atribuye a la pena como función de prevención de conductas indeseables, en este caso concreto, en la actividad económica.

VI. 2.5 Garantía del derecho de propiedad y su limitación

Tal como lo establece el artículo 115 *ejusdem* y como lo comenta la exposición de motivos de la Constitución, el derecho de propiedad garantiza sin ambigüedad, el uso, goce, disfrute y disposición sin obviar las consideraciones de utilidad pública e interés general, los cuales establecen límites constitucionales a

la libertad económica. Sólo por causa de utilidad pública e interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. Hay un límite claramente definido para la expropiación.

VI. 2.6 Libertad de elección y derecho de defensa del público consumidor

El artículo 117 *ejusdem* establece, una ampliación a la libertad económica, al prever la libertad de elección de los bienes y servicios por parte de los consumidores. A cambio, limita la libertad económica de los empresarios, al imponerles las obligaciones de calidad, información adecuada y no engañosa de los bienes y servicios que ofrezcan a los consumidores. Este artículo constituye un control a la *falla* de mercado que se origina por *información asimétrica*; además, limita en general la libertad económica de los empresarios, en beneficio de los consumidores. Se definen funciones de policía administrativa, dentro de un mandato al legislador a dictar ley que establezca los mecanismos necesarios para garantizar los derechos, las normas de control de calidad y cantidad de bienes y servicios, los procedimientos de defensa del público consumidor, resarcimiento de daños y sanciones por violación de estos derechos.

Las limitaciones constitucionales a la libertad económica señaladas en los puntos anteriores, están dirigidas a garantizar el derecho a los consumidores y usuarios de bienes y servicios, castigando el abuso en el ejercicio del derecho de las personas a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia. Las limitaciones a los empresarios señaladas, están dirigidas a evitar o resolver lo que en doctrina económica, se conoce como *fallas de mercado*³⁷³. En tal sentido el Estado por disposición constitucional, se reserva la producción de ciertos bienes y servicios; no se permiten monopolios y se les declara contrarios a principios fundamentales de la Constitución, así como cualquier acto, actividad, conducta o

³⁷³ Vid. Capítulo IV, punto 2.2 Modos de intervención según *fallas* de mercado.

acuerdo entre particulares que tenga por objeto el establecimiento de un monopolio o control del mercado que no permita la libre formación de los precios de bienes y servicios, tal como se señala en la exposición de motivos.

Otra *falla* de mercado que se busca evitar, es la asimetría severa en la información sobre los bienes y servicios (calidad e información no engañosa sobre contenido y características). Estas limitaciones a la libertad económica, son a su vez derechos económicos y garantías fundamentales de los consumidores a disponer de bienes y servicios de calidad y a un tratamiento digno y no discriminatorio.

VI. 3. Limitaciones legales a la libertad económica

El artículo 112 *ejusdem* dispone como se vio, que además de las limitaciones previstas en la Constitución a la libertad económica, también pueden ser establecidas por leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. Estas cinco razones taxativas³⁷⁴ constituyen un *principio de legalidad* que es un límite al Estado para que sólo mediante ley y por una o varias de las razones taxativas mencionadas, se pueda limitar a la libertad económica. Esto es cierto, pero esta afirmación introduce en uno de los puntos más complejos de la presente tesis, el cual es, que toda ley que limite la muy amplia libertad económica, tiene que fundarse en este principio de legalidad, que entre otras consideraciones, no permite limitar a la libertad económica con instrumentos sublegales³⁷⁵.

A pesar de la existencia de una reserva legal, también existe una compleja dificultad para definir y precisar las cinco razones taxativas señaladas para que se

³⁷⁴ Taxativas o simples razones; adjetivo que circunscribe y limita un caso a determinadas circunstancias.

³⁷⁵ Tales como reglamentos, decretos, resoluciones o instrucciones o providencias o circulares administrativas.

puedan dictar leyes restrictivas a la libertad económica, establecida en la Constitución de 1999.

A continuación, se hace un intento por definir las y precisarlas hasta donde sea posible, pues los significados de tales razones no son rigurosos, estrictos y tampoco sujetos a interpretaciones literales para su aplicación inmediata como límites a las leyes que se promulgaren.

VI. 3.1 Razones taxativas en la exposición de motivos de la Constitución

El significado y acepción del concepto de razones taxativas no lo abordó el Constituyente de 1999 en la exposición de motivos de los “Derechos económicos”, por el contrario, soslayó el punto y no comenta nada sobre tales razones, para dictar leyes que limitan a la libertad económica; es más, a un tema tan importante y complejo como lo es los derechos económicos, le dedicó un escueto texto de sólo 121 palabras, y cuyo contenido:

“En este Capítulo referido a los derechos económicos se establece el derecho que tienen los consumidores a disponer de bienes y servicios de calidad y a un tratamiento digno y no discriminatorio. En consecuencia, el Estado se obliga a tomar las medidas necesarias para combatir toda práctica que afecte la libre formación de precios, sea ella originada en la morfología del mercado, como los monopolios, o en el abuso de posición dominante. El derecho de propiedad se garantiza sin ambigüedades, sin obviar las consideraciones de utilidad pública e interés general, en tanto que la acción del Estado, considerada como esencial en la definición de un marco institucional apropiado para el crecimiento y el bienestar, está sometida al imperio de la ley”.

Con el material disponible, se intenta a continuación su análisis y la interpretación de esas razones.

VI. 3.2 Desarrollo humano

El concepto es muy amplio pues es razón de desarrollo humano: la educación, la salud, el trabajo, la solidaridad, el medio ambiente, etc. Por lo amplio del concepto, debe limitarse según se verá *infra*.

VI. 3.3 Seguridad

Es igualmente un concepto muy amplio; puede ser la seguridad de la Nación, de la economía, personal, seguridad alimentaria, etc. Por igual razón, por lo amplio del concepto, debe limitarse según se verá igualmente *infra*.

VI. 3.4 Sanidad

Este concepto es más definido y concreto que los anteriores, por lo que se afirma que cuando se invoca, es posible al legislador señalar y aclarar en cada caso, las razones de sanidad para limitar la libertad económica.

VI. 3.5 Protección del ambiente

Similar al anterior, el legislador está en condiciones de señalar en concreto el qué y el cómo se protege al ambiente en cada caso y el por qué se limita la libertad económica.

VI. 3.6 Interés social

Este es un concepto amplio, confuso y manipulable, pero no se duda de su auténtica existencia y gran importancia; por eso, *infra* se explica cómo limitarlo en la legislación.

Conceptualmente como se vio *ut supra*, las regulaciones por parte del Estado son luchas políticas donde hay beneficiarios y víctimas³⁷⁶, la pelea es entre ellos y generalmente el resultado de esa lucha no depende de ningún estudio económico de costo-beneficio. La solución podría ser que el legislador con total apego a la Constitución establezca los límites legales, a los conceptos genéricos tales como: desarrollo humano, seguridad e interés social o cualquier otro de difícil determinación, tomando en consideración que toda regulación no compensada (pérdida económica de quien es víctima), generará siempre una lógica resistencia. Por esto el legislador y el gobierno si fuere el caso, deben hacer el estudio económico de la decisión a adoptar y prever alguna compensación de cualquier índole, y la regulación tendrá mejores posibilidades de buen éxito y se evitará resistencia y conflictos. Esta solución que se propone, corresponde a la llamada valoración económica del derecho, en este caso por acto legislativo o por acto de gobierno.

VI. 4. Libertad económica y régimen socioeconómico como limites a la intervención

La Constitución de 1999 a diferencia de la de 1961 trata al régimen socioeconómico, en capítulos aparte del correspondiente a los derechos económicos, razón por la cual se analiza conjuntamente, los efectos recíprocos del régimen socioeconómico y de la función del Estado en la economía sobre la libertad económica consagrada en la Constitución vigente. El Constituyente de 1999 previó la necesidad del cumplimiento de todos los principios, para lograr asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. Según el artículo 299 *ejusdem*, el régimen socioeconómico se fundamenta como se vio, en siete principios, que además de sus contenidos, son también límites claros y precisos para la actuación en materia económica del Estado como un todo.

³⁷⁶ COOTER y ULEN, ob, cit, p. 127.

El límite más importante que establece, es la imposibilidad constitucional de pretender implantar un sistema económico liberal capitalista extremo o el modo socialista de producción igualmente extremo. Esta posición se establece como una de las conclusiones de la presente investigación.

El sistema, modelo o régimen socioeconómico posible y admitido por la Constitución económica venezolana, es mixto y flexible, más o menos liberal o más o menos intervencionista por parte del Estado, pero en ningún caso puede llegar a cualesquiera de los dos extremos. Sentado el aserto, se analizan los siete principios que señala la norma mencionada y se verá cómo limitan a la libertad económica.

VI. 4.1 Principio de justicia social

El concepto de *justicia socia* tiene ciertos condicionamientos, como se razona a continuación:

El régimen socioeconómico venezolano³⁷⁷ se fundamenta entre otros, en el principio de *justicia social*, a los fines de lograr el *desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad*. También se prevé sobre el régimen socioeconómico, que la coactividad Estado conjuntamente con la iniciativa privada genere *fuentes de trabajo, alto valor agregado —entre otros, mejores salarios—, y elevar el nivel de vida de la población*.

Estos principios fundamentales del régimen socioeconómico concatenados con derechos sociales, igualmente de rango constitucional, como: 1. El derecho de los jóvenes a que el Estado, familias y sociedad, les creen oportunidades para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta y, en particular, para la capacitación y el acceso al primer trabajo; 2. La garantía a los ancianos del pleno

³⁷⁷ Vid. Artículo 299 de la Constitución de 1999.

ejercicio de sus derechos y garantías; 3. La garantía a toda persona con discapacidad o necesidades especiales del pleno ejercicio autónomo de sus capacidades y de su integración familiar y comunitaria; 4. El derecho de toda persona a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica y con servicios básicos; 5. El derecho a la salud; y, 6. El derecho a un salario suficiente que le permita a la persona vivir con dignidad y cubrir para sí y sus familias sus requerimientos básicos.

Expuesto lo anterior, se sostiene en esta tesis, que para calificar un programa como de *justicia social* —gasto social—, debe tener como finalidad principal, la búsqueda de la autonomía de los beneficiarios, que le permitan en un futuro cercano, alcanzar una capacidad económica suficiente para mantener *sin dádivas*, un nivel adecuado de vida digna, provechosa y autónoma. Un gasto social que no cumpla este requisito, pudiera ser calificado como gasto político.

La justicia social es de manera evidente, parte del interés social visto *ut supra*, razón suficiente para que por vía legislativa cuando se manifiesta y se justifique, se podría limitar la libertad económica por privar en el caso concreto, la justicia social, pero con el alerta de que estos conceptos de difícil determinación, pueden ser utilizados por gobernantes poco respetuosos de las libertades económicas, para justificar atropellos y felonías. Se insiste una vez más, que en toda regulación, hay beneficiarios y víctimas, son luchas entre ellos, tal como pudo verse *ut supra*. Cuando se afirma que el sistema socioeconómico que mejor se adapta a la Constitución, es un sistema liberal capitalista con justicia social, es porque se incluye lo mejor de dos sistemas extremos: eficiencia y productividad y, justicia social.

VI. 4.2 Principio de democracia

Se entiende por democracia, en primer lugar, origen por elección popular y directa y en segundo lugar, respeto a la mayoría, sin obviar igualmente, el respeto a las minorías.

El artículo 2 de la Constitución, además de señalar que Venezuela está constituida como Estado democrático, que propugna como uno de los valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, a la democracia. En tal sentido y por ser uno de los presupuestos de la democracia, el acatamiento de la voluntad de la mayoría obtenida por vía electoral, cobra mayor importancia el principio de legalidad visto *ut supra*.

VI. 4.3 Principio de eficiencia

En la ciencia económica se entiende por *eficiencia*, la relación por cociente entre el valor del producto y de los recursos utilizados para producirlo. Cuanto mayor es el cociente, mayor es la eficiencia. Obsérvese que es una relación de valores (precios y costos); en cambio la *eficiencia técnica* es igualmente una relación por cociente, pero del producto medido en unidades y de los recursos físicos utilizados (energía, semillas, fertilizantes u otras materias primas); igualmente medidos en unidades, a mayor cociente, mayor eficiencia técnica. Es una relación que procura la maximización de rendimiento técnico de los recursos físicos utilizados.

La eficiencia económica (relación valor-costos) busca maximizar el valor del producto con relación a un costo dado, a condición de que el producto tenga demanda en el mercado³⁷⁸. Esta es la eficiencia que la Constitución económica venezolana señala como uno de los valores en que se fundamenta el sistema

³⁷⁸ Cfr. SABINO, C. ob, cit, p. 96.

socioeconómico de Venezuela. No limita la libertad económica, pero si limita al Estado a tomar medidas de intervención, que reduzcan la eficiencia económica de una determinada actividad económica.

VI. 4.4 Principio de libre competencia

La libre competencia es propia de la economía de mercado y es sin duda, la que asegura en primer lugar, la maximización de la utilidad a las personas de los bienes y servicios que consumen y utilizan; además, maximiza el beneficio de los empresarios. En segundo lugar, la libre competencia propia del libre mercado, asegura la óptima utilización de los recursos. Esta afirmación la adoptaron los Constituyentes de 1999 y en tal sentido en la exposición de motivos expresan luego de mencionar los principios que se están analizando:

“...fuera de cualquier dogmatismo ideológico con relación a la superada disputa sobre los roles del mercado y del Estado, evitando una visión extrema y excluyente de los contenidos de todo sistema económico, pero sentando bases de una economía de respeto a la acción individual”.

La anterior cita es clara y concluyente de la intención del Constituyente de dotar a los venezolanos, de una economía eficiente, de libre mercado con libre competencia, con la coactividad Estado y particulares y justicia social. La libre competencia, unida a la libertad económica, manejadas con inteligencia, son verdaderos motores que garantizan el desarrollo armónico de la economía nacional generando fuentes de trabajo bien remunerados, alto valor agregado nacional, para elevar el nivel de vida de todos los integrantes de la sociedad. La libre competencia no limita en modo alguno, a la libertad económica; por el contrario, la fortalece. En cambio, es un límite importante a la facultad del Estado para intervenir en la economía.

VI. 4.5 Principio de protección del ambiente

Justifican una restricción a la libertad económica originada en una acción del Estado para proteger el ambiente, en tanto la medida sea racional, siempre será aceptada por la sociedad. En tal sentido es dable recordar, que dentro del Título III de la Constitución sobre derechos humanos, en su Capítulo IX de los derechos ambientales, artículos 127 a 129 se establece como derecho humano, pero también como deber de cada generación de proteger y mantener el ambiente, en beneficio de sí mismo y del mundo futuro. Es un derecho individual y, colectivamente a disfrutar de una vida segura, en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Es un límite justificado a la libertad económica y a la facultad del Estado para intervenir en la economía.

Se sostiene en esta tesis que las restricciones a la libertad económica en beneficio del ambiente por medidas legislativas, en tanto sean racionales, se justifican plenamente. En ese sentido, las *fallas* de mercado mencionadas *ut supra*, incluyen externalidades que afectan al medio ambiente y que por tal razón, se justifica sin embargos su control por medidas legislativas.

VI. 4.6 Principio de productividad

El principio de productividad así como el principio de eficiencia son de índole netamente económico y, conceptualmente estrechamente ligados. El concepto de productividad se define como una forma de medir el rendimiento económico. C. Sabino (1991)³⁷⁹ la define:

“... es una medida relativa de la capacidad de un factor productivo para crear determinados bienes en una unidad de tiempo”.

³⁷⁹ SABINO, C. ob, cit, p.197.

Así, cuando se dice que en una finca agrícola de 10 hectáreas de extensión se obtiene una producción total de 45.000 kilogramos de maíz, la productividad calculada como Kgs/Ha sería $45.000 \text{ Kgs} / 10 \text{ Ha} = 4.500 \text{ Kgs/Ha}$ (4.500 kilogramos por hectárea). Obsérvese que la productividad puede ser mayor, si se obtiene los mismos 45.000 Kgs en una extensión menor de 10 Has, o si con las 10 Has se obtiene más de 45.000 Kgs. Es frecuente confundir producción (cantidad total producida), con productividad (rendimiento por Ha en este caso).

El anterior ejemplo es sencillo y sólo está dirigido a facilitar el entendimiento, de este importante principio en que se fundamenta el sistema socioeconómico. Por eso, es frecuente y no sorprende oír a quienes defienden el modo socialista de producción, que la mecanización, automatización y mejoras tecnológicas, producen desempleo. Ellos prefieren utilizar mano de obra en exceso e ineficiente en relación a la tecnología, en lugar de elevar la productividad y adiestrar a los trabajadores para que ocupen posiciones técnicamente más exigentes, pero mejor remuneradas.

El principio de productividad, no limita la libertad económica; por el contrario, estimula al productor de bienes y servicios y esto beneficia al consumidor. En cambio, es un límite a la intervención ineficiente del Estado en la economía.

VI. 4.7 Principio de solidaridad

En sentido jurídico, solidaridad es:

“Actuación o responsabilidad total en cada uno de los titulares de un derecho o de los obligados por razón de un acto o contrato³⁸⁰”.

³⁸⁰ CABANELLAS, G., ob, cit, Tono VII, p.502.

Venezuela como Estado social previsto como se ha visto, en el artículo 2 de la Carta Magna, propugna como un valor superior de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la solidaridad³⁸¹. Es así, que solidaridad es que todos, como integrantes de la sociedad, son responsables del bienestar de todos los miembros de ella y, de garantizar a cada uno de ellos, una existencia digna y provechosa para la colectividad y una justa distribución de la riqueza. Así se sostiene en esta tesis.

En cierta forma, este principio limita la libertad económica, pero es usual que toda la sociedad lo acoge sin oposición, por ser básico a la convivencia pacífica. Una de las recomendaciones que se proponen en esta tesis, es que la justicia social prevista en la Constitución, sea una responsabilidad compartida entre el Estado y todos y cada uno de los miembros de la sociedad.

La observancia de los siete principios que fundamentan al régimen socioeconómico, permite el logro de los fines del Estado en beneficio de la colectividad, razón por la cual se justifica para mejorar o no permitir que desmejore la eficiencia económica. Se justifica la restricción parcial o total por vía legislativa, de algunas actividades comprendidas dentro de la libertad económica, en aras de la solidaridad.

Se cierra este punto haciendo referencia a un importante límite a la actividad administrativa contenido no en la Constitución, sino en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) en su Título I, Capítulo I, sobre sus Disposiciones generales que establece límites al poder discrecional de la Administración; en efecto, en su artículo 12 establece límite a la discrecionalidad en los siguientes términos:

³⁸¹ Solidaridad es un vocablo que viaja del sentido jurídico expresado, a un concepto de adhesión circunstancial a una causa o empresa de otros, según los diccionarios. No obstante, al menos en Venezuela, solidaridad es ciertamente adhesión pero no sólo a una causa sino a personas o a la sociedad, pero con entrega no condicionada y con compromiso de ayuda económica y psicológica fraternal. En tal sentido se cree lo consagra la Constitución venezolana.

“Artículo 12. Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarias para su validez y eficacia”.

No obstante que en esta tesis no se analizan leyes, se incluye la norma anterior por ser proveniente de una ley, que a pesar de su antigüedad, no se cuestiona de manera alguna.

VI. 5. Principio proteccionista de la Constitución

Este principio está relacionado con el cometido de la jurisdicción constitucional, supremacía y fuerza normativa de la Constitución y su garantía.

En el desarrollo de esta tesis se hizo referencia al artículo 7 del Título I de la Constitución, que consagra los principios de supremacía y fuerza normativa y que según su exposición de motivos, es base sobre la cual descansa la justicia constitucional en el mundo. Por otra parte, en el Título VI, Capítulo I De la Garantía de la Constitución, contiene normas sobre la justicia constitucional y la competencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. En el Capítulo V, de esta tesis, entre los principios rectores de la intervención del Estado que se recomiendan, el punto V. 5.2 corresponde al: “Principio de sujeción a la Constitución” cuyo significado es que, el marco institucional determinado por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela debe ser respetado, por toda medida de intervención del Estado en la economía. Por esta razón, la supremacía y fuerza normativa de la Constitución, es de gran relevancia para esta tesis.

Este principio proteccionista de la Constitución, es esencial para lograr en el terreno de la realidad, la plena vigencia del régimen socioeconómico y la función

del Estado democrático en la economía, con las características pautadas en el artículo 299 de la Carta Magna.

El Título VIII de la Protección de la Constitución, está fundamentado en la exposición de motivos, como la regulación de la justicia constitucional; se trata así, de un título distinto del que se refiere al Poder Judicial, para incluirlo de esta manera, bajo la denominación proteccionista de la garantía de la Constitución.

El título aludido contiene:

a) Disposiciones fundamentales sobre la justicia constitucional y la competencia que corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.

Este capítulo da eficacia a los principios de supremacía y fuerza normativa de la Constitución, base sobre la cual descansa la justicia constitucional en todos los procesos del mundo. Por tanto y según el artículo 334 *ejusdem*, todos los jueces de la República en el ámbito de su competencia y conforme a lo previsto en la Constitución y en la ley, en caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley, u otra norma jurídica, serán aplicables en todo caso, las disposiciones constitucionales y corresponde a los tribunales en cualquier causa, aun de oficio, decidir lo conducente. En otras palabras se consagra el control difuso de la constitucionalidad de las leyes y de las disposiciones normativas.

b) Es así como a la Sala Constitucional le corresponde exclusivamente el ejercicio de la jurisdicción constitucional. Con base al principio de división de poderes, sus facultades se ejercen con motivo de una acción popular de inadmisibilidad, acción de amparo, recurso de interpretación de leyes u otro en caso concreto de carácter jurisdiccional cuya competencia está atribuida a la Sala Constitucional: Garantiza la supremacía de la Constitución y efectividad de las normas constitucionales.

c) La tesis que se presenta contiene el fundamento político del sistema socioeconómico de la Nación y el régimen socioeconómico y la función del Estado en la economía, para lo cual se pone en juego, las garantías constitucionales tales como el derecho de propiedad, la libertad económica, la iniciativa privada, en función del desarrollo armónico de la economía nacional, la seguridad jurídica, la justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica, democrática, participativa y de consulta abierta, la descentralización, el privilegio de la producción mediante la producción agropecuaria interna. Además, los otros derechos económicos protegidos, protección del ambiente y de los derechos económicos de los pueblos indígenas.

Esta materia constitucional emana sólo a título enunciativo y constituye la base fundamental, de toda programación económica y social a fin de constituir un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, y que tiene como fines esenciales, la defensa y desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático para una sociedad justa y amante de la paz.

Mediante la jurisdicción constitucional se protege el modelo democrático y social consagrado en la Constitución.

VI. 6. Marco constitucional que limita la intervención

En el texto de la Constitución de 1999 como se ha dicho, están contempladas normas que contienen reglas, principios y valores que garantizan a todas las personas, derechos y garantías fundamentales, y que constituyen límites al Estado en el ejercicio de la facultad para intervenir en la economía. Esa facultad que ejerce el Poder Público, no es discrecional como se afirmó *ut supra*, por el contrario, no es ilimitada; está limitada como se verá *infra*.

Los excesos en los actos de intervención se constituyen en conductas que pueden acarrear responsabilidades administrativas con consecuencias civiles y penales. Es objetivo de esta tesis, identificar y determinar los límites constitucionales aplicables a tal facultad de intervención en la economía.

La Constitución venezolana establece que el Estado tiene como *fin*es esenciales según el artículo 3:

“... la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución”.

Igualmente, según el artículo 2 *ejusdem*, en cuanto a la forma de estar constituida Venezuela dispone:

“...Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores del ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la *igualdad*, la *solidaridad*, la democracia, la *responsabilidad social* y, en general la *preeminencia de los derechos humanos*, la *ética* y el pluralismo político”.

También, según el artículo 1 *ejusdem*, la República Bolivariana de Venezuela [...] fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad y paz internacional, en la doctrina de Simón Bolívar, el Libertador.

La presente tesis es de índole jurídico y económico pero también social, que persigue el logro de que la facultad para dictar medidas de intervención en la economía, se ejerza sólo dentro de los límites constitucionales contenidos en la Carta Magna, máxima garantía de absoluto respeto a los derechos humanos, ya que el Estado está obligado a garantizar a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, de los derechos humanos como lo establece el artículo 19 *ejusdem*, el respeto y garantía

obligatorios para todos los órganos del Poder Público, razones por las cuales, detrás de los límites constitucionales a la intervención y, por ser uno de ellos “la doctrina de Simón Bolívar”, se evoca de parte de ella, lo dicho por el Libertador cuando trató la libertad económica y el derecho de la propiedad privada. Las citas doctrinarias seleccionadas, son las transcritas en el Capítulo I, punto I. 4.1 de esta tesis.

Las citas evocadas de su pensamiento liberal, son límites a la facultad de intervención; son limitaciones constitucionales al Estado para dictar medidas de intervención en la economía; son doctrinas de Simón Bolívar que según el artículo 1 de la Carta Magna, fundamentan el patrimonio moral y los valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional de Venezuela.

Para los fines de esta tesis es de capital importancia destacar, la existencia de límites constitucionales, tanto para el Poder Legislativo para dictar leyes, que limitan o menoscaban los derechos económicos o, el régimen socioeconómico y la función del Estado en la economía, como también, para que el Poder Ejecutivo y otros poderes territoriales, intervengan en la economía con el propósito de limitar derechos económicos, como la libertad económica o la garantía del derecho de propiedad, mediante acciones que no respeten y acaten las razones taxativas y demás limitaciones, establecidas normativamente en la Constitución venezolana.

VI. 7. Situaciones jurídicas del administrado

Se trató *ut supra*, la posición activa del Estado, al ejercer su facultad interventora en la economía. Corresponde ahora tratar la posición pasiva de la relación jurídico-administrativa (Administración-administrado); en este caso, personas particulares como actores económicos sujetos a la facultad estatal reguladora de la economía, dentro de la denominada teoría del administrado.

La *potentior persona* a quien E. García de Enterría y T. Hernández (1977) llaman, Administración Pública³⁸², es el sujeto eminente y activo que ejerce su acción sobre el administrado, quien vendría a sufrir o soportar sus efectos. Administrado es gramaticalmente el participio pasivo (pasado) del verbo administrar y tal como ellos acertadamente comentan, es realmente poco feliz; parece argüir una posición simplemente pasiva, de soportar la acción administrativa de la Administración Pública. Esta connotación pasiva del sustantivo *administrado* que evoca inevitablemente, es inexacta hoy, tanto política como jurídicamente³⁸³.

No obstante lo anterior, esa afirmación es muy cierta, puesto que, al menos en el caso de las intervenciones mediante regulaciones, tal como lo señalan los economistas, siempre *alguien gana pero alguien pierde* y, estos últimos no aceptan para nada de manera pacífica lo que les perjudica; además, en toda regulación, se enfrentan por lo menos, dos principios que están previstos en la Constitución de 1999 al igual que sucede en la Constitución de España de 1978. Estas constituciones resultan un poco *ambiguas*, ya que ambas contienen principios de ordenación económica un tanto contrapuestos, que se pueden agrupar según se ve a continuación en la Constitución de 1999, al igual que lo hizo G. Ariño Ortiz (2001), con la de España de 1978³⁸⁴.

VI. 7.1 Principios constitucionales contrapuestos

En este punto se señalan y analizan algunos ejemplos de principios constitucionales contrapuestos:

³⁸² Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. (2004). "Curso de Derecho Administrativo". Volumen II. Novena edición. Civitas. Madrid, España, p. 15.

³⁸³ Cfr. *Ibid.*, p. 15.

³⁸⁴ ARIÑO ORTIZ, G. (2001). "Principios de Derecho Público Económico". Comares Editorial. Granada, España, p.p. 128 a 129.

- a) Al derecho de propiedad establecido en el artículo 115 de la Constitución, se le contraponen los principios de utilidad pública o interés general.
- b) A la libertad económica establecida en el artículo 112 *ejusdem*, que comprende, libre elección de la actividad económica por parte de cada persona, iniciativa privada, libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, se les contraponen los principios de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social, según lo dispone el citado artículo 112, los artículos 127 al 129 en cuanto a principios ambientales, artículo 299 en cuanto a actividad económica del sector público, 301, 302, 303 en cuanto a actividad económica que por diversas razones se reserva el Estado; igualmente, el Estado según el artículo 324, las armas que existan, se fabriquen o introduzcan al país, pasarán a la República sin indemnización ni proceso. Se faculta a la Fuerza Armada Nacional, para reglamentar y controlar las armas, municiones y explosivos. Al principio de la libertad de industria y comercio, se le contrapone la protección al consumidor (artículo 117 *ejusdem*). A la economía liberal de mercados eficientes y competitivos con libre formación de precios, generadores de empleo y alto valor agregado nacional, libre entrada y salida de productores y libre elección de los consumidores, previstos en el artículo 299 *ejusdem*, se le contraponen principios de planificación, racionalización y regulación de la economía (artículo 112), justicia social y solidaridad, desarrollo humano integral, justa distribución de la riqueza (artículo 299 *ejusdem*). Además, se reconoce el derecho a huelga de los trabajadores (artículo 97 *ejusdem*), y derecho a contratación colectiva (artículo 96 *ejusdem*), progresividad de los derechos laborales (artículo 89 cardinal 1 *ejusdem*), derechos del consumidor a información sobre los bienes y servicios que se les ofrecen y trato equitativo (artículo 117 *ejusdem*) y garantía de seguridad alimentaria (artículo 305 *ejusdem*).

Con pleno conocimiento de la contraposición de principios constitucionales, el Estado, debe analizar cuidadosamente las ganancias y las pérdidas económicas de sus decisiones de intervenir en la economía. Por esto es necesario el análisis

económico de costo-beneficio de toda intervención. Por esta razón se recomienda en esta tesis, el análisis económico del Derecho para la toma de decisiones de intervención del Estado en la economía. Para no pecar de ingenuos, se admite que las decisiones de intervención siempre estarán impregnadas del cálculo electoral, como *ut supra* se analizó.

El análisis de los principios anteriores, refleja aparentes o ciertas contradicciones o semejanzas. G. Ariño Ortiz³⁸⁵ detectó en su análisis de la Constitución española, lo que califica de *principios aparentemente contrapuestos*; igualmente dice que:

“...refleja la ambivalencia o, si se prefiere, el carácter abierto de la Constitución económica española, que deja al liderazgo político de cada momento, la elección de variados modelos o formas de ordenar la vida económica, y el mayor o menor protagonismo del Estado”.

Se separan en esta tesis, dos tipos de principios: el primer tipo, con características de economía liberal capitalista cuya principal línea rectora, deviene de un mercado competitivo; el segundo tipo, con principios contrapuestos y típicamente presentes con mayor frecuencia, en las economías centralizadas, planificadas y con fuerte intervención y regulación por parte del Estado. El Constituyente venezolano de 1999 posiblemente los estableció así, para dar a cada gobierno de turno, la posibilidad de definir un modelo socioeconómico acorde a las realidades económicas, sociales y políticas de cada período presidencial; no obstante, se cuidó de no permitir los extremos del liberalismo o del socialismo. Estos principios son: justicia social, solidaridad y justa distribución de la riqueza.

Adicionalmente, se sostiene en la presente tesis, que no existe un sistema económico perfecto, adaptable en todo momento y en cualquier lugar de nuestro

³⁸⁵ *Ibid*, p. 129.

planeta; si lo hubiere, todos los países lo hubieran implantado. Los modelos económicos evolucionan según las condiciones imperantes. No obstante lo anterior, igualmente se puede afirmar que en cada época y lugar, se puede diferir de paradigmas que contengan ciertos valores y principios, algunos inmutables y otros circunstanciales según el momento que viva la sociedad. En tal sentido, la Constitución de 1999 prevé valores y principios, que al menos en la presente época, no admiten argumentación contraria a ellos, tal es el caso de la elevada eficiencia de la economía de mercado.

VI. 7.2 Principios y valores constitucionales indubitados

En la Constitución de 1999 se establecen principios y valores de contenido económico y social; algunos de ellos no admiten dudas, son claros y están en el Título III, Capítulo VII: De los derechos económicos y en el Título VI, en el Capítulo I: Del régimen socioeconómico y de la función del Estado en la economía. Este punto reviste importancia para la justificación de la intervención del Estado en la economía, así como para identificar los límites a la facultad de intervención. Se considera oportuno referir la forma novedosa de existencia de normas constitucionales que contienen reglas, valores y principios; en constituciones anteriores sólo habían normas constitucionales, similares a las existentes en el Código Civil, Código de Comercio, etc³⁸⁶.

Es sencillo deducir que en la práctica se plantea la posibilidad de colisión de principios con otros principios, reglas con reglas o principios con reglas y en estos casos, debe decidirse cuál debe prevalecer y cuál cede ante otro y por qué razones. En cuanto a pugna entre principios, la dogmática alemana estableció que en cada caso en particular, uno prevalece sobre otro y de acuerdo al derecho, uno puede prevalecer sobre otro principio, sin que esto signifique, que siempre será

³⁸⁶ Cfr. PERAZA PARTIDAS, Julio César. (2007). "Programación académica de seminario de Derecho Penal Constitucional". Inédito. Presentado en la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, p.p. 10 a 12.

válida esa condición; en otro caso, puede suceder lo contrario. En tal sentido se propone el siguiente problema: según el artículo 299 constitucional, el régimen socioeconómico venezolano se fundamenta en siete *principios*; si escogemos dos de ellos, en este caso, *justicia social* (visto en el punto VI. 4.1 del presente Capítulo) y *productividad* (visto en punto VI. 4.6). Se pregunta qué puede suceder. Para efectos del presente análisis, se entiende la *justicia social* como un objetivo superior de la sociedad; además el valor de la *justicia social* caracteriza la convivencia humana y orienta el comportamiento; es un valor fundamental de la sociedad y en consecuencia, cumple una función en la concepción del sistema económico. El valor de *justicia social* corresponde a los principios de humanidad y bienestar común³⁸⁷.

El otro principio de este ejemplo, *productividad*, es un concepto eminentemente económico, en cambio *justicia social* es un concepto marcadamente social, por esto se toma su significado de un diccionario con visión social; en cambio *productividad* como concepto económico es una forma relativa de medir la capacidad de un factor productivo para crear determinados bienes en una unidad de tiempo³⁸⁸. El ejemplo propuesto permite observar que por ser una medida relativa, como también lo es la temperatura, la presión atmosférica, la altura, debió indicar el Constituyente, algún adjetivo como alta, elevada, máxima, mayor, tal como sí lo hizo en el artículo *in comento* al referirse a los *finés de asegurar...alto* valor agregado nacional, *eleva*r el nivel de vida de la población. Así, se facilitaría el análisis y aplicación del principio de productividad.

Correspondería al órgano del Estado que debe decidir la “pugna” entre los principios de *justicia social*, como principio más propio del paradigma del sistema económico socialista, planificado e intervencionista o del principio de *productividad*, más propio del paradigma del sistema liberal capitalista, de libre

³⁸⁷ Cfr. HASSE, SCHNEIDER y WEIGELT, ob, cit, p. 233.

³⁸⁸ SABINO, C. ob, cit, p. 197.

mercado, y poco o no intervencionista. Para decidir, el órgano del Estado debe ponderar en cada caso, todos los detalles en concreto.

Continuando con el ejemplo, se le plantea en un primer caso, financiar cultivos de maíz en dos zonas con marcadas diferencias agrológicas que inciden en la *productividad* de los suelos; la región “A”, la productividad es de 1.300 Kgs/Ha (kilogramos por hectárea) y el insumo de semillas, es de 1 kilogramo de semillas que produce sólo 80 kilogramos de maíz. Ambas medidas de productividad de esta región “A”, son inferiores a los de la región “B” del primer ejemplo, que se propuso en el punto VI. 4.6 de este Capítulo. Obviamente, en el segundo ejemplo (región “A”) los costos son mayores y si se fijan los precios mínimos (Pmin) por parte del Estado por estos productores marginales, el consumidor quedará afectado con mayores precios.

La solución puede ser el subsidio, lo cual no es necesariamente criticable. La decisión de financiar o no a los productores marginales en el ejemplo, que son la mayoría en la realidad, ocasiona sacrificio al consumidor, mayor egreso presupuestario; subsidiar o no a los productores marginales, plantea el dilema “mejorar la productividad o aplicar justicia social”, es un trance difícil para la decisión gubernamental. Sirva lo expuesto, para continuar poniendo al descubierto lo complejo de la intervención. ¿Qué decidir? ¿Financiar a todos los productores? ¿Proteger al consumidor? ¿Subsidiar?. Difícil decisión para cada gobierno de turno. En estos casos la evaluación económica *ex ante* de la decisión es invalorable.

Luego del paréntesis anterior, se continúa con el tema de pugna de normas (reglas y principios). El problema presentado fue de pugna de principios: *justicia social versus productividad*.

Las reglas, valores y principios que se analizarán, son normas jurídicas en el sentido que ambas tienen como consecuencia, modificación de la realidad jurídica. Las normas constitucionales que se estudiarán, son las que crean derechos subjetivos, no las que se refieren a la parte orgánica dogmática de la Constitución; están concebidas en normas de principios generales, ejemplo, los “valores superiores del ordenamiento jurídico” (artículo 2 constitucional); ya visto detalladamente este artículo relativo a la forma de constituirse Venezuela y obsérvese que no tiene “supuesto de hecho” ni tampoco “consecuencia jurídica”; aun así, es una norma jurídica constitucional y en muchas situaciones se aplica como se verá. Existen también, “supuestos de hecho” que no están “expresos”; entonces, si en un caso concreto se declara aplicable uno de estos principios por ser “valores superiores del ordenamiento jurídico”, la “consecuencia jurídica”, también “no expresa” será por ejemplo, la nulidad de un contrato, la anulación de una prueba, etc.

Esta forma de aplicación de una norma de este tipo, sin “supuesto de hecho” ni “consecuencia jurídica”, es propia de “los valores”, “los principios” y orientaciones de la Constitución; el artículo 299 y en buena parte los artículos 112, 113, 115, 116 y 117, configuran la posibilidad de un sistema económico mixto y flexible que tiene principios liberales propios del capitalismo como:

- a) El artículo 299, democracia, eficiencia, libre competencia³⁸⁹, protección del ambiente³⁹⁰, productividad, solidaridad³⁹¹.
- b) El artículo 112, prevé la libertad económica y la obligación del Estado de promover la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza,³⁹² la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, libertad de trabajo, empresa, comercio e industria.

³⁸⁹ Propia de la economía de mercado con mercados perfectamente competitivos.

³⁹⁰ Principio indubitado común a todos los sistemas económicos.

³⁹¹ Común a todos los sistemas económicos.

³⁹² Común a todos los sistemas económicos.

- c) El artículo 113, establece lo relativo a *fallas* de mercado originadas en los mercados competitivos que sólo tienen existencia en economías liberales, no permite la existencia de monopolios y los declara contrarios a los principios fundamentales de la Constitución, y prohíbe cualquier acto, conducta o acuerdo de los particulares que tenga por objeto el establecimiento de un monopolio o que conduzcan por sus efectos reales, a su existencia. Prohíbe también la posición de dominio y las demandas concentradas. Obviamente, esto no opera en regímenes económicos centralizados socialistas, pues no existe propiedad privada de los medios de producción. Si existen monopolios, son del Estado y sólo él puede controlarlos.
- d) El artículo 115 regula todo lo relativo a la propiedad privada. En los sistemas socialistas no existe para los medios de producción, y para la propiedad privada sólo se reconoce el goce y disfrute, pero no la libre disposición de la propiedad.
- e) El artículo 117 regula la protección al consumidor que no tiene sentido en los regímenes socialistas, pues la producción y distribución de bienes y servicios, la controla totalmente el Estado.

La Constitución contiene algunos principios liberales y de economía socialista y otros comunes a ambos sistemas económicos. No obstante lo afirmado, se ratifica que la posición de la presente tesis, es que el régimen socioeconómico previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, además de mixto, es flexible pero sin poder llegar como se ha insistido a los extremos; puede inclinarse más hacia el liberalismo capitalista con responsabilidad social o hacia el socialismo, sin llegar al extremo de sustituir alguno de los claros principios que para cada sistema, establece la Carta Magna. Corresponde al liderazgo político de cada momento, la elección entre variados modelos o formas de ordenar la vida económica y el mayor o menor protagonismo del Estado³⁹³.

³⁹³ Cfr. ARIÑO ORTIZ, ob, cit, p. 129.

VI. 7.3 Precisiones conceptuales sobre el régimen socioeconómico venezolano

La posición de la presente investigación es considerar como se afirmó, que el sistema socioeconómico previsto en la Constitución es mixto y flexible, pero caben las siguientes precisiones inmodificables en cuanto a sus preceptos:

- a) El sistema socioeconómico es de libre competencia, libre formación de los precios de los bienes y servicios en mercados competitivos. Atenta contra la libre competencia, los controles generales de costos y precios y en consecuencia de los salarios. Son violatorios de la Constitución vigente.
- b) No está prevista la propiedad colectiva de los medios de producción como excluyente de la propiedad privada de los mismos.
- c) El tipo de propiedad privada, es el garantizado y previsto en el artículo 115 *ejusdem*, así como también los derechos originados sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente ocupan y que son necesarias para desarrollar y garantizar la forma de vida, de los pueblos indígenas en Venezuela.
- d) No está prevista una economía totalmente planificada centralmente; sólo se prevé en el artículo 299 *ejusdem*, una planificación estratégica democrática, participativa y de consulta abierta, típica de las economías liberales capitalistas y con responsabilidad social. Este tema se trató con detalles en el punto I. 1.3 de esta tesis.
- e) La Constitución no ordena establecer una economía liberal clásica y de tipo manchesteriano, ni tampoco una economía socialista centralizada, con exclusión de la propiedad privada de los medios de producción.
- f) El modelo socioeconómico previsto en el artículo 299 y afectado por el 112, se aproxima al modelo de economía social de mercado (ESM). Jurídicamente corresponde al Estado social de Derecho³⁹⁴.
- g) El modelo socioeconómico prevé la libertad económica de industria, comercio, libre elección de la actividad económica, libre formación de precios, libre elección

³⁹⁴ *Ibid*, p. 130.

de los bienes y servicios para satisfacción de las necesidades del consumidor. Artículos 112, 113 y 117 *ejusdem*.

- h) El Estado sólo debe intervenir por razones económicas, cuando existan *fallas* en los mercados competitivos tales como: 1. Monopolios, artículo 113; 2. Externalidades, entre otros en los artículos 127 a 129; 3. Bienes públicos, entre otros previstos en los artículos 55, 327 y 332 y, 4. Información asimétrica, previsto en el artículo 117. También debe intervenir el Estado para recuperar la eficiencia del mercado, afectada por decisiones de intervención irracionales que se denominan en esta tesis como quinta *falla*, pero no del mercado sino del gobierno, como ya se dijo *ut supra*.

En las economías centralizadas el Estado interviene con o sin razones económicas. De hecho, como planifica, dirige, ejecuta y controla directamente o por intermedio de sus propios entes, no tiene sentido el análisis de la intervención para regular a la economía; la razón es simple: “Sólo se puede regular lo que es libre”. En los sistemas socialistas, no existe libertad económica; todo está regulado.

- i) Por razón del principio de justicia social previsto en el artículo 299 *ejusdem*, el Estado debe intervenir para asegurar a las personas que no tienen ingreso suficiente para que puedan acceder a los bienes y servicios que les garanticen una vida digna y provechosa; a eso como ya se afirmó anteriormente, se denomina en esta tesis: la sexta *falla* por bajo ingreso para acceder al mercado y en este caso, se justifica la intervención del Estado en la economía para resolver esa angustiosa situación. No es una *falla* del mercado sino del sistema liberal capitalista extremo. Se resuelve con responsabilidad social.

Las intervenciones del Estado en la economía como se ha insistido, deben realizarse sólo dentro del marco constitucional de los fines esenciales, doctrina de Simón Bolívar el Libertador y de los valores y principios definidos y contemplados en el texto constitucional venezolano, los cuales se constituyen en límites a su facultad para dictar medidas de intervención a la economía. Esos fines esenciales,

la doctrina de Bolívar, valores y principios constitucionales garantizan los derechos humanos y garantías fundamentales, sirven de marco constitucional al sistema socioeconómico, a la libertad económica, garantía del derecho de propiedad, libre formación de los precios, libre entrada y salida del mercado y libertad de elección de productores, consumidores y cualesquiera otros límites a la facultad interventora del Estado.

Igualmente son límites a la intervención, los principios que fundamentan al régimen socioeconómico venezolano, establecidos como se afirmó en el artículo 299 *ejusdem*.

VI. 8. El problema a resolver y límites constitucionales a la intervención

El problema a resolver planteado en otros términos, se puede definir como reducir la pugna de derechos y garantías por una parte y que en esta tesis son de interés central; éstos son: los derechos económicos, libertad económica —libertad de industria y comercio— y su progresividad por una parte y, por la otra parte, la facultad del Estado para intervenir y regular la economía; ambos grupos de conceptos, ligados a la libertad económica, al régimen socioeconómico y límites a la función del Estado en la economía, definidos constitucionalmente.

También se observa la existencia de zonas grises que, impulsan con mucho interés, a la búsqueda en esta investigación de los límites a las actuaciones irracionales del Estado que reducen, cercenan o eliminan a los derechos y garantías económicos. Se buscan los límites que establecen verdaderas fronteras o frenos, a la facultad del Estado para intervenir en la economía, ya sea como gobierno, ya sea como promotor, agente económico, o como un actor más en la actividad económica.

Se tiene la certeza de que esos límites como se ha afirmado y se vio, están consagrados en la Constitución de 1999, y de ser respetados por los gobernantes de turno, la economía marchará mejor.

El poder del Estado se manifiesta por la actividad de la Administración Pública, por lo que es menester conocer la especificidad del Derecho Administrativo, para determinar el sano equilibrio entre facultades del Estado para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía, e impulsar el desarrollo integral del país (artículo 112 constitucional), y la libertad económica de los administrados, igualmente prevista en el señalado artículo, así como otros derechos económicos plasmados en la Constitución venezolana.

VI. 8.1 Estado democrático y social de Derecho y de Justicia como límite a la intervención en la economía

La facultad del Estado para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía, que limitan la libertad económica y sus componentes que son: la libertad de trabajo, empresa, comercio, talento e industria en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia³⁹⁵, hoy ampliamente aceptado en el área de cultura³⁹⁶ y que lo acoge la Constitución de 1999 en su artículo 2. Haciendo uso del método empleado por el profesor de Derecho penal Santiago Mir Puig (1998) *mutatis mutandis*, se analizarán los cuatro componentes — democrático, social, de Derecho y de Justicia— de esta fórmula, y que son base de los distintos límites que deben respetar tanto el legislador, como los demás órganos del Poder Público encargados de ejercer funciones de planificación, racionalización y regulación de la economía³⁹⁷. Así debe ser en el caso

³⁹⁵ Las palabras ... y *de Justicia*, están agregadas en la Constitución de 1999 a las usuales *Estado democrático y social de Derecho* como en otras constituciones europeas. Como límites, se consideran en conjunto en la presente tesis (Derecho y de Justicia).

³⁹⁶ MIR PUIG, Santiago. (1998). "Derecho penal. Parte general". 5^{ta} edición. Editorial Repertor.. Barcelona, España, p.p. 74 y Sgtes.

³⁹⁷ Cfr. *Ibid*, p. 74.

venezolano por respeto y acatamiento a lo dispuesto principalmente en los artículos 7, 19, 22, 23, 25 y 136 al 140 de la Constitución.

VI. 8.2 Principio constitutivo como Estado democrático

El principio constitutivo como Estado democrático, exige que el Estado cuando limita la libertad económica prevista en el artículo 112 *ejusdem*, tiene que hacerlo con una actuación respetuosa hacia un ciudadano, cuya imagen está dotada de una serie de derechos derivados de su dignidad humana, de la igualdad de los hombres y de su facultad de participación en la vida social. El Estado democrático es aquel cuyo gobierno se ejerce por los representantes del pueblo legítimamente elegidos, que ejercen individualmente la soberanía popular en ellos depositada. El haber sido electos por votación popular, les da legitimidad de origen.

Un primer gran límite a la intervención del Estado en la economía, lo constituyen los artículos constitucionales mencionados *ut supra*, los cuales sujetan al Poder Público como poderes constituidos, al marco constitucional para su actuación en concreto. Además, la Constitución de 1999 establece en su artículo 141, que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y lo fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia³⁹⁸, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con *sometimiento pleno a la ley y al derecho*. Estos principios de la Administración Pública se constituyen en límites a la facultad para el actuar de la Administración.

En efecto, la Administración está al servicio de los ciudadanos —de toda la sociedad— y sometida a los principios de la honestidad, que significa que su

³⁹⁸ No es fácil diferenciar los vocablos eficacia y eficiencia; ambos son virtudes, la primera es fuerza y poder para obrar y, la segunda es facultad para lograr un efecto determinado. Su correcto entendimiento y práctica, son indispensables para el logro por parte de los gobernantes del bienestar de los gobernados.

acción debe buscar de manera eficiente, el mayor beneficio posible para la ciudadanía; por eso, el funcionario público debe estar dotado de eficacia para poder ser eficiente y además, nunca buscar su interés personal en detrimento del bienestar colectivo. El principio de participación de la ciudadanía, permite el logro de mayor transparencia en las actividades de la Administración, puesto que lo que se hace a la luz pública, impide manejos ocultos asociados a acciones deshonestas, que reducen la eficiencia de la Administración, afectando el bienestar colectivo. La disposición relativa a los principios de rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, se constituye en norma de prevención de conductas deshonestas en el ejercicio de los cargos públicos; además el principio de participación pública más el de transparencia, refuerzan esta prevención establecida en el artículo constitucional *in comento*.

El principio constitucional de Estado democrático, se fundamenta en que las decisiones sean democráticas, es decir, que se respeten las decisiones de la mayoría, pero que también participen y se respeten a las minorías. Las autoridades electas por votación popular, sólo pueden y deben ejercer las funciones para las cuales fueron electas, es decir, legislativas y ejecutivas, tal como de manera clara lo establece el Título IV de la Constitución de 1999, relativo al Poder Público y el Título V de la organización del Poder Público Nacional.

La facultad para dictar medidas para intervenir, racionalizar y regular la economía, cuyo primer condicionante es ser para impulsar el desarrollo integral del país, debe ejecutarse siempre dentro del marco constitucional, propio de un Estado democrático.

VI. 8.3 Principio constitutivo como Estado social

El principio constitutivo como Estado social, exige que el Estado cuando limita la libertad económica prevista en el artículo 112 *ejusdem*, tiene que hacerlo

con una actuación respetuosa hacia una sociedad dotada de un conjunto de derechos humanos y de expresos derechos económicos y garantías constitucionales³⁹⁹, tales como la obligación del Estado de promover la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria y, al respeto a la dignidad de la persona.

Además, en lo económico, el principio constitutivo como Estado social, obliga al Estado a no permitir monopolios ni deformaciones morfológicas del mercado y garantizar como derechos igualmente económicos, el que tienen los consumidores a disponer de bienes y servicios de calidad, accesibles sin discriminaciones a todos los miembros de la sociedad. En consecuencia y tal como se expresa en la exposición de motivos de la Constitución, el Estado se obliga a tomar todas las medidas para combatir toda práctica que afecte la libre formación de precios, sea ella originada en la morfología del mercado, como los monopolios, o en el abuso de posición dominante; es la cara reversa de la libre competencia uno de los fundamentos del régimen socioeconómico venezolano de rango constitucional.

La condición de Estado social debe garantizar y no afectar el reconocimiento a los derechos de los trabajadores, así como de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, tal como lo prevé el artículo 118 de la Constitución; igualmente, debe garantizar la existencia de los pueblos y comunidades indígenas y, cuidar que al intervenir en la economía, minimizar y evitar en lo posible efectos adversos a su organización social, política y económica, usos y costumbres y sus derechos a la propiedad colectiva de las tierras. Ninguna medida de intervención, debe perjudicar a estos grupos.

³⁹⁹ Vid. Artículos 112 a 118, 299 a 301, 305 y 306 y la correspondiente exposición de motivos de la Constitución de 1999.

La forma constitutiva como Estado social, sirve para legitimar la función de prevención y protección, en la medida que sea necesaria para proteger a la sociedad⁴⁰⁰. Acá se hace presente un importantísimo límite a la facultad del Estado para intervenir en la actividad económica y que gira en torno a la exigencia en cada caso, como señala Mir Puig, S.⁴⁰¹, a la *necesidad social de la intervención* en la economía. Este límite es de capital importancia, pues no le conviene a la sociedad que por proteger a sus ciudadanos, sean éstos minorías o mayorías, se tomen medidas de intervención que dañen innecesariamente a la actividad productiva, desmejoren la productividad, reduzcan la producción, produzcan desempleo o alejen las inversiones nacionales o extranjeras. Existe un principio de control administrativo, de aplicación sólo después de analizada exhaustivamente una situación, que consiste en que, si el control de una situación cuesta más de lo que vale lo controlado, no debe ejercerse el control. En todo caso se condiciona lo anterior, a una limitación, pues hay casos en que por motivos éticos o morales, debe ejercerse control, independientemente de su costo.

En igual sentido, como límite a la facultad del Estado para intervenir en la economía, está el no soslayar el análisis *ex ante* de la *necesidad social de la intervención*.

El principio de necesidad social de la intervención del Estado en la economía, deja de ser necesario para proteger a la sociedad, cuando los fines que se persiguen, puedan ser alcanzados por otros medios que afecten menos a intereses individuales legítimos.

Cobra importancia el recordar que la libertad económica solamente está limitada, por los conceptos taxativos previstos por la Constitución y, por otras limitaciones (principio de legalidad) que establezcan las leyes, sólo por las

⁴⁰⁰ MIR PUIG, ob, cit, p. 74.

⁴⁰¹ Cfr. *Ibid.*, p. 74.

siguientes razones: desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de *interés social*; estos conceptos en los cuales el Constituyente abrió la posibilidad de limitar la libertad económica, son, en especial el último señalado, conceptos que según se vio, muy difíciles de precisar y sobre todo, el cuantificar su verdadero peso o importancia en cada caso para la toma de la crucial decisión, de intervenir o no hacerlo en la economía.

A estos conceptos se agregan para complicar más las decisiones, otros específicos y previstos en la Constitución, tales como la solidaridad, la responsabilidad social, el desarrollo de la persona, la voluntad popular, sociedad justa, promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo, utilidad pública o interés general, justicia social, eficiencia, eficacia, libre competencia, productividad, desarrollo humano, desarrollo armónico, sustentabilidad y permanencia y equidad de crecimiento de la economía, justa distribución de la riqueza, etc.

Estos conceptos deben ser correctamente manejados por el Estado, para decidir intervenir o no en la economía, de ahí, lo complejo del problema que se trabaja en esta tesis, que en muchos casos se simplifica en afirmar de manera totalmente empírica, populista y autoritaria, que todo lo que contribuya al bienestar de la mayoría, puede sacrificar al interés de la minoría, olvidando que al sacrificar a la minoría, casi siempre la élite profesional, empresarial e intelectual, se reduce la producción y la consecuente oferta de bienes y servicios, el empleo, la creación de riqueza y la prosperidad.

La toma de decisiones por la condición de Estado social, obliga al manejo equilibrado de los conceptos señalados (fines, principios o valores) contrapuestos o contradictorios, lo cual es muy complejo, pues cuando dos normas jurídicas son contradictorias o coliden entre sí, existen claros principios de derecho que permiten decidir cuál prevalece. En el caso en análisis, cuando hay contradicción o colisión entre principios con otros principios, valores con otros valores o principios

y valores con normas (reglas), no existen ni se pueden establecer claros principios de derecho para decidir cuál debe prevalecer como se vio *ut supra*. Otro ejemplo podría ser, elegir entre *eficiencia* y *seguridad*; en ambos casos la decisión puede ser acertada o desafortunada. Todo dependerá de las circunstancias y de la visión de quien decida; aquí está el problema central.

Se propone que siempre se haga una evaluación económica y jurídica, *ex ante*, previa a las decisiones del Estado de intervenir mediante regulación de la actividad económica, y que sin restar la indudable importancia a la condición constituyente de Estado social, no se manipule ésta para el logro de fines políticos, protervos y personales inconfesables. La intervención del Estado⁴⁰² en la economía para proteger a la sociedad, a la mayoría, cuando esa protección puede lograrse por otros medios, sin afectar a la minoría; debe hacerse así y buscar que el resultado global, sea más favorable para todos los ciudadanos. Se trata de una exigencia de economía social coherente del Estado social⁴⁰³.

La intervención del Estado social en la economía deja de ser necesaria para proteger a la sociedad, a las minorías o mayorías, cuando iguales o mejores resultados pueden conseguirse por otros medios, que serían preferibles en tanto sean menos lesivos a los derechos individuales⁴⁰⁴.

Esta visión de intervención mínima, debe ser aplicada con racionalidad por parte del Estado, para lograr la maximización del beneficio total a la sociedad, respetando los legítimos intereses de las mayorías o minorías. La experiencia revela, por ejemplo, que las regulaciones a la economía vía control de precios máximos de venta de bienes y servicios al consumidor, o mínimos de compra de productos al productor agropecuario, control de costos, precios y salarios, control de cambio, regulación de precios de venta de viviendas y de alquileres, etc.,

⁴⁰² Cfr. *Ibid*, p. 89.

⁴⁰³ *Ibid*, p. 89.

⁴⁰⁴ *Ibid*, p. 89.

generalmente lo que se logra de signo positivo, queda opacado por los mayores efectos negativos y no deseados de algunas medidas, tales como escasez, desestímulo a los productores, desempleo, paralización de la inversión y de la construcción privada, y vicios administrativos de funcionarios, *mercados negros*⁴⁰⁵ que elevan de manera exagerada los precios de los bienes regulados y que como consecuencia, son escasos y desaparecen de los anaqueles del comercio formal, a menos que el Estado asuma las pérdidas por subsidios. Al efecto de esto último, vale la expresión: “Siento más tu ausencia que tu presencia”; así el consumidor se afecta más por la escasez de un producto, que por un racional aumento de precio.

El manejo científico e inteligente de las políticas económicas, puede conducir a convertir a las clases populares, de menores ingresos y muy numerosas, en atractivos mercados de consumo masivo que conduzcan a una nueva forma de percibir a este importante y enorme mercado potencial. Lograr esto, además de aumentar la inversión y mejorar la rentabilidad, creará empleos mejor remunerados y mayor bienestar individual y colectivo, acorde con el Estado social previsto en la Carta Magna. Con visión de modernidad y empeño se logrará.

VI. 8.4 Principio constitutivo como Estado de Derecho y de Justicia

El principio constitutivo como Estado de Derecho y de Justicia, exige al Estado cuando éste limita la libertad económica de las personas, el someter de manera estricta al Derecho⁴⁰⁶ toda medida que tome, y en consecuencia, a los límites derivados de los fines, valores y principios establecidos en la Constitución económica venezolana, tales como entre otros, los contenidos en el tantas veces comentado artículo 299 que definen al sistema socioeconómico de la República que son: 1. *justicia social*, la cual se conceptualiza como la creación eficiente de riqueza, y la distribución equitativa de la misma, para garantizar una vida digna,

⁴⁰⁵ Muy frecuente en Venezuela, mercados operados por buhoneros (comerciantes informales).

⁴⁰⁶ Cfr.. MIR PUIG, ob, cit, p. 74.

provechosa y convivencia pacífica; 2. *democracia*, en el sentido de que las intervenciones del Estado deben afectar o beneficiar en la medida de lo posible, a todos por igual; 3. *eficiencia*, para crear riqueza como virtud de fuerza y poder para obrar en beneficio de la mayoría; 4. *libre competencia*, propia de la economía de mercado, donde los precios y cantidades de bienes y servicios, se forman con absoluta libertad y se maximizan, la utilidad de los consumidores y el beneficio de los empresarios y además, optimizan la inversión de recursos productivos; 5. *protección del ambiente*, principio de capital importancia que autoriza la actividad económica, pero sólo cuando no degrada al ambiente y respeta al derecho a su uso por las generaciones futuras, según lo dispone el artículo 127 de la Carta Magna; 6. *productividad*, como concepto económico de relación por cociente, de valor de la cantidad producida, dividida entre cantidad de recursos económicos empleados. Como se advirtió, a veces se tiende a confundir productividad con cantidad producida; y, 7. *solidaridad*, como adhesión de todos los miembros de la sociedad a la causa de sus miembros menos favorecidos.

El encauzar la facultad interventora del Estado, dentro de los límites que le establecen normas que contienen fines, reglas, valores, principios, garantías y derechos fundamentales que se constituyen en límites a su facultad para actuar, forma parte del principio constitucional de Estado de Derecho y de Justicia, que protege al administrado de cualquier exceso por parte del Poder Público. Es el respeto a lo establecido en la Constitución económica y la garantía de que si no se respeta, se puede reclamar cualquier incumplimiento por ante el poder judicial.

Se ha tratado los principales límites a la facultad del Estado para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país. En el desarrollo de esta tesis y llegado a este punto, se plantea la siguiente interrogante:

¿Qué más es necesario investigar en la búsqueda de límites a la facultad del Estado para intervenir en la actividad económica?, García de Enterria y Fernández⁴⁰⁷, afirman en el introito doctrinario de su obra:

“La Administración Pública personifica el Poder del Estado; es por ello una *potetior persona*, un personaje poderoso cuyo comercio jurídico aparece penetrado por la idea de poder público (HAURION). La Administración Pública, que, como hemos visto, asume el servicio objetivo de los intereses generales, de acuerdo con el principio de eficacia (art. 103.1 de la Constitución),⁴⁰⁸ dispone para ello de un elenco de potestades exorbitantes del Derecho común, de un cuadro de poderes de actuación de los que no disfrutaban los subjetivos privados”.

En igual sentido como señalan García de Enterria y Fernández, el Estado en el ámbito de los derechos económicos, en el caso del sistema socioeconómico venezolano y de la función del Estado en la economía, en uso de esos poderes puede crear, modificar o extinguir derechos por su sola voluntad mediante actos unilaterales como por un primer ejemplo, en Venezuela, adquirir de los particulares bienes o derechos sin contar con la voluntad de ellos, tal como sucede con la expropiación prevista en el artículo 115 *in fine* de la Constitución. En los actos de expropiación, al menos así lo prevé el citado dispositivo constitucional, está presente el control jurisdiccional (sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización). Esta garantía funciona sólo cuando hay separación, independencia y autonomía de poderes constitucionalmente establecidos en los artículos 136 y 137 *ejusdem*.

Es cierto que los actos administrativos son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa una vez ejecutados, pero no es menos cierto que por disponer la Administración de medios propios de ejecución, pudiendo en

⁴⁰⁷ GARCIA DE ENTERRIA, y FERNANDEZ. ob, cit, p. 51.

⁴⁰⁸ La Constitución venezolana de 1999, en su artículo 141, dispone que la Administración Pública está al servicio del ciudadano, estableciendo los principios fundamentales de su actividad: honestidad, participación, celeridad, *eficacia*, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

consecuencia, hacerse justicia por sí misma sin necesidad de pedirla a los tribunales (*privilegio de autotutela*)⁴⁰⁹ y por tanto, muy poco aportaría esta tesis doctoral si se limita a señalar con detalle los medios y formas de impugnar los actos administrativos que se fundamenten en la facultad del Estado para dictar medidas de intervención de la economía, en los casos que los administrados consideren que se les violaron derechos económicos. Por eso, no se presenta en esta tesis soluciones *ex post*, se analiza las posibilidades de evitar *ex ante* que el Estado sobrepasando la mencionada facultad de intervención, vulnere legítimas garantías y derechos constitucionales previstos en normas que contengan reglas, valores y principios que limitan esa facultad de intervenciones económicas.

El tomar mejores decisiones el Estado al intervenir en la economía, asegura mayor bienestar individual y colectivo, reduce la conflictividad entre la Administración y el administrado, que se dilucida en tribunales y mejora la coactividad económica del Estado conjuntamente con la actividad privada, que pueda promover el desarrollo armónico de la economía nacional, con el fin de generar mayor bienestar.

Adquiere mayor relevancia el lograr que la actividad legislativa y los actos administrativos de intervención del Estado en la economía, tengan fundamento técnico, económico, constitucional y legal, para evitar daños al sistema económico de producción y distribución de bienes y servicios. Estos daños se ocasionan principalmente por algunas decisiones irracionales, propias de funcionarios inexpertos, producto de una mala selección para ejercer sus funciones, pues carecen de formación académica y experticia para el desempeño de un cargo, que sólo con credenciales profesionales, puede tener buen éxito quien lo desempeña.

Por otra parte, ante los muy frecuentes errores de la Administración en materia de intervención, el administrado por la virtud ejecutiva de los actos de la

⁴⁰⁹ *Ibid*, p. 52.

Administración pública, arrastra para los particulares afectados, el peso de la carga de impugnarlos jurisdiccionalmente⁴¹⁰, puesto que ese control jurisdiccional tiene en principio un carácter impugnatorio, que matiza de manera importante, la mecánica procesal⁴¹¹.

Es importante advertir que la simple impugnación del acto administrativo, no le quita su fuerza ejecutiva, razón por la cual, por vía de ejemplo, cuando se ordena un cierre temporal de un establecimiento industrial o comercial sin causa justificada, no hay derecho a la defensa; el establecimiento continúa inactivo durante el período de cierre incurriendo en sus costos fijos y en muchos de los costos variables, pues el empresario abriga la posibilidad de seguir operando y, al no poder paralizar la medida, debe absorber esa pérdida que le ocasionó un agente del gobierno, razón por la cual en esta tesis, se insiste tanto en la prevención, para no dictar medidas injustas y lesivas al patrimonio privado de los empresarios y, de los intereses de los consumidores.

Es cierto que los tribunales pueden suspender los efectos dictando medidas cautelares, pero la lentitud de la justicia y, cuando los cierres o suspensión de actividades son por períodos breves (ejemplo: 72 horas), el daño de manera irremediable se causa, hecho que refuerza la posición de prevención antes que de impugnación: deben dictarse actos administrativos justos y no impugnaciones lentas y costosas y que casi nunca se declaran con lugar.

El doctor José Guillermo Andueza⁴¹² en su discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (sillón número 2), precisó con otras palabras el papel de la Constitución, como límite a la actuación del Estado para limitar libertades. En tal sentido expresó:

⁴¹⁰ *Ibid*, p. 52.

⁴¹¹ *Ibid*, p. 52.

⁴¹² En discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales del doctor José Guillermo Andueza. Publicación de la Academia del acto celebrado en día 19 de julio de 2011. Caracas, Venezuela. p. 17.

“La Constitución es, más que un texto concebido para legalizar el uso de la fuerza, una normativa destinada a proteger y garantizar la libertad y estimular la convivencia armónica. Además, ella debe ser barrera eficaz contra el abuso y la arbitrariedad”.

No se niega la facultad del Estado para intervenir en la economía, pero sí se sostiene que tal facultad tiene límites claros y precisos en la propia Constitución.

En este punto se afirma que acorde con la idea central y objetivo de esta tesis doctoral, se buscó los límites constitucionales a la facultad del Estado para intervenir en la economía de manera que *ex ante*, se eviten intervenciones, principalmente por regulación, que originen mayores daños que beneficios y al efecto, se proponen técnicas de análisis económico del derecho que permiten a funcionarios y políticos, tomar decisiones más racionales.

Para concluir esta tesis, se presentan a continuación, conclusiones y recomendaciones que se derivan de todo lo tratado en esta investigación.

CONCLUSIONES

La intervención del Estado en la actividad económica, se manifiesta en diversas formas y modalidades, tales como: fomento de la economía, regulación de precios máximos y mínimos al igual que cantidades de bienes y servicios, intervención directa en la producción, importación, distribución y comercialización de bienes y servicios, intervención por acción de policía administrativa, expropiaciones, confiscaciones y regulaciones de la propiedad y leyes y reglamentos laborales, que afectan la estructura de costos de la producción de bienes y servicios entre otras.

Esta suma de formas y modalidades de presencia del Estado en la actividad económica, aconsejó que en este trabajo de tesis, se planteara como el problema el que: *Los gobiernos, deben saber cuándo se debe y cuándo no se debe intervenir por **razones económicas en la actividad económica***. También se planteó que el no hacerlo oportunamente o hacerlo en un momento inadecuado, podía conducir a severas y dañinas consecuencias.

En cumplimiento de los objetivos planteados para el desarrollo de la investigación, se determinó que la intervención del Estado en la economía, está principalmente vinculada con los derechos económicos, el modelo, sistema o régimen socioeconómico y la función del Estado en la economía. Analizada la determinación anterior, se concluyó que la intervención afecta a derechos y garantías económicas y al régimen socioeconómico, en concreto a la libertad económica, a la garantía del derecho de propiedad y al mercado competitivo, los cuales fueron investigados y analizados.

Investigadas constitucional e históricamente, se encontró que la libertad económica y el derecho de propiedad evolucionaron entre 1811 y el presente (Constitución de 1999), desde una definición liberal absoluta que se consagró en

las constituciones de 1811 y 1819, recogiendo esta última, el pensamiento de Simón Bolívar el Libertador, el cual refleja esa Constitución.

Al avanzar en la investigación, se confirmó que cuando el Estado interviene en la economía, *alguien gana* pero alguien pierde y pueden ser perdedores: los productores, los consumidores o el propio Estado. Cuando se regula a un precio máximo irracional de venta al público, los intereses, los alquileres, los programas de mantenimiento de los precios, el control de cambio, cuotas de producción, las exportaciones o importaciones mediante modificaciones de aranceles, contingentamientos, licencias o permisos burocráticos, impuestos y subsidios; siempre como corolario: “alguien gana, pero alguien pierde”. Constituye la anterior oración la “regla de oro” para evaluar tanto *ex ante* como *ex post*, los efectos positivos o negativos —deseados o no deseados— de toda medida de intervención.

La posibilidad constitucional e histórica de intervención del Estado en la economía, se incorpora progresivamente, así como la definición del modelo, sistema o régimen socioeconómico, siendo el actual mixto y flexible, pero que no puede ser liberal capitalista extremo ni socialista centralizado e intervencionista extremo. La condición de flexible permite adoptar en cada período constitucional, un determinado modelo, sea que se incline más o menos a cada extremo, pero sin poder llegar totalmente a ninguno de ellos.

La investigación puso en evidencia, que el Estado puede y debe intervenir por razones económicas, pero sólo cuando existan *fallas* de mercado (monopolios, bienes públicos, externalidades e información asimétrica), que no permitan la libre formación de los precios en un mercado competitivo. Además, es criterio de esta tesis que el Estado también deba intervenir en la economía, cuando se esté en presencia de una *quinta*: “*falla de eficiencia*” que se origina por decisiones irracionales de intervención del propio Estado en la economía, e igualmente,

cuando se ejecutan mal, buenas decisiones. Las *fallas de eficiencia*, son tan graves como las *fallas* de mercado. Otra *falla* que se denomina en esta tesis la sexta *falla*, pero no del mercado sino del sistema liberal capitalista extremo como se ha sostenido, que se origina en falla de justicia social por carencia parcial o total de renta (ingreso) por parte de una persona que no le permita adquirir los bienes y servicios que le garanticen una vida digna y provechosa. Esta *falla* se resuelve, con adecuados programas de responsabilidad social.

El régimen socioeconómico previsto en la Constitución económica de la República Bolivariana de Venezuela, es mixto porque el Estado debe respetar la acción individual sin excluir los contenidos sociales de todo sistema económico. Acorde con lo anterior, se plantea un equilibrio entre Estado eficiente y un mejor mercado, entre lo social y lo eficiente, entre solidaridad y productividad, entre justicia social y eficiencia económica, entre el interés del colectivo y libertad a la iniciativa privada, mercado controlado o libre competencia y libre formación de los precios. En consecuencia, en cada período presidencial y de acuerdo al momento político o régimen socioeconómico, puede ser más o menos liberal o, más o menos de corte social intervencionista.

Como aporte de esta investigación, se propone efectuar análisis económico del derecho en todo caso de intervención y al efecto, se ofrece un modelo para la toma de decisiones acompañado de ocho principios rectores para la toma de decisiones de intervención.

Por lo anterior, la evaluación económica de cualquier forma de intervención, requiere herramientas de análisis económico, que se basen entre otros, en los efectos sobre los excedentes del consumidor y del productor por afectar las pérdidas y ganancias de productores y consumidores y, también como se sostiene en esta tesis, el análisis de pérdidas y ganancias del Estado y pérdidas y ganancias del favor electoral para los políticos.

La justicia social y solidaridad son principios capitales que fundamentan al régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela.

Por último, se establecen los límites constitucionales a los derechos económicos y los límites al Estado para ejercer su facultad para planificar, racionalizar y regular la economía.

Antes de tomar decisiones en este campo, es necesario un análisis económico, un análisis social y político completo, por expertos en los diversos temas inmersos en la intervención del Estado.

La facultad del Estado para intervenir en la economía, está sujeta a la Constitución económica que establece límites a esa facultad y ellos deben ser acatados.

RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones están dirigidas a los órganos de cada una de las ramas del Poder Público, a los particulares y a la sociedad venezolana en general:

1. Con absoluto acatamiento a los límites constitucionales, el Estado puede y debe intervenir en la economía cuando existan *fallas* de mercado (monopolios, bienes públicos, externalidades e información asimétrica). En las intervenciones para resolver externalidades, debe valorarse su naturaleza recíproca. También debe intervenir el Estado, cuando existan personas que por su bajo ingreso, no pueden acceder a los bienes y servicios necesarios para tener una vida digna y provechosa.
El Estado debe intervenir para resolver los problemas originados por él, producto de intervenciones que producen ineficiencias y resultados no deseados.
2. Crear en las unidades administrativas donde se tomen decisiones de intervención, oficinas técnicas que evalúen económicamente (*ex ante* y *ex post*) las medidas de intervención en la economía.
3. Adquirir equipos y desarrollar o adquirir sistemas para el manejo de información y toma de decisiones racionales en materia de intervención en la economía.
4. Mantener el Estado diálogo permanente con los agentes económicos (empresarios, trabajadores, sindicatos y consumidores), para la optimización de las decisiones y reducción de tensiones sociales originadas por la intervención del Estado.
5. Impulsar la acción del Estado para que conjuntamente con la iniciativa privada, promueva el desarrollo armónico del país y se haga realidad la justicia social.

6. Estudiar, analizar y adoptar en caso de ser aceptados, el modelo para la toma de decisiones y los principios rectores que se proponen en la presente tesis⁴¹³.
7. Propiciar debate permanente sobre el tema de la intervención del Estado en la economía.
8. Mantener, institucionalizar y optimizar los programas sociales denominados actualmente misiones.
9. Enfrentar la reducción progresiva y racional del subsidio a la gasolina.

⁴¹³ Los “Principios rectores de la solución al problema planteado con la intervención del Estado en la economía”, se tratan en el capítulo IV, punto 5 (5.1 a 5.8) de esta tesis.

BIBLIOGRAFIA

ANDER-EGG, Ezequiel. (1974). "Introducción a las Técnicas de Investigación Social". Cuarta edición. Editorial Hvmantitas. Buenos Aires, Argentina.

ANDUEZA, José Guillermo. (2011). "Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Publicación de la Academia del acto de incorporación el 19 de julio de 2011. Caracas, Venezuela.

ARIÑO ORTIZ, Gaspar. (2001). "Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica". Segunda edición. Comares Editorial. Granada, España.

ARISMENDI, Alfredo. (2008). "Derecho Constitucional". Tomos I y II. Editado por el Instituto de Derecho Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas; Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.

BELLO, Gonzalo. (2004). "Operaciones bancarias en Venezuela". Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela.

BLEGER, José. (1973). "Psicología de la conducta". 9ª edición. Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina.

BLOHM, Henrik. (1976). Prólogo, compilación e índice. "Simón Bolívar. La verdad sea dicha". Centro Comunal de Catia. Impreso en los talleres de Cronotip. Caracas, Venezuela.

BRENNAN, Goffrey y BUCHANAN, James M. (1987). "La Razón de las Normas. Economía Política Constitucional". Edición original en inglés 1985. Unión Editorial. Madrid, España.

BREWER-CARIAS, Allan R. (1990). "Principios del procedimiento administrativo". Editorial Civitas. Madrid, España.

BREWER-CARIAS, Allan R. (1996). "Instituciones Políticas y Constitucionales". Tomo I. Evolución Histórica del Estado. Tercera edición. Editorial Jurídica Venezolana y Universidad Católica del Táchira. Caracas, Venezuela.

BREWER-CARIAS, Allan R. (1999). "Debate constituyente". (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

BREWER-CARIAS, Allan R. (2004). "LA CONSTITUCION DE 1999". Obra en dos tomos. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela.

BORREGO DIAZ, Orlando. (2006). "Rumbo al socialismo" .Editado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela.

CABANELLAS, Guillermo. (1989). "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". 21ª edición actualizada. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

CHITTY LA ROCHE, Nelson. (2003). "Consideraciones sobre Política, Economía y Constitucionalismo, con referencias a la Constitución de 1999". Editorial Esmeralda. Caracas, Venezuela.

CLERC, Oliver. (2004). "La rana que no sabía que estaba hervida... y otras lecciones de la vida". Maeva. Madrid, España.

COOTER, Robert y ULEN, Thomas. (1997). "Derecho y economía". Fondo de Cultura Económica. México.

CORPORACIÓN VENEZOLANA DE FOMENTO. (1987) "Manual de planificación Estratégica". Estado Bolívar. Venezuela.

DESCARTES, René. (1974). "El discurso del método". Publicado originalmente en 1637. Primera edición en español. Editorial Losada, S.A. Buenos Aires, Argentina.

DIULIO, Eugene A. (1974). "Teoría y problemas de macroeconomía". Libros Mc Graw-Hill. México. D.F.

DUE, John F. (1967). "Análisis económico". EUDEBA Editorial. Buenos Aires, Argentina.

ESTEVEZ ARRIA, José Tomás. (2006). "Diccionario de Economía". Panapo. Caracas, Venezuela.

FERGUSON, C.E. (1974). "Teoría macroeconómica". Edición original en inglés 1966. Tercera reimpresión en español. Fondo de Cultura Económica. México D.F., México.

FRANK, Robert H. (2005). "Microeconomía y conducta". Quinta edición. McGraw-Hill. Madrid, España.

FUNES, Julio César. (1991). "Desarrollo Económico". Publicado en la obra colectiva del libro "Petróleo, Liberalismo y Nacionalismo". Ediciones Cavendes. Caracas, Venezuela, p.p. 119 a 128.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón. (1977). "Curso de Derecho Administrativo". Editorial Civitas. Madrid, España.

GARCIA-PELAYO, Manuel. (2005). "Derecho constitucional comparado". Publicación original en 1950. Segunda edición ampliada 1951. Fundación Manuel García-Pelayo. Caracas, Venezuela.

GROSSO GARCIA, Manuel Salvador. (2001). "Dos estudios sobre la nueva teoría normativista del derecho". Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá, Colombia.

GRILLET CORREA, Asdrúbal. (2007). "Sistema, sistema monetario y sistema monetario de Venezuela". Libro homenaje a Alfredo Arismendi A. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, p.p, 451 a 473.

HASSEN, Rolf H., SCHNEIDER Hermann y WEIGELT, Klaus. (2004). "Diccionario de Economía Social de Mercado". Fundación Konrad. Adenauer AC, México.

HELLER, Agnes. (1996). "Una revisión de la teoría de las necesidades". Ediciones Paidós. Barcelona, España.

HENDERSON, J.M y QUANDT, R.E. (1975). "Teoría Macroeconómica". Ediciones Ariel. Barcelona, España.

INSTITUTO DE ECONOMIA. ACADEMIA DE CIENCIAS DE LA U.R.S.S. (1957). "Manual de Economía Política". Sexta edición. Editorial Grijalbo. México.

KUHNT, Thomas. (2001). "La estructura de las revoluciones científicas". Edición original 1962. Fondo de Cultura Económica. México.

MARTIN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián. (2007). "Instituciones de Derecho Administrativo". 1ª edición. Thomson Civitas. Madrid, España.

MARX, Carlos. (1999). "El capital". Tomos I, II y III publicados originalmente en 1867, 1893 y 1894 respectivamente. Fondo de Cultura Económica. México.

MAURICE S., Charles and THOMAS, Chistrofer R. (1998). "Managerial Economics". Sixth Edition. Irwin McGraw-Hill. Boston, USA.

MAZA ZAVALA, Domingo Felipe. (1993). "Análisis macroeconómico". Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca. Caracas, Venezuela.

MAZA ZAVALA, Domingo Felipe. (2003). "El Observatorio Económico". De la Teoría de los Hechos. Editado por la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas, Venezuela.

McEACHERN, William A. (1998). "Economía". Microeconomía –micro– partes 1 a 5. Macroeconomía –macro–, partes 6 a 8. Thomson Editores. México.

MIR PUIG, Santiago. (1998). "Derecho penal. Parte general". Tercera reimpresión 2000. Repertor, S.L. Barcelona, España.

MONACO G, Miguel. (2002). "El concepto de servicio público en la actualidad en el Derecho Administrativo venezolano". En VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph, Brewer-Carias. Caracas, Venezuela.

MONROY CHURCH, Ricardo. (2002). "Modalidades de intervención del Estado". VI Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo". Allan Randolph, Brewer-Carías. Ediciones Funeda. Caracas, Venezuela. p.p, 51 a 74.

MUCI FACCHIN, Gustavo y MARTIN PONTE, Rafael. (2004). "Regulación Bancaria". Publicaciones Universidad Católica Andrés Bello; Fundación Banco Mercantil. Caracas, Venezuela.

NORTH, Douglass C. (2001). "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". Fondo de Cultura Económica. México.

NUÑEZ MACHADO, Ana Cristina. (2002). "Los principios económicos de la Constitución de 1999". Ponencia presentada en las XII Jornadas "Dr. José Santiago Núñez Aristimuño". Maturín, Edo. Monagas. Publicado en Revista de Derecho Constitucional No. 6, enero-diciembre de 2002. Caracas, Venezuela, p.p.129 a 151.

OROPEZA, Ambrosio. (1992). "La nueva constitución venezolana de 1961". Colección Jurídica. Panapo. Caracas, Venezuela.

OSORIO, Manuel. (1984). "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas". Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina.

PAULSEN, Andreas. (1957). "Teoría General de la Economía". Tomo I. Primera edición en español. Unión Tipográfica Editorial Hispana Americana UTAH. México.

PEÑA SOLIS, José. (2006). "Manual de Derecho Administrativo". Editado en dos volúmenes. Colección de Estudios Jurídicos. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, Venezuela.

PEÑA SOLIS, José. (2008). "Lecciones de Derecho Constitucional general". Edición en un volumen con dos tomos. Editado por el Departamento de Publicaciones, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.

PERAZA PARTIDAS, Julio César. (1992). "Gerencia". Fondo Editorial Latino. Caracas, Venezuela.

PERAZA PARTIDAS, Julio César. (2007). "Programación académica de seminario de Derecho Penal Constitucional". Inédito. Presentado en la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, p. 263.

PINDYCK, Robert y RUBINFELD, Daniel. (2001). "Microeconomía". Prentice Hall. Bogotá, Colombia.

PLANCHART, Gustavo, LOVERA, Marco y TORO, René. (1985). "EVOLUCION DE LA RESTRICCION DE LA GARANTIA ECONOMICA DE 1960 a 1985". Cámara de Comercio de Caracas. Encarte en El Diario (3-9-85). Caracas, Venezuela.

RAMIREZ CUBILLAN, Gonzalo. (1991). "Desarrollo Económico". Publicado en la obra colectiva del libro "Petróleo, Liberalismo y Nacionalismo". (p.p. 105 a 117). Ediciones Cavendes. Caracas, Venezuela.

RAWLS, John. (2002). "Liberalismo Político". Edición original en inglés 1993. Fondo de Cultura Económica. México.

ROBB, Louis A. (1955). "Dictionary of Legal Terms Spanish-English and English-Spanish". John Willy and Sons. Inc. New York, U.S.A.

RÖPKE, Wilhelm. (1999). "Más allá de la oferta y la demanda". Título original: "Jenseits von Angebot und Nachfrage". 1961. Unión Editorial, S.A. Madrid, España.

SABINO, Carlos. (1991). "Diccionario de Economía y Finanzas". Cedice y Panapo. Caracas, Venezuela.

SAMUELSON, Paul y NORHAUS, Willian D. (1996). "Economía". 15ª edición. McGraw-Hill. Madrid, España.

SAVATER, Fernando. (2004). "El valor de elegir". 2ª edición Editorial Ariel, S.A. Barcelona, España.

SEKULER, Robert and BLAKE, Randolph. (2002). "Perception". Fourth Edition. McGraw-Hill. Boston, USA.

TEJERA PARIS, Enrique. (1999). "La Constitución somos nosotros mismos". Publicación de Clase Magistral impartida con ocasión de la apertura en marzo de 1999 de los cursos de Postgrado. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.

TEXTOS CONSTITUCIONALES 1811-1999. (2003). Editado por el Servicio Autónomo de Información Legislativa. Asamblea Nacional. Caracas, Venezuela.

VELASQUEZ GONZALEZ, José Angel. (2008). "El Bien Jurídico Global de la Estabilidad Financiera y Cambiaria: El Caso del Fondo Latinoamericano de Reservas". Universidad Metropolitana. Caracas, Venezuela.

WEBER, Max. (1997). "Economía y Sociedad". Edición original 1922. Fondo de Cultura Económica. México.