

# *Actividad económica y sistemas alternativos de producción*

Tamara Adrián

*Profesora de la Universidad Católica Andrés Bello y de la  
Universidad Central de Venezuela*

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los ámbitos en los que el proyecto de reforma constitucional transforma más drásticamente los principios contenidos en la Constitución de 1999, es en materia de actividades económicas, especialmente en lo atinente a la presencia e importancia creciente de los sistemas alternativos de producción socialista. El objetivo del presente estudio es el de tratar de delinear algunas de las características que tendría la actividad económica de aprobarse la reforma constitucional. En este sentido examinaremos brevemente: (I) el destino de las actividades económicas privadas; (II) las reglas aplicables a las actividades económicas estatales y socialistas; (III) las actividades reservadas; y (IV) las principales características de las estructuras jurídicas alternativas de producción.

## II. EL DESTINO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS PRIVADAS

Es cierto que el artículo 115 del proyecto de reforma constitucional no prohíbe la propiedad privada de los medios de producción. Empero, del análisis concatenado de una buena parte de los artículos que conforman la reforma, podemos observar que la actividad privada quedaría constitucionalmente confinada -de forma inmediata o potencial- a un mero ámbito residual, o, en el mejor de los casos, condenada a pasar a ser una actividad tolerada sólo en la medida en que no se haya reservado ese campo de la economía, o no se hayan establecido medidas de protección, a otras formas organizativas de producción socialista.

Este estado de cosas deriva no sólo como consecuencia de la supresión del derecho constitucional a la libertad de comercio e industria (art. 112), sino sobre todo del establecimiento de monopolios económicos constitucionales y de la posible ulterior creación de monopolios legales y formas de protección en numerosas áreas de la economía, tanto para el Estado como para las formas de producción socialista (art. 112, 113, 302, 305 y 307).

En suma, observamos que la actividad privada sólo sería admisible siempre que cumpla con las siguientes condiciones:

(a) Que se desarrolle en el ámbito de las actividades que no estén reservadas constitucional o legalmente al Estado, a empresas mixtas, cogestionadas, cooperativas, comunas, consejos comunales u otras estructuras de la llamada economía socialista o social (art. 112, párrafo segundo, 115 *in fine* y 156.34);

(b) Que responda a los lineamientos establecidos en los sistemas de planificación a cuatro niveles previstos constitucionalmente: planificación central (*Plan de Desarrollo Integral de la Nación*), planificación estratégica de los Distritos Funcionales a través de las Misiones Distritales (*Plan Estratégico Funcional*), planificación estratégica de las Ciudades

Federales a través de las Misiones Locales (*Plan Estratégico de Desarrollo*) y planificación comunal (decisiones comunales vinculantes) (art. 16, 167.6, 236.20, 299 y 238). Esto implica que ninguna actividad económica, particularmente privada, podría ser ejercida fuera de los lineamientos y regulaciones previstos en esos planes;

(c) Que responda a criterios de utilidad pública e interés general (art. 115), criterios éstos que estarán determinados por “*los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales*” (art. 112), y en el entendido de que las actividades privadas no vulneren “*los métodos y sistemas de producción social y colectiva con los cuales se afecte la propiedad social y colectiva o impidan o dificulten la justa y equitativa concurrencia de bienes y servicios.*” (art. 113). Es evidente que la interpretación de estos términos puede hacer variar sustancialmente el ámbito y forma de las actividades privadas permitidas;

(d) Que se lleve a cabo bajo la supervisión estricta del Estado o de las comunidades organizadas y de los comités de distinta naturaleza creados por el texto constitucional (art. 70, 71, 112, 305). En el caso de la supervisión por parte del Estado, ésta se puede llevar a cabo, por medio de delegación presidencial orgánica, a través de las “*misiones*”, cuya creación y atribuciones serán establecidas por el Ejecutivo Nacional mediante “*reglamentos organizativos y funcionales*” (art. 141), generando así una gran incertidumbre e inseguridad jurídica, en cuanto al principio de la legalidad y las potestades administrativas de los funcionarios públicos; y

(e) Que los medios de producción utilizados en la empresa hayan sido “*legítimamente adquiridos*” (art. 115). Si analizamos este último concepto a la luz de las experiencias recientes de desconocimiento de la cadena de titularidad de ciertos activos por parte de órganos meramente administrativos -particularmente del Instituto Nacional de Tierras- y a la inacción de los tribunales ante tales circunstancias, podemos presagiar incertidumbre. Incertidumbre ésta que se extendería tanto respecto de cuándo se consideraría que la propiedad ha sido legítimamente adquirida como respecto a la existencia de remedios judiciales efectivos en contra de estos abusos administrativos, particularmente por la limitación progresiva de la vía del amparo a través de la exacerbación de la vía ordinaria y la reformulación regresiva de los requisitos de *periculum in mora* y *fumus boni iure*.

Si a todo lo anterior agregamos que la protección constitucional a la “*forma*” de “*propiedad privada*” se extiende exclusivamente a los bienes de uso y consumo y a los medios de producción legítimamente adquiridos, observamos que podría ser posible desconocer o limitar la protección a ciertos tipos de propiedad que no caen en la enumeración antes indicada. Es el caso particularmente de la supresión expresa de la protección a los derechos de propiedad industrial, es decir, marcas, patentes, denominaciones de origen, y otras similares (art. 98). Pero también podría extenderse esta falta de protección a los derechos de crédito -incorporados o no en valores negociables públicos (bonos de deuda pública, letras del tesoro y otros endeudamientos públicos) o privados (obligaciones, papeles comerciales, derivados y otros)- y a las acciones de sociedades comerciales, que no caen en ninguna de las categorías mencionadas.

### III. LAS REGLAS APLICABLES A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS ESTATALES O SOCIALISTAS

Nótese, por otra parte, que las reglas jurídicas del articulado del proyecto de reforma, aplicables a las actividades económicas desarrolladas por el Estado o por las estructuras

jurídicas de la economía alternativa, son radicalmente diferentes de las aplicables a las actividades privadas, al menos por las siguientes razones:

(a) Porque las disposiciones relacionadas con la libre competencia y los monopolios son únicamente aplicables a la actividad privada (art. 113) y no a las actividades económicas desarrolladas por el Estado o por cualesquiera de los otros sujetos económicos de la economía socialista mencionados en el texto constitucional. Éstos pueden inclusive ser protegidos frente a los particulares por medio de políticas públicas especiales (art. 299, 300 y 301). De allí que los sistemas legales de protección por abuso de posición de dominio, fijación de precios, fijación de condiciones de comercialización, demandas concentradas, y otras prácticas contrarias a la libre competencia, no sean aplicables ni al sector público ni al sector socialista de la economía, en detrimento de la actividad privada y, en última instancia, del consumidor.

(b) Porque cualquier empresa privada pueden ser ocupada durante el proceso de expropiación, aún antes de que haya terminado el juicio, para ser atribuida su explotación al Estado o algunas de las estructuras jurídicas de la economía social o socialista (art. 115 y 156.34). Esta expropiación y ocupación puede tener lugar porque (i) se declare la utilidad pública de determinada empresa o actividad individualmente considerada, o porque (ii) se reserve al Estado o a las estructuras socialistas de producción el desarrollo de una determinada área económica. En este último caso, la expropiación y eventual ocupación afectaría a la totalidad de las empresas privadas del área. Por otra parte, en cuanto a la actividad agrícola, está previsto que en el caso de los latifundios, la ley establecerá la forma en que serán necesariamente *“transferidos a la propiedad del Estado, o de los entes o empresas públicas, cooperativas, comunidades u organizaciones sociales, capaces de administrar y hacer productivas las tierras”* (art. 307), sin que se establezca claramente la realización de un proceso de expropiación ni se determine el concepto de latifundio.

(c) Porque en todo caso, el nuevo paradigma constitucional propendería a la promoción del desarrollo de un modelo económico que se *hiperadjetiva* a través de conceptos jurídicos indeterminados. Los adjetivos y grupos nominales adjetivales que califican inicialmente el sistema económico son los de *“productivo, intermedio, diversificado e independiente, fundado en los valores humanísticos de la cooperación y la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales, que garantice la satisfacción de las necesidades sociales y materiales del pueblo, la mayor suma de estabilidad política y social y la mayor suma de felicidad posible.”* (art. 112). A estos adjetivos se agregan otros en el sentido de que el sistema socio-económico de la República *“se fundamenta en los principios socialistas, antiimperialistas, humanistas, de cooperación, de eficiencia, de protección del ambiente y de solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad.”* (art. 299). Cada uno de los anteriores términos puede ser interpretado acomodaticia o circunstancialmente para hacer variar de modo sustancial la ecuación final. Como ejemplos de la incertidumbre que pueden crear estas menciones y su interpretación, observamos que quedaría prohibida *“toda acción especulativa”* en el marco de la actividad empresarial que se desarrolle respecto de la *“renta de la tierra”* -expresión ambigua que podría englobar actividades económicas tales como construcción, venta o arrendamiento de cualquier tipo de inmuebles urbanos- (art. 18), sin que pueda saberse *a priori* qué se entiende por tal especulación. Por su parte, las actividades en materia de producción de alimentos y *“agroecología”* estarán supeditadas a las *“medidas”* que tome el Ejecutivo Nacional (art. 305), y a los lineamientos de planificación antes señalados.

(d) Porque la promoción de la actividad económica está relacionada exclusivamente con los medios alternos de protección y así la ley puede establecer “*las condiciones para la creación de empresas o entidades regionales, para la promoción y realización de actividades económicas o sociales bajo principios de la economía socialista, estableciendo los mecanismos de control y fiscalización que aseguren la transparencia en el manejo de los recursos públicos que en ellas se inviertan y su razonable productividad económica y social.*” (art. 300) y se puede reservar actividades a empresas sociales o socialistas (art. 156.34).

(e) Porque, en todo caso “el Estado se reserva el uso de la política comercial para defender y promover las actividades económicas de las empresas nacionales públicas, comunales, mixtas, colectivas, sociales y privadas.” (art. 301), pudiendo crear subsidios, barreras arancelarias, para-arancelarias y restricciones a las actividades económicas de empresas extranjeras, que podrían afectar gravemente el comercio internacional de exportación, exponiendo los productos venezolanos a la imposición de derechos compensatorios por tales subsidios.

#### IV. LAS ACTIVIDADES RESERVADAS

El texto del proyecto de reforma constitucional extiende la reserva estatal en materia de hidrocarburos, a los hidrocarburos gaseosos y a otros tipos de hidrocarburos. A esto se agrega que varios artículos establecen la potencial reserva de otras actividades, tanto al Estado como a las estructuras económicas de producción socialista.

(a) **Ampliación de la reserva a los hidrocarburos gaseosos y a otros tipos de hidrocarburos.** De acuerdo con el artículo 302, “*el Estado se reserva por razones de soberanía, desarrollo e interés nacional, las actividades de exploración y explotación de los hidrocarburos líquidos, sólidos y gaseosos, así como su recolección, transporte y almacenamiento iniciales y las obras que estas actividades requieran.*” Es decir, existe una reserva general de las actividades “*aguas abajo*”. En todo caso, el Estado se puede reservar, por medio de ley orgánica, cualquier otra actividad relacionada con los hidrocarburos “*aguas arriba*”. Y estas actividades las puede desarrollar el “*Ejecutivo Nacional directamente, o por medio de entes o empresas de su exclusiva propiedad, o por medio de empresas mixtas en las cuales tenga el control y la mayoría accionaria.*” Por otra parte, “*el Ejecutivo Nacional, por órgano del ministerio con competencia en la materia, fiscalizará y ejercerá el control sobre las actividades reservadas, así como sobre el transporte de los hidrocarburos y sus derivados en todo el territorio nacional, desde su extracción hasta el consumidor final en el mercado doméstico, o hasta los puertos y puntos de exportación.*” (art. 303).

(b) **Potencial reserva de la explotación de recursos naturales o bienes del dominio de la nación considerados de carácter estratégico y de la prestación de “servicios públicos vitales”.** Según el artículo 113 el Estado se puede reservar la explotación de “*recursos naturales o de cualquier otro bien del dominio de la Nación, considerados de carácter estratégico por esta Constitución o la ley*” y la “*prestación de servicios públicos vitales, considerados como tales por esta Constitución o la ley*”. Estas actividades las puede desarrollar “*directamente o mediante empresas de su propiedad, sin perjuicio de establecer empresas de propiedad social directa, empresas mixtas o unidades de producción socialistas, que aseguren la soberanía económica y social, respeten el control del Estado, y cumplan con las cargas sociales que se le impongan, todo ello conforme a los términos que desarrollen las leyes respectivas de cada sector de la economía. En los demás casos de explotación de bienes de la Nación, o de prestación de servicios públicos, el Estado, mediante ley, seleccionará el mecanismo o sistema de producción y ejecución de los mismos, pudiendo otorgar concesio-*

nes por tiempo determinado, asegurando siempre la existencia de contraprestaciones o contrapartidas adecuadas al interés público, y el establecimiento de cargas sociales directas en los beneficios.” Como se observará, las nociones de recursos naturales o bienes del dominio público de la Nación considerados de carácter estratégico y de servicios públicos vitales pueden ser interpretadas de forma sumamente amplia, permitiendo, según las circunstancias, englobar prácticamente la explotación de todos los recursos naturales y de todos los servicios públicos, incluyendo telefonía, electricidad, transporte, banca, seguros y otros.

(c) **Potencial reserva de actividades del sector de alimentos.** El caso anterior se exacerbaba en el caso de cualesquiera de los eslabones de la cadena alimenticia. En efecto, según el artículo 305, “La producción de alimentos es de interés nacional y fundamental para el desarrollo económico y social de la Nación.” De allí que “Si ello fuere necesario para garantizar la seguridad y la soberanía alimentarias, la República podrá asumir sectores de la producción agrícola, pecuaria, acuícola, indispensables a tal efecto y podrá transferir su ejercicio a entes autónomos, empresas públicas y organizaciones sociales, cooperativas o comunitarias, así como, utilizar a plenitud las potestades de expropiación, afectación y ocupación en los términos establecidos en esta Constitución y la ley.” (art. 305).

(d) **Transferencia de tierras y actividades agrícolas propiamente dichas.** Según el artículo 307, “Se prohíbe el latifundio por ser contrario al interés social. La República determinará mediante ley la forma en la cual los latifundios serán transferidos a la propiedad del Estado, o de los entes o empresas públicas, cooperativas, comunidades u organizaciones sociales, capaces de administrar y hacer productivas las tierras.” De allí que esta “transferencia” de tierras pueda estar acompañada por una declaración de reserva de determinada actividad, por concatenación de lo dispuesto en los artículos 307 y 305.

#### V. LAS ESTRUCTURAS JURÍDICO-POLÍTICO-ASOCIATIVAS CON CARÁCTER PRODUCTIVO

A lo largo y ancho de los artículos del proyecto de modificación constitucional encontramos una serie de disposiciones que introducen estructuras jurídico-político-asociativas con carácter productivo. Estas formas de producción están concatenadas con las distintas formas de propiedad previstas en el artículo 112. Ello nos lleva a tratar de delinear algunas de las características de estas estructuras productivas.

(a) En primer lugar, se trata de estructuras jurídico-político asociativas, en el sentido de que su creación está sometida a los requisitos constitucionales y de la ley que se dicte al respecto, y su función y actividad es considerada constitucionalmente como una forma de participación y protagonismo político. En este sentido el artículo 70 considera como medios de “participación y protagonismo del pueblo” a “la gestión democrática de los trabajadores y trabajadoras de cualquier empresa de propiedad social directa o indirecta, la autogestión comunal, las organizaciones financieras y microfinancieras comunales, las cooperativas de propiedad comunal, las cajas de ahorro comunales, las redes de productores libres asociados, el trabajo voluntario, las empresas comunitarias y demás formas asociativas constituidas para desarrollar los valores de la mutua cooperación y la solidaridad socialista.” Sin embargo, esta actuación sólo está permitida para “la construcción del socialismo”.

(b) En principio la creación de estas estructuras no es libre, y su constitución y funcionamiento (art. 136, 156.35, 168.3, 184.2 y 3, 185 y 236.4) así como su financiamiento por parte del Estado (art. 167.4, 6 y 7, 185 y 301, así como disposición transitoria Décimo Prime-

ra) están supeditados a un control centralizado en el Ejecutivo Nacional según lo disponga la ley.

(c) La determinación de las actividades a ser desarrolladas por estas estructuras productivas de economía socialista serán, en principio, determinadas por el Presidente de la República a través de decretos o decretos con rango, fuerza y valor de ley, por medio de delegación constitucional (disposición transitoria Novena, en concordancia con art. 112, 156.34 y 184.6, entre otros) bajo la forma de desconcentración de la administración central, ya que la mayor parte de las potestades que correspondían a los Estados y Municipios, han sido transferidas al Ejecutivo Nacional.

(d) La dependencia económica del Estado y la limitación de valores empresariales a una "*razonable productividad económica y social*" (art. 300) parecen poder crear un sistema económico que, al no responder a los criterios de producción, productividad, eficiencia y eficacia propios de toda empresa, será portador de graves ineficiencias y posibles conflictos de intereses entre la comunidad y la empresa, que afectarán sustancialmente su función económico-productiva en detrimento, en última instancia, del consumidor. A esto se agregan los poderes de los consejos comunales de tomar decisiones vinculantes en cuanto a la gestión de las empresas, decisiones éstas que no necesariamente deben ser tomadas por medio del voto (art. 70).

(e) En suma, se pretende establecer un sistema económico alternativo de producción que, al no responder necesariamente a criterios empresariales, creemos que será incapaz de responder efectivamente a las necesidades económicas y sociales y al desarrollo de la producción nacional, tal y como lo han demostrado todos los experimentos históricos de igual naturaleza, tanto nacionales como internacionales.