

Sección II: Régimen de la seguridad y soberanía agroalimentaria

Planificación y soberanía alimentaria

José Ignacio Hernández G.

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela
y de la Universidad Católica Andrés Bello
Director del Centro de Estudios de Derecho Público
de la Universidad Monteávila*

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 305 de la Constitución encomienda al Estado la tutela de la seguridad alimentaria de la población, entendida como la “disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor”. Como toda política económica, el conjunto de acciones emprendidas por el Estado para cumplir ese cometido debe coherenciarse con el sistema de economía social de mercado recogido en el Texto de 1999, de acuerdo con los perfiles que, de manera insistente, ha venido desarrollando la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia¹. Es decir, que tal cometido debe alcanzarse a través de la actuación de prestación y limitación del Estado, garantizando y promoviendo la libertad de empresa y la propiedad privada, así como el derecho de selección de los consumidores y usuarios.

Desde la perspectiva constitucional, la seguridad alimentaria atiende a dos parámetros; uno, cuantitativo, orientado a asegurar el acceso a los alimentos; otro, cualitativo, que emerge del artículo 117: tal garantía de acceso ha de referirse a alimentos de calidad. Garantía de acceso a alimentos de calidad y, también, garantía de selección, que es el corolario que incorpora el citado artículo 117, como complemento al reconocimiento constitucional de la libertad económica y, con ella, de la libre competencia (artículo 112 y 113)². Lo anterior no se opone a la regulación de las actividades económicas encaminadas a satisfacer la seguridad alimentaria: antes por el contrario, la propia tutela de ese bien jurídico justifica tal regulación y, por ende, la libertad de empresa y la libertad económica, siempre de conformidad con las garantías jurídicas de ambos derechos. No es ésta, por lo demás, la arista que quiere destacarse. Más bien nos interesa ahondar en la compatibilidad entre el diseño institucional de la seguridad alimentaria en la Constitución de 1999 y la planificación vinculante, todo ello, en el marco del Decreto N° 6.071, con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 5.889 extraordinario de 31 de julio de 2008, referida de ahora en adelante como LOSSA.

1 Véase un resumen de tales perfiles en José Ignacio Hernández G., *Reflexiones sobre la Constitución y el modelo socioeconómico en Venezuela*, FUNEDA, Caracas, 2008, pp. 13 y ss.

2 En este sentido, puede verse a Marta Franch Sager, “La seguridad alimentaria: las agencias de seguridad alimentaria”, en *Revista de Administración Pública* N°159, Madrid, 2002, pp. 315 y ss.

II. BREVE APROXIMACIÓN A LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SU DIMENSIÓN ACTUAL

La planificación es técnica común de intervención de la Administración en la economía. Tiempo ha que ella dejó de ser instrumento exclusivo del modelo socialista de planificación de los medios de producción, para pasar a concebirse como útil herramienta de ordenación de la economía³. Y así ha sucedido entre nosotros, dada la relevancia tradicional de la planificación como técnica de ordenación de la economía⁴. Sin embargo, en su aproximación jurídica, es conveniente repasar algunas nociones preliminares:

- El plan es, ante todo, una norma jurídica, y de allí su natural vocación ordenadora, en especial, de la acción social del Estado, mediante los planes de desarrollo. Ello, se acota, al margen de su forma jurídica, aun cuando, como propia, encontramos el plan expresado mediante actos administrativos, de rango sub-legal.

- Pero no se trata, en segundo lugar, de cualquier norma jurídica. O dicho en otros términos, no toda norma jurídica es un plan. Este se incardina con la estructuración de objetivos –cometidos estatales- cuya consecución constituye el giro o tráfico propio de la Administración Pública. De allí que la función ordenadora del plan pasa por afirmar su carácter vinculante para el propio sector público, promoviendo la cohesión allí donde reina la heterogeneidad de órganos y entes.

- Frente a los particulares, el carácter vinculante del plan implica el reconocimiento de su función ordenadora, de tipo positivo, sobre la conducta de la empresa privada. El plan tiene así el mismo efecto que las órdenes o mandatos positivos de hacer, aun cuando él opera en un grado de mayor generalidad y abstracción.

Como se aprecia, que el plan tenga carácter normativo y por ende ordenador, es una conclusión que, en la práctica, admite diversos grados⁵. Sin embargo, de cara al sistema económico recogido en el Texto de 1999, pueden arbitrarse dos límites al carácter normativo del plan, en especial, frente a los particulares. Por un lado, (i) el sistema de planificación vinculante para los particulares, al ser incompatible con la autonomía en la explotación de la empresa y, por ende, con el contenido esencial de la libertad económica, resulta contrario al artículo 112 constitucional, salvo en sectores reservados al Estado. Además (ii), aun en este contexto, la planificación no puede imponerse como principio general, en tanto vaciaría uno de los presupuestos del sistema de economía social de mercado, cual es la existencia de la empresa privada.

Claro está, que la planificación sólo vincule a la Administración no empecé a considerar su efecto reflejo sobre la empresa privada, pues la acción de limitación de aquélla quedará condicionada por el alcance del plan. Empero, la afección a la autonomía privada no se verá condicionada por el plan, sino por la extensión de las potestades de ordenación y limitación sobre la empresa privada, potestades que, como tales, deben ser títulos tasados y limitados.

3 Sebastián Martín-Retortillo Baquer, *Derecho administrativo económico*, La Ley, Madrid, 1991, cit., pp. 347 y ss.

4 Por todos, Nelson Rodríguez García, “Aspectos jurídicos de planificación en Venezuela”, *Revista de Derecho Público* N° 6, Caracas, 1981, pp. 35 y ss. y Allan Brewer-Carías, *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, pp. 271 y ss.

5 Cfr.: César Ciriano Vela, *Principio de legalidad e intervención económica*, Atelier, Barcelona, 2000, pp. 184 y ss.

A estas conclusiones se contraponen el *Decreto con rango, valor y fuerza de Ley orgánica de creación de la comisión central de planificación*⁶. En esta Ley la planificación es ordenada como una técnica de intervención de la Administración en la economía puesta al servicio de la transformación del modelo económico, calificado expresamente como “modelo socialista”⁷. Siguiendo la experiencia pasada, la técnica de planificación se acompaña de la creación de una organización administrativa especial: la *Comisión Central de Planificación*, órgano principalmente consultivo en cuanto a la elaboración de proyectos de planes, pero al cual se le ha reconocido la potestad de inspección, de cara a la obtención de la información necesaria para la elaboración de estos planes.

El aspecto medular de la nueva regulación, como hemos observado ya, es determinar su carácter vinculante para los particulares. Así, la Ley comentada admite sin resquemor que los planes serán de obligatorio cumplimiento (artículo 13) aun cuando ello sólo se desarrolla respecto de los órganos y entes del Poder Público (artículos 4.3 y 14). Incluso –e innecesariamente, creemos– se predica que de cara a la Ley, los entes descentralizados funcionalmente no tendrán autonomía de ningún tipo. A ese carácter vinculante coadyuva, además, que la Ley pretenda imponer el “modelo integrado de planificación centralizada” (artículo 2) o “planificación centralizada de la actividad económica” (artículo 5). Nos hemos inclinado, sin embargo, por interpretar esta Ley en el sentido que el carácter vinculante de la planificación sólo cabe predicarlo frente al sector público, como lo corrobora la regulación que de la Comisión Central de Planificación realiza la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública⁸.

Carácter indicativo que cabe predicar al plan de desarrollo, dictado por el Presidente de la República conforme al artículo 236.18 de la Constitución, y que constituye la ordenación básica de la actuación del Estado, de acuerdo con los cometidos diseñados por el gobierno democrático de turno. Pero, sin afectar esta conclusión formal, es innegable el efecto *práctico* que dicho plan genera sobre el sector privado. Muy en especial, en el contexto del plan de desarrollo económico y social de la Nación 2007-2013, en el cual podemos encontrar, resumidos, los principales postulados económicos que insuflaron la reforma rechazada el 2 de diciembre de 2007⁹. Plan que, como veremos de inmediato, acomete la ordenación de la seguridad alimentaria.

III. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA DESDE LA PLANIFICACIÓN

El plan de desarrollo 2007-2013, reitera la relevancia de la seguridad alimentaria, pero desde el modelo económico allí dibujado, que era el mismo modelo contenido en el proyecto de reforma de la Constitución. Por ello, en el plan, la seguridad alimentaria se asocia al modelo productivo socialista¹⁰. Es decir, que la seguridad alimentaria, para el plan de desarrollo,

6 G.O. de N° 5.841 Extraordinario de 22 de junio de 2007.

7 Según el artículo 2.3 de la Ley, la planificación se orientará al “establecimiento de un modelo capaz de garantizar la satisfacción de las necesidades espirituales y materiales de la sociedad, logrando la suprema felicidad social, esto es, el modelo socialista”.

8 Publicada en la G.O. número 5.890 extraordinario del 31 de julio de 2008. Su artículo 57 reduce el rol de la Comisión al control de la planificación centralizada de la Administración Nacional.

9 Sobre estas similitudes, *vid.* José Ignacio Hernández G., *Reflexiones sobre la Constitución y el modelo socioeconómico en Venezuela*, pp. 354 y ss.

10 Nos remitimos a lo tratado en José Ignacio Hernández G., *Comentarios a la Ley contra el Acaparamiento*, segunda edición, Caracas, 2008, p. 18.

se concibe en el marco del modelo económico caracterizado por la dirección central del Poder Nacional, y la preeminencia de la iniciativa pública sobre la privada, bajo la funcionalización social de ésta¹¹.

La LOSSA se inserta dentro de estos postulados, aun cuando –debe reconocerse– en menor medida, por la generalidad de sus disposiciones, que impide que muchas de sus normas alcancen un grado mínimo de eficacia. En cualquier caso, la regulación de la seguridad alimentaria –bajo la expresión “soberanía y seguridad agroalimentaria”– es abordada, con particular énfasis, a través de la técnica de la planificación. Ello, a pesar de esta conclusión, fundamental, contenida en su exposición de motivos:

“La fundamental contradicción del modelo económico capitalista neoliberal en materia agroalimentaria ha sido la incapacidad manifiesta de lograr una justa y equitativa distribución de todos los bienes alimentarios e ingresos social y económicamente necesarios para llevar a la práctica las políticas de desarrollo rural, siendo preciso someter las condiciones de abastecimiento, distribución, intercambio y comercialización a la regulación social, es decir, la vinculación social eficiente y eficaz entre la planificación y el mercado, no dejando sólo al mercado como agente regulador de la economía, pero tampoco al Estado que centralice toda la planificación o el monopolio en la producción o distribución”.

Por un lado, salta a la vista la dicotomía –muy común en el contexto de las discusiones del proyecto de reforma constitucional– entre el “modelo económico capitalista neoliberal” y el “nuevo” modelo que se pretende adoptar, que no es calificado expresamente en la exposición de motivos, pero que no es otro que el modelo socialista de transición –como le hemos llamado– que quedó muy bien perfilado en el plan de desarrollo, y luego, en el mencionado proyecto. Debe reiterarse entonces que tal dicotomía carece de base sólida, sencillamente, pues nunca a imperado en Venezuela un modelo “capitalista neoliberal”, si por tal entendemos el modelo en el cual el Estado reduce al mínimo sus funciones reguladoras. Basta un somero estudio del Siglo XX, para comprobar cómo, desde la década de los treinta, nuestra historia fue la historia de la regulación –intensa por demás– de la libertad económica, en especial, en materia de seguridad alimentaria, a través del control de precio¹².

Sin embargo, partiendo de esta dicotomía, la LOSSA sienta las bases para un modelo de planificación, incardinado en principios que, sin denominación exacta, calzan con el citado modelo de socialismo de transición. Veámos los principales indicios de esta planificación:

.- Su artículo 5.1, inaugurando el listado de objetivos de la seguridad agroalimentaria, señala que ésta persigue “garantizar el balance alimentario de la población”, a través de, entre otras técnicas, la “la planificación, el desarrollo sistémico y articulado de la producción, así como la promoción de la actividad agropecuaria”. El numeral 3 del artículo 18 reitera este postulado, al señalar como responsabilidad del Estado “planificar el intercambio y distribución de insumos, tecnologías, conocimientos, productos, servicios agrícolas y agroindustriales, conjuntamente con las organizaciones sociales”. Notar que la planificación, que ha de ser

11 Sobre estos principios, en el proyecto de reforma, *vid.* Allan Brewer-Carías, “La proyectada reforma constitucional 2007, rechazada por el poder constituyente originario”, *Anuario de Derecho Público*, Año 1, Centro de Estudios de Derecho Público Universidad Monteávila, Caracas, 2008, pp. 17 y ss. Véase también entre otros, a Alfredo Morles Hernández, “El nuevo modelo económico para el socialismo del siglo XXI”, en *Revista de Derecho Público* N° 112, Caracas, 2007, pp. 233 y ss.

12 Esta explicación la desarrollamos en nuestro trabajo, ya citado, *Reflexiones sobre la constitución y el modelo socioeconómico en Venezuela*, en especial, pp.321 y ss.

una actividad abierta a la participación ciudadana, sólo se vincula con las “organizaciones sociales”, término afín al de empresas de la economía social que emplea el plan de desarrollo 2007-2013; los consejos comunales y las denominadas asambleas agrarias.

- Esta referencia genérica a la planificación es concretada en otras normas de la LOSSA. En especial, su artículo 13 dispone:

“La Administración Agraria propenderá al establecimiento de una estructura agrícola territorializada, según los rubros a producir y aquellos factibles de ser producidos en cada región del país, con el propósito de facilitar la planificación, evitando los excesos y posibles déficit en la producción nacional agrícola, que dificultan su comercialización, intercambio y distribución”.

Esta norma pretende sentar las bases para la planificación de rubros por territorio, siempre, de acuerdo con la perspectiva asumida por el Estado en conjunto con las organizaciones sociales. En una posición extrema, esta norma enervaría la autonomía de los particulares para decidir qué rubro cosechar, en tanto la planificación se encargaría de adoptar estas decisiones.

- Otras disposiciones relacionadas con la planificación, pero de difícil encuadre, son los artículos 35 y 36 de la LOSSA¹³:

“Artículo 35: En los instrumentos mediante los cuales se regule el sector agrícola, así como en los respectivos Planes Nacionales y Sectoriales, el Ejecutivo Nacional podrá establecer sujetos beneficiarios a los cuales se les otorgará prioridad para la colocación de productos agrícolas, suministro de insumos y uso de servicios requeridos en la producción, con el objetivo de transformar las relaciones de intercambio y el proceso de distribución.

A tal efecto, el Ejecutivo Nacional, en conjunto con los Consejos Comunales de cada región, definirá los requerimientos mínimos para el suministro de insumos y servicios que garanticen las condiciones de producción por rubro y por región, e identificarán a los sujetos beneficiarios. Prioridad de consumo de productos agrícolas

Artículo 36. En los instrumentos mediante los cuales se regule el sector agrícola, así como en los respectivos Planes Nacionales y Sectoriales, el Ejecutivo Nacional podrá establecer sujetos beneficiarios a los cuales se les otorgará prioridad en el consumo de determinados productos agrícolas, a fin de garantizar la soberanía y seguridad agroalimentaria y agroproductiva de la Nación.

A tal efecto, el Ejecutivo Nacional, en conjunto con los Consejos Comunales de cada región, determinará los niveles de consumo comunal por rubro e identificarán a los sujetos beneficiarios con base en parámetros objetivos que permitan el acceso prioritario de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica o exclusión, productoras y productores locales y organismos públicos, garantizándose un límite mínimo o necesario, manteniendo valores ideales que no se traduzca en un consumo exagerado.

En todo caso, la regulación que se dicte en ejecución del presente artículo deberá garantizar el abastecimiento de productos locales a la población asentada en la zona de producción, antes de la extracción o traslado de tales productos locales a los mercados o la agroindustria”.

La amplitud de los artículos dificulta, muy mucho, precisar su alcance, lo que resulta en sí mismo reprochable. Pareciera en todo caso que, tras estos artículos, subyace la competencia de la Administración para planificar la colocación de productos agrícolas, suministro de insumos y uso de servicios requeridos en la producción, así como para el consumo de determinados productos agrícolas.

13 Ver las sanciones en los artículos 116 y 117.

Planificación de la oferta y la demanda que, nuevamente, se contraponen con la autonomía de los proveedores –como derivación de la libertad económica- y de los consumidores y usuarios –en los términos del artículo 117 constitucional.

- Este principio se reitera en el artículo 52 de la LOSSA, al sostener que la “producción agrícola nacional debe estar orientada a satisfacer primordialmente los requerimientos de alimentos de consumo directo, así como también las necesidades de insumos de materia prima para su transformación agroindustrial en la producción de alimentos e insumos para la producción y operación de otras industrias nacionales”. Tal condicionante modula internamente el ejercicio de la actividad de producción agrícola, todo lo cual sienta las bases para una gestión planificada de estas actividades, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos allí delineados.

No es diáfana la LOSSA, como se ve, al regular la planificación. Sin embargo, el contexto de la Ley dentro del plan de la nación 2007-2013, junto a la impronta que sobre el modelo económico marca la Comisión Central de Planificación, permiten sostener que las normas citadas de esa Ley acometen la regulación de la seguridad alimentaria desde la planificación central, correspondiendo por ello al Estado la adopción de decisiones que, bajo el sistema de economía social de mercado, corresponden a los particulares y a los consumidores y usuarios. No quiere decirse con ello que las actividades anejas a la seguridad alimentaria deban quedar al margen de la regulación del Estado: tal conducta omisiva es difícilmente compatible con la cláusula del Estado social de Derecho, y con los mandatos positivos que éste impone a los Poderes públicos. Recuérdese así que el sistema reconocido en el Texto de 1999 es el de economía social de mercado. La regulación sobre las actividades comprendidas por la LOSSA, en tanto afines al bien jurídico tutelado por el artículo 305 constitucional, no puede ponerse en duda.

Lo que se cuestiona aquí, en todo caso, es la *intensidad* de esa regulación. Parece que la LOSSA pretende acometer la protección jurídica de la seguridad alimentaria desde la planificación vinculante tanto para la oferta y la demanda. Planificación por rubros y, también, planificación territorializada. No hay, se reconoce, un desarrollo claro de tal planificación: la nueva Ley, sin embargo, no contiene disposiciones muy enfáticas, limitándose, muchas veces, a abordar la regulación de principios generales, a veces, un tanto vagos. Pero los pilares para un sistema de planificación vinculante, condicionado además al modelo que plantea el plan de desarrollo 2007-2013 (y por ende, el mismo modelo del proyecto de reforma constitucional), se encuentran medianamente planteados en la Ley.

Preciso es, por ende, insistir en la afirmación con la cual iniciamos nuestras breves consideraciones: la seguridad alimentaria, de acuerdo con el artículo 305 de la Constitución, sólo puede ser abordada desde el sistema de economía social de mercado que la Constitución de 1999 garantiza. A partir de aquí, se impone la interpretación constitucional de la LOSSA.