

Aspectos Económicos del Proyecto de Reforma Constitucional

Ronald Balza Guanipa
24.09.07

El Presidente de la República elaboró su propuesta de reforma con el fin de adaptar y dotar a la Constitución de “elementos que consideren el avance hacia la ruptura del modelo capitalista burgués”, para lo cual sugiere, entre otras cosas, “desmontar la superestructura que le da soporte a la reproducción capitalista” y sentar las bases para lograr “nuevas relaciones de producción, nuevas formas de propiedad, democratización del capital que permita el control del poder popular en la producción y distribución de bienes y servicios”. Con esta propuesta anuncia un paso en “un largo tránsito” hacia el socialismo, que requeriría etapas sucesivas de “un proceso de destrucción de los elementos de la vieja sociedad que todavía permanece (incluyendo el soporte para la lógica del capital)”. Las “nuevas relaciones de convivencia humana basadas en la equidad, la justicia social y la solidaridad” requerirán, según el Presidente, de “muchos años, resultando un proceso de quiebre generacional”. Sólo durante la etapa que comenzaría con la nueva Constitución “existe claridad que el Modelo Socio-Productivo ... es un modelo de economía mixta” (sic) con preponderancia de las llamadas “empresas de la economía social”. Durante la transición no se “niega a la propiedad privada, siempre y cuando ... esté en función social”. Luego de esta etapa no se garantiza la conservación del modelo mixto.

Por esta larga transición entre capitalismo y socialismo, al nuevo “Modelo Económico Productivo” promovido por el Estado se le califica de “intermedio” (Art. 112). Su construcción supondría “la preponderancia de los intereses comunes sobre los individuales”, hecho que se refuerza al eliminar del texto los enunciados según los cuales toda persona puede “dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia” y disfrutar de la “libertad de trabajo” (Arts. 112 y 87). Aun la libertad del ocio individual podría ser condicionada, al añadirse la potestad del patrono de “programar y organizar los mecanismos para la mejor utilización del tiempo libre en beneficio de la educación, formación integral, desarrollo humano, físico, espiritual, moral, cultural y técnico de los trabajadores y trabajadoras” (Art. 90). Siendo el propósito del nuevo Modelo lograr “la mayor suma de felicidad posible”, y no habiendo consideraciones explícitas al respecto, quedaría a discreción del Estado determinar el monto de las pérdidas que deberá provocar a unos para favorecer a otros, y la importancia relativa de cada persona para el logro de la suma final.

Una nueva atribución del Presidente sería dirigir las acciones de Estado en su carácter de Jefe de Estado [además de las acciones de gobierno que le confiere la Constitución vigente (Art. 236)], por lo que la identificación de los “intereses comunes” quedaría a su arbitrio. Los “objetivos superiores del Estado Socialista y la mayor suma de felicidad posible para todo el pueblo” [Art. 318] guiarían la formulación y ejecución del llamado Plan Nacional de Desarrollo, actualmente sujeto a la aprobación previa de la Asamblea Nacional, y que tras la reforma quedaría como responsabilidad exclusiva del Presidente de la República [Art. 236].

Del mismo modo, el reconocimiento y garantía de las diferentes formas de propiedad queda a discreción del Jefe de Estado. Según el Art. 115 de la propuesta, el Estado mantiene como propiedad pública la que corresponde a sus entes, ejerce “a nombre de la comunidad” la llamada “propiedad social indirecta” y asigna la “propiedad

social directa”, llamada “comunal” o “ciudadana” según sea concedida a comunidades, comunas o ciudades. Somete a la llamada “propiedad mixta”, que incluye combinaciones de todas las formas definidas de propiedad, “a la soberanía económica y social de la nación”, y establece la posible expropiación y previa ocupación “durante el proceso judicial” de la propiedad privada “por causa de utilidad pública o interés social”. La propiedad privada puede ser, así como la social, origen de la llamada “propiedad colectiva ... perteneciente a grupos sociales o personas, para su aprovechamiento, uso o goce en común”. Un ejemplo de posible expropiación y transferencia de propiedad se recoge en el Art. 305 de la propuesta, donde se establece que, previendo la necesidad de “garantizar la seguridad alimentaria, la República podrá asumir sectores de la producción agrícola, pecuaria, pesquera, 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 de esta Constitución y la Ley”.

Para permitir al Presidente de la República la formulación exclusiva del Plan Nacional de Desarrollo, la propuesta de reforma amplía abundantemente sus poderes. Del texto constitucional se suprimen las referencias a la descentralización de los Artículos 16, 158, 185 y 300. El Consejo Federal de Gobierno, encargado de planificar y coordinar el “proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios” y de administrar un Fondo de Compensación Interterritorial destinado a financiar inversiones públicas en procura del “desarrollo equilibrado de las regiones” es eliminado y reemplazado por un órgano no permanente, convocado y presidido por el Presidente de la República para evaluar proyectos comunales, locales, estatales y provinciales y “articularlos al plan de desarrollo integral de la nación” [Art. 185]. En una única referencia a la descentralización, la propuesta sustituye el mandato de crear “mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos” por otro para crear “mecanismos para que el Poder Nacional, los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las Comunidades organizadas, a los Consejos Comunales, a las Comunas y otros Entes del Poder Popular, los servicios que éstos gestionen”, sin exigir demostración de capacidad [Art. 184].

Las atribuciones presidenciales no sólo incluirían el establecimiento de las prioridades locales a través de los gobernantes electos. El Presidente también podría “crear mediante decreto, Provincias Federales, Ciudades Federales y Distritos Funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca la Ley” y “Regiones Especiales Militares con fines estratégicos y de defensa, en cualquier parte del territorio y demás espacios geográficos de la República. Igualmente podrá decretar Autoridades Especiales en situaciones de contingencia, desastres naturales, etc.” [Arts. 16 y 11]. Cada una de estas nuevas divisiones político territoriales se harían en función de la ejecución de “los planes estratégicos nacionales” e incluso del “enfoque estratégico internacional del Estado venezolano”, atribuciones exclusivas del Presidente de la República [Arts. 16 y 236].

La repartición de los ingresos nacionales entre las entidades político territoriales existentes y por crear se haría a través de una nueva versión del situado constitucional. Según la Constitución de 1999 el situado es una partida establecida entre 15% y 20% “del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades”. A su

vez, “a los Municipios de cada Estado les corresponderá, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado” [Art. 167]. Según la propuesta, el situado pasaría a ser una partida de por lo menos el 25% de los ingresos ordinarios estimados en la ley de presupuesto anual, debiendo distribuirse no sólo entre los Estados y el Distrito Federal, sino también entre los Territorios Federales, los Municipios Federales, las Comunas y las Comunidades, en proporciones establecidas por ley orgánica y no por mandato constitucional. Vale decir que a los Municipios de cada Estado (que se entienden como distintos a los Municipios Federales) les correspondería una participación no menor del 25% del situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado y que, a pesar de su autonomía, los Municipios estarán obligados “a incorporar, dentro del ámbito de sus competencias, la participación ciudadana, a través de los Consejos del Poder Popular y de los medios de producción socialista” [Art. 168].

La propuesta incluye la creación de fondos de solidaridad interterritorial [Art. 167] y de financiamiento de proyectos de Consejos Comunales, y reconoce distintas fuentes de ingresos para cada nivel de gobierno. Sin embargo, no hace referencia a los gastos ni al endeudamiento, por lo que se suponen vigentes los Artículos 311 a 315 de la Constitución Nacional. En el Art. 313, por ejemplo, se establece que “la administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley”, correspondiendo a la Asamblea Nacional aprobar, modificar o rechazar el Proyecto de Ley de Presupuesto que presente el Ejecutivo. Puesto que el Art. 314 establece que “no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto”, la Constitución reformada aun impondría limitaciones a la formulación y ejecución del Plan presidencial, que debería contener una “gestión fiscal ... regida y ... ejecutada con base en principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal”, dentro de un “marco plurianual del presupuesto, de manera que los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios” [Art. 311]. Además, el Ejecutivo Nacional deberá hacer “explícitos los objetivos de largo plazo para la política fiscal, y [explicar] cómo dichos objetivos serán logrados, de acuerdo con los principios de responsabilidad y equilibrio fiscal” [Art. 313].

Es de resaltar que las restricciones sobre el gasto que mantendría la Constitución reformada podrían ser incompatibles con la creación por decreto de nuevas entidades político territoriales superpuestas a Estados y Municipios, sobre todo teniendo en cuenta que además de las llamadas “administraciones públicas burocráticas o tradicionales” (estructuras prevista y reguladas en la Constitución) se confiere rango constitucional a las “misiones”, suerte de administraciones públicas paralelas definidas como “organizaciones de variada naturaleza creadas para atender a la satisfacción de las más sentidas y urgentes necesidades de la población, cuya prestación exige de la aplicación de sistemas excepcionales e incluso experimentales ... establecidos por el Poder Ejecutivo” [Art. 141]. La definición anual de los presupuestos y el establecimiento de objetivos de largo plazo parecen contrarios a la discrecionalidad conferida al Ejecutivo en la reforma propuesta.

La propuesta establece como fuente adicional de ingresos la proveniente de un supuesto “monto de las reservas excedentarias, las cuales se destinarán a fondos que disponga el Ejecutivo Nacional para inversión productiva, desarrollo e infraestructura, financiamiento de las misiones y, en definitiva, el desarrollo integral, endógeno, humanista y socialista de la nación” [Art. 321]. Dicho monto sería establecido al final de cada año por el Jefe del Estado, a quien correspondería “administrar la Hacienda Pública Nacional, así como el establecimiento y regulación de la política monetaria” [Art. 236], pasando a ser el Banco Central de Venezuela un ente

“sin autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas correspondientes ... supeditadas a la política económica general y al Plan Nacional de Desarrollo” [Art. 318]. Este conjunto de Artículos darían rango constitucional a la Reforma de la Ley del BCV de 2005, por la cual se retiraron reservas internacionales sin el correspondiente pago en bolívares para crear un Fondo de Desarrollo Nacional independiente de la Ley de Presupuesto y manejado discrecionalmente por el Ejecutivo. Vale decir que la acción popular de inconstitucionalidad intentada contra dicha Ley (admitida por el Tribunal Supremo de Justicia el 09.05.06 y no juzgada hasta la fecha) no habría sido posible con la nueva Constitución. Al mismo tiempo, el Artículo 321 retira el rango constitucional que se había otorgado al fondo de estabilización macroeconómica, sugerido desde 1948 con el fin de atenuar los efectos de la volatilidad del ingreso petrolero.

Del examen de los aspectos económicos de la propuesta constitucional se deducen los siguientes inconvenientes:

1. Delegación de la responsabilidad de diseñar el Plan Nacional de Desarrollo y de identificar “intereses comunes” en una sola persona.
2. Superposición de estructuras administrativas y político territoriales que dificultarían una gestión fiscal ordenada y transparente y la identificación de objetivos prioritarios.
3. Eliminación de controles a la expansión monetaria de origen fiscal, con los consiguientes peligros hiperinflacionarios.
4. Consagración constitucional del concepto discrecional de reservas “excedentarias” (que reduce el respaldo de la base monetaria), sin considerar el posible caso de reservas “deficitarias”.
5. Desincentivo a la inversión privada resultado no tanto del aumento esperado en los costos de producción (debidos entre otras cosas a la reducción de la jornada laboral, prevista desde 1999 en el Art. 90), como de la posibilidad de una futura expropiación.
6. Debilitamiento de la economía venezolana debido a la mayor dependencia de la población de un gasto público que únicamente puede cubrirse con ingresos petroleros agotables.
7. Destrucción del actual “modelo” económico sin la construcción de un nuevo sistema perdurable, que le supere en “equidad, justicia social y solidaridad”.