

Emancipación económica, participación ciudadana y Constitución: la experiencia venezolana

Johannes San Miguel Giralt

Profesor. Universidad de La Habana.

*Gloria al bravo pueblo
que el yugo lanzó,
la ley respetando,
la virtud y honor.*

La emancipación económica y la participación ciudadana han protagonizado los discursos políticos de signo liberal o intervencionista, capitalista o socialista, durante el siglo xx. En la actualidad, estos conceptos vuelven a abrirse paso a la controversia, en esta ocasión en el contexto de un proyecto político alternativo emancipador: la revolución bolivariana de Venezuela. El objetivo de la presente contribución es ilustrar las posibilidades de vertebración de algunos espacios de participación ciudadana en materia económica en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en 1999, constitutivos de una nueva democracia económica,¹ como mismo la democracia política parece tener su esencia en la participación del ciudadano en la gestión del poder. Allí parece radicar el núcleo de un *homo oeconomicus*, que reivindique su lugar en el sistema político.

Es de sobra sabido que uno de los aspectos que caracteriza el proceso político bolivariano que actualmente

vive Venezuela, es su especial vocación legal y constitucional. Pendiente queda el estudio de su evolución legal y jurisprudencial desde el triunfo del presidente Hugo Chávez, así como el orden político-electoral; sin embargo podemos ir extrayendo una serie de conclusiones respecto al empuje bolivariano, su rescate de la participación ciudadana y el modo en que este se pone de manifiesto a través de la Constitución, la ley y las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia venezolano.²

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, refrendada en 1999³ fue redactada y aprobada por la mayoría de los ciudadanos venezolanos con derecho al voto y tiene el especial significado de poner en vigor un nuevo proyecto de país, planteado en la plataforma electoral del presidente Chávez. Las diferencias más importantes con el texto constitucional anterior son de orden programático: pone acento en lo social, obligando con mayor énfasis al Estado a ejercer su papel prestacional y de protección a los ciudadanos en el orden social, económico y político, además de refundar el sistema de este último al hacerlo más participativo y accesible al ciudadano común. El texto

de referencia se revierte hacia el ente emisor central. Tal mecanismo de transmisión de facultades de gestión, previsto en el artículo 184, incluye de modo accesorio la facultad para deliberar y decidir sobre ellos, de tal modo que junto al servicio a gestionar se transfiere la facultad del órgano representativo del ente local a decidir sobre él, redundando en nuevas oportunidades de participación del ciudadano en materia económica.

Evidentemente, con la transferencia de competencias se trata la socialización de la facultad de decisión sobre temas económicos, la cual no queda concentrada y reservada en el poder central y su órgano legislativo. No obstante, cualquier intento de transferencia hacia entes locales, al igual que cualquier acción relativa a la descentralización política, exige un correlato material para la concreción de la intención descentralizante.

El ciudadano que produce: dimensión productivo-real

*Y desde el Empíreo
el Supremo Autor,
un sublime aliento
al pueblo infundió.*

Tal vez sea esta dimensión la más importante para una democracia económica en Latinoamérica. El acceso del ciudadano a los espacios representativos para el ejercicio de su derecho a decidir en materias económicas de su competencia, es simplemente el comienzo. Este ha de tomar parte en la creación y disfrute de la riqueza que crea. No hay democracia económica si solamente lo remitimos a la mera decisión del destino de la riqueza nacional, tiene que crearla, formar parte de ella y, más que eso, ha de ser suya. La opción venezolana para la mejor promoción de esta faceta de la participación del individuo ha sido el desarrollo de lo que se ha dado en llamar Economía social.

Entiéndase por Economía social o popular —rebautizada en Venezuela como Desarrollo endógeno—, en primera instancia, un modelo productivo —no económico. Apela, ante todo, a la socialización de la riqueza desde la etapa de su producción, imbricando los mecanismos necesarios y suficientes para la mejor participación del individuo en ese proceso, sobre todo en el orden local. Su objetivo esencial consiste en la creación de espacios concurrenciales —mercados— en el entorno comunitario, que evite la exclusión del ciudadano. Se le critica a la Economía social su tendencia al retorno a las economías de subsistencia, puesto que lo que promueve es precisamente las producciones y los servicios con limitada aplicación de tecnologías y la ausencia casi absoluta de intermediación mercantil

o comercial de tipo alguno. No obstante, ella tiene un papel de primer orden en la revitalización económica de Latinoamérica y en la promoción del desarrollo regional periférico, hecho que cualquier intento de construcción socialista no puede obviar.

La economía social o popular se sustenta en las instituciones del Derecho mercantil mínimo y que la Constitución venezolana ha potenciado de modo particular a través de formas asociativas. Estas tienen, para la nueva Constitución, el rango de «mecanismos de participación ciudadana en lo económico» (artículo 70), «asociaciones de carácter social y participativo» (artículo 118), «expresiones de la economía social» (artículo 184.3), etc.⁹

Sin embargo, donde la Constitución venezolana de 1999 concede mayor protección a la Economía social, no es precisamente a través de las formas asociativas anteriormente citadas, sino por los rubros económicos a los cuales se dedica. Es mandato constitucional, al legislador, otorgar protección a determinados sectores de especial trascendencia social y comunitaria: la agricultura sustentable (artículos 305 al 307), la artesanía y las industrias populares (artículo 309), el turismo (artículo 310). Cada uno de estos preceptos constitucionales es inútil sin la correspondiente traducción legislativa. Los objetivos perseguidos en este texto indican la no pertinencia de referir el papel del petróleo en la emancipación económica del venezolano; no obstante, hay que destacar su enorme importancia en el logro de las metas expuestas.

En términos prácticos, la participación ciudadana en materia productiva ha encontrado cauce en la política económica doméstica de Desarrollo endógeno; una especie de adaptación criolla de las tesis clásicas de la Economía social, pero con fuerte impronta de voluntad político-estatal. En ese marco se promueven no solo proyectos puramente económicos, sino más bien de índole socioeconómica, fuera de la lógica de lucro, a través de la banca paraestatal de promoción y ayuda al desarrollo (BANFOANDES, Banco de la Mujer, Banco del Pueblo Soberano, etc.). No obstante, el proceso venezolano de socialización de la producción en pos del socialismo del siglo XXI ha descuidado varios frentes: no explota las empresas sociales de inserción laboral¹⁰ como mecanismo de colocación-entrenamiento de personas con discapacidad física y social. Dentro de ellos, estos últimos son la mayoría: drogodependientes, alcohólicos, jóvenes de bajo nivel de escolaridad, madres solteras, ex reclusos, etc. Del mismo modo, el gobierno bolivariano ha hecho poco uso de esquemas empresariales mixtos entre el sector público y el cooperativo, con particular énfasis en las comunidades organizadas, en las cuales el aporte del gobierno sería de algunos fondos industriales, agrarios y de servicios

amortizada— para el otorgamiento de nuevos créditos hipotecarios y en ese sentido extender el alcance del derecho a la vivienda, que sería imposible a través del crédito normal. El fallo de la Sala Constitucional, después de practicadas las pruebas previstas, fue estimatorio en parte, al declarar la nulidad de las cláusulas en los contratos que contengan el Crédito mexicano o similar, por contradecir el artículo 82 de la Constitución, entre otros.¹⁶ Asimismo, ordenó al Banco Central de Venezuela, el recálculo de las tasas de interés máxima para los créditos hipotecarios.

Sin duda alguna, esta sentencia trasciende no tanto por el fallo en sí o por las alegaciones que le dieron origen, sino, sobre todo, por lo controversial de la fundamentación de los magistrados actuantes. En primer lugar, comienza exponiendo el concepto y los contenidos del Estado de derecho y del Estado social de derecho, desde Ferdinand Lasalle, Karl von Stein y Ernst Forsthoff, pasando por la experiencia del Tennessee Valley Authority, de los Estados Unidos y el artículo 1.1 de la Constitución española de 1978.¹⁷ Seguidamente plantea lo que, al parecer de la Sala, constituye la médula del Estado social de derecho: la consideración de la igualdad más allá de su aspecto formal, «teniendo en cuenta la situación real de los afectados, las relaciones sociales de poder, por lo que el Estado debe tender a interpretar el principio de equidad como igualdad material». De ello se desprende que es obligación estatal la tutela a grupos sociales en situación de minusvalía jurídica:

El Estado está obligado a proteger a los débiles, a tutelar sus intereses amparados por la constitución, sobre todo a través de los tribunales; y frente a los fuertes, tiene el deber de vigilar que su libertad no sea una carga para todos. Como valor jurídico, no puede existir una protección constitucional a expensas de los derechos fundamentales de otros. Tal como decía Ridder: «el Estado se habilita para intervenir compensatoriamente, desmontando cualquier posición de poder siempre que lo estime conveniente [...] Ni la autonomía de la voluntad, ni la libertad contractual pueden lesionar los beneficios que produce el Estado social, contrariándolo, al contribuir a discriminaciones, subordinaciones, ruptura de la justicia social o desigualdades lesivas, por desproporcionadas, para una de las partes del contrato en materias de interés social.

Más adelante, la sentencia hace referencia al justo punto de equilibrio entre los derechos individuales y los sociales, entre el derecho al lucro mercantil del empresario y sociales del ciudadano. En tal controversia, sienta pauta indicando que el respeto a la libre empresa nunca será tal que impida la satisfacción estatal de los derechos económicos, sociales y culturales; para ello refrendan jurisprudencialmente el concepto de «rentabilidad razonable» del empresario mercantil e intentan concretarlo:

No es que la interpretación constitucional de lo que es el Estado de Derecho prohíba el lucro, la ganancia o la libertad negocial, *lo que sucede es que a juicio de esta Sala, la creación de riqueza y su justa distribución no pueden partir de una ilimitada y exorbitada explotación de los demás*, y menos en áreas que por mandato constitucional pertenecen al Estado [...] por lo que los particulares pueden crear en estos espacios autorizados riqueza propia, pero esta creación no puede ser en detrimento de quienes entran en contacto con las actividades que se realizan en ellas.

Habiendo agotado el tema del Estado social de Derecho, de sus efectos y de su relación con las libertades económicas de diverso tipo, procede la ponencia a plantear la necesaria relación entre el Estado social y su manifestación concreta, que son los derechos económicos, sociales y culturales o derechos-prestación, de los cuales hay antecedentes judiciales previos al proceso bolivariano.¹⁸ De esta manera, a lo largo de todo el texto, la sentencia deja bien clara la posición constitucional venezolana respecto a esos derechos, que están por encima de los individuales, particularmente del derecho al lucro del empresario mercantil; incluso, por encima de la propia autonomía privada del agraviado. Se trata tal vez de una línea evolutiva de la doctrina judicial venezolana que se ha visto acelerada por el curso de los acontecimientos históricos y por la emergente situación económica.

En resumen, el Estado prestacional es otra de las maneras en las cuales el ciudadano participa en la riqueza económica; aun cuando dicha participación tenga un contenido de actividad mucho menor por su parte; se trata de que el individuo se constituya como cuerpo social y se sitúe en relación con el poder de modo tal que no solamente le trasmita el contenido de su voluntad política, sino que ha de ser lo suficientemente exigente como para lograr imbricarse en la dinámica económica nacional. De esa manera, la participación se considerará de modo integral.¹⁹

Conclusiones

*Y si el despotismo
levanta la voz,
seguid el ejemplo
que Caracas dio.*

A modo de conclusión, vale resaltar el hecho de que Venezuela se encuentra en un proceso socialista distinto; al decir de su propio presidente; un «socialismo del siglo XXI», y si bien en su discurso no hay atisbo de cuáles pudieran ser las diferencias con el socialismo europeo clásico, podemos ir adelantando algunas pistas: no puede eludirse el hecho de que una de las más importantes reivindicaciones frente al socialismo real es la de la ley y el derecho, y de su función social de

Viciano Pastor, *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.

5. Son aquellos órganos constituidos por el voto de los electores y encarnan la representación de la voluntad popular en un ámbito geográfico o institucional dado.

6. Se logra en la medida en que el mandatario ha de rendir cuentas sobre el destino de los gastos del presupuesto anterior, lo cual lo obliga a rendir cuentas sobre su gestión globalmente considerada, más allá de lo económico. El entorno local o central se identifica social y públicamente en su discusión, con sus preferencias, intereses y necesidades de orden social, lo cual sería un excelente medidor del interés local o nacional para encaminar la gestión pública. Véase Gabrielle Guerón y Giorgio Machisi, «La descentralización en Venezuela: balance de un proceso inconcluso», en Ángel Álvarez, ob. cit.

7. Los *referenda* son procesos en virtud de los cuales se somete a consulta popular determinada circunstancia política. En casi todos los países del mundo se conocen los referendos constitucionales, por los cuales se somete a consulta del electorado si se redacta o no una nueva constitución, y para aprobarla. En el caso venezolano, además, hay previstos cuatro tipos de referendos constitucionales: desde la revocación de un representante electo (ya sea el presidente o un concejal) hasta la suscripción de un tratado internacional.

8. En tal sentido, véase el artículo 184 de la Constitución: «La ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que estos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo: 1.- La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura...».

9. Entre ellas, la *cooperativa* como sociedad de personas con comunidad de intereses y necesidades económicas que se integran, a los efectos de su satisfacción de modo recíproco y mancomunado; la *caja de ahorros*, para la promoción del crédito con fin social encaminado al fomento de la economía doméstica y comunitaria; la *empresa comunitaria* como correlato de orden institucional a la transferencia de competencias en torno a la cual los vecinos se organizan para la gestión de los servicios públicos locales.

10. Daniela Toro Carnevali, «La respuesta de la Economía social al desempleo juvenil. Una visión europea», *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, a. 1, n. 2, Caracas, noviembre de 2001.

11. Es singular el caso de Café Venezuela, S.A. —sociedad de capital mixto entre el gobierno y una cooperativa del estado Trujillo— para lograr entre los pequeños productores privados una rentabilidad que les permita competir en el mercado; lograda tal finalidad, el gobierno retira su participación paulatinamente hasta dejar la sociedad a cargo solamente del sector cooperativo. El gobierno actúa aquí en calidad de *sociedad de capital-riesgo*, tipo de sociedad mercantil dedicada a financiar sociedades nacientes y emergentes a través de la compra de acciones y participación como socio, y que se retira cuando la sociedad ha logrado desarrollarse. Véase Armando Contreras Díaz, «Café Venezuela S.A.: un modelo asociativo mixto Estado-cooperativa», *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, a. 3, n. 5, Caracas, 2003.

12. República Bolivariana de Venezuela. Tribunal Supremo de Justicia, Sala constitucional, *Sentencia n. 85 de 24 de enero de 2002. Expediente n. 01-1274*, disponible en www.tsj.gov.ve, consultado el 23 de junio de 2005.

13. El Crédito mexicano indexado al salario es un tipo de crédito otorgado fundamentalmente por los bancos hipotecarios en el mundo y dirigido sobre todo a mercados de bajo poder adquisitivo.

Su esencia radica en el modo de efectuar el pago de los intereses, el cual se hace depender del salario o la media de los ingresos financieros del deudor. Es un crédito común, con la diferencia de que el deudor, al tener bajo poder adquisitivo para pagar la alta tasa de interés, fija una tasa menor con el acreedor, y la diferencia entre una y otra se suma al importe de la deuda, de tal modo se protegen las economías domésticas de los ciudadanos que acceden al crédito evitando caer en situación de insolvencia. Lo que en definitiva hace del Crédito mexicano un mecanismo controversial es que aumenta el monto de la deuda.

14. La fundamentación legal de la demanda apuntó a varios preceptos legales de disposiciones normativas de diversa índole: artículos 114, 115 y 117 de la Constitución; artículos 530 del Código de comercio; artículo 108 de la Ley de protección al consumidor y al usuario; artículo 1350 del Código civil; artículo 161 (apartados 3, 12, 14 y 15) y 141 de la Ley general de bancos y otras instituciones financieras.

15. La nota de la legalidad supone necesariamente una cuota de legitimidad que es menester considerar por la Sala, según el decir de los demandados. Véase Ley n. 1 de Reforma parcial del Decreto con rango y fuerza de Ley del Subsistema de política habitacional, de 30 de octubre de 2000, *Gaceta Oficial*, n. 37.066; Circular SBIF-GNE-9187, de 24 de diciembre de 1998, a Bancos universales, hipotecarios y entidades de ahorro y préstamo, que contienen las instrucciones tendentes a controlar la estructura de la cartera de créditos hipotecarios que contemple el refinanciamiento de intereses, provenientes de los créditos ajustados al ingreso familiar.

16. La esencia del fallo parece estar en lo siguiente: «El prestamista tiene derecho a obtener una ganancia y a recuperar su dinero, pero en materia de interés social, tal ganancia y recuperación no puede ser a expensas de las necesidades básicas del prestatario (salud, educación, alimentación, etc.), hasta el punto de hacerle perder la vivienda y además engrosar sus caudales con el producto de un esfuerzo extra del deudor» (énfasis del autor).

17. Es importante la reflexión hecha por la Sala acerca del Estado social de derecho, dado que aún tal idea no cuaja pacíficamente en el entorno jurídico venezolano y se levantan muchas voces en contra de su papel activo en función del ciudadano: «Al Estado hay que cambiarlo de lugar y ponerlo donde debe estar. Debe hacer todo aquello para lo cual se necesita fuerza: proteger y defender a la gente, pero no de cualquier modo, sino específicamente apresando, investigando, sumariando, juzgando, condenando y encarcelando a quienes le agreden o amenazan. No está naturalmente dotado para actividades cooperativas voluntarias: producir papas, tomates o programas de televisión, formar, enseñar, curar o divertir», Alberto Mansueti, citado por Gabrielle Guerón y Giorgio Manchisi, ob. cit.

18. Véase además Sentencia n. 28, de 20 de enero de 1998, de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de la República de Venezuela, con motivo de la garantía estatal del derecho constitucional a la salud de pacientes de VIH/SIDA. En igual sentido, Sentencia de 14 de agosto de 1998, de la propia Sala Político-Administrativa.

19. El papel de los derechos sociales consiste en la canalización jurídico-formal de la acción estatal en función de la gobernabilidad democrática, dado el hecho de que son productos de las demandas de un grupo social importante. De hecho, la correcta solución a las crisis de gobernabilidad deriva siempre de la comprensión cabal de la dialéctica entre la sociedad exigente y el gobierno «exigido».