

Lo público y lo privado en las actividades económicas en Venezuela

Jorge Luis Suárez Mejías
Investigador Centro de Investigaciones Jurídicas
Universidad Católica Andrés Bello
Profesor Derecho Administrativo y Práctica Jurídica
Universidad Central de Venezuela

Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, N° 101
Universidad Central de Venezuela
Caracas, 1996

SUMARIO

INTRODUCCION

1. LO PUBLICO Y LO PRIVADO EN LA ECONOMIA A PARTIR DE LA PRIMERA REPUBLICA: EL ESTADO ABSTENCIONISTA ABSOLUTO (1811-1848)

2. LO PUBLICO Y LO PRIVADO A PARTIR DE 1848: EL FIN DE LA ABSTENCION ABSOLUTA (1848-1928)

3. LO PUBLICO Y LO PRIVADO A COMIENZOS DEL SIGLO XX: EL ESTADO PRESTADOR DE SERVICIOS PUBLICOS (1928-1958)

4. LO PUBLICO Y LO PRIVADO A PARTIR DE 1958: LA CONSOLIDACION DE LA PARTICIPACION ESTATAL DIRECTA EN LA ECONOMIA (1958-1989)

5. 1989: ¿EL COMIENZO DE UNA NUEVA ETAPA?

6. CONSIDERACIONES FINALES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

En momentos en que se discute cuál debe ser el papel del Estado en la economía, es interesante echar un vistazo a lo que ha pasado en Venezuela en ese aspecto. Quizás la respuesta a esa pregunta esté en la revisión que hagamos de la participación del Estado en las actividades económicas, o lo que es lo mismo, cómo ha sido, dentro de esa gran área de la vida nacional, la parte dominada por el Estado, ya sea desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, que para nuestros efectos será lo público, y la dominada por el sector privado.

En la actualidad, luego de pasar por una tormentosa etapa de incentivos al sector privado, a través de la liberación o eliminación de controles en ciertos aspectos de la economía, como en los precios de los artículos de primera necesidad, las tasas de interés, etc., estamos ahora, producto de variados hechos, entre los que destacan los sociales, en una forma de manejo de la economía en el que las decisiones públicas parecieran estar prevaleciendo y el sector privado, aunque tiene en sus manos gran parte de la economía, está sujeto a decisiones gubernamentales en aspectos muy importantes.

Por lo anterior, conoceremos de seguidas cómo ha sido el desarrollo de las actividades económicas en Venezuela, desde el punto de vista del dominio del sector público y el privado en la economía venezolana, para llegar hasta la actualidad, para finalmente determinar si efectivamente estamos en una nueva etapa dentro de la realización de las actividades económicas en Venezuela o sólo se trata de una mera coyuntura, temporal, dentro de la economía.

1. LO PUBLICO Y LO PRIVADO EN LA ECONOMIA A PARTIR DE LA PRIMERA REPUBLICA: EL ESTADO ABSTENCIONISTA ABSOLUTO (1811-1848)

El Dr. Tomás Enrique Carrillo Batalla cita un interesante antecedente histórico que, quizás, es el motivo de las características de la intervención del Estado en esta primera etapa.

Dice este autor que como reflejo en España de las ideas liberales que habían florecido en la Revolución Norteamericana de 1776 y en la Revolución France-

sa, «un grupo de españoles se puso de acuerdo para llevar a cabo una sublevación en Madrid el día de San Blas, el año 1796»¹. Continúa diciendo que «Descubierta la conspiración, los comprometidos fueron sometidos a prisión y posteriormente algunos de ellos remitidos a una de las posesiones ultramarinas de España que era de las más pacíficas y tranquilas dentro del vasto dominio peninsular en América»².

Según Carrillo, en la fortaleza de La Guaira fue encerrado Juan Bautista Picornell, quien se dedicó a fomentar una conspiración animado por las mismas ideas que lo motivaron a integrarse al grupo que había intentado derrocar al gobierno español en Madrid. Picornell preparó varios documentos, entre ellos un proyecto de declaración de derechos del hombre, en el cual se consiguiera la garantía de la propiedad privada y se establecían una serie de principios que configuraban la estructura económica constitucional de una República independiente que ellos soñaban para Venezuela.

Pues bien, las disposiciones de la estructura económica constitucional que Picornell ideaba, fueron casi textualmente reproducidas en la primera Constitución de nuestra República de diciembre de 1811, por lo cual las bases constitucionales del sistema económico venezolano tienen su raíz en el proyecto de Picornell, «el cual se inspiró a su vez en las ideas liberales que sirvieron de fundamento a la Constitución Norteamericana y a la de Francia aprobada a raíz de la Revolución Francesa»³.

Destaca Carrillo Batalla que igualmente los proyectos constitucionales de Miranda se basan también en el mismo principio de reconocimiento de la propiedad privada, en cuanto a la estructura económica del sistema que se delinea en ambos documentos, estos son, el del gobierno provisorio redactado en 1801 como el de la Constitución Federal que preparó en 1808.

¹ Véase CARRILLO BATALLA, Tomás. «El Sistema Económico Constitucional Venezolano» en «Estudios sobre la Constitución-Libro Homenaje a Rafael Caldera». (Tomo II). Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, p. 912.

² Véase op. cit., p. 912.

³ Véase op. cit., p. 913.

Es por esto que al declararse la independencia de nuestro país, en 1811, importamos desde Europa el modelo estatal imperante en esa época en el viejo continente, como era el Estado Liberal europeo y también el norteamericano con las mismas características. Dentro de éstos, el sistema económico que prevalecía era el liberalismo económico, el cual era el que mejor se adaptaba a la clase que había asumido el poder.

La Constitución de 1811 consagra en su capítulo octavo, sección primera, relativa a los derechos del hombre, que se reconocerán y respetarán en toda la extensión del Estado. En el artículo 142 y el 143 se establece que el pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a lo suyo. Con esto, la Constitución no estaba haciendo otra cosa que mantener el status económico colonial y consagrado dentro de la nueva situación republicana establecida en ese año, a raíz de la independencia.

En la sección segunda del mismo capítulo octavo, el artículo 152 habla de los derechos del hombre en sociedad y dice que éstos son la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad. El artículo 155 de la misma sección establece que la propiedad es el derecho que cada uno tiene de gozar y disponer de los bienes que haya adquirido con su trabajo e industria. El 156 expresa que la seguridad existe en la garantía y protección que da la sociedad a cada uno de sus miembros para la conservación de su persona, sus derechos y de sus propiedades.

Respecto a la libertad económica, el artículo 167 de la misma Constitución establece lo siguiente: ningún género de trabajo, de cultura, de industria o comercio serán prohibidos a los ciudadanos, excepto aquellos que ahora forman la subsistencia del Estado que después oportunamente se liberrarán cuando el Congreso lo juzgue útil y conveniente a la causa pública.

Por último, el artículo 220 establece que no se dará preferencia los puertos de una provincia sobre los de otra por reglamento alguno de comercio o de rentas, ni se concederán privilegios o derechos exclusivos a compañías de comercio o corporaciones industriales ni se impondrán otras limitaciones a la libertad de comercio, del ejercicio de la agricultura y de la industria, sino las que previene expresamente la Constitución.

Como se puede ver, estos artículos no hacen otra cosa sino establecer un sistema de economía liberal, de estructura capitalista, lo cual ratifica la Constitución de Cúcuta en su artículo 178 cuando consagra que ningún género de trabajo, de cultura, de comercio o industria será prohibido a los colombianos, excepto aquellos que ahora son necesarios para la subsistencia de la República, que se liberrarán por el Congreso cuando lo juzgue oportuno y conveniente.

Las Constituciones de Cúcuta y Angostura contienen normas donde la estructura liberal se manifiesta al establecer como requisito para el desempeño de altos cargos del Estado el ser propietario de un bien determinado o en algunos casos poseer una renta. Así, la estructura económica está configurada en torno a la propiedad privada, como lineamientos generales de las dos principales Constituciones de la Gran Colombia.

En el siglo pasado, especialmente desde 1830, comienza a funcionar en Venezuela un Estado Liberal en su sentido más clásico, el cual se manifiesta en varios hechos como la denominada «Ley de Libertad de Contratos» o ley del 10 de abril de 1834, en la que, en criterio de muchos autores, se legalizó la usura porque planteaba la libertad absoluta de contratos, particularmente en los contratos de préstamos de dinero, en los que, de acuerdo con la citada ley, no había límite a los intereses y se excluía toda protección de los derechos del deudor para el cobro de las deudas.

Las Constituciones posteriores a las de la Gran Colombia, como la de 1830 y la de 1857, establecen una estructura igual a la de 1811 y a las Constituciones de la Gran Colombia, y los privilegios dados a una clase social, la de los propietarios, sigue otorgándose en las mismas condiciones y quizás hasta mejores cuando en la Constitución de 1830 prohíbe las confiscaciones.

Otro hecho que es importante destacar como manifestación del liberalismo imperante, es la Ley de Abolición de la Esclavitud de 1854, la cual, en criterio de los estudiosos del tema, «fue más bien una ley de protección a los propietarios por la pérdida de sus esclavos»⁴.

⁴ Véase BREWER-CARIAS, Allan R. «Fundamentos de la Administración Pública». Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984, p. 254.

En virtud de las ideas imperantes en lo económico, la organización estatal que existía era clásica y simple, en el sentido de que las organizaciones existentes eran las estrictamente necesarias, ya que la idea era que el Estado sólo se ocupara de lo suyo, sin inmiscuirse en nada más. Por ello, en este período, la administración estuvo compuesta por órganos con las funciones estatales clásicas y propias del Estado abstencionista como eran las secretarías de Relaciones Interiores, Exteriores, Guerra y Marina y Hacienda.

Como puede verse, el modelo de Estado adoptado por Venezuela a partir de 1811 estuvo fuertemente influenciado por las ideas que dieron lugar a la Revolución Francesa y, al mismo tiempo, por el sistema político establecido en los Estados Unidos de América, luego de su separación de la Gran Bretaña, esto es, los esquemas del Estado gendarme y del liberalismo económico.

El sistema imperante en esta época no permitía la intervención del Estado en forma directa en las actividades económicas y en el peor de los casos, en los que por razones de interés general fuese necesaria la realización de una actividad económica, el Estado utilizaba el sistema de concesión e intervenía para sólo estimular ciertas actividades industriales. Aquí, lo privado prevalece sobre lo público en la realización de actividades económicas, ya que ello era la manifestación más importante de la libertad, en los términos europeos y norteamericanos.

Como bien lo destaca Jesús Caballero Ortiz, en esta época, se consideraba que «el Estado no debía intervenir en la economía y la producción de bienes y servicios era un dominio reservado a la iniciativa privada»⁵. Es decir, lo privado era lo dominante y lo público, lo excepcional y en todo caso, en forma directa, a través de la promoción, no la realización.

Destaca que sin embargo, poco tiempo después, se comienza a considerar que el Estado podía intervenir en la economía, «pero para reglamentarla, no para participar»⁶. Entonces, con esta expresión, una cosa es intervenir, en las que

⁵ Véase CABALLERO ORTIZ, Jesús. «Las Empresas Públicas en el Derecho venezolano». Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1982, p. 34.

⁶ Véase op. cit., p. 34.

hay una gran cantidad de posibilidades, desde abstenerse, pasando por fomentar o estimular, hasta realizar la actividad, y otra es participar, en la que ciertamente el Estado realiza actividad económica. Esto último sucedió en 1841, aunque se considera como un hecho aislado, cuando el Estado participa en la constitución de un Banco, mediante la suscripción de la quinta parte de su capital.

Salvo estos últimos hechos, que quizás constituyen la primera manifestación de una nueva etapa por venir, puede decirse que en esta primera etapa, el Estado en Venezuela, en el ámbito económico, era típicamente abstencionista y ortodoxamente liberal, «que no sólo no intervenía en la vida económica y social, sino que consideraba que la mayor libertad otorgada a los particulares y garantizada por el Estado aseguraría su bienestar»⁷.

Así las cosas, la actividad económica fundamental en Venezuela era la agricultura, por lo que el Estado la favorecía directamente al exonerarla de impuestos, particularmente los de exportación, que constituían la fuente principal de rentas públicas.

2. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO A PARTIR DE 1848: EL FIN DE LA ABSTENCION ABSOLUTA DEL ESTADO (1848-1928).

En esta etapa, la concepción de la intervención del Estado en la economía comienza a cambiar desde el momento decide regular los contratos con la Ley de 1848 que estableció restricciones a los intereses y le permitió beneficios a los deudores frente a los acreedores. El Estado Liberal adquiere otros matices cuando en el desarrollo de actividades económicas de interés general utiliza la figura de la concesión, «la cual conlleva para los particulares concesionarios los riesgos financieros inherentes a tales actividades»⁸.

Sin embargo, en la Constitución de 1858, y ya vimos lo que estableció la de 1857 en la materia, se establece una estructura económica igual y en cuanto a

⁷ Véase BREWER-CARIAS, Allan R. «Instituciones Políticas y Constitucionales» (Tomo I). Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1985, p. 145.

⁸ Véase CABALLERO ORTIZ, Jesús. Op. cit., p. 36.

los privilegios a la clase de propietarios varía un poco, por cuanto las condiciones para ser diputado se limitan a la mayoría de la edad de los 25 años y no se incluye la condición o requisito de ser propietario. tampoco se exige esa condición en el caso del Presidente de la República y únicamente se mantiene para el cargo de Senador.

La Constitución Federal de 1864 mantiene la misma estructura económica de las anteriores. Establece la garantía de la propiedad con todos sus derechos, sujeta sólo a las contribuciones decretadas por la autoridad legislativa o decisión judicial, y para obras públicas, previa indemnización y juicio contradictorio. Sin embargo, se puede ver que la estructura económica se mantiene pero se varía el status al eliminar definitivamente la condición de propietario para ser Senador.

La Constitución de 1874 repite las mismas disposiciones de la federal en cuanto a la estructura económica y en la de 1881 se varía un poco el texto en la forma, pero en el fondo todo queda igual en cuanto a la estructura. Esta se repite en las Constituciones de 1891 y 1893. Tampoco hubo modificaciones en lo referente al derecho a la libertad económica.

En este período comienza el otorgamiento de concesiones. Entre las primeras concesiones se encuentra las telegráficas y las ferrocarrileras. Especialmente, durante la administración de Guzmán Blanco se otorgaron un gran número de concesiones ferrocarrileras, llegando incluso a dictarse una ley el 1º de octubre de 1883, la cual dispuso garantizar hasta el 7% del rendimiento anual. En muchas de estas compañías concesionarias, el Estado actuó como accionista, aun cuando, en criterio de Caballero Ortiz, «no puede decirse que las mismas constituyeran empresas públicas, por ser el Estado accionista minoritario»⁹.

La política de concesiones se extiende luego a otros servicios públicos como el alumbrado a gas de la ciudad de Caracas, el telefónico y para la construcción y explotación del Puerto de La Guaira.

⁹ Véase op. cit., p. 37.

Para Brewer-Carías, el comienzo de una nueva etapa en la intervención del Estado en la economía es en 1863 cuando con motivo de la instauración del gobierno federal, que va a perdurar hasta 1935, el Estado abstencionista típico, con una etapa de regulador a partir de 1850, va a convertirse en un Estado liberal de fomento, consolidando sus funciones de promoción de la vida económica, especialmente con la creación en 1863 del Ministerio de Fomento, siguiendo la misma denominación del existente en España desde 1832.

Considera Brewer-Carías¹⁰ que es a partir de este momento cuando el Estado Liberal-Burgués no sólo va a regular la vida económica, como comenzó a hacerlo con la nueva Ley de Contratos de 1848 que limitó el establecimiento de intereses y protegió a los deudores, sino que también va a fomentar y promover la actividad económica, lo cual se va a observar claramente con las antedichas concesiones ferrocarrileras y telegráficas, pero también con la promoción y fomento del Banco y Londres y Venezuela y la construcción de caminos y carreteras.

La construcción de obras públicas es quizás la característica más importante del modelo liberal adoptado a partir de la instauración del Estado Federal, especialmente durante el gobierno de Guzmán Blanco a partir de 1870. Tanto lo fue que en 1874, se desprende del Ministerio de Fomento el Ministerio de Obras Públicas.

Vemos entonces como después de la Guerra Federal, el Estado va a comenzar a cambiar su faz liberal tradicional, aunque ya había comenzado a hacerlo en 1848, y sin dejar de ser liberal, va a asumir lo que Brewer-Carías llama el Estado de Fomento como ya vimos¹¹.

Esta época marca entonces el inicio del cambio de la gran porción privada de la economía, para comenzar a reducirse, dando paso a un aumento de lo público, ya sea a través de regulación, como sucedió en la década de los cin-

¹⁰ Véase BREWER-CARIAS, Allan. «Instituciones Políticas y Constitucionales». Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana. San Cristóbal-Caracas, 1985, p. 146.

¹¹ Véase BREWER-CARIAS, Allan R. «Fundamentos de la Administración Pública» (Tomo I). Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984, p. 254.

cuenta del siglo pasado, como el fomento, a través de estímulos y otorgamiento de concesiones. Definitivamente, la intervención estatal aumenta, aunque siempre se considera que el Estado sigue siendo liberal, pero con nuevos matices.

Dentro de las características típicas de esta época, es importante destacar que, además de las concesiones ferrocarrileras y telegráficas, comienzan a otorgarse concesiones mineras y de hidrocarburos, como la otorgada en 1854 para la explotación del asfalto a D. B. Hellyer y en 1883 se otorga otra a Horacio Hamilton, transferida en 1885 a la New York and Bermudez Company.

Destaca Caballero Ortiz que las primeras concesiones petroleras datan de 1866, pero no tuvieron resultados positivos y caducaron poco tiempo después. Sin embargo, en 1878, se otorgó a la Compañía Minera Petrolia del Táchira una concesión por 50 años.

Como vemos, la relación entre lo público y lo privado en las actividades económicas comienza a alterarse. En la primera etapa estudiada, lo privado prevalece sin discusión, sustentado en ideas liberales absolutas, en las que la intervención del Estado no podía concebirse, salvo para leves estímulos. En esta segunda etapa, lo privado, si bien sigue prevaleciendo, comienza a ser seriamente mediatizada por el Estado, quien dentro del liberalismo, actúa en la economía, sin llegar a participar directamente, salvo en casos muy excepcionales.

Este sistema económico en el cual el Estado ejercía una fuerte actividad de fomento estuvo basado en normas de la Constitución que se repitieron desde 1811, que consagraron la libertad económica en términos casi absolutos y no limitables, motivo por el cual durante casi todo el siglo pasado el Estado fue típicamente abstencionista.

En las Constituciones de 1901 y de 1904 se mantiene la misma estructura económica que vimos en la de 1893. Se consagra la propiedad sólo sujeta a las contribuciones decretadas por la autoridad legislativa y a ser tomada para obra de utilidad pública, previa indemnización y juicio contradictorio. La de 1904 consagra la garantía de la propiedad a los venezolanos con todos sus atributos, fueros y privilegios. En cuanto a la libertad económica, se conser-

van los mismos principios de las constituciones sobre la libertad de industria, estableciéndose que la ley podrá asignar un privilegio temporal a los autores de descubrimientos y producciones y a los que implanten una industria inexplorada en el país.

En el año de 1909, la Carta Magna establece por primera vez la posibilidad de limitar la libertad económica, pero por razones que exigieran el orden público y las buenas costumbres exclusivamente, como los juegos de envite y azar, rifas y loterías, los cuales quedan expresamente prohibidos, ratifica la posibilidad de privilegios temporales como vimos en la Constitución anterior.

El Estatuto Constitucional Provisorio de 1914 establece la libertad de industria con las mismas limitaciones y prohibiciones anteriores y ratifica la posibilidad de privilegio temporal pero esta vez para la propiedad intelectual de patente de invención y marcas de fábrica y en los casos de implantación en el país de industria nunca antes explotada en Venezuela o de construcción de vías de comunicación no protegidas ni subvencionadas por el Estado venezolano. Se elimina lo relativo a las prohibiciones de juegos de envite y azar, rifas y loterías que habían quedado prohibidos en el texto constitucional de 1909.

La Constitución de 1914 establece la garantía de la libertad de industria, salvo las prohibiciones y limitaciones que exijan el orden público y las buenas costumbres y queda abolida la concesión de monopolios, lo cual se repite en la de 1922. Esta última expresión es nueva en el texto constitucional. Tomás Enrique Carrillo Batalla destaca la expresión «queda abolida la concesión de monopolios», la cual le resulta interesante¹².

En la Constitución de 1925 varía el texto constitucional de una manera relevante en aspectos relacionados con el derecho de propiedad, ampliándose el concepto de las restricciones y limitaciones a la propiedad que tradicionalmente venía apareciendo, en función del beneficio de la comunidad, lo cual se repite en las Constituciones de 1928 y en 1929.

En relación a la libertad de industria, la Constitución de 1925 establece lo siguiente, lo cual es una modificación relevante en este derecho:

¹² Véase CARRILLO BATALLA, Tomás. *Op. cit.*, p. 922.

«Se garantiza la libertad de trabajo y de las industrias, salvo las limitaciones y prohibiciones que exijan el orden público y las buenas costumbres, sin que puedan concederse monopolios para el ejercicio exclusivo de ninguna industria; sólo podrán otorgarse 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 por tiempo determinado para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, empresas de navegación aérea, canalizaciones, tranvías, líneas telefónicas o telegráficas y sistemas de comunicación inalámbricas cuando tales obras se lleven a cabo o se instalen a costa del concesionario sin garantizarle proventos ni subvenir las la Nación ni los estados».

Este último texto se repite en la Constitución de 1928, que constituye el inicio de la etapa de estudiaremos de seguidas.

3. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO A COMIENZOS DEL SIGLO XX: EL ESTADO PRESTADOR DE SERVICIOS PÚBLICOS (1928-1958)

El año de 1928 constituye el momento de la aparición de un nuevo tipo de manifestación de la intervención del Estado en la economía, que sí va a comenzar a cambiar en forma relevante, el porcentaje de lo público respecto a lo privado en este sector de la vida nacional. Aparecen los institutos autónomos, con la creación del Banco Agrícola y Pecuario, por ley del 13 de junio de 1928, con el objeto de financiar y promover las actividades agrícolas y pecuarias, y el Banco Obrero, por ley del 30 de junio del mismo año, con la finalidad de construir viviendas y financiar los créditos correspondientes a personas de menores ingresos.

La creación de los institutos autónomos, aun cuando representa un debilitamiento del liberalismo como doctrina económica en Venezuela, no obedece a una política predeterminada «sino más bien una tímida intervención económica y social a través de la concesión de créditos a los cultivadores y a los «obreros pobres»¹³.

¹³ Véase CABALLERO ORTIZ, Jesús. Op. cit., p. 51.

Con posterioridad a la creación de estas instituciones, esta forma de organización encontrará su previsión legal en la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional del 5 de julio de 1928, en la cual se permite al Estado la creación de organismos dotados de personalidad jurídica y patrimonio distinto e independiente del Fisco Nacional.

Sin embargo, no es sino hasta 1936, cuando la Constitución otorga al Estado poderes para limitar la libertad económica a través de regulaciones legales y consagra los primeros derechos en el orden social y aparecen las primeras grandes manifestaciones de intervención directa del Estado en la economía. A partir de este año, el Estado comienza a asumir directamente la prestación de servicios públicos que anteriormente los explotaban las concesionarias.

La Constitución de 1936 amplió bastante las posibilidades de restricciones a la propiedad privada, «de tal modo que representa una indudable apertura de progreso en la evolución del sistema económico constitucional venezolano»¹⁴.

La Constitución de 1945 consagra el mismo régimen en cuanto a la estructura económica de la propiedad y en lo relativo a la libertad económica y establece la posibilidad sobre la reserva del ejercicio de determinadas industrias por el Estado.

Debido a que el Estado se convierte en prestador de servicios públicos, se organiza en 1936 el Ministerio de Comunicaciones, para la prestación del servicio público de telecomunicaciones y en 1937 se crea como instituto autónomo la Línea Aeropostal Venezolana, el cual en la siguiente etapa de este estudio es transformado en sociedad mercantil, y en 1940 se crea el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Adicionalmente, el proceso bélico de la Segunda Guerra Mundial provoca que el Estado actúe directamente en la economía. Por eso, a partir de 1939, se restringe la garantía de la libertad económica y comienza el Estado a intervenir a través de decretos con rango de ley en innumerables campos de la economía.

¹⁴ Véase op. cit., p. 923.

En efecto, la garantía del derecho a la libertad económica ha estado restringida en Venezuela desde entonces, con breves interrupciones a partir de 1990, por lo que la consagración de la libertad de industria y comercio no ha pasado de ser una mera utopía. Es por ello, que a partir de 1939, se ha venido produciendo toda una transformación del papel del Estado en la economía, cuya fuente normativa han sido fundamentalmente los decretos con rango de ley dictados, lo que ha provocado que el Estado no sea un Estado abstencionista, como en el siglo pasado, sino un Estado que interviene en el proceso económico, que es propietario de los medios de producción al igual que los particulares y que no está guiado ni signado con el principio de la subsidiaridad que imperó en Venezuela a partir de 1811, porque ya el Estado interviene con derecho propio y sin límites precisos.

A partir de la etapa que nos ocupa, el Estado, desde el punto de vista económico, «no es ni la sombra de aquella figura del Estado liberal-burgués de derecho; al contrario, es un Estado intervencionista que condiciona la vida económica y social»¹⁵. Ya en este momento no puede decirse que el sistema económico del país sea liberal, porque puede considerarse que es de economía mixta donde si bien se consagra la libertad económica y la propiedad privada, estos derechos están sometidos a fuertes limitaciones que el Estado decida.

Además de los mencionados ministerios, en 1936 se crea el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y el de Agricultura y Cría en 1936, que en 1931 se habían creado fusionados en el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría.

El año 1936 también se transforma el antiguo Ministerio de Instrucción Pública, creado por Guzmán Blanco, en el Ministerio de Educación Nacional, luego denominado simplemente como en la actualidad Ministerio de Educación.

También en la década de los treinta, se produce en el país una radical transformación en su estructura económica, a raíz de la explotación del petróleo, lo

¹⁵ Véase BREWER-CARIAS, Allan R. Op. cit., p.256.

cual hace que el Estado se convierta en Estado empresario, realizador de actividades económicas al igual que los particulares.

Dentro de esta profunda intervención del Estado en las actividades económicas, el 8 de septiembre de 1939 se establece por ley la creación del Banco Central de Venezuela como persona pública bajo la forma de derecho privado, al cual le fueron atribuidas, además de las operaciones mercantiles que podía efectuar como banco privado que era anteriormente a esta fecha, facultades monetarias y crediticias de carácter público, con posibilidades de dictar actos administrativos, cuyo ejercicio había correspondido hasta entonces a la Administración Pública Central.

Pese a su condición de persona pública de derecho privado, ello no le impidió ejercer la autoridad pública administrativa que le fue asignada y que tipificó desde entonces, como lo anota la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 18 de julio de 1995, como «una de las células fundamentales de la administración pública descentralizada»¹⁶.

En 1974, ya en la próxima etapa de este estudio, se reformó la nueva Ley del Banco Central de Venezuela, la cual estableció expresamente que era una persona jurídica pública con la forma de compañía anónima. Luego, en 1992, se dicta una nueva ley en la que se dispone que el Banco Central de Venezuela es una persona de naturaleza jurídica única, en virtud de las especiales características que la diferenciaban del tradicional concepto de empresa del Estado, pero que tampoco permitían incluirlo dentro de los institutos autónomos, pese a ser creado por una ley, desde el punto de vista del derecho público.

En 1947, la nueva Constitución hace cambios importantes en los aspectos económicos, que van a ser los antecedentes más importantes de los actuales en la Constitución de 1961. Se garantiza el derecho de propiedad y en virtud de su función social, ésta estará sometida a las contribuciones, restricciones y

¹⁶ Para conocer la naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela, desde el punto de vista jurisprudencial, véase sentencia de la Sala Político-Administrativa del 18 de julio de 1985, en el caso de la acción de nulidad intentada por Leopoldo Díaz Bruzual contra el decreto del entonces Presidente de la República Jaime Lusinchi, en el cual se le removió del cargo de Presidente del Banco Central de Venezuela. Esta sentencia fue consultada en copia de la original para el presente trabajo.

obligaciones que establezca la ley, con fines de utilidad pública o de interés general. La terminología empleada es distinta a las dos Constituciones anteriores, la de 1945 y la de 1936.

Lo importante de la Constitución de 1947 es la utilización de la expresión «función social de la propiedad», que es más moderna y tiene mayor significado en relación a las limitaciones y restricciones.

En relación a la libertad de industria y comercio, la Constitución de 1947 establece que todos pueden dedicarse libremente al comercio, 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 y de seguridad pública.

Agrega esta Constitución que 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 el 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.

Reitera esta Constitución que no se concederán monopolios, pero podrán otorgarse concesiones, con carácter de exclusividad y por tiempo limitado para fomentar el desarrollo de obras o servicios de utilidad general, siempre que no envuelvan directa o indirectamente la obligación de garantizar intereses o utilidades a los capitales invertidos.

Como lo destaca Carrillo Batalla, la idea general de este artículo está ya en anteriores constituciones, pero tiene cosas novedosas como lo concerniente al establecimiento de concesiones para ciertos servicios de utilidad general donde se le pone un término y donde también se dice que no debe en esas concesiones figurar la obligación de garantizar intereses o utilidades a los particulares.

En materia de estructura económica y de libertad de industria y comercio, la Constitución de 1947 es más explícita y más amplia en cuanto a las limitacio-

nes y restricciones del derecho de propiedad respecto a la de 1953. En la primera se habla de Reforma Agraria y de las expropiaciones para el ensanche de poblaciones, lo cual no se hace en la segunda.

En esta forma, como bien lo destaca Brewer-Carías, «ya no puede decirse, en absoluto, que la actividad económica está reservada a los particulares y que el Estado sólo interviene subsidiariamente, sino que estamos en una situación radicalmente distinta: Lo que está reservado al Estado son ciertos sectores económicos en los cuales los particulares no pueden intervenir, por lo que, inclusive, se ha invertido el principio»¹⁷.

Por lo anterior, ya puede decirse que lo público ha emparejado a lo privado en la economía, con grandes posibilidades de que los particulares no puedan ejercer actividades en ciertos sectores, como también el Estado interviene en la economía en el mismo plano que los particulares.

4. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO A PARTIR DE 1958: LA CONSOLIDACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ESTATAL DIRECTA EN LA ECONOMÍA (1958-1989)

Si bien durante los inicios del siglo XX la intervención del Estado en las actividades económicas comenzó a ser directa, a través de los institutos autónomos en primer lugar, con nuevos ministerios luego y con empresas después, varios sectores de importancia para el país seguían en manos estrictamente privadas, con una intervención tímida del Estado en sus actividades y en todo caso indirecta, por medio del financiamiento y la promoción.

A partir de 1958, se amplía la participación estatal en las actividades económicas, a través de empresas públicas dentro de las actividades fundamentales para el país. Este hecho fue influido por el restablecimiento del sistema democrático a partir del mismo año, ya que durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez se produjo una estrecha relación con los Estados Unidos de América que favoreció la presencia de empresas de ese país en Venezuela, con lo cual la iniciativa privada tuvo condiciones muy favorables.

¹⁷ Véase BREWER-CARIAS, Allan R. Op. cit., p. 258.

Los gobiernos democráticos que se suceden desde 1958 «manifiestan una política decisiva de participación directa en la economía con miras al desarrollo del país, dando lugar a la creación de empresas públicas necesarias a los fines de ese desarrollo»¹⁸.

Por otra parte, la Constitución promulgada en 1961 favorece la intervención económica del Estado, cuando establece como cometidos estatales la promoción del desarrollo económico, la diversificación de la producción y la creación de nuevas fuentes de riqueza, hasta el punto de que el Estado podrá reservarse industrias, explotaciones y servicios de interés general, por razones de conveniencia nacional¹⁹ y además, deberá propender a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control²⁰.

La Constitución de 1961 no sólo garantiza la propiedad de bienes materiales, sino también la de obras intelectuales y artísticas (artículo 100). Si tomamos en cuenta lo establecido por el artículo 99 sobre la garantía de la propiedad²¹ y lo que expresa la primera parte del artículo 98 donde se afirma que el Estado protegerá la iniciativa privada, pareciera que la Carta Magna establece un sistema de economía privada. Sin embargo, cuando leemos los referidos artículos completamente, estos derechos están limitados o restringidos por la utilidad pública y el interés general, por lo cual no son derechos absolutos.

Por otra parte, el artículo 97 de la Ley Fundamental²² establece la posibilidad de que el Estado pueda reservarse ciertas áreas de la economía, en las cuales

¹⁸ Véase CABALLERO ORTIZ, Jesús. Op. cit., p. 53.

¹⁹ Artículo 98 de la Constitución: «El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país».

²⁰ Véase artículos 95 y 97 de la Constitución de la República de Venezuela.

²¹ Artículo 99 de la Constitución: «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 general».

²² Artículo 97 de la Constitución: «No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público.

El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.

La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado».

a los particulares les estaría vedado intervenir, a menos que la ley permitiese las concesiones u otro tipo de convenios, pero en todo caso en tales áreas reservadas no habría libertad económica, sino un monopolio de Estado, lo que no está prohibido si es por razones de conveniencia nacional.

El sistema económico que establece la Constitución de 1961 permite que el sector público aumente o disminuya, de acuerdo con las políticas de las autoridades competentes. Así, habrá gobiernos más o menos capitalistas, y habrá gobiernos más o menos socialistas. Por ello, el sector privado y el público crecerá o decrecerá dependiendo de las políticas económicas de cada gobierno.

Hasta esta etapa, hemos visto que el sector público ha venido creciendo desde 1928, y concretamente desde 1958, las actividades económicas públicas se han ampliado considerablemente, de diversas formas.

En Venezuela, un servicio público puede pasar del sector privado al público o viceversa. En todo caso, el modelo económico venezolano establecido en la Constitución significa un abandono casi total de la vieja fórmula liberal, la cual parece novedosa para algunos «neoliberales» y ya no podemos decir que impera el principio de la subsidiaridad del Estado según el cual éste sólo realizaba directamente actividades económicas si los particulares no lo hacían.

Según el régimen económico constitucional venezolano, la intervención estatal no es subsidiaria de la iniciativa privada ni tiene límites y ella está solamente condicionada a las razones de conveniencia nacional y a la consecución de los fines estatales²³. La Constitución establece un sistema económico

²³ Artículo 95 de la Constitución: «El régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

Artículo 96 de la Constitución: «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 económica».

en el cual corresponde al Estado la responsabilidad de dirigir el desarrollo del país y de controlar los puntos claves de su economía «a fin de que el crecimiento pueda estar conforme con los objetivos sociales y políticos que deben acompañar ese desarrollo»²⁴.

Al efecto, como apunta Mayobre, «el Estado, para llenar esos objetivos, puede invocar la «conveniencia nacional» y asumir la gestión de determinadas actividades, y más aún, deberá mantener el control estatal en la industria pesada básica por la importancia que ésta tendrá en el conjunto de la economía»²⁵.

La Exposición de Motivos de la Constitución de 1961 es muy clara cuando dice:

«Por supuesto, la libertad económica que la Constitución garantiza no es la que pueda impedir al Estado reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, así como regular la circulación, la distribución y el consumo de las riquezas, con el objeto de impulsar el desarrollo económico del país. La protección a la iniciativa privada que la Constitución consagra se ve dentro de este orden de cosas como una consecuencia lógica de la acción del Estado y el reconocimiento de la necesidad de que aquélla contribuya eficazmente al desarrollo nacional».

Como apunta Mayobre, se puede estar de acuerdo o no con la filosofía constitucional en lo que estructura económica se refiere, pero el hecho es que ella existe de esa manera constitucionalmente. En este punto, es muy ilustrativo transcribir las palabras del miembro de la Asamblea Constituyente, doctor Rafael Caldera, en su discurso con ocasión de los 15 años de la Carta Magna:

²⁴ Véase MAYOBRE, José Antonio. «Derechos Económicos» en *Estudios sobre la Constitución* (Libro Homenaje a Rafael Caldera). Tomo II. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, p. 1.132.

²⁵ Véase op. cit., p. 1.132.

«Yo no sé si han meditado suficientemente quienes afirman que la democracia venezolana por su base constitucional, es una democracia capitalista. Sin duda, dentro de nuestra vida democrática se presentan algunos fenómenos de las democracias de signo capitalista. Pero ello no es derivación de nuestro ordenamiento constitucional, sino más bien consecuencia de una realización incompleta de lo que la Carta Fundamental establece. Cuando hablamos así, no entendemos por capitalismo un sistema económico dentro del cual se reconoce la propiedad privada, porque afirmarlo sería pretender que el capitalismo existe desde tiempos remotos a la humanidad. Entendemos por Capitalismo, como lo expresa el diccionario, «el régimen económico fundado en el predominio del capital como elemento de producción y creador de riqueza». Pues bien, consideramos que a pesar del papel reconocido al capital, la Constitución no le atribuye preminencia sino, por el contrario, establece una serie de normas y principios que tratan de dar mayor importancia al factor humano en la vida económica y de poner a raya los abusos que el capital puede cometer»²⁶.

Las palabras del Dr. Caldera están vigentes. Y lo están porque precisamente en los últimos años, lo que él llama el Capital ha abusado de sus posibilidades, lo que ha ameritado un regreso al control del Estado, a través de distintas medidas que evitan perjuicios sociales. Afortunadamente, eso puede hacerse en un sistema económico como el venezolano, en que lo público y lo privado dependerá de las políticas gubernamentales que cada cinco años se establecen.

Por ello podemos concluir, como Brewer-Carías, «el sistema venezolano no se encuentra ubicado totalmente ni dentro de las llamadas «economías de mercado», donde la libre competencia es la regla y las intervenciones (reguladoras o activas) del Estado son la excepción; ni dentro de las denominadas «economías socialistas», donde la propiedad de los medios de producción se ha estatizado o socializado totalmente»²⁷.

²⁶ Citado por MAYOBRE, José Antonio en op. cit., p. 1.133, de CALDERA, Rafael: «A los 15 años de la Constitución Venezolana». Ediciones del Congreso de la República. Caracas, 1976, p. 19.

²⁷ Véase BREWER-CARIAS, Allan R. «El Derecho de Propiedad y la Libertad Económica. Evolución y situación actual en Venezuela» en **Estudios sobre la Constitución** (Libro Homenaje a Rafael Caldera). Tomo II. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979, p. 1.211.

Agrega Brewer-Carías lo siguiente: «El sistema económico venezolano, constitucional y realmente, es un sistema de economía mixta que si bien protege «la iniciativa privada», permite al Estado una gran e ilimitada intervención, no sólo de carácter regulador, sino activa, como Estado Empresario»²⁸.

Agrega este autor: «Por tanto puede decirse que en el sistema económico venezolano el «sector privado» de la economía no es la regla, y el sector público la excepción, es decir, el sector público y la intervención del Estado en la vida económica no es subsidiaria respecto al sector privado en aquellas áreas en que éste se podía cumplir satisfactoriamente con las exigencias del proceso económico. Sino que, al contrario, se consagra constitucionalmente un sistema de economía mixta, en el cual el Estado puede tener una amplísima participación sometida materialmente a muy pocos límites: el ámbito del sector público respecto del sector privado, por tanto, dependerá de la política económica y social concreta del gobierno»²⁹.

Ya concretándonos a hechos específicos derivados de la estructura económica venezolana, en el período que nos ocupa, el Estado participa como accionista de nuevos bancos regionales como el Banco de Fomento Regional de Coro, en 1965, y el Banco de Fomento Regional de Guayana en 1967. También en este sector son creados el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo, por ley del 7 de septiembre de 1966, bajo la forma de instituto autónomo; el Banco de Desarrollo Agropecuario, por ley del 1º de agosto de 1967, bajo la forma de sociedad anónima.

En el sector petrolero, que durante muchos años fue dominado por el sector privado, aunque disfrutando de concesiones del Estado, desde 1958 comienza a pensarse en un cambio de esa realidad, cuando el Presidente Betancourt, casi desde el inicio de su mandato, decide no otorgar más concesiones y en 1960 crea la Corporación Venezolana del Petróleo, como una forma de iniciar el control de este importante sector del país, a través de un instituto autónomo que interviniera directamente en la industria petrolera³⁰.

²⁸ Véase op. cit., p. 1.211.

²⁹ Véase op. cit., p. 1.211-1.212.

³⁰ Para profundizar el estudio de la intervención del Estado en la industria venezolana de los hidrocarburos, véase el artículo «Evolución de la Intervención del Estado Venezolano en la Industria de los Hidrocarburos», escrito por Jorge Luis Suárez M. y publicado en la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello N° 47, Caracas, 1993.

El Presidente Betancourt sostenía que era necesario transformar el régimen vigente de concesiones a fin de adoptar «un sistema más flexible y garantizador de mayores ventajas para el país: el de los contratos de servicios»³¹. Desde esta manera, como lo apunta Enrique Viloria, «al adoptarse la política de «no otorgar más concesiones» se toman dos decisiones que van a imponer nuevas relaciones entre las empresas concesionarias y el Estado: la creación de la Corporación Venezolana del Petróleo y el establecimiento de la política de los contratos de servicio»³².

Con la creación de la Corporación Venezolana del Petróleo surge una nueva figura: «La Asignación», mediante la cual el Estado transfería a esta corporación sus derechos de explorar y explotar los hidrocarburos.

En 1967 se reformó la Ley de Hidrocarburos para introducir, al lado de las concesiones, la posibilidad de explotación de los hidrocarburos por parte de institutos autónomos y empresas del Estado ya que según la Ley de Hidrocarburos de 1943, la explotación sólo podía hacerse a través del Ejecutivo Nacional o por las concesiones y se introdujo en esta reforma la figura de los Contratos de Servicio, que sin llegar a ser una concesión, el Estado tenía mayor control sobre los contratistas.

Con los contratos de servicios comienza una etapa de gran intervención del Estado en la industria de los hidrocarburos que parece ser el inicio del fin del reinado de las concesionarias en Venezuela, lo cual se corrobora cuando en 1971 se dicta la famosa Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, que vino a llenar un vacío en una posibilidad que, aunque remota, en esta etapa se pensó en hacer realidad.

Dentro de este panorama de alta intervención estatal en la industria venezolana de los hidrocarburos, se dicta en el mismo año 1971 la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, que para algunos fue la primera vez que se llevó a cabo en Venezuela un proceso nacionalizador, y luego en 1973 se

³¹ Véase VILORIA, Enrique. «Petróleos de Venezuela». Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1983, p. 34.

³² Véase *op. cit.*, p. 34.

promulga la Ley que Reserva al Estado la Explotación del Mercado Interno de los Productos derivados de los Hidrocarburos, para que luego, pocos años después se produzca el hecho de mayor relevancia en lo que a intervención estatal en la economía se refiere: la promulgación en 1975 de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, con la cual se deja fuera toda posibilidad de concesiones petroleras y se crean dos nuevas figuras que posibilitan la intervención privada en este sector: los convenios de asociación y los convenios operativos, en los que, si bien el Estado debe tener el control, los particulares pueden intervenir de manera excepcional en la actividad petrolera.

En la etapa que estamos estudiando, destaca como un período de fuerte intervención estatal en la economía el tiempo durante el cual Carlos Andrés Pérez ejerció la Presidencia de la República por primera vez, entre 1974 y 1979. Durante este ejercicio presidencial, el Presidente de la República disfrutó de una Ley Habilitante que le permitió dictar normas que regularan la economía e inclusive creó personas jurídicas para actuar en el área.

En este período fue creado el Fondo de Inversiones de Venezuela, por decreto del 11 de junio de 1974, con el objeto de financiar la expansión de la estructura económica del país, la realización de colocaciones e inversiones rentables en el exterior, a fin de preservar el valor de sus activos y el desarrollo de programas de cooperación financiera internacional.

En 1974, por ley del 27 de junio de 1974, fue creada la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria, bajo la forma de instituto autónomo, a los fines de promover el artesanado y de la pequeña y mediana empresa industrial por medio de ayudas financieras y técnicas.

También fue creado, siempre dentro del sector financiero, el Fondo Nacional de Desarrollo Urbano, por ley del 1º de septiembre de 1975, con el objeto de promover, a través del financiamiento, el desarrollo habitacional e inmobiliario, este último a los fines de desconcentración industrial.

Igualmente se crean el Fondo Nacional del Café, el Fondo Nacional del Cacao, el Fondo de Crédito Agropecuario y el Fondo de Crédito Industrial, todos

bajo la forma de instituto autónomo, con finalidades similares al anterior, en el área respectiva.

En el sector industrial, la acción del Estado se caracteriza por un amplio horizonte de actuación ya que no se limita a orientar el comportamiento de los sectores económicos privados, a través del financiamiento, sino que va mucho más allá creando industrias de diferente índole.

Ya vimos como la de los hidrocarburos se desarrolla ampliamente en manos del Estado en esta etapa, pero con otras también pasa lo mismo, como la industria petroquímica, cuando se crea el Instituto Venezolano de Petroquímica, el cual también se asocia con inversionistas nacionales y extranjeros para proyectos de instalación de industrias de explotación de productos petroquímicos y luego es convertido en Petroquímica de Venezuela, S.A. (PEQUIVEN).

La industria eléctrica también es tocada por el Estado a partir de 1958, cuando se crea la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), para producir, transportar, distribuir y vender energía eléctrica, y luego ésta se fusiona con quince sociedades de la misma área, cuyas acciones habían sido adquiridas por la Corporación Venezolana de Fomento.

En 1963 se constituye la Compañía CVG Electrificación del Caroní, con el objeto de explotar las riquezas hidráulicas del Río Caroní y en general, para dirigir y manejar empresas eléctricas.

La industria naval también se desarrolla en esta etapa en manos del Estado, cuando en 1974 se crea una empresa pública matriz, accionista de un cierto número de empresas encargadas del desarrollo de la industria, denominada Corporación Venezolana de la Industria Naval C.A.

El instituto autónomo Diques y Astilleros Nacionales, originalmente creado en 1947, es suprimido y en su lugar es creada la sociedad Diques y Astilleros Nacionales C.A. (DIANCA), en cuya constitución participan la Corporación Venezolana de la Industria Naval C.A. y el Fondo de Inversiones de Venezuela.

La intervención directa del Estado también se manifiesta en este período en la industria aeronáutica, cuando se dictan las normas para el desarrollo de esta industria, por lo cual se crea la Corporación Aeronáutica Venezolana C.A. (CORPAVENCA), cuyo objetivo fue la creación de empresas subsidiarias para el desarrollo de la industria militar, y la Sociedad Venezolana de Motores Aeronáuticos e Industriales C.A. (VENEMAICA), para la prestación de servicios de mantenimiento, reparación, reconstrucción, ensamblaje y reconversión de todo tipo de motores de uso aeronáutico e industrial; en la industria militar, cuando se dictan las normas para el desarrollo de esta industria, mediante Decreto N° 883 del 29 de abril de 1975, que ordenó la creación, como se hizo, de la empresa C. A. Venezolana de Industrias Militares (CAVIM); en la industria nuclear, cuando en 1975 el Presidente de la República dicta el Decreto N° 925, contenido de las normas para el desarrollo de esta industria a través de CADAPE; la industria carbonífera, cuando en 1978 es promulgada la ley sobre el desarrollo carbonífero y siderúrgico de la región zuliana, que derivó en la creación 1978 de la empresa Carbones del Zulia, C.A. (CARBOZULIA), hoy filial de Petróleos de Venezuela, S.A.

En el sector agrícola, el Estado crea la sociedad C.V.F. Centrales Azucareros C.A. (CENAZUCA), como filial de la Corporación Venezolana de Fomento, para producir, comprar, vender y procesar la caña de azúcar; la Corporación de Mercadeo Agrícola, como instituto autónomo, que tiene a su cargo la política de mercadeo de bienes e insumos agrícolas, con facultades para comprar y vender tales bienes.

En el sector transporte, el Estado organiza en 1960 la Compañía Anónima Venezolana Internacional de Aviación (VIASA); en 1971, el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía, para construir, mantener y administrar las instalaciones del Aeropuerto de Maiquetía y luego las de los principales aeropuertos del país, para después regresar a sus orígenes, como consecuencia del proceso de descentralización administrativa que ha llevado a los aeropuertos del país a manos de los estados respectivos; en 1975, el Instituto Nacional de Puertos, para organizar, mantener y administrar los puertos nacionales; en 1977, la sociedad anónima Metro de Caracas, con la finalidad de construir, mantener y administrar las obras y equipos del metro de Caracas, y está iniciando en la actualidad la construcción del mismo sistema de transporte en otros estados del país.

El sector de las telecomunicaciones, el Estado se lo reservó por una disposición constitucional (artículo 136, numeral 14) en la Constitución de 1961 y en 1965, el Estado adquiere la mayoría de las acciones de la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), luego de haber sido una empresa privada, que disfrutaba de una concesión para explotar el área de las telecomunicaciones y hoy ha vuelto a manos privadas.

El sector turismo también se ve intervenido por el Estado con la intensificación de las actividades de la sociedad creada en 1955 CONAHOTU para administrar los hoteles construidos por el Estado. Con la promulgación de la Ley de Turismo en 1973, se decide crear un nuevo organismo, la Corporación de Turismo de Venezuela (CORPOTURISMO), con forma de instituto autónomo para estimular, planificar, desarrollar y coordinar las actividades turísticas y se transfirieron a éste algunos hoteles propiedad del Estado y de la Corporación Venezolana de Fomento, así como las acciones de la CONAHOTU pertenecientes a la Nación. Posteriormente, se liquidó esta última empresa y se transfirieron sus activos a CORPOTURISMO.

En este período nos falta mencionar otro hecho trascendental que marcó la actuación del Estado en la economía y constituyó el antecedente más importante para la nacionalización de la industria de los hidrocarburos: la nacionalización de la industria del hierro. En 1958, la junta de Gobierno crea el Instituto Venezolano del Hierro y del Acero, el cual luego, en 1960, es suprimido y se crea por decreto la Corporación Venezolana de Guayana, que recibe el patrimonio del Instituto del Hierro y del Acero para constituir una o varias empresas para desarrollar la industria siderúrgica. Conforme a esto, la Corporación Venezolana de Guayana crea en 1964 la sociedad anónima CVG Siderúrgica del Orinoco (SIDOR).

Con esta realidad, y la existencia de empresas privadas en la explotación del hierro, el Estado decide en 1974 nacionalizar la industria del hierro por Decreto N° 580, el cual declaró extinguidas las concesiones a partir del 1° de enero de 1975 y encomendó a la Corporación Venezolana de Guayana manejar la industria de la explotación del hierro, para lo cual creó la empresa Ferrominera del Orinoco, C.A.

Como podemos observar, a través de empresas públicas, sea en su concepto originario de sociedades mercantiles, sea por institutos autónomos, se mani-

fiesta la gestión comercial e industrial del Estado de una manera directa y como lo apunta Caballero, este período, que va desde 1958, «es la culminación de un proceso que se inicia con la reglamentación de las actividades económicas de los particulares y que se prosigue con el estímulo hacia ciertos sectores considerados como de fundamental interés»³³.

Como consecuencia de este proceso, continúa Caballero, «el Estado venezolano juega en la actualidad un papel de importancia considerable en la economía, sin que ello signifique hacer referencia a una ideología en particular»³⁴. En efecto, dice este autor, «se ha aceptado, en general, como un hecho normal, el paso de la etapa en la cual el objetivo del Estado era influir sobre el comportamiento de los capitales privados, a la etapa en la cual el Estado crea directamente explotaciones de carácter industrial, sin abandonar su papel anterior»³⁵.

La realización de las actividades económicas directamente por el Estado, a través de las figuras que vimos, es totalmente compatible con el sistema económico establecido en la Constitución, el cual se le ha catalogado como de economía mixta, ya que permite la participación directa del Estado, ya sea como un particular o ejerciendo poderes de imperium, y al mismo tiempo, permite a los particulares ejercer su libertad económica o como lo llama la Constitución, ejercer la actividad lucrativa de su preferencia³⁶. La iniciativa privada es protegida, de acuerdo con el artículo 98 de la Constitución, pero a la vez la participación del Estado en actividades que antes estaban reservadas a empresarios privados ya no es excepcional.

Aun cuando la intervención del Estado en la economía se ha ampliado considerablemente, motivo por el cual en esta etapa algunos llaman como «Capitalismo de Estado» lo que impera en Venezuela, especialmente por las nacionalizaciones de las industrias del hierro y el petróleo, sin embargo la forma como se ha realizado en la mayoría de los casos esa intervención ha permitido

³³ Véase op. cit., p. 77.

³⁴ Véase op. cit., p. 77.

³⁵ Véase op. cit., p. 77.

³⁶ Véase el artículo 96 de la Constitución.

sobrevivir al sistema de economía mixta y fortalecerlo ya que la creación de empresas públicas ha llevado a que se constituyan algunas de ellas para el financiamiento de las empresas privadas, por lo cual no son pocas las actividades privadas que se apoyan en el Estado.

Esta última realidad también es cierto que ha llevado a que muchas empresas privadas se conviertan en públicas, motivado a que aquéllas en no pocos casos no han podido pagar sus deudas con el Estado, por lo cual éste ha recibido en compensación las acciones de los entes privados, o lo que es lo mismo, la capitalización de créditos.

En una realidad como la planteada, «resulta difícil trazar una línea precisa de separación entre el sector público y el sector privado ya que, como hemos visto, la evolución de la participación económica del Estado en Venezuela se ha caracterizado por la proliferación de empresas públicas en los sectores más diversos, sin una política coherente de participación»³⁷.

Del análisis de todas las etapas que hasta ahora hemos tocado, hay una conclusión clara e indubitable: durante los gobiernos democráticos la participación estatal en la economía aumenta y durante las dictaduras, las condiciones favorables para la iniciativa privada se amplían. Vimos como en la dictadura de Juan Vicente Gómez, entre 1908 y 1935, se facilitaron las concesiones. Luego, desde 1936, hay un resurgimiento de actividades por el estado, especialmente en la prestación de servicios públicos, con la creación de institutos autónomos y nuevos ministerios, para luego caer nuevamente en un favorecimiento de la actividad privada durante la dictadura de Marcos Pérez Jiménez.

Con la llegada de la democracia en 1958, se incrementa la actividad estatal de la economía, hasta el punto de dictarse las primeras normas que establecen nacionalizaciones de industrias importantes para el país, todo lo cual reduce el espectro privado de la economía y el sector donde se mueve con libertad los empresarios privados, de una manera o de otra dependen del Estado, ya sea porque son accionistas o por las fuentes tan favorables de financiamiento, especialmente durante el período 1974-1979.

³⁷ Véase op. cit., p. 78.

5. 1989: ¿EL COMIENZO DE UNA NUEVA ETAPA?

Hemos visto como desde 1811, cuando se concreta de independencia de nuestro país, ha evolucionado la realización de las actividades económicas en Venezuela de una prevalencia casi absoluta del sector privado, en la que el sector público tenía una participación excepcional, hasta los años setenta y ochenta del siglo XX cuando se consolida la presencia del Estado en la economía venezolana a través de las figuras de la reserva y la nacionalización, permitidas en la Constitución de 1961.

Sin embargo, a partir de 1989, con la llegada al gobierno del Sr. Carlos Andrés Pérez, comienzan a darse en Venezuela una serie de decisiones que se diferencian sustancialmente a las tomadas por el mismo Presidente en la primera oportunidad que le tocó ejercer la Primera Magistratura del país. En efecto, en 1974, año en el que comenzó el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, se dio la primera decisión importante que nos diría cuál iba a ser la orientación económica de ese gobierno: la nacionalización de la industria del hierro.

Si bien durante el período entre 1969 y 1974 ocurrieron hechos relevantes que marcaron la preponderancia estatal en la economía nacional, como fueron las declaratorias de reserva de la industria del gas natural y de la explotación del mercado interno de los productos derivados de los hidrocarburos, sin embargo, estas declaratorias no pueden considerarse como nacionalizaciones, en las que, además de la declaratoria de reserva en sí misma, se produce una transferencia de bienes al Estado, en forma voluntaria o forzosa, lo cual implica una mayor incidencia de la actividad estatal en la esfera jurídica de los particulares.

En el período 1974-1979, además de la anotada nacionalización de la industria del hierro a través de decreto-ley, se produjo otro hecho importante como fue la nacionalización de la industria de los hidrocarburos, con la que definitivamente se puso fin a una era de profunda intervención económica privada en ese sector, eliminando las concesiones y permitiendo como única posibilidad de participación privada la que pudiera suceder a través de las figuras de los convenios operativos y de los convenios de asociación, en las que en todo caso debía haber control del Estado.

Además, durante este período gubernamental, el Presidente de la República recibió, por ley especial, habilitación para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con la que este Presidente dictó gran cantidad de decretos, con rango de ley, a través de los cuales reguló fuertemente la economía, con todo lo cual la orientación de las medidas económicas fue marcadamente estatizadora.

Pues bien, el segundo período gubernamental del Sr. Carlos Andrés Pérez distó mucho de ser el estatizador que fue en la primera oportunidad. El entonces Presidente Pérez inaugura su gestión con una serie de medidas económicas tildadas de «neoliberales», a través de las cuales pretendió gran libertad a los empresarios privados para actuar en la economía.

Por ejemplo, en el mismo mes de febrero de 1989, el Banco Central de Venezuela dictó varias resoluciones con esta tendencia, entre las cuales destacó la que estableció que las tasas de interés, tradicionalmente reguladas por el Banco, las decidirían los propios bancos comerciales, con lo cual el Banco Central de Venezuela se autoeliminaba una obligación legal.

Fue por este último motivo por el que varios ciudadanos acudieron a la Corte Suprema de Justicia para solicitar la declaratoria de nulidad de esta resolución, por vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad, la cual fue declarada con lugar por el Máximo Tribunal. En esa oportunidad, la Corte destacó que el Banco Central de Venezuela tiene la obligación y no la simple facultad de fijar las tasas de interés, como mecanismo para regular la economía, lo que no puede dejar de hacerlo por propia decisión.

Esta fue el primer gran golpe jurídico al gobierno de Carlos Andrés Pérez porque el Alto Tribunal le recordó al Poder Ejecutivo que, si bien las ideas neoliberales pudieran ser convenientes, el ordenamiento jurídico venezolano estaba adaptado a otra orientación, la cual debía ser la de la intervención estatal en la economía, por lo que si el gobierno quería regresar a las ideas liberales del siglo pasado, tenía que, en primer lugar, reformar las leyes respectivas, las cuales estaban casi todas adaptadas a un profundo modelo constitucional intervencionista estatal.

Ciertamente, la Constitución de la República establece, como vimos en la etapa anterior, un modelo de economía mixta en el cual es posible una pro-

funda intervención estatal y en el que la participación estatal en la economía no es subsidiaria. Por este motivo, nuestro ordenamiento jurídico está conformado mayormente por leyes en las que el Estado interviene principalmente a través de las regulaciones y controles, además de la participación directa a través de empresas en las actividades económicas, producto, en gran parte, de las decisiones del primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, en las que se crearon gran cantidad de empresas estatales y se dictaron numerosas disposiciones reguladoras de la economía.

Sin embargo, pese a esta decisión de la Corte Suprema de Justicia que obligó teóricamente al Banco Central de Venezuela a fijar las tasas de interés, lo cual en la práctica fue distinto porque la fijación de las tasas por el Banco se hacía luego de un sondeo bancario, el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez siguió con un profundo modelo neoliberal, para algunos ultraliberal, en el que imperaron medidas de eliminación de controles, como en los precios, incluyendo los artículos de primera necesidad, y la eliminación del control de cambio.

Pero el gobierno de Carlos Andrés Pérez no se quedó allí. Inició la política de privatización de las grandes empresas públicas, a través principalmente de la venta de acciones, como se hizo con la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) y la línea aérea Venezolana Internacional de Aviación, Sociedad Anónima (VIASA), desmanteló otras como el Instituto Nacional de Puertos, y permitió la participación privada en actividades económicas que hasta 1989 estaban vedadas a este sector como en las relacionadas con los hidrocarburos.

En efecto, durante este período que comienza en 1989, se inició la participación del sector privado en las actividades de hidrocarburos con la firma de convenios operativos, establecidos en el famoso artículo 5° de la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, que permiten a empresas privadas explotar hidrocarburos, y también con la constitución de empresas mixtas, también establecida en el citado artículo 5°, como fue el caso del Proyecto Cristóbal Colón, por el cual se creó la sociedad mercantil Sucre-Gas, con socios privados extranjeros y participación minoritaria del Estado venezolano, aunque con su control en las decisiones fundamentales de la misma.

También durante este período, el gobierno impulsó la sanción de leyes de profunda inspiración neoliberal, como la llamada Ley Antimonopolio (Ley de Protección a la Libre Competencia) y la Ley Antidumping (Ley de Protección a las Prácticas Desleales en el Comercio Internacional), aunque éstas permitidas por la Constitución vigente, de las cuales derivaron dos organismos de control como son la Superintendencia de Libre Competencia y la Comisión Antidumping y sobre Subsidios, este último órgano desconcentrado del Ministerio de Fomento. Aunque estos últimos se trataban, como dijimos, de órganos de control, el tipo de control ejercido lo que hacía era favorecer y proteger la actividad libre de los particulares en la economía nacional.

Pero el hecho que definitivamente confirmó el profundo deseo del gobierno de favorecer la libertad económica en sentido amplio fue la restitución de las garantías económicas, suspendidas durante la vigencia de la presente Constitución desde el propio año de su promulgación, pero que ya desde 1939 se mantenían en la misma situación. Ciertamente, desde este último año, cada vez que se dictaba una nueva Constitución, en la misma oportunidad de su promulgación se declaraban por acto aparte suspendidas las garantías económicas, lo cual se volvió a repetir en 1961.

Sin embargo, este hecho fue en la práctica poco importante ya que realmente fueron pocas las normas que se dictaron en su vigencia. Ciertamente, era tan poco clara la idea que se tenía de lo que significaba la suspensión de las garantías económicas, que durante la vigencia de ella no hubo gran utilización de los poderes que le permite esta figura al Presidente de la República. Tanto es así que aún con las garantías suspendidas, lo cual permite al Presidente de la República regular las actividades económicas por decreto, sin embargo, muchos Presidentes disfrutaron adicionalmente de leyes habilitantes que también les permitieron dictar medidas económicas extraordinarias.

Por lo anterior, cuando se restituyeron las garantías económicas en 1990, en la práctica no hubo un efecto relevante porque la mayoría de las normas dictadas por los Presidentes de la República en materia económica estuvieron sustentadas en leyes habilitantes o en la legislación ordinaria que como dijimos está profundamente marcada por ideas de intervención estatal.

Es importante destacar que muchas de las decisiones del gobierno de Carlos Andrés Pérez, pese a ser tildadas de neoliberales, tenían un sustento constitu-

cional. En efecto, como vimos cuando estudiamos las principales disposiciones de la Carta Magna en el área económica, notamos que ésta permite que las orientaciones del gobierno de turno vayan de un punto estatizador, como pasó tradicionalmente en Venezuela desde finales de los cincuenta hasta finales de los setenta, hasta un punto liberal, en el sentido de favorecer la actividad privada. Y esto porque nuestro sistema económico es de economía mixta en el cual, al lado de la libertad a los particulares que les permite dedicarse a la actividad lucrativa de su preferencia, está la posibilidad de limitar y restringir esta libertad a través de leyes, basadas en motivos de seguridad, sanidad e interés general.

Por eso, no necesariamente porque el gobierno tenga inclinaciones liberales, ello signifique inconstitucionalidad de sus medidas porque la Constitución permite medidas de este tipo, siempre que sea lo conveniente para el interés nacional. Sin embargo, la posibilidad de medidas liberales podrán darse hasta cierto punto, y en tanto y en cuanto lo permitan las leyes que desarrollen el sistema económico, más allá del cual definitivamente irán contra la Ley Fundamental como fue el caso de las tasas de interés.

Estas, en líneas generales, fueron las ideas y políticas imperantes desde 1989 hasta 1993, pese a los grandes acontecimientos sociales y políticos en la misma época que, en parte, fueron producto de tales ideas liberales y que ocasionaron, en criterio de muchos, que Rafael Caldera regresara a ejercer la Primera Magistratura del país ya que éste apoyaba el regreso a lo social sobre lo liberal, lo cual implicaba la intervención fuerte del Estado en la economía.

Esto último se manifiesta cuando con apenas pocas semanas ejerciendo el cargo de Presidente de la República, el Dr. Rafael Caldera suspendió las garantías económicas, lo que le permitió actuar directamente en la economía, pero la utilización de esta vía fue nuevamente mermada cuando el Congreso de la República decide otorgarle Ley Habilitante para dictar medidas económicas, a través de la cual el Presidente Caldera dictó varios decretos con rango de ley, especialmente en materia tributaria y financiera.

Posteriormente, una vez fenecida la vigencia de la Ley Habilitante y restituidas las garantías económicas, el Presidente de la República se ve en la obligación de suspender nuevamente las garantías económicas, esta vez motivado a grandes acontecimientos en el área bancaria y financiera, y pese a que el

Congreso de la República las restituye por considerar que no hay motivos para que sigan suspendidas, el mismo día el Presidente Caldera las vuelve a suspender, lo que constituye el primer gran enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en la historia democrática venezolana.

Hoy, ya las garantías económicas han sido nuevamente restituidas, una vez que el Congreso de la República dictó una serie de leyes que permiten al Presidente de la República actuar en la economía, pero a raíz de estas las últimas suspensiones de garantías constitucionales, el Presidente de la República dictó varias medidas de mucha importancia que nos hacen ver que la directriz de las políticas económicas ha cambiado para volver a los controles estatales: interviene varios bancos, se hace propietario de otros como el Banco de Venezuela, el Banco Andino y el Banco Consolidado, establece el control de cambios, dicta medidas en materia financiera en las que el Banco Central de Venezuela tiene una gran participación, establece el control de precios sobre productos y servicios de primera necesidad, aumenta los tributos nacionales, regula las tasas de interés y ocupa bienes particulares por deudas con el Estado de los bancos intervenidos. Igualmente, el Presidente de la República mantiene la política de privatización, aunque reorientada, y los programas sociales del gobierno anterior.

Sin embargo, pese a lo anterior, el gobierno del período que arranca en 1994 sostiene que se trata de medidas económicas temporales, derivadas de la profunda crisis social, económica y política existente en el país, pero que, tarde o temprano, deberá volverse a la eliminación de ciertos controles porque en el pasado el exceso de éstos produjo grandes distorsiones. Esto último parece verse con el aumento de la gasolina, aunque ésta es una decisión tomada con un profundo contenido social, y el posible acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Ahora bien, eliminar ciertos controles no necesariamente debe significar volver al modelo liberal ya que todos conocemos las profundas convicciones sociales del Presidente Caldera, las cuales impedirán que el Estado deje de intervenir en la economía porque la necesidad social y el desbocamiento privado en la realización de actividades económicas a través de la especulación siempre hace necesaria la participación pública en la economía.

Por ello, debemos esperar la culminación de los presentes acontecimientos, concretamente el período constitucional 1994-1999, para determinar si desde

1989 comenzó una nueva etapa, que continúa en el presente gobierno, pero con correcciones, o, por el contrario, lo sucedido entre 1989 y 1993 constituye un paréntesis lamentable de la historia económica venezolana, para volver en 1994 al desarrollo de la etapa comenzada en 1958 en la que la intervención del Estado en la economía se ha ido convirtiendo cada vez más fuerte, ya sea actuando como regulador, como empresario o como controlador. Sólo el tiempo dirá la respuesta.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Hemos visto cómo ha sido la evolución y desarrollo de la realización de las actividades económicas en Venezuela. Quizás el estudio de ello nos dé la respuesta a la pregunta que nos hicimos al principio: ¿Qué es más conveniente en este momento: que lo privado prevalezca sobre lo público, para que así haya más libertad económica, de manera de salvaguardar los derechos individuales; que lo público prevalezca sobre lo privado, para proteger los intereses colectivos; o que lo público exista sólo en aquellas áreas de la vida nacional que por razones de conveniencia nacional así lo requieran?

Lo único que parece claro de todo lo que hemos estudiado es que la libertad absoluta no es conveniente. Ello produce muchos vicios en los que la gran masa de ciudadanos son los perjudicados y unos pocos los beneficiados. Por otro lado, la excesiva intervención estatal en la economía produce otras distorsiones, en las que también gran cantidad de personas salen perjudicadas, aunque aparentemente la colectividad es beneficiada.

Por eso, nuestra Constitución es sabia por establecer un sistema económico en el que al lado de la libertad económica, aunque parezca contradictorio, puede estar presente la posibilidad de intervención estatal y la prevalencia de lo privado o lo público dependerá de las políticas de cada gobierno. Podrán haber gobiernos en los que el elemento social prevalezca, como parece ser el del Presidente Caldera por lo que la participación del Estado en la economía será fuerte. Pero también podrán haber gobiernos en los que el elemento capitalista prevalezca sobre lo social, como fue el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, es decir, en los que la libertad económica estará por sobre todas las cosas.

En una y otra situación, habrá un punto en el que la Constitución se rompa, porque ciertamente nuestra Ley Fundamental es flexible en el aspecto económico, pero como toda flexibilidad, hay un límite que al traspasarlo, lo que se produce de allí en adelante ya no encaja en lo establecido. Por eso, pueden haber gobiernos sociales, aunque con una libertad económica que tendrá que ser limitada. Pero si no hay libertad, por lo menos en el mínimo que establece la Constitución, el sistema económico constitucional se tergiversa.

Igualmente, pueden haber gobiernos liberales, pero en ellos el elemento social nunca debe descuidarse y el gobierno cruzarse de brazos dejando que las cosas pasen. De una manera o de otra, en un régimen liberal el Estado tendrá que intervenir en la economía para evitar distorsiones.

Sin embargo, en Venezuela hemos ido en una evolución sostenida de una economía profundamente liberal, a políticas económicas menos liberales, hasta llegar a economías sociales, unas menos que otras, para al final tener la gran intervención del Estado. Por eso, lo sucedido entre 1989 y 1993 pudo haber sido artificial. Porque pareciera que se hubiera forzado una evolución sostenida hacia una tendencia y sorpresivamente, se cambió hacia otra, creada sin base social. Por ello, las distorsiones, las protestas, los acontecimientos, las oposiciones en este período que terminaron, en gran parte, con la salida del Poder Ejecutivo Nacional del Presidente de la República Carlos Andrés Pérez.

Por eso, repito, nuestra Constitución es sabia en este sentido y afortunadamente se ha mantenido. Vimos que en cada etapa, correlativamente fue realizada una reforma constitucional relevante en el aspecto económico. Sino al principio, se hizo después, pero socialmente fue necesario adaptar la Carta Magna a las realidades. Sin embargo, desde 1989, nadie ha hablado de cambiar el sistema económico venezolano y no se ha hablado porque no hace falta. La realidad económica venezolana, desde el punto de vista gubernamental, no parece haber tenido su correlativo constitucional y ello porque no fue una situación producida por la historia sino por ciertas personas que importaron modelos ajenos a nuestra evolución y desarrollo.

Evidentemente, en 1989 hacía falta un cambio. Pero un cambio gradual, atenuado, con fases, y siempre dentro de lo que nuestra Constitución permite,

que como vimos es bastante flexible. Ahora bien, siempre dentro de la Ley Fundamental, se están produciendo cambios, los cuales nadie niega que sean necesarios sino que deben ser oportunos, no forzados. Por ahora, hemos vuelto a fuertes controles, pero éstos deberán desaparecer en gran parte para regresar a la libertad económica social, sin llegar a extremos.

En todo caso, los derechos económicos «no pueden ser usados sino en interés general»³⁸, como apunta Prieto Figueroa. «Han dejado de ser prerrogativas en favor del individuo»³⁹, continúa este autor, quien citando a George Burdeau dice que esos derechos «son instrumentos de que se sirven los representantes de la nación (sic) para promover el establecimiento de cierto orden en la vida jurídica, económica y social»⁴⁰.

Luego, Prieto Figueroa agrega: «Los derechos económicos no son absolutos como se les consideraba dentro de la filosofía del derecho natural y en la doctrina fisiocrática. Son derechos relativos. Son función fijada por el Estado dentro del alcance que acuerda a la organización económica. Repito, sus alcances están dados por el beneficio que de ellos recibe la sociedad como un todo. El titular del derecho sólo puede usarlo para servir al interés general, dentro del cual está también su propio interés. Estos derechos, por tanto, no sirven al individuo sino parcialmente, como integrante de la nación»⁴¹.

Esto último es importante dentro de los deseos de imponer el liberalismo dentro del manejo de la economía venezolana y si estudiamos qué significa el liberalismo entenderemos que no coincide con lo expresado por Prieto Figueroa porque, como bien lo apunta Manuel García Pelayo, «El liberalismo se caracteriza por ser una concepción individualista; es decir, una concepción para la cual el individuo y no los grupos constituyen la verdadera esencia; los valores individuales son superiores a los colectivos, y el individuo, en fin, decide su destino y hace la Historia»⁴².

³⁸ Véase PRIETO FIGUEROA, Luis B. «Las Garantías Económicas en la Constitución Venezolana de 1961» en *La Constitución de 1961 (Balance y Perspectivas)*. Universidad del Zulia. Maracaibo, 1988, p. 39.

³⁹ Véase op. cit., pp. 39-40.

⁴⁰ Véase op. cit., p. 40.

⁴¹ Véase op. cit., p. 40.

⁴² Véase GARCÍA PELAYO, Manuel. *Derecho Constitucional*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid, p. 143.

Por lo anterior, el Estado en cualquier caso deberá estar atrás, vigilante. Ya vimos los precios desfasados, los salarios injustificados, las tasas con un diferencial entre la activa y la pasiva del 50% y muchos índices nos demostraron que entre lo público y lo privado deberá haber un equilibrio, en el cual la libertad económica exista, en los términos establecidos en la Constitución, pero el Estado deberá estar atrás, sea como empresario, regulador, planificador o controlador. Y ello no debe cambiar.

El tiempo nos dirá si estamos equivocados. Pero en lo que no hay dudas es que la historia nunca se equivoca. Debemos seguir adelante en nuestro desarrollo natural y la evolución económica deberá ser la que más convenga al interés general, y para el interés general es conveniente que haya libertad individual con participación estatal.

BIBLIOGRAFIA

BREWER-CARIAS, Allan R. «Fundamentos de la Administración Pública». Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984.

_____ «Derecho Administrativo». Tomo I. Ediciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas UCV. Caracas, 1981.

_____ «Instituciones Políticas y Constitucionales». Tomo I. Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-San Cristóbal, 1985.

_____ «Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado». Universidad Central de Venezuela-Facultad de Derecho. Caracas, 1967.

_____ «Régimen Jurídico de las Empresas Públicas en Venezuela». Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, 1980.

_____ «Las Constituciones de Venezuela». Universidad Católica del Táchira-Centro de Estudios Constitucionales-Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, 1985.

«El Derecho de Propiedad y la Libertad Económica. Evolución y Situación Actual en Venezuela» en **Estudios sobre la Constitución** (Libro Homenaje a Rafael Caldera). Tomo II. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979.

CABALLERO ORTIZ, Jesús. «Las Empresas Públicas en el Derecho Venezolano». Colección Estudios Jurídicos N° 13. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1982.

CARRILLO BATALLA, Tomás Enrique. «El Sistema Económico Constitucional Venezolano» en **Estudios sobre la Constitución** (Libro Homenaje a Rafael Caldera). Tomo II. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979.

GARCIA-PELAYO, Manuel. «Derecho Constitucional». Colección Textos Jurídicos Universitarios. Manuales de la Revista de Occidente. Madrid.

GARRIDO ROVIRA, Juan. «Temas sobre la Administración Descentralizada». Colección Estudios Administrativos N° 3. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984.

GONZALEZ BERTI, Luis. «La Nacionalización de la Industria Petrolera Venezolana». Colección Estudios Jurídicos N° 18. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1982.

MAYOBRE, José Antonio. «Derechos Económicos» en **Estudios sobre la Constitución** (Libro Homenaje a Rafael Caldera). Tomo II. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1979.

PRIETO FIGUEROA, Luis B. «Las Garantías Económicas en la Constitución Venezolana de 1961» en **La Constitución de 1961: Balance y Perspectivas**. Universidad del Zulia. Maracaibo, 1988.

SUAREZ M., Jorge Luis. «Evolución de la Intervención del Estado Venezolano en la Industria de los Hidrocarburos» en **Revista de la Facultad de Derecho-UCAB** N° 47. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, 1993.

URDANETA TROCONIS, Gustavo. «La Nacionalización y los Derechos Económicos Fundamentales» en **Archivo de Derecho Público y Ciencias de la**

Administración (Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones en Venezuela). 1972-1979. Tomo 1. Vol. III. Instituto de Derecho Público-Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1981.

VILORIA V., Enrique. «Petróleos de Venezuela». Colección Estudios Jurídicos N° 21. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1983.