

LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN: LA CRISIS DE LOS CONSEJOS ECONÓMICO-SOCIALES ILUSTRADA POR EL CASO VENEZOLANO *

Humberto Njaim **

No es solamente el peso de la tradición el responsable de las actuales incongruencias en nuestras filosofías del gobierno y del Derecho. Hace tiempo que se conoce la debilidad del castigo como técnica de control. Pero desgraciadamente las otras técnicas requieren un tipo distinto de poder gubernamental y una mejor comprensión de la conducta humana.

B. F. SKINNER

¿Es posible regular mediante disposiciones constitucionales procesos políticos que se consideran no deseables y establecer un orden de cosas que responda a la concepción que se tiene sobre lo que *deba* ser la realidad política? Ésta es la interrogante básica en todo problema constitucional que no sea puramente técnico-jurídico. En esta ponencia nos planteamos tal pregunta sobre ciertas constituciones ideadas para enfrentar un fenómeno tan multiforme y aparentemente incontenible como es el de los grupos de presión: examinamos al respecto el intento de solución representado por los Consejos Económicos y Sociales, la crisis del mismo y el nuevo nivel en que se plantea el problema con el surgimiento y desarrollo de sistemas nacionales de planificación. Tales reflexiones tomarán en cuenta algunos datos y conclusiones que pueden derivarse de la experiencia venezolana.

1. El programa del Estado moderno ha sido reducir la variedad a unidad “sustrayendo de los poderes singulares su incontenible tendencia asimiladora; por otra parte, subordinando lo privativo de aquéllos a las exigencias de generalidad y comunidad”.¹ Este programa posiblemente nunca

* Comunicación presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional.

** Investigador del Instituto de Estudios Políticos y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

¹ Antonio Moles Caubet, “Estado y Derecho”, *Studia Jurídica*, núm. 1, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1957, p. 287.

ha sido realizado completamente y en la actualidad tales pretensiones se encuentran sometidas a un formidable asalto por parte de poderes sociales cada vez más incontenibles. Se firma que nos encontramos ante “un Estado despolitizado es decir, sin política propia, cuyos actos se alienan a centros extraños al estar determinados por la mayor o menor presión de las organizaciones”.² Si la victoria más importante obtenida por el Estado moderno fue aquella contra el feudalismo medievoal que estableció la no existencia de otro poder soberano en la sociedad, hoy se habla de un feudalismo de los departamentos semiautónomos del ejecutivo y del feudalismo de las concentraciones de poder privado.³

Esta situación no sólo se presenta para Estados en formación y cuya misma existencia puede ser puesta entre interrogantes, sino también en los llamados países desarrollados. En un *survey* sobre “Les groupes d'intérêt et la bureaucratie dans les démocraties occidentales”⁴ realizado por Henry W. Ehrman, se señala cómo el espíritu creador de la administración pierde su sentido y las decisiones políticas no resultan ser más que la aprobación de un mínimo común denominador de las concesiones que hayan querido hacer los grupos interesados. En el mismo orden de ideas Lowi se refiere a cómo cada nueva medida del Estado es reconocimiento de un fallo sin significar necesariamente un progreso. El cuadro ha adquirido mayor complejidad con el desarrollo de las llamadas compañías multi o transnacionales. En su ya famoso *Global Reach* Barnett y Müller⁵ plantean un panorama en el cual las palabras de la política económica han escapado de manos del gobierno estadounidense. Pero más allá todavía de lo económico la penetración de los grupos conquista territorios hasta ahora insospechados. Recientemente C. L. Sulberger se ha referido a cómo “para llevar a cabo difíciles trabajos militares el país contrata a compañías privadas como Bird Air, Vinnel Corporation y Transportes Aéreos Civiles...”⁶

Para los Estados de países subdesarrollados la situación es agravada por otra serie de factores estructurales. En el caso de las naciones industriales el Estado está siendo superado por formas inéditas, en el de los anteriormente mencionados no está formado o no acaba de formarse. Síntoma de ello es que disposiciones legales que se suponen de validez general son desacatadas abiertamente por los grupos.

² M. García-Pelayo, “Breve introducción al tema del pluralismo”, comunicación al *Seminario sobre pluralismo* en el instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1975.

³ Hans J. Morgenthau, *The Purpose of American Politics*, Nueva York, Knopf, 1960.

⁴ *Revue française de Science Politique*, vol. xi, núm. 3, sept. 1961.

⁵ Empleo la versión publicada en *The New Yorker*, diciembre 9 de 1974.

⁶ “Estados Unidos, la potencia impotente”, *El Nacional*, Caracas, miércoles 16 de abril de 75.

Así por ejemplo la Federación de Colegios de Contadores Públicos de Venezuela afirma en comunicado de prensa⁷ que ha resuelto "Ignorar la existencia" de un reglamento de la ley del respectivo ejercicio recientemente dictado por el ejecutivo. El mismo gremio acuerda el 25 de febrero seguirse rigiendo exclusivamente por la ley de ejercicio de la contaduría pública... Los contadores alegan a su vez, que tal reglamento es un producto de las presiones de las compañías multinacionales de auditoría.

Un alto dirigente de una organización magisterial nos declara en entrevista que le realizáramos: "Nosotros estamos en una actitud de rebeldía y de no aceptación de esa ley de carrera administrativa. El reglamento de sindicación para funcionarios públicos aparentemente concede derechos y libertad de tipo sindical a los empleados de la administración pero nosotros en la lucha sindical, clasista y revolucionaria de calle, de hecho hemos superado lo que el legislador concibió en la ley de carrera administrativa. Nosotros podíamos haber sido, a raíz de la ley, el primer sindicato por número de miembros pero nosotros hemos considerado que eso cercena derechos de huelga y de contratación colectiva... etcétera."

A esto hay que agregar que el sistema económico-político se desarrolla unilateralmente en excesiva ventaja para sus naturales beneficiarios sin el contrapeso de otros grupos suficientemente poderosos como para presentar proyectos alternativos de organización social o de las mismas instituciones que forman el Estado.

Así el Parlamento, no sólo por las razones conocidas de inferioridad técnica frente al ejecutivo sino también por el poder de los grupos económicos y la beligerancia que se les concede, se ve desplazado a papeles cada vez menos importantes. Respecto del Fondo de Inversiones de Venezuela —creado para represar e invertir fuera del país una parte de los ingresos petroleros extraordinarios— un dirigente político denunciaba en la víspera de su creación, cómo en su Asamblea General la representación del Congreso de la República era igual a la de Fedecámaras.⁸

Y en cuanto a los "checks and balances" frente a un sistema empresarial muy activo y alerta ante la política económica estatal sólo recientemente han comenzado a darse cuenta los sindicatos en Venezuela de que su función social no puede agotarse en un reivindicacionismo puntualista y que "tendrán que evolucionar para participar plenamente en las grandes decisiones del país".⁹

2. Pero si todo lo anterior tiene su fundamento, no puede desconocerse tampoco que el Estado intervencionista, en las múltiples y disímiles áreas

⁷ Diario *El Nacional*, Caracas, jueves 20 de febrero de 75, p. D-8.

⁸ Jesús Paz Galarraza, "Asamblea Corporativa en 1974", *El Nacional*, Caracas, jueves 13 de junio de 1974.

⁹ Declaraciones de José Vargas, nuevo presidente de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, *El Nacional*, Caracas, viernes 2 de mayo de 1975.

de su actividad, no puede dejar de asesorarse por parte de los afectados; si además se trata de un Estado democrático, cada una de esas actividades va a generar necesariamente tomas de posición y reacciones por parte de los grupos y hasta la creación de nuevas asociaciones donde antes no existían. Estas agrupaciones, aun cuando puedan fracasar en su primer intento, ciertamente que hacen para el futuro más difícil la acción gubernamental.

En nuestro país asistimos con frecuencia al surgimiento de tales asociaciones. Dos de las primeras medidas del actual gobierno —decretar el empleo obligatorio de personal para los sanitarios públicos y regular el precio de cierto manjar popular— dieron lugar a lo que hoy es un “sindicato” bastante activo de expendedores de alimentos (SINPACARES). Determinadas disposiciones relativas a los intermediarios en la gestión de licencias e impuestos automovilísticos dan lugar a la movilización de una Asociación Nacional de Gestores y así los ejemplos se podrían multiplicar.

Reconocer, sin embargo, estas coerciones objetivas de la realidad no debiera significar nunca una renuncia a ciertos ideales o principios normativos: Si no pueden ignorarse los grupos deberíamos exigir al menos que se asegurara una situación de igualdad para los mismos, esto es que no predomine unilateralmente la opinión de un solo sector. Si los organismos gubernamentales para formarse una opinión más acertada y para realizar una acción más justa deben oír a los afectados, deberían también estar provistos de recursos institucionales y técnicas para formarse una opinión propia. Si debe existir libertad de asociación, esta libertad debería ejercerse dentro de un marco legal que asegure que quienes se erigen en portavoces de un sector tengan cierto grado mínimo de representatividad del mismo, y no un simple nombre estentóreo que a menudo engaña a la opinión pública. Desde luego, la factibilidad de tales objetivos no puede admitirse por quienes consideren que el bien común no es sino la resultante de la acción de los grupos, o por aquellos que no vean en el Estado más que el aparato de dominación de una clase. Pero si no convenimos en el cinismo de los unos ni en el pesimismo de los otros, se nos plantea la necesidad y, probablemente, la posibilidad de buscar soluciones. Tales soluciones deben provenir de un esfuerzo complejo al cual concurran la acción y la educación política, los consiguientes cambios de mentalidad y las regulaciones legales y constitucionales. Lo anterior no significa un orden de prelación. Posiblemente lo ideal sería que los diferentes tipos de medidas se tomaran de una forma simultánea, pero lo importante es empezar por alguna parte.

3. En el fondo de todo esto nos estamos planteando el problema básico de la modificación de unas conductas que nos parecen no deseables. Como ya se ha apuntado, esto sólo puede ser abordado por diferentes vías. En esta ponencia la que nos interesa es la de las regulaciones constitucionales.

Como es sabido, existe una vieja discusión en el pensamiento constitucional acerca de la contribución que pueden dar las constituciones a la formación de gobiernos representativos viables.¹⁰ Eckstein señala cómo se ha pasado en esta cuestión de la confianza (encarnada por autores como Stuart Mill) al escepticismo y la consiguiente investigación de los factores económicos, sociales y políticos que posibilitan o impidan el gobierno democrático. Este escepticismo en gran parte ha sido causa de cierta decadencia del Derecho Constitucional y del paso de muchos constitucionalistas a la Ciencia Política. Sin embargo, como en otro contexto ha afirmado el maestro García-Pelayo, si bien

no cabe ver en la Constitución la potencia activa y conformadora, y en lo extraconstitucional, el objeto pasivo... tampoco la Constitución es la mera supraestructura pasiva de una infraestructura extraconstitucional, sin capacidad de reacción sobre ésta, como pretende una unilateral y exagerada concepción sociológica...¹¹

Desde luego que, a partir de un punto de vista sociológico, aun el ordenamiento normativo más inoperante puede cumplir ciertas funciones. Así se ha dicho que en los países latinoamericanos las constituciones han desempeñado el papel de cubrir con un barniz de legitimidad los regímenes de fuerza y que, en todas partes, disposiciones constitucionales no aplicadas pueden constituir una bandera para grupos políticos de oposición y convertirse en realidad en el futuro. Pero el problema que nos planteamos en este trabajo no es el de esta normatividad "débil" o fantasmagórica, sino el de la posibilidad de lograr una regulación y conformación eficaz de ciertas realidades políticas. La cuestión sólo parece susceptible de tener una respuesta negativa, de no ser porque quizás justamente los enfoques sociológicos y politológicos nos permiten vislumbrar los errores de la tecnología constitucional tradicional y, por lo menos acercarnos a un planteamiento más realista del problema. Por otra parte, si hablamos en términos de tecnología social o de tecnología de la conducta, cabría aplicar (o por lo menos comenzar a sugerir tímidamente) planteamientos de tal tipo al terreno jurídico en general y al jurídico constitucional en particular.

En gran parte el problema del Derecho Constitucional en la mayor parte de los países del mundo actual es un problema de organización, esto es, de someter la realidad a un orden al cual ésta debe adaptarse; una objetivación del orden y no una cosificación del mismo como en el feu-

¹⁰ Harry Eckstein, "Constitutional engineering and the problem of viable representative government", en Eckstein y Apter (editores) *Comparative Politics, A Reader* (The Free Press, New York), pp. 97-104.

¹¹ Manuel García-Pelayo, *Derecho Constitucional comparado*, Revista de occidente, Madrid, 1956, p. 127.

dalismo o en la Constitución británica.¹² Este orden se suponía racional en virtud de que, frente al abigarramiento y las injusticias de los privilegios tradicionales, se basaba en la claridad cartesiana de la ley general. Un planteamiento muy parecido era el que inspiraba *mutatis mutandi* a la llamada teoría tradicional de la organización. Sin embargo, así como en la teoría de la organización ya no pueden ignorarse los resultados de ciencias empíricas como la sociología y la psicología, tampoco parece que puedan seguirse ignorando en el Derecho.

En efecto, se han desarrollado estrategias de complementación entre teoría normativa y teoría empírica de la organización, que no se ve por qué no pueden aplicarse también al campo constitucional.

Ejemplo de ello es este paradigma que tomamos algo modificado de R. Maynz.¹³

- 1) Se formula un modelo normativo.
- 2) Se confronta el modelo con la realidad y resulta que hay desviaciones de la misma respecto del modelo.

Podría ser entonces que:

- a) Las desviaciones sean funcionales para los fines perseguidos. En consecuencia se formulan nuevas y mejores reglas.
- b) Las desviaciones sean disfuncionales y remediables, por lo tanto se confirman las reglas.
- c) Las desviaciones sean disfuncionales e inevitables. Es el caso más interesante. Tal constatación debería llevar a una reformulación total del plan normativo, e incluso al abandono mismo de los objetivos perseguidos. La ciencia aplicada pierde, la básica es susceptible de un nuevo desarrollo teórico al localizar un falso problema.

Desde un punto de vista más amplio, el de las invenciones sociales, Stuart Conger¹⁴ distingue las siguientes etapas en el desarrollo de una de ellas:

- 1º *Estudio conceptual*. Comprende una revisión del área problemática y de las soluciones intentadas hasta la fecha. La revisión abarca un estudio de los trabajos teóricos y de investigación, un estudio de las exigencias de la situación y una evaluación de las diversas teorías y métodos de

¹² Manuel García-Pelayo, "Ordenación y organización", en *Burocracia y tecnocracia*, Alianza Universitaria, Madrid, 1974, pp. 201 y ss.

¹³ R. Maynz y R. Ziegler, "Soziologie der Organisation", en R. Koning (ed), *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1967, vol. II, p. 464.

¹⁴ "Social inventions", en *The Futurist*, vol. VII, núm. 4, agosto de 1973, p. 158.

intervención. El estudio conceptual conduce a indicaciones preliminares respecto de los resultados deseados, identificando las destrezas u otros factores necesarios para lograr los resultados y diseñando las estrategias más amplias para lograrlos.

- 2º *Desarrollo exploratorio*. Es la preparación de las estrategias iniciales del programa, sus métodos y materiales y un examen de ellos para evaluar la factibilidad de las soluciones propuestas. Esta etapa puede implicar una reformulación del estudio conceptual pero, en todo caso, resultará en especificaciones detalladas y cifras de costos.
- 3º *Desarrollo de prototipos*. Esta etapa comprende la preparación de estrategias detalladas, métodos y materiales y un sistema de evaluación y entrenamiento del *staff* para dirigirlos. Se hacen estimaciones de tiempo, costo y recursos.
- 4º *Estudio piloto*. En esta etapa el nuevo prototipo se somete a prueba. Se establecen márgenes de seguridad para un conocimiento adecuado del problema y del prototipo para permitir las reformulaciones necesarias incluyendo la determinación de alternativas lógicas.
- 5º *Desarrollo avanzado*. Esta etapa es el nuevo desarrollo o el desarrollo ulterior del programa incluyendo las estrategias, métodos, materiales, programa de entrenamiento del *staff* y sistema de evaluación.
- 6º *Experimentación del programa*. Esta etapa comprende un esfuerzo experimental sistemático y formalmente estructurado para someter a *test* a elementos alternativos del programa o el valor del programa respecto a diferentes grupos o bajo diferentes circunstancias. Esto puede implicar una comprobación repetida de componentes seleccionados o de todos los del programa.
- 7º *Formalización del programa*. El proceso de desarrollo del programa es esencialmente una secuencia de interacciones ensayo —revisión con modificaciones después de cada *test* para aproximarse a las consecuencias que se buscan. La naturaleza cíclica del proceso significa que, llegados a este punto, cada etapa puede haber sido repetida varias veces. La conversión del programa en un modelo formal, que pueda ser usado dondequiera con resultados predecibles, ha de tener lugar en un tiempo óptimo considerando los resultados de la evaluación y la urgencia de la necesidad del programa.
- 8º *Prueba de campo*. Una vez que se ha preparado el programa se lo prueba bajo condiciones ordinarias de operación.
- 9º *Desarrollo de sistemas operacionales*. Los sistemas se preparan para aquellos que realizan el programa así como para el personal administrativo de apoyo y la oficina que va a controlar (*monitoring agency*).
10. *Demostración del proyecto*. Es el primer gran intento para promover la adopción del nuevo programa.
11. *Diseminación*. Publicidad, seminarios, conferencias, publicación de libros y otros documentos son necesarios, para lograr que grupos académicos, profesionales y administrativos apoyen la adopción generalizada del producto.
12. *Instalación*. Se suministran los servicios consultivos y el entrenamiento de *staff* de manera que el programa sea adoptado satisfactoriamente.

Como se ve, el paradigma de Conger es más completo que el de Maynz, puesto que especifica etapas que son previas a las del diseño de un modelo normativo, y otras que precisan lo que constituye la prueba del mismo antes de su implantación final.

4. Mientras planteamientos tan sofisticados (que colocan en un nuevo nivel la cuestión de la *contrivance* de la que hablaba Stuart Mill) no se extiendan a la ciencia del Derecho, lo cual requerirá repensar sus fundamentos y una colaboración interdisciplinaria, cabe reflexionar acerca de algunas “invenciones sociales” en el sentido de Conger, preguntar acerca de lo que se pretendía con ellas o, desde un punto de vista lógico, de lo que podía haberse pretendido con ellas, por qué esto no se logró, si es posible de ser logrado y bajo qué condiciones, para terminar, por fin, con alguna proposición concreta. Tal es lo que pretendemos esbozar respecto de los Consejos Económicos y Sociales. Nuestras reflexiones se ubican así en la primera de las etapas señaladas por Maynz o más exactamente puede considerarse como dentro de lo que Conger llama “estudio conceptual”, con la diferencia de que tendremos que ser más osados y proponer un modelo normativo sobre bases ciertamente más endebles que si pudiéramos seguir *mutatis mutandi* todas las etapas propuestas.

Al analizar lo que se entiende por los Consejos en diferentes países¹⁵ encontramos que se trata de instituciones en las cuales están representados sectores importantes —si no los más importantes— de la economía y la sociedad para cumplir funciones de trascendencia, tales como el asesoramiento al gobierno en materia de legislación económica, el establecimiento de las bases para la contratación colectiva y para acuerdos sobre salarios y precios mínimos entre el capital y el trabajo y hasta para acuerdos entre las fuerzas políticas que posteriormente el Parlamento reconoce. El carácter permanente de estas instituciones y la generalidad e importancia de las funciones que cumplen, así como la aspiración a que en ellas estén representados sectores muy variados, permiten establecer las diferencias entre las mismas y las comisiones y comités que funcionan a nivel de la administración y que van surgiendo según las necesidades de la política de consulta del Estado o las presiones a las que el mismo se ve sometido. Por ello Von Beyme habla de estas figuras como intermedias entre el corporativismo y el “government by committee” y nos dice que pueden funcionar como organismos de preparación de leyes como un Parlamento económico, de funcionamiento paralelo al político, o como un organismo de cúpula de las asociaciones económicas y profesionales. Su origen puede deberse a disposiciones constitucionales (como en la Quinta República Francesa y en la Constitución venezolana de 1936), legales (como en la Tercera y Cuarta República Francesa) o a una com-

¹⁵ Klaus von Beyme, *Interessengruppen in der Demokratie*, Piper Verlag, Munich, 1971, pp. 173 y ss.

binación compleja de ordenamientos estatutarios, elementos tradicionales y prácticas políticas, como ocurre en Holanda y Austria.¹⁶

Ahora bien, no es nuestra intención hacer un estudio comparativo detallado. Dentro de las limitaciones del tiempo y espacio disponibles nos parece más fructífero considerar en abstracto, partiendo de las situaciones de hecho descritas al principio de esta comunicación, cuáles podrían ser las funciones de los Consejos frente a dichas situaciones, y examinar el caso venezolano para ver si se han cumplido, por qué no, y qué alternativas podrían formularse.

A través de un Consejo Económico y Social se podría lograr que la acción del Estado estuviera menos perturbada por la presión de los grupos y el juego espontáneo de los intereses. En efecto, si los grupos económicos, sociales y profesionales estuvieran representados de manera eficaz en un organismo de consulta institucionalizada:

- i) No tendrían que recurrir, o al menos no tendrían que recurrir con tanta intensidad, a campañas de opinión en las que intentan hacer sentir su voz y lograr una apariencia de representatividad que a menudo no tienen y en que el argumento ideológico (ésto es interesado) priva sobre cualquier consideración racional. Si hay argumentos valederos éstos serían tenidos en cuenta y si hay una preocupación por el interés común, como siempre alegan los grupos, habría oportunidad de tener una visión más imparcial de éste interés oyendo los criterios de otros sectores.
- ii) Se disminuiría también el recurso a medios ilícitos e inconfesables de presión puesto que, frente a los mismos, los gobernantes y funcionarios podrían alegar que existe una instancia en la cual los grupos pueden hacer valer sus criterios.
- iii) Al estar representados los grupos en forma paritaria los menos poderosos económicamente podrían hacer valer sus criterios; sería, por ejemplo, un medio de equilibrar la competencia desigual entre el sector laboral y el empresarial, especialmente cuando los medios de comunicación de masas están en manos privadas.
- iv) Al desarrollarse la discusión entre los grupos e intereses en forma institucionalizada, la opinión pública podría controlar y someter a crítica a las diferentes y contrapuestas aspiraciones de los grupos.

5. Instituciones como los Consejos Económicos y Sociales constituyen, como diría Skinner,¹⁷ formas no aversivas de control es decir, no basadas en sanciones y castigos sino en un sistema de recompensas que “refuerzan” la conducta deseada aumentando su probabilidad. Las ventajas teóricas arriba enunciadas señalan algunas de estas posibles recompensas para el

¹⁶ Para este último país: Manuel García-Pelayo, “Un caso de pluralismo Austria”, Comunicación al seminario sobre el Pluralismo en el Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1975.

¹⁷ B. F. Skinner, *Ciencia y conducta humana*, Editorial Fontanella, Barcelona, 1974, p. 357 y ss.

gobierno, para los grupos en general y para los menos poderosos entre ellos; frente a esto se alzaría el “contracontrol” de la publicidad del proceso y de la crítica de una opinión posiblemente ilustrada. Sin embargo, para que tal tipo de instituciones sea una realidad se necesita que el sistema de recompensas sea real y efectivo. De lo contrario van cayendo en desuso o se van convirtiendo en aparatos más o menos inoperantes que llevan una existencia formal al margen de los acontecimientos que van configurando de manera efectiva el devenir político.

La mayor parte de las veces los Consejos se han ideado como órganos consultivos respecto de los proyectos de leyes y decretos del ejecutivo. Con todo y la importancia que esto tiene, el desarrollo de la actividad administrativa en el campo económico, la ejecución y estructuración de una política pueden ser para los grupos, especialmente los empresariales, cuestiones de mayor interés y que requieren, por otra parte, una atención permanente y continua. Por ello no es de extrañar que aun cuando los grupos no renuncien a la vía de representación que le ofrecen los Consejos, donde existen, sin embargo su acción más intensa se concentra en las múltiples comisiones y comités *ad hoc* en los ministerios y entes descentralizados, quedando el Consejo como área especializada de algún grupo particular o personalidad para quienes tal representación resulta atractiva por los honores y recompensas simbólicas que reporta.

Además de esto el surgimiento y desarrollo de sistemas de planificación va obligando a colocar las distintas actividades gubernamentales de iniciativa de la ley, de legislación delegada, presupuestarias y administrativas bajo una perspectiva más amplia. Mientras la planificación constituye una superposición más o menos simbólica sobre las acciones del gobierno, su efecto sobre la existencia de los Consejos es desechable; pero a medida que se trata de hacer realidad tal planificación, aprovechando las lecciones proporcionadas por los primeros intentos de establecerla, en esa misma medida instituciones como los Consejos se desplazan del foco principal de interés de las distintas fuerzas sociales. La mayor parte de los Consejos se han originado en épocas en que la planificación no desempeñaba un papel tan importante como desempeña, o se pretende que desempeñe, en la actualidad.

En ciertas situaciones los Consejos pierden también interés para el gobierno. Si los sectores empresariales son muy dinámicos y se hacen presentes en cuanto comité o comisión se constituyan a nivel de la administración pública, si además controlan medios de comunicación de masas tan poderosos como la televisión, sí, por otra parte, existe un fuerte sistema de partidos que controla a los sindicatos y colegios profesionales, el Consejo Económico y Social se convierte en un organismo incómodo por ser una tribuna más donde se vocean los criterios, ya suficientemente conocidos, de los empresarios. No existe para el gobierno el aliciente de poder sopesar y equilibrar entre sí los criterios empresariales con los

laborales y profesionales, porque estos dos últimos no constituyen organismos independientes y con suficiente fuerza, y la confrontación se realiza, fuera del marco institucional del Consejo, entre el partido o partidos de gobierno y los sectores económicos privados. Tampoco hay incentivos para oír a los consumidores, cuando se prevé su representación, porque es conocido lo difícil que es constituir y asegurar la existencia de asociaciones de los mismos.

Pero, por otra parte, aun cuando el Consejo funcione de manera efectiva, los grupos no van a renunciar al uso de los recursos que les dan mayor poder a unos sobre otros en la lucha por la influencia frente al Estado. Los que controlen los medios de comunicación de masas no dejarán de realizar campañas propagandísticas para hacer ver ciertas medidas de política económica como un comunismo *ante portas*, ni de hacer valer sus contactos y posibilidades especiales de acceso a los gobernantes para tratar de que se acojan sus criterios. El Consejo puede ser visto por estos grupos como una oportunidad más de hacerse oír (y por eso aun cuando sea inoperante nunca se pronunciarán por su desaparición), pero no la única, ni siquiera la principal. Visto desde la perspectiva de la teoría de los juegos y el dilema del prisionero el Consejo podría constituir una solución cooperativa beneficiosa para todos a largo plazo: el grupo empresarial no se expondría con su despliegue de poder y sus campañas de propaganda a provocar una coalición contra él; los sindicatos podrían desvirtuar los argumentos de que no toman en cuenta los intereses de la economía en su conjunto, etcétera, pero es sabido que en estas situaciones, al no existir garantía de la cooperación de las otras partes implicadas, se termina por transitar el camino que terminará perjudicando a todos.

Otra dificultad que también se presenta es que si hay algo fluyente y cambiante es el mundo de los grupos de presión. El grupo que hoy es poderoso y representativo puede ser mañana una pura fachada a cuyo margen, o rebasándolo, se han constituido nuevas asociaciones que encarnan de manera más dinámica y viva los intereses en juego. Representaciones institucionalizadas de grupos como las de los Consejos, antes que reflejar la constelación efectiva de fuerzas sociales, pueden servir para congelar determinadas situaciones ya superadas o convertirse en un arma en la lucha interna en los grupos para sectores amenazados de desplazamiento, cuando ya no completamente desplazados. También, desde este punto de vista, pierde interés para el gobierno la consulta del Consejo, porque significa darles beligerancia a determinados sectores o buscarse problemas con otros cuya neutralización, acuerdo o convencimiento, puede ser más importante, y con los cuales puede y tiene que entenderse fuera del Consejo.

Ante todos estos factores, aun cuando no sean concurrentes sino aislados, resulta explicable que pese a que existen disposiciones que consa-

gran la obligatoriedad de la consulta a los Consejos, éstas no se cumplen, y que cuando éstos emiten su criterio, o no son oídos y el mismo se ahoga en un silencio piadoso —¡o impiadoso!— o inmediatamente es refutado por voceros gubernamentales que buscan mostrarlo como no fundamentado y quitarle así impacto.

Supongamos, sin embargo, que los inconvenientes mencionados sean superables y que el Consejo sea operante y eficaz. Aun así se presenta un problema de compatibilidad entre el principio de representación funcional encarnado por los Consejos y el principio de representación territorial y mayoritaria del Parlamento. Por otra parte existe también otra antinomia en relación con el carácter abarcador de múltiples grupos funcionales y clases sociales que tienen los partidos políticos actuales. Estas antinomias generan situaciones en las cuales los Consejos son vistos con desconfianza como un ingrediente corporativista en el sistema político, como un intento a medio camino o disimulado de una segunda o tercera Cámara. O bien, cuando los partidos políticos constituyen “familias espirituales” contrapuestas, como ocurre en Holanda y Austria, los organismos equivalentes a los Consejos se convierten en un escenario para acuerdos entre los mismos de virtual obligatoriedad para el Parlamento donde también dominan dichos partidos. De tal modo, que, para concluir, podría decirse que los Consejos Económicos y Sociales, tal como los hemos conocido hasta ahora, o son instituciones sin ningún éxito, o con un éxito mayor del conveniente desde el punto de vista de la estricta coherencia del sistema democrático.

6. Debemos tratar ahora lo que ha sido la experiencia venezolana en materia de Consejos Económicos y Sociales.

En la Constitución de 1936 se establecía en el artículo 32 ordinal, 8º aparte 4:

La República tendrá un Consejo de Economía Nacional constituido por representantes de la población productora y de la consumidora, del capital y el trabajo y de las profesiones liberales. El poder ejecutivo determinará sus funciones y organización.

Sin embargo, esta disposición no llegó a hacerse efectiva durante los dos mandatos constitucionales que precedieron al golpe del 18 de octubre de 1945.¹⁸ En la Asamblea Fundacional del máximo organismo empresarial venezolano (Fedecámaras), en 1944, se aprueba una noción instando al ejecutivo a crear tal organismo. No fue sino hasta el advenimiento del nuevo régimen cuando se dictó el Decreto núm. 211 de la Junta Revolucionaria de Gobierno del 8 de marzo de 1946, en que se crea el Consejo de Economía Nacional. Comienza una historia cuyas

¹⁸ José Gerbasí, “25 años del Consejo de Economía Nacional”, *El Nacional*, lunes 8 de marzo de 1971, p. D-1.

alternativas más críticas han estado vinculadas a las sucesivas interrupciones del hilo institucional desde aquella fecha.

Se establecieron como funciones del Consejo:

- Orientar la política del Estado en materias fiscales y económicas.
- Efectuar estudios sobre los problemas económicos y sugerir o recomendar a los poderes públicos las medidas que juzgare adecuadas para su solución y para el mejor desarrollo y coordinación de las actividades económicas del país.
- Estudiar los proyectos de leyes y decretos de carácter económico así como los proyectos de resoluciones que implicaren reformas del arancel de aduanas y las cuales el ejecutivo debía someter previamente a su consideración debiendo emitir el correspondiente informe dentro del plazo razonable que se le fijare.

Para el mejor desempeño de tales funciones se establecía que los distintos departamentos de la administración pública estaban en el deber de suministrar los informes, estudios y datos estadísticos que les fueren solicitados salvo aquellos que por su naturaleza fueren secretos.

Continúa el Decreto señalando que en el estudio de las cuestiones de su competencia tendría en cuenta el Consejo las opiniones de las distintas entidades representativas del país, las cuales solicitaría cuando lo juzgara oportuno y que podría convocar anualmente un Congreso de Economía Nacional en el cual estuvieran representados el Estado, el capital y el trabajo.

La composición del Consejo es de diecisiete miembros principales: cuatro en representación de los empleados y obreros, tres de las universidades y nueve por cada uno de los siguientes sectores de la economía: banca, comercio, industria, transporte, agricultura, cría, pesca, hidrocarburos y minería, además un delegado del Banco Central. Están ausentes el sector de la construcción, el cual iba a desarrollarse como la segunda industria en importancia en Venezuela, y el de los seguros, lo cual ha originado demandas para su inclusión.¹⁹ A Fedecámaras le corresponde determinar cuáles son las asociaciones representativas en cada caso.

La vinculación del Consejo con el ejecutivo indica el Decreto que se realizaría por órgano del Ministerio de Fomento, el cual podría convocarlo para tratar cualquier asunto. Como subraya Gerbasi, con esta disposición el Consejo quedó virtualmente adscrito a dicho Ministerio.

En la Segunda Asamblea Anual de Fedecámaras, en 1946, se saluda la

¹⁹ Por ejemplo en la XV (1959) y en la XVII (1961) Asamblea Anuales de Fedecámaras. *Asambleas de Fedecámaras, compilación sistemática de sus Acuerdos, resoluciones y recomendaciones*, Caracas, 1969. Las referencias sucesivas a los acuerdos de Fedecámaras están tomadas de esta obra.

creación del Consejo con las siguientes palabras, que reproducimos íntegras por ser muy significativas para toda la temática de este trabajo:

Esta Federación integrada por representantes legítimos de todas las Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción del país, es reconocidamente el más caracterizado organismo representativo de las fuerzas económicas de iniciativa privada, y como tal, en función responsable le corresponde, en servicio de la colectividad, emitir opiniones y evaluar las consultas de orden económico social que oportunamente cualquier gobierno venezolano realmente democrático habrá de requerir de ella, así como ofrecer su eficiente y decidida cooperación al progreso de la economía nacional. Con vista a ésta, su fundamental finalidad, ha reclamado la creación y ahora cooperará en la organización del Consejo de Economía Nacional cuya inmediata Instalación ha dispuesto el actual gobierno. El Consejo de Economía Nacional ha de tener un carácter especialmente representativo de las diferentes y principales actividades económicas. Para capacitarlo especialmente en la moderna técnica económica recomienda esta Federación establezca su Departamento de Investigaciones Económicas estructurado en forma semejante a la propuesta en la ponencia correspondiente de la Asociación Nacional de Comerciantes e Industriales.

En 1947 la reciente creación adquiere rango constitucional. El artículo 75 de la Carta Fundamental de ese año establece:

La República tendrá en Consejo de Economía Nacional integrado con la representación del capital, del trabajo, de las profesiones liberales y del Estado en la forma y con las atribuciones que determine la Ley.

En 1953, con el régimen dictatorial de Pérez Jiménez, abundan los indicios de que en la discusión de una nueva Constitución no se incluirá ningún precepto relativo al Consejo. Por ello la IX Asamblea de Fedecámaras envía un telegrama a la Asamblea Constituyente, en el cual expresa entre otras cosas:

...el Consejo de Economía Nacional ha desempeñado y desempeña una función de provechosa utilidad colectiva, al permitir escuchar en los referidos problemas, la opinión autorizada, independiente y experimentada de los hombres representativos de todos los sectores de la vida económica venezolana.

Además:

...no coarta, en ningún caso, dado el carácter puramente consultivo del organismo, la libertad de acción de los Poderes Públicos.

Antes bien se necesita:

...la creación y ampliación adicional de organismos permanentes de estudio que conjuguen sobre principios de interés general, las experiencias, los cono-

cimientos y los medios de acción de los organismos públicos y de las fuerzas económicas privadas.

Y concluyen solicitando que se consagre:

la vigencia del Consejo de Economía en su estructura y características actuales como una pieza indispensable de nuestro ordenamiento constitucional.

Tales peticiones fueron en vano: en la Constitución de 1953 no se acogió el artículo 75 de la de 1947, pero la dictadura no llegó, sin embargo a suprimir la institución.

En 1958, con una nueva Junta de Gobierno de signo democrático, se toma en la XIV Asamblea una resolución que revela la presencia de corrientes contrarias a la existencia del Consejo, porque se considera necesario “manifestar el más decidido apoyo a su mantenimiento” y, por otra parte, trasluce la verdadera situación del Consejo al recomendar “al Despacho de Fomento, que, dentro de una política tendiente a mejorar el sistema de consulta, robustezca la autoridad del Consejo de Economía Nacional *haciéndole consultas con más frecuencia*”.²⁰

En la Constitución de 1961 se establece en el artículo 109:

La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzgan necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades en los asuntos que interesan a la vida económica.

Así la cuestión de los organismos de consulta se formula a un nivel más general y se deja a la ley, que todavía se hace esperar, la definición de las instituciones específicas. Por otra parte el Consejo, tal como fue creado por el Decreto de 1946, continúa existente.

En entrevistas a 10 dirigentes empresariales vinculados a las asociaciones se obtuvo el siguiente panorama en relación con 3 preguntas pertinentes a nuestro tema.²¹ Dos de ellos estaban vinculados a los más altos niveles de Fedecámaras y le concedieron importancia a la opinión de los organismos de consulta, pero uno no se refirió específicamente al Consejo de Economía, y el otro, asesor económico de gran influencia en la

²⁰ Subrayado nuestro.

²¹ “58 - ¿Qué importancia le concede a la representación que su asociación tiene ante organismos estatales de consulta?”.

“61 - ¿Cree Ud. que la opinión de estos organismos de consulta tiene influencia en el gobierno?”

“62 - (En caso de respuesta negativa a la pregunta anterior). ¿Por qué cree que la opinión de estos organismos no tiene mayor influencia sobre el gobierno?”

organización (Fedecámaras), significativamente, se refirió a Cordiplán (Oficina Nacional de Planificación) como influyente, y no al Consejo.²²

Un dirigente industrial de trayectoria, y que actualmente ocupa un alto cargo en el gobierno, señaló que el Consejo había sido importante en la política de sustitución de importaciones; pero indicó que bajo el gobierno socialcristiano, época en que se realizaron las entrevistas, no tenía influencia.

Un dirigente del sector comercial, sin referirse al Consejo específicamente, señaló la tradición de los gobiernos de no prestarles atención a los organismos de consulta, y aludió a la importancia de consideraciones electorales.

Dos líderes de una organización actualmente semirrival de Fedecámaras, no le concedieron importancia a los cuerpos consultivos. Uno de ellos se refirió expresamente al Consejo y en cambio señaló como efectivos ciertos comités de política industrial.

Los otros cuatro entrevistados pertenecían a asociaciones más especializadas y, lógicamente, al hablar de cuerpos consultores pensaban en ciertos tipos de comisiones o comités relacionados con sus actividades económicas específicas. Aun desde este punto de vista las opiniones se dividieron en forma igual respecto de la importancia de tales organismos, (2 señalando que sí eran importantes y 2 que no). Uno de los que negaron su relevancia mencionó como ejemplos de organismos asesores en la pregunta 62 a Cordiplán y el Instituto de Comercio Exterior y no se refirió al Consejo.

De la anterior descripción cualitativa parece derivarse, cuando menos, que el Consejo de Economía Nacional no constituye una organización que se perfile y destaque claramente respecto de otras en la percepción de un sector importante de la dirección empresarial, y que existen elementos que nos permiten sustentar nuestras hipótesis acerca del desplazamiento de la importancia de los Consejos por un sistema más complejo de cuerpos de consulta a diferentes niveles del ejecutivo, y por la paulatina importancia que va adquiriendo la planificación.

Estas impresiones se confirman si tenemos en cuenta otras fuentes: el análisis de las resoluciones de Fedecámaras desde su fundación nos permite ver que:

- a) Al mismo tiempo que se realiza la demanda por un organismo de consulta de tipo general se formulan exigencias respecto de la política sectorial y de entes consultivos para la misma, las cuales se

²² Los dictámenes que emite no son suficientemente explícitos	1
El organismo es demasiado heterogéneo	2
Los gobiernos tienen la tradición de no prestar mayor atención a la opinión de estos organismos	3
Otros (¿cuáles?)	4

multiplican año tras año.²³ Muchas de estas demandas se han cumplido y aun en exceso.

- b) Gradualmente se va percibiendo la necesidad de formas de política más coherentes, y se va pasando a hablar de planificación primero en sectores determinados y en forma más global y persistente a partir de la Carta Económica de Mérida de 1962.²⁴

Actualmente se encuentra en la palestra un anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema de Planificación del Estado, en el cual se asigna a la Secretaría General Técnica de la Presidencia de la República entre sus funciones el estructurar “un Sistema Nacional de Concertación entre los sectores público y privado que asegure la participación efectiva de éste en las actividades inherentes al Sistema de Planificación del Estado” (artículo 7, numeral 5). Esta oficina propondría criterios de política para la participación de los sectores laboral, empresarial y profesional en el proceso de planificación del desarrollo económico y social, y cuidar de la ejecución de aquellos que hubieren sido incorporados a los planes y programas respectivos.²⁵ En la medida en que la intención de hacer más eficaz la planificación que representa este anteproyecto se vaya haciendo más real, es previsible que el Consejo vaya perdiendo aun más su importancia frente a la Oficina Nacional de Concentración. Fedecámaras ya se ha movilizado respecto de este proyecto criticando el exceso de atribuciones de la Secretaría Técnica de la Presidencia.²⁶ No deja de ser ilustrativo que una reunión reciente para discutir los lineamientos del mismo con los sectores de la economía privada se haya hecho en el seno de otro Consejo, el de la Producción y Abastecimiento creado por el actual gobierno, y no en el de Economía.²⁷

Todo esto confirma la opinión de Gerbasi, cuyo testimonio es particularmente valioso por ser un periodista muy conocedor de los sectores económicos y haber sido presidente del Consejo, de que éste “no juega el papel que realmente debe jugar”, de que no es oído por el gobierno como en verdad debiera ser oído.

Desde luego, el organismo continúa emitiendo sus opiniones; pero la si-

²³ Razones de espacio nos impiden multiplicar las citas, véase, por ejemplo en la *Compilación* citada las páginas 50, 53, 54, 55, 75, 76, 95, 97, 107, 111, 126, 132, 137, 144, 145, 159, 199, 269, 308, 331, 406, 430, *et passim*.

²⁴ Tenemos que recordar siempre el concepto de la unidad del proceso económico. No podemos continuar nuestra tendencia hacia el estudio aislado de problemas individuales, en vez de analizarlos en función recíproca como factores y productos en constante relación de un mismo proceso económico. Necesitamos llegar a la visión integral del problema, ya que la interdependencia de los factores obliga a llegar a conclusiones generales, antes de pretender aplicar medidas concretas a problemas individuales (p. 385 de la *Compilación*).

²⁵ Agradezco a mis alumnos Guevara, Girón y Manrique esta referencia.

²⁶ *El Nacional*, sábado 25 de enero de 1975, p. D-1.

²⁷ *El Nacional*, jueves 29 de mayo de 1975, p. D-2.

tuación típica al respecto es que se hace silencio frente a las mismas o se recibe alguna respuesta que, en sí misma, es reveladora de su situación. Hace poco el gobierno estudiaba la posibilidad de una reforma tributaria; materia por excelencia entre aquellas sobre las cuales el Consejo debe emitir criterio. Frente a ello el Consejo formuló una serie de observaciones a las cuales respondió el ministro de Hacienda que se basaban en conjeturas, "porque no hemos entregado ningún proyecto de reforma tributaria".²⁸ Pareciera como si el Consejo tuviera que recurrir a estas anticipaciones para asegurar que se tenga en cuenta su existencia.

Por otra parte nos sorprende que pese a la relativa importancia de este cuerpo, ni Fedecámaras, ni ningún grupo empresarial, se pronuncie por su sustitución. Por una parte la disposición y la práctica según la cual es tal organización la que designa los delegados de los diferentes sectores, es una de las varias que en el ordenamiento jurídico venezolano refuerzan la posición de la misma frente a las asociaciones miembros. Por otra parte el principal factor de uno de los grupos económicos del país ha desempeñado durante más de 15 años la presidencia del organismo, y no es aventurado pensar que en la práctica esto constituye uno de los principales fundamentos prácticos de su existencia.²⁹

7. ¿A qué conclusiones podríamos llegar respecto del problema que nos hemos planteado? Ante todo estas conclusiones no son sino aportes a la discusión. Están basadas y orientadas a la realidad venezolana, pero podrían suscitar interés y evocar otras experiencias de tipo comparativo. Desde este punto de partida diríamos que:

7.1 La regulación de las fuerzas sociales y los grupos de presión de manera que no desquicien la acción del Estado y puedan realizar un aporte beneficioso al interés general, no es cuestión solamente de regulaciones constitucionales sino de un complejo sistema de normas y prácticas.

7.2 Sin embargo, existiendo ya en el país cierta tradición institucional, una norma de la Constitución que especificara el carácter representativo que deben tener los organismos de consulta y el que deben ser tenidos en cuenta por los organismos planificadores, podría contribuir a esclarecer un tanto la situación caótica de la consulta, a remediar la tendencia al gradual marginamiento del Consejo de Economía y a restablecer sus bases constitucionales difuminadas por los cambios políticos y las circunstancias de su origen.

En tal sentido el artículo 109 de la Constitución podría reformarse en los siguientes términos:

La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos con-

²⁸ *El Nacional*, 14 y 15 de febrero de 1975.

²⁹ Este grupo maneja un banco cuyo activo excede a los 3 mil millones de bolívares. El gobierno tiene en el mismo depósitos por más de 200 millones. También forma parte del grupo una sociedad financiera con un activo que pasa de los 400 millones (balances al 30 de junio de 1975).

REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN 103

sultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, los sindicatos, los colegios profesionales y entidades académicas y universitarias y la población consumidora. En dicho ordenamiento legal se establecerán garantías para una integración verdaderamente representativa de los sectores mencionados, y asimismo que la consulta sea un elemento integrante en la formulación de los planes nacionales.

Como culminación del sistema de consulta habrá un Consejo Económico y Social que responderá a los lineamientos anteriormente señalados.

Con esta disposición se trataría también de ampliar el alcance del actual Consejo Económico e integrar un organismo menos reducido a lo económico y fiscal.

Además el no renunciar al carácter constitucional de la institución podría ser un estímulo a la formación de grupos laborales y de consumidores que contrapesaran lo que demasiadas veces pareciera ser sólo una consulta a los empresarios.

7.3. En lo que se refiere a las garantías de representatividad, la ley establecería ciertos requisitos mínimos que debería cumplir una asociación de intereses para ser considerada como tal. Mientras no se cumplieran tales requisitos nadie podría iniciar una campaña de prensa o de opinión en general a nombre de una colectividad. Es sabido cómo éste es uno de los medios que sirven para crear mayor confusión. Cualquiera puede publicar un aviso diciendo que se trata de la asociación cual o el grupo tal sin que exista ningún control al respecto, y crear la impresión de una fuerza inexistente. Ello no coarta la libertad de hacerlo a título individual o de grupos de personas cuyos nombres deberían especificarse. Tales requisitos calificarían también para la representación en los organismos de consulta, y su incumplimiento podría ser alegado por quienes se sientan con mejores títulos de representación. Por eso la ley no debiera indicar organizaciones concretas existentes, porque ello luego se convierte en una fórmula artificial para consagrar el predominio de dichas organizaciones. Quienes llenaran los requisitos serían los que estarían legitimados para enviar representantes.

7.4. Al proyectar un sistema racional de planificación se debería tener en cuenta, en lo que a "concertamiento" se refiere, toda la experiencia acumulada respecto a consulta; para ello deberían hacerse estudios que determinarían los diferentes tipos de esta consulta no solamente desde el punto de vista formal, sino también en cuanto a las circunstancias de su génesis y a sus resultados. Es mucho lo que nos falta saber a este respecto y posiblemente sólo a partir de tales estudios podríamos dar pasos más atinados. Mientras tanto, sin embargo, el marco constitucional sugerido y su legislación complementaria pueden proporcionar bases que sin impedir regulaciones más detalladas no signifiquen, empero, una renuncia total a intentar algún control sobre fenómenos tan importantes y decisivos para la suerte del Estado contemporáneo.