IFIT

INSTITUTE FOR INTEGRATED TRANSITIONS

Elementos de una transición integral e incluyente en Venezuela:

una visión desde lo local

Dirección editorial:
Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT)

Edición y coordinación:
Juan Carlos Rueda Azcuénaga
de Puntoaparte Editores

Abril del 2020

Diseño y dirección de arte:
www.rzm.com.co
Maria Andrea Santos
Cindy Guativa

Contenidos

Acerca de IFIT

Perfiles de los autores miembros del grupo experto para Venezuela (GEV)

Prólogo

Introducción. *Hoja de ruta para la ayuda internacional en Venezuela*

I. **Fuerza Armada Nacional** — Rocío San Miguel

II. **Estado de Derecho** — Jesús María Casal Hernández

III. **Partidos políticos** — Guillermo Aveledo Coll

IV. **Política de la calle y sociedad civil** — Margarita López Maya

V. **Sector privado** — Claudia Curiel Léidenz

VI. **El rol del petróleo** — Orlando Ochoa Pacheco

Acerca de IFIT

El Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, por sus siglas en inglés) es una organización independiente y sin ánimo de lucro constituida en 2012. Es el primer centro de investigación internacional enfocado en la integración de políticas sobre democracia, desarrollo, Estado de derecho y seguridad en contextos de diálogo nacional y transición en Estados que se han visto afectados por violencia o conflicto. IFIT ofrece análisis y asesoramiento a los principales actores involucrados, con el ánimo de ayudarles a encontrar un terreno común y soluciones creativas y realistas en temas complejos.

Junta directiva

David Gardner: editor de *International Affairs* y editor asociado de *Financial Times*, es el presidente de la junta directiva de IFIT. **Helen Brewer** es la vicepresidenta; **Jon Greenwald** es el secretario técnico; y **Leslie Vinjamuri** es miembro.

Consejo asesor internacional

Hakan Altinay: presidente de la Global Civics Academy.

John Carlin: periodista y escritor.

Maria Livanos Cattaui: exsecretaria general de la Cámara de Comercio Internacional.

Sujit Choudhry: director y fundador del Center for Constitutional Transitions.

Gareth Evans: rector de la Universidad Nacional de Australia, exministro de Relaciones Exteriores de Australia y presidente emérito de International Crisis Group.

Melanie Greenberg: directora de Humanity United.

E. Gyimah-Boadi: director ejecutivo de Afrobarometer.

Latifa Jbabdi: exmiembro de la Comisión de la Verdad de Marruecos y del Parlamento Nacional.

Bassma Kodmani: exdirectora ejecutiva del Arab Reform Initiative.

Frannie Léautier: exvicepresidenta del Banco Africano de Desarrollo y fundadora y directora ejecutiva del Grupo Fezembat.

Ahmed Rashid: periodista y escritor.

Carne Ross: director ejecutivo de Independent Diplomat.

Nasser H. Saidi: presidente de Nasser Saidi y Asociados; exministro de Economía y Comercio y exministro de Industria del Líbano.

Chaiwat Satha-Anand: profesor de ciencia política de la Universidad de Thammasat (Tailandia).

Nathalie Tocci: directora del Instituto Italiano de Asuntos Internacionales.

Elisabeth Ungar Bleier: profesora de la Universidad de los Andes y exdirectora de Transparencia por Colombia.

Rafael Vilasanjuan: director de Instituto de Salud Global (ISGlobal) y exsecretario general de Médicos Sin Fronteras (MSF) Internacional.

Oscar Vilhena Vieira: decano de derecho de la Fundación Getulio Vargas (São Paulo, Brasil).

Jennifer Widner: profesora de política y asuntos internacionales de la Escuela Woodrow Wilson y directora del programa Innovaciones para Sociedades Exitosas de la Universidad de Princeton.

IFIT agradece el apoyo de:

- Unión Europea
- Irlanda (Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio)
- Noruega (Ministerio de Relaciones Exteriores)
- Suecia (Sida y Ministerio de Relaciones Exteriores)
- Países Bajos (Ministerio de Relaciones Exteriores)
- Fundación Compton
- Fundación Ford
- Fundación Mott
- Fundación Robert Bosch Stiftung
- Fundación Karl Popper
- Fundación de la Familia Jubitz

Perfiles de los autores miembros del grupo experto para Venezuela (GEV)

Rocío San Miguel. Presidente de Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional. Defensora de derechos humanos. Es una experta reconocida en temas de derechos humanos, seguridad, defensa y Fuerza Armada Nacional, consultada por medios nacionales e internacionales y autora de varias publicaciones, entre las que destacan: *Justicia Militar y Derechos Humanos. Dificultades jurídicas y políticas para la ratificación o implementación del Estatuto de Roma en Venezuela.*

Al servicio de la administración pública se ha desempeñado como investigadora ante el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa de la Nación, consultora jurídica del Consejo Nacional de Fronteras, directora general del despacho del Ministerio de Infraestructura, asesora asociada del Centro de Estudios Militares Avanzados y profesora de la Escuela Superior de Guerra Naval, de la Escuela Superior de Guerra Aérea y de la Escuela Superior de la Guardia Nacional. En 2018, su caso ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sentó jurisprudencia internacional en materia de derechos de participación política (San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela).

San Miguel es abogada, con especialización en derecho y política internacionales y magister del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN). Actualmente, cuenta con medidas de protección de la CIDH por su trabajo como defensora de derechos humanos en Venezuela.

Idioma de trabajo: Español.

Jesús María Casal Hernández. Experto en derecho constitucional e investigador visitante en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Heidelberg, Alemania). Es profesor de derecho constitucional en cursos de pregrado y posgrado en la Universidad Católica Andrés Bello y coordinador académico del programa de maestría en derecho constitucional. También es miembro del Grupo de Estudio sobre Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales de la Fundación Konrad Adenauer y la Universidad de Chile y miembro de la Comisión Andina de Juristas.

Anteriormente, el Dr. Casal fue decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, donde también se desempeñó como director del Instituto de Investigación Jurídica. Ha sido profesor en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, así como en varias universidades latinoamericanas. Anteriormente, se desempeñó como presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional y como consultor jurídico de la Asamblea Nacional.

El Dr. Casal tiene un pregrado en derecho (*Summa Cum Laude*) de la Universidad Católica Andrés Bello, una especialización de posgrado en derecho administrativo de la Universidad Central de Venezuela y un doctorado en derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es autor de varias publicaciones sobre derechos humanos y justicia constitucional, como «Los derechos humanos y su protección» y «Jurisdicción constitucional, democracia y Estado de Derecho», y ha asesorado a entidades públicas y privadas sobre estos temas. Entre sus últimas publicaciones hay un libro titulado: *La justicia constitucional y las transformaciones del constitucionalismo*. Es individuo de número en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela.

Idiomas de trabajo: inglés, alemán y español.

Guillermo Aveledo Coll. Decano de la Escuela de Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana y profesor de historia del pensamiento y teoría política en la Universidad Central de Venezuela. Es un experto en las relaciones Estado-iglesia y en ideologías extremistas. Guillermo es politólogo y doctor en ciencias políticas de la Universidad Central de Venezuela. Entre otras publicación, es autor del libro «Pro religione et patria: república y religión en la crisis de la sociedad colonial en Venezuela (1810-1834)» y de la antología «La segunda república liberal democrática, 1958-1998».

Idiomas de trabajo: Inglés y español.

Margarita López Maya. Miembro del Consejo Técnico del Centro de Estudios Políticos (CEP) de la Universidad Católica Andrés Bello. Es una experta en la historia moderna de Venezuela, especialmente en el período chavista.

Se desempeñó como profesora e investigadora senior del Centro de Estudios de Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, y ha sido profesora visitante de varias universidades, incluyendo la Universidad de Princeton, la Universidad de Columbia y la Universidad del Rosario. Fue también *fellow* del Woodrow Wilson Center, así como editora de la Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.

Margarita es historiadora de formación y doctora en ciencias sociales de la Universidad Central de Venezuela. Sus publicaciones incluyen: «Venezuela: del viernes negro al referendo revocatorio», «Ideas para construir el socialismo del siglo XXI», «Democracia participativa en Venezuela. Orígenes, leyes, percepciones y desafíos», "El Estado descomunal" y «The Political Crisis of Postchavism».

Idiomas de trabajo: Español e inglés.

Claudia Curiel Leidenz. Directora de Mosaikho Analítica, entidad desde la que coordina estudios y análisis sociales y económicos, formulación y evaluación de políticas públicas y de marcos regulatorios. Es experta en economía y políticas públicas. Hace parte del Grupo Latinoamericano para Sectores Extractivos (GLASE) creado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para construir una visión del rol del sector extractivo en el desarrollo sostenible en la región.

Claudia trabajó como funcionaria de la Superintendencia Procompetencia de Venezuela de 1992 a 1998. Entre 2012 y 2016 hizo parte de La Ruta 2025, un proyecto de desarrollo industrial realizado para la Confederación Venezolana de Industriales. Fue también gerente de asuntos de gobierno en Kraft Foods Venezuela y consultora internacional para la Comunidad Andina de Naciones y para la Comunidad Europea. Ha sido consultora en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Ministerio de Comercio de Bolivia, el Banco Mundial en Guatemala. Ha enseñado en cursos de pregrado y posgrado en la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Central de Venezuela, y el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA).

Claudia tiene un pregrado en economía de la Universidad Central de Venezuela, una maestría en políticas públicas del IESA y es candidata a doctor en ciencia política de la Universidad Central de Venezuela. Ha publicado trabajos relacionados con su área de experticia, incluyendo «El arreglo político: ¿Camino al punto de no retorno?».

Idiomas de trabajo: Español e inglés.

Orlando Ochoa Pacheco. Destacado economista independiente y consultor con sede en Caracas. Tiene más de veinticinco años de experiencia asesorando a empresas venezolanas y extranjeras, incluidas compañías petroleras e instituciones financieras, así como a agencias y fundaciones internacionales.

El Dr. Ochoa trabajó como asesor independiente para agencias gubernamentales venezolanas, la Comisión Permanente de Finanzas y

Desarrollo Económico del Congreso de la República (disuelto en 1999) y British Petroleum en Venezuela (1994-98).

Ochoa tiene un pregrado en economía de la Universidad de los Andes en Venezuela, un título de especialización de posgrado en estudios latinoamericanos de la Universidad de Brasilia, un MSc en estudios del sector público de la Universidad de Buckingham y un PhD en Economía del Brasenose College, Universidad de Oxford. Ha recibido el primer premio del Bicentenario de Venezuela en la Facultad de Economía, Negocios y Estadística y fue seleccionado para becas de la British FCO y PDVSA por su investigación doctoral en la Universidad de Oxford.

Idiomas de trabajo: inglés y español.

Prólogo

Este libro es el fruto de un importante esfuerzo del Grupo Experto para Venezuela (GEV), constituido hace ya tres años por el Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, por sus siglas en inglés). Aquí se examinan desde el terreno, y con rigurosidad académica, características de distintos espacios y actores de la actual realidad venezolana, para proporcionar claves que garanticen el camino hacia una transición democrática. En cada capítulo se encontrarán diagnósticos y propuestas para transitar hacia la paz, la convivencia y la reconstrucción nacional a la venezolana.

A Pedro Nikken, parte y alma de este Grupo, le correspondía redactar el prólogo. No alcanzó a terminarlo, pero nos dejó un borrador, que con apenas algún retoque vamos a transcribir a continuación. Como contexto a su pensamiento aquí asentado, sirva lo que Pedro señalaba en una entrevista de las tantas que dio en los últimos meses, en su inagotable afán de posicionar la salida negociada como la única factible para Venezuela. Decía que la *Declaración de los Derechos Humanos* de Naciones Unidas fue un parteaguas en la historia de la humanidad[1]. Que, a partir de ella, no cabe ejercer el poder contra el pueblo, ni contra la dignidad de las personas, porque es en el pueblo donde reside la soberanía. Esta Declaración, dijo, produjo un hecho irreversible y trajo para el Estado prohibiciones y obligaciones que vienen a dibujar un gran programa de gobierno. La democracia, debe verse como una condición general –junto a la autodeterminación, el Estado de Derecho y la justicia social— para que los derechos humanos puedan alcanzar plenitud. Venezuela

1
"Provea", *Entrevista Pedro Nikken: El gobierno se encuentra en las antípodas de la declaración universal*, (09 de diciembre de 2019).
Ir al sitio web

busca esa transición democrática que tuvo en Pedro Nikken uno de sus líderes más lúcidos y valientes. En sus palabras:

«Este es un libro de imperativa utilidad y necesidad. En distintos círculos venezolanos se habla y discute recurrentemente sobre la *transición*. Los opositores a Maduro —especialmente los más radicales verbalmente— conciben la transición como un cambio en la Presidencia de la República. Esta concepción es rechazada por el PSUV y sus aliados, pues la perciben como un mecanismo para derrocar un gobierno que a su juicio es legítimo. Sin embargo, más allá de estas dos visiones contrapuestas, la transición puede significar mucho más que la derrota de uno o la perpetuidad del otro, y aludir a un proceso incluyente que sea aceptable para todos, alejado de aproximaciones un tanto primitivas y manipulables. La transición puede incluir además una visión de futuro para Venezuela en donde las relaciones sociales y políticas no estén mediadas por la polarización y se solucione la crisis humanitaria.

Transición también significa pasar de la catástrofe económico-social a una etapa de reconstrucción nacional colectiva, de una etapa de mengua de valores democráticos fundamentales a otra de plenitud de esos valores, con garantías para todos. ¿Que es difícil? Difícil es y por eso mismo convoca a lo mejor de nuestra inteligencia y de nuestro esfuerzo común. Las páginas que siguen procuran contribuir a ese esfuerzo común, sin pretender el espejismo de la infalibilidad. Se trata de una aproximación a nuestra problemática actual con la buena fe que informa a los trabajos académicos. No se trata de una fórmula rígida sino de un aporte.

Transición es una palabra que se repite sin definir su contenido. Parece que cada quien tiene su idea de transición, con

lo cual nadie sabe qué es y todos pueden estar en acuerdo o en desacuerdo, según quien la pronuncie. Así no habrá transición alguna, salvo la que pudiera ser producto de la violencia política. Entonces hay que preguntase, en primer término, de qué transición se trata y, en segundo, sobre cuáles son los elementos que debe comprender esa transición».

A partir de estas premisas, Pedro esbozó un esquema inicial para este prologo con ideas medulares sobre su comprensión de nuestra necesaria transición, ideas directamente relacionados con capítulos de este libro. Dice:

«En primer lugar, el norte de nuestra transición es el rescate de la democracia [...] Teóricamente todos somos demócratas, pero el gobierno ha desvirtuado la democracia y la oposición ha hecho uso inútilmente de medios no democráticos para intentar desplazar al gobierno. La transición ante todo debe ser democrática y conducir a la democracia. Se trata de rescatar la democracia».

Se refirió enseguida a la Fuerza Armada: «La Fuerza Armada Nacional Bolivariana es fundamental para rescatar la democracia. Se le ha pedido que utilice su fuerza y su autoridad para desplazar al gobierno, en una especie de salto al vacío que llevaría a la institución a violentar su estatuto constitucional sin certeza alguna sobre el porvenir del país. A pesar de los medios ilegítimos usados por Maduro para perpetuarse en el poder, su derrocamiento por la Fuerza Armada no garantizaría por sí solo la transición a la democracia ni la estabilidad necesaria para la recuperación nacional. La Fuerza Armada no debe ejercer su poder para dar un golpe de Estado, sino para exigir elecciones auténticas conforme a la Constitución. Ese es su primer papel en esta encrucijada. El segundo, contribuir al respe-

to del resultado electoral. El tercero, apoyar decididamente al nuevo gobierno para la recuperación del país, especialmente el control territorial frente a la diversa gama de ocupantes ilegales que han venido balcanizando a Venezuela».

Pedro acentuó también la necesidad de la reconstitución del Estado de Derecho, considerado en la entrevista arriba citada, una condición necesaria para alcanzar el pleno desarrollo de los derechos humanos.

Así mismo dibujó algunos trazos certeros sobre el reto de actores fundamentales de la transición democrática. Es el caso de los partidos políticos de quien considera que perdieron el norte, que padecen autismo y, que los nuevos, son tan caudillistas como los viejos. Dice, «los líderes no inspiran la misma confianza que Betancourt, Caldera, Villalba, Leoni, Pérez, Herrera Campíns, Chávez. La sociedad no está dispuesta, afortunadamente, a entregarse en brazos de un jefe político, de modo que los partidos deben significar algo más que sus dirigentes. Es un reto hasta ahora perdido».

El borrador termina con un trazo inicial sobre la sociedad civil, cuyas demandas considera cruciales en la hora actual. Dice: «La sociedad es la víctima del déficit de democracia y estado de derecho. La sociedad no tiene conexión con los partidos, ni los partidos con la sociedad. Ante tanta iniquidad, ¿quién nos defiende?».

En las líneas finales de este borrador Pedro exhorta a los venezolanos a tomarnos en serio aquello en lo que creemos, a reaccionar y trocar la adversidad en oportunidad. Dice que es la hora de la sociedad civil, del ciudadano, que el destino de Venezuela está en nuestras manos.

Gracias Pedro Nikken por tus esfuerzos en pro de una salida pacífica, constitucional y negociada, incluyente de todos. Gracias por lo que nos enseñaste sobre derechos humanos, tolerancia y perseverancia. Gracias por tu trabajo incansable y tu generosidad. Le dedicamos este libro a tu memoria.

Pedro Nikken Bellshaw-Hogg
Margarita López Maya

Diciembre de 2019

Introducción

Hoja de ruta para la ayuda internacional en Venezuela

1. Propósito y alcance de esta publicación

La presente publicación, *Elementos de una transición integral e incluyente en Venezuela: una visión desde lo local* del Instituto para las Transiciones Integrales (IFIT, por sus siglas en inglés), reúne la mirada de seis expertos venezolanos respecto de lo que hay que tener en cuenta para lograr una transición integral y sostenible en Venezuela. En concreto, la publicación contiene análisis y recomendaciones sobre seis asuntos que se ha identificado como cruciales para la transición: la recomposición del Estado de Derecho, el rol de la Fuerza Armada Nacional, la reconstrucción económica a partir del sector petrolero, la recuperación del sector privado, el papel de los partidos políticos y la participación de la sociedad civil[2]. También expone ideas sobre cómo la comunidad internacional puede contribuir al éxito de la transición en Venezuela y cómo los actores locales deben trabajar con los donantes internacionales para que su ayuda contribuya, y no obstaculice, la transición.

2
Debido a la crisis sistémica de Venezuela, acá faltan otros temas también de gran relevancia para la transición venezolana...+
Seguir leyendo

La publicación está dirigida tanto al público venezolano y latinoamericano interesado en contribuir a soluciones duraderas a la crisis que atraviesa el país, como a la comunidad internacional vinculada a asuntos de cooperación para apoyar la democratización, recuperación económica, desarrollo, y en el corto plazo promover acceso a la ayuda humanitaria. Desde la perspectiva de la gestión de la ayuda internacional, esta constituye algo inusual porque establece el marco de actuación para

los eventuales donantes, preparado desde el conocimiento, visión y prioridades de actores que viven en el país, y no por actores externos ajenos a la realidad venezolana.

Cada uno de los capítulos fue preparado a lo largo de finales del 2018 y el 2019 por miembros del Grupo Experto para Venezuela (GEV), una plataforma de dieciséis venezolanos comprometidos con una salida pacífica, negociada y constitucional de la crisis que permita una solución sostenible y que conduzca a la gobernabilidad y reinstitucionalización del país. De ahí que, si bien los capítulos tienen su propia especificidad según el tema, todos están orientados a hacer propuestas realistas que permitan construir consensos incluyentes. Por lo mismo, aunque la mirada es de largo aliento, parte del supuesto de encontrar una salida negociada.

Durante la preparación de los capítulos, los miembros del GEV han gozado del apoyo de los miembros expertos del *Transition Assistance Practice Group* (TAPG), un grupo de expertos internacionales creado por IFIT en 2017 para apoyar a los países en transición a navegar y gestionar sus relaciones con donantes internacionales, siguiendo el marco político y técnico expresado en la publicación de IFIT de 2016 *Gestión de la ayuda internacional durante las transiciones: guía para sus receptores*. Al ser un país que en el pasado no ha tenido que recibir ayuda externa significativa, es de especial pertinencia en el caso venezolano entender por qué ahora —ante el reto de iniciar una transición con tareas titánicas en varios frentes— resulta relevante este tema y hacerse a una idea de su complejidad.

2. Recomendaciones transversales sobre la gestión de la ayuda internacional en contextos de transición

Según los cálculos del economista Orlando Ochoa (ver capítulo 6), la inversión que se requiere solo para la recuperación del petróleo y del gas natural es de alrededor de ciento sesenta mil millones de dólares, sin contar con la restructuración de la deuda pública externa, estimada entre ciento cuarenta mil y ciento sesenta mil millones de dólares. Esta cifra da una dimensión de la magnitud de la tarea que requerirá no solo atraer al capital humano venezolano que se fue del país por la crisis, sino también contar con el aporte de la comunidad internacional, tanto en términos financieros como técnicos. Cómo, en qué momento, bajo qué reglas de juego, son las preguntas que es necesario empezar a responder.

Ante la expectativa de reconstruir el país, su enorme potencial económico y considerando las dimensiones del drama humanitario que ha atravesado, es muy probable que una gran cantidad de donantes le ofrezcan su ayuda a Venezuela. Es posible anticipar representantes de diversos tipos de organizaciones de ayuda internacional —agencias gubernamentales de cooperación, organizaciones intergubernamentales, entidades privadas— seguramente aterrizarán en Caracas. Estos donantes ofrecerán préstamos, aportes, apoyo técnico, capacitaciones, informes, proyectos piloto en terreno y mucho más. Desde su visión, propondrán planes para restablecer la democracia y los partidos, recuperar la administración de justicia, impulsar el desarrollo y el sector privado, fortalecer la participación de la sociedad civil y más.

No obstante, lo que a primera vista puede representar una gran oportunidad de cambio para el país, si no se maneja adecuadamente, puede terminar en un caos económico y político en la transición. Para evitar esto, es clave que los actores locales sean conscientes, por un lado, del universo de actores que van a llegar, sus diferentes motivaciones e intereses y, por el otro, de qué necesitan y cómo pueden canalizar estas necesidades, bajo qué parámetros y condiciones.

El problema está en que en circunstancias de crisis como las que atraviesa Venezuela, es común que la agenda y el trabajo de los actores locales la absorba casi totalmente la dinámica política. Suele ocurrir que no se destina tiempo para planear de manera anticipada la llegada ordenada de la cooperación y los donantes. Es por eso que, con el fin de aprovechar ese apoyo y la oportunidad que abre una transición, resulta esencial tener en cuenta las lecciones y experiencias de países que han experimentado transiciones con un gran componente de ayuda externa y pensar cuidadosamente y de manera anticipada sobre lo que se requiere hacer en Venezuela en un escenario de transición.

Si bien a la fecha de esta publicación no hay certeza sobre cómo o cuándo puede ocurrir una transición en Venezuela, lo cierto es que puede darse en cualquier momento y esto implica que los venezolanos interesados en que esta conduzca hacia la estabilidad y gobernabilidad en el largo plazo se preparen con suficiente antelación.

El alcance de la ayuda internacional en contextos de transición

La ayuda internacional en contextos de transición es un componente específico de la ayuda internacional, dirigido a facilitar

transiciones exitosas. Liderada principalmente por organizaciones occidentales (sobre todo países de la OCDE), este tipo de ayuda —que se ha convertido en una industria en sí misma— se ha movilizado alrededor del mundo beneficiando a docenas de países en los últimos cuarenta años. Esta incluye normalmente *ayuda financiera* y *asistencia técnica*.

En el caso particular de Venezuela, es de esperarse que la transición cuente con presencia de distintos tipos de actores internacionales, algunos incluso con agendas opuestas (Estados Unidos, Rusia y China, por ejemplo). Pero no solo es necesario poner atención a los *tipos de actores* que brindan ayuda internacional, sino también a los *temas* en que se enfocan, los *instrumentos* a través de los cuales la otorgan, y el *tipo de soluciones* que tradicionalmente ofrecen a los países. En el contexto venezolano, el GEV identificó cuatro deberes mínimos y propios de los venezolanos mismos.

Facilitar la comprensión del contexto local. Es pertinente que los actores locales hagan lo más explícito posible sus valores, costumbres y tradiciones institucionales, de tal manera que estas sean legibles para los donantes. Dada su disminuida presencia en el país, uno de los mayores retos para los donantes internacionales es entender «qué está pasando» en Venezuela. Para esto es necesario construir canales de comunicación efectiva —por ejemplo, a través de portales web que brinden, desde el terreno, información de calidad sobre el país y su situación cambiante—. Sin duda, la interacción fluida y constante con estos donantes por parte de venezolanos informados es esencial, ojalá desde un período previo a la transición.

Esta comprensión del contexto local exige ir más allá de la crisis actual y tener presente la trayectoria histórica de más largo plazo del país, pues solo así se podrán entender las capacidades y riquezas del país —económicas, institucionales, de tejido social— que son fundamentales para su recuperación. Los capítulos de este libro buscan justamente aportar a esa contextualización profunda desde la perspectiva local de la situación actual.

Apropiación local. Más allá de brindar el contexto, los actores locales tienen la responsabilidad de declarar sus prioridades de tal manera que estas sirvan para definir la agenda de la ayuda internacional. Precisamente esta publicación busca ayudar en la construcción de ese marco estratégico, cuya visión general expondremos en la sección que sigue. Una visión *local* de lo que se requiere hacer en la transición debería ser lo más incluyente posible y conciliar las distintas miradas sobre el futuro del país.

De otra parte, la experiencia comparada —por ejemplo, Irlanda del Norte— indica que para lograr una buena relación con potenciales donantes, es importante que los actores locales puedan hablar el «lenguaje de los donantes». Esto exigiría crear una capacidad técnica de tener esta interlocución efectiva. Ahora bien, teniendo en cuenta que usualmente los donantes están dispuestos a invertir recursos en aquellas causas que responden a sus propios valores y marcos de trabajo, es recomendable estudiar tanto el marco general que rige la ayuda internacional en la actualidad (Principios de Busan, Declaración de París y Agenda de Accra para la Acción), como los intereses y marcos estratégicos de cada uno de los donantes.

Construcción de alianzas. Materializar el liderazgo local de la transición pasa por cualificar, visibilizar y conectar a actores locales con los donantes. Generalmente, los donantes necesitan un aliado con quien trabajar en el terreno, por lo que construir y fortalecer esa red de actores locales —que pueden ir desde organizaciones a nivel de barrio hasta aquellas de carácter nacional— es una tarea importante para construir alianzas sólidas con los donantes internacionales. De igual manera, lo es hacer un mapeo de los distintos tipos de donantes para identificar qué temas y proyectos están dispuestos a financiar. Es clave que estas alianzas entre donantes y organizaciones locales estén orientadas a generar y fortalecer capacidad instalada y transferencia de conocimiento en el largo plazo para darle continuidad a los proyectos. Es frecuente que los proyectos terminen una vez que han sido ejecutados por actores externos y luego de que se acaban los recursos.

Coordinación. Para centralizar los esfuerzos de los donantes, se puede pensar en crear una agencia nacional, similar a la que creó Colombia, la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, APC, que sea la que, desde el propio gobierno de Venezuela —en un contexto de transición—, gestione, coordine y articule la ayuda internacional. Mientras la coordinación por las instituciones nacionales es clave para apoyar el proyecto local de desarrollo del país, en el posible caso de ausencia de instituciones democráticas y suministro de la ayuda internacional antes de que llegue la transición se puede aprovechar de ejemplos de la coordinación de ayuda a través de plataformas no gubernamentales, tal como fue el caso en Afganistán, donde se

creó la Agencia coordinadora Afgana para el Alivio y el Desarrollo —*Agency Coordinating Body for Afghan Relief and Development, ACBAR*—.

3. Visión estratégica para la ayuda internacional en Venezuela

Ante la envergadura de la crisis en Venezuela y sus múltiples aristas, la pregunta que seguramente muchos donantes se están haciendo es cómo priorizar y de qué manera su contribución puede ser más eficaz y tener un mayor impacto en escenario de transición en el país. Hay urgencias, por supuesto, que determinan en una primera instancia esas prioridades, como la de atender la grave situación de falta de acceso a alimentos y medicamentos por parte de un sector importante de la población. No obstante, a la luz de la diversidad de frentes de acción que son de más largo aliento —por ejemplo, la reconstrucción de la infraestructura eléctrica, la recuperación de la administración de justicia, o la recuperación del control territorial del país por parte de la fuerza pública— la decisión sobre dónde poner los recursos y cómo apoyar al país se torna más difícil.

En este contexto, corresponde a los venezolanos a través de un marco estratégico de la transición, facilitar la tarea de ordenar las prioridades y acciones de la gestión de la ayuda internacional. Sin la pretensión de ser exhaustivos sino más bien con miras a propiciar una discusión al respecto, a continuación se menciona algunos de los elementos pertinentes para definir este marco general.

3.1 Narrativa de la transición

Un primer asunto a definir es la *narrativa* de la transición que deberá guiar la ayuda internacional. Para darle sentido y propósito de largo plazo a las acciones y recursos que se pondrán a disposición, se requiere que los actores venezolanos definan la visión orientadora de la transición, que determina el *hacia dónde* y el *por qué*. A la luz de la experiencia comparada, tener un norte claro puede hacer toda la diferencia en materia de lograr una gestión efectiva de la ayuda internacional. Además, no es lo mismo hablar de reconstrucción económica, de democratización o de estabilización. La caracterización de la transición determina cómo entrará, en qué momento y de qué manera se ordena esta ayuda.

Esto adquiere aún más relevancia en un contexto como el venezolano en el que, de no haber una narrativa incluyente, las divisiones geopolíticas preexistentes entre los actores internacionales pueden aumentar durante la transición, tal como ocurrió en Sri Lanka. Por el contrario, una agenda y estrategia nacional previamente establecida —idealmente como parte de una solución negociada—, puede direccionar cómo se utilizan los recursos disponibles para apoyar la visión local de la transición. Así lo demuestra la experiencia sudafricana, pues fue el Gobierno sudafricano quien definió unas directrices claras sobre en qué áreas la ayuda externa era útil y bienvenida y en qué áreas no era pertinente. Ahora bien, si la visión desde lo nacional no cuenta con un amplio consenso, la ayuda internacional puede terminar aterrizando sin mucha coordinación o liderazgo interno, lo que termina produciendo pocos resultados transformadores, como se evidencia en el caso de Afganistán.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que en una etapa inicial la ayuda internacional en Venezuela deberá orientarse principalmente a atender necesidades humanitarias inmediatas y a impulsar la reactivación económica e institucional. Por su riqueza y trayectoria histórica previa a la crisis, Venezuela tiene la capacidad para retomar, relativamente rápido, una senda de crecimiento sostenible.

Ahora, en razón a la profundidad de la crisis, del colapso del aparato productivo y del resquebrajamiento del Estado de Derecho, el aporte inicial de la comunidad internacional tendrá que ser rápido y lograr la inyección de recursos requerida. No obstante, en el mediano plazo, Venezuela no tendría por qué hacerse un país dependiente de ayuda externa. Al contrario, su recuperación puede darse en relativamente poco tiempo y permitirle reestablecerse como un motor de crecimiento en la región. Lo anterior siempre y cuando se creen las condiciones favorables para la inversión, mediante la dotación de infraestructura, bienes públicos, instituciones y reglas de juego propias de un Estado de Derecho.

Otro aspecto para tener en cuenta en la construcción de esta narrativa es que esta debe apuntar a convocar —tanto en términos de lenguaje como de contenido— a todos los actores internacionales que tienen algún interés en Venezuela. Vincular a todos estos actores será posible si existe una narrativa en la que todos vean que pueden jugar un rol positivo en la transición.

3.2 Prioridades sectoriales

Aparte de la definición de la narrativa, una visión estratégica de la transición debe identificar las prioridades sectoriales que

permitan ordenar los aportes de los donantes, tanto en términos de secuencia como de articulación. Para establecer estas prioridades es pertinente abordar las siguientes tres preguntas: ¿Cuáles son las necesidades de los venezolanos? ¿Cómo se pueden financiar? ¿Qué actores internacionales pueden contribuir y de qué manera?

Antes de entrar en una descripción de los sectores, hay dos consideraciones generales para el proceso de construcción y desarrollo de esas prioridades: proceso político de validación y marco legal.

Validación. La definición de prioridades tendrá que ser discutida y validada regularmente en espacios de la sociedad venezolana para que sea un proceso lo más incluyente y legítimo posible. Entre los mecanismos de consulta y validación existentes se encuentran: la Asamblea Nacional, plataformas de sociedad civil existentes, e instancias de participación con gobiernos estatales y municipales.

Marco legal para la gestión de recursos de ayuda externa. Es necesario definir el marco legal aplicable a la transición (como se señala en el capítulo 2). En particular, aquella regulación necesaria para que Gobiernos, organismos multilaterales y actores privados pueden proveer recursos y apoyo técnico a Venezuela como donantes para hacer efectiva la ayuda internacional, marco que actualmente no existe en Venezuela. Idealmente, este marco legal debería tener en cuenta las normas y estándares internacionales que ya existen en materia de gestión de la ayuda internacional y facilitar la llegada oportuna y rápida de los distintos actores, sin que haya trámites engorrosos. Un marco legal de

esta naturaleza generaría confianza en quienes van a donar e invertir recursos, ya que establecería unas reglas de juego y unos mecanismos de seguimiento para hacer monitoreo y evaluación con el fin de evitar distorsiones y malversación de fondos.

Respecto de los tipos de ayuda requerida, es importante hacer una diferenciación entre la ayuda inmediata de emergencia y la ayuda para la cooperación y el desarrollo, que a su vez tiene varios temas.

Ayuda inmediata de emergencia. Una prioridad de la ayuda internacional es proveer ayuda humanitaria en materia de alimentación y medicinas. De hecho, esta ayuda humanitaria ya se está dando en Venezuela, y está orientada a dotar a hospitales con insumos para poder atender a la mayor cantidad de pacientes. No obstante, por el grave deterioro de las condiciones sociales de la población, en un período de transición —mientras se recupera la economía— es fundamental que dicha ayuda continúe y se amplíe mediante los actores internacionales especializados que cumplan con los principios de la Cruz Roja Internacional para suplir las necesidades básicas a partir de una valoración previa. La gestión de esta ayuda internacional supone que haya unos canales adecuados para su designación y distribución, de tal manera que no sea utilizada para fines políticos o sus recursos terminen siendo malversados. Una experiencia a evitar es la de Siria, donde la ayuda humanitaria, aunque tendría que haber sido imparcial, acabó siendo una herramienta de recompensa a los aliados del régimen de Bashar al Assad.

Ayuda para la cooperación y el desarrollo. Dentro de la ayuda para la cooperación y el desarrollo, hemos identificado cuatro

frentes de acción prioritarios que cubren varios aspectos de la recuperación y transición de mediano plazo en Venezuela: economía, desarrollo social, fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad civil, y seguridad y fuerzas militares.

Economía. Poner a andar de nuevo la economía venezolana es esencial para recuperar las condiciones de vida de la población y brindarle estabilidad y gobernabilidad duradera al país. Como muestran los capítulos 5 y 6, hay múltiples aristas que es necesario atender. Al respecto hay al menos cinco prioridades que requieren planeación estratégica desde ya:

1. Recuperación macroeconómica y deuda externa, lo cual implica negociar con organismos multilaterales un paquete de ayuda para la estabilización de la política macro; y por otro la negociación con acreedores públicos y privados el pago de las obligaciones financieras.
2. Recuperación de la infraestructura eléctrica y de servicios públicos básicos (agua y gas), como fundamento para la actividad económica generalizada.
3. Recuperación del sector de gas y petróleo como motor de la economía en su conjunto a partir de un plan que involucre la infraestructura, los proveedores, las empresas extranjeras (públicas y privadas) y los acreedores.
4. Recuperación del sector privado, lo cual requiere un conjunto de reformas regulatorias a nivel financiero, fiscal y de incentivos, incluyendo medidas para atraer capital venezolano en la diáspora e inversión extranjera. Acá es importante hacer énfasis en la recuperación de la producción

agrícola del país, de tal manera que Venezuela pueda restablecer su autosuficiencia en productos básicos como el maíz y la leche, que además servirían para jalonar el empleo y el ingreso de recursos en áreas rurales.

En un escenario de transición y de reconstrucción económica, otro de los temas obligatorios será abordar cómo, en un escenario de redemocratización, se dará el levantamiento de las sanciones que actualmente están vigentes en contra del Estado venezolano para que no se conviertan en un impedimento en la recuperación.

Por la complejidad y envergadura de la recuperación de la economía venezolana, es también importante tener presente el pleno espectro de actores internacionales: las instituciones financieras multilaterales que tradicionalmente se vinculan a los programas de estabilización macroeconómica y desarrollo mediante préstamos —Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial—, organismos financieros regionales —Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Andina de Fomento—, organismos internacionales con programas de cooperación para el desarrollo —varios programas de la Unión Europea—, cooperación de los Gobiernos —Estados Unidos, China, Rusia—, empresas, inversionistas y acreedores. La clave para lograr que las acciones y decisiones de estos actores tan disímiles estén orientadas a lograr la estabilidad y recuperación del país es que se enmarquen en un solo plan nacional y estrategia de transición liderada por los actores venezolanos con mayor legitimidad y autoridad, como ya lo señalamos.

Desarrollo social. Aparte de la ayuda humanitaria, la inversión en capital humano a mediano plazo también es necesaria en Venezuela, particularmente la inversión en educación tanto a nivel de básica y media como de tecnológica y superior. Una de las políticas importantes para recuperar y cualificar el capital humano en Venezuela será buscar el retorno de un porcentaje útil de los millones de venezolanos que en medio de la crisis salieron del país. En esta tarea, pueden ser clave organismos como la Unión Europea, las agencias de desarrollo de Estados relevantes —USAID de Estados Unidos, DFID de Reino Unido, la Agencia de Cooperación Española, entre otros Estados relevantes— y el apoyo de UNICEF. Considerando la falta de inversiones al sector educativo, y el deterioro de la infraestructura, se podrían considerar también recursos a través de crédito de las instituciones financieras internacionales.

Fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad civil. La gobernabilidad a largo plazo en Venezuela requiere fortalecer las instituciones y la sociedad civil. Los capítulos 2, 3 y 4 de esta publicación dan cuenta de lo que hay que hacer en este sentido. Para restablecer el Estado de Derecho se requiere al menos: reinstitucionalizar y empoderar el poder legislativo con todas sus facultades y competencias; poner a andar de nuevo el sistema de administración de justicia tanto a nivel nacional como local, que es lo que garantiza la independencia de poderes y los contrapesos institucionales; recomponer la institucionalidad electoral; brindar capacidades al ministerio público; y fortalecer los partidos políticos. Un tema paralelo es si hay lugar para mecanismos de justicia transicional que pueden contribuir a la verdad y la reconciliación frente a las violaciones del pasado.

Fortalecer la sociedad civil como fundamento de la vida democrática es también clave. Implica dotarla de condiciones para su libre expresión y desarrollo: medios de comunicación y asociaciones de todo tipo. Aparte de la necesidad de reformar el marco legislativo para asegurar el respeto de los derechos básicos, existe una gran variedad de actores dispuestos a apoyar la capacitación de la sociedad civil. Aquí, aparte del apoyo de donantes bilaterales, se puede contar con el apoyo del sector filantrópico —donantes del sector privado, fundaciones privadas— y la sociedad civil internacional —asociaciones internacionales, federaciones de sindicatos, etcétera— dispuesta a prestar apoyo financiero o técnico a las organizaciones en Venezuela.

Seguridad y fuerzas militares. Recuperar el monopolio de la fuerza y el control territorial será sin duda uno de los retos grandes de la transición, sobre todo por la multiplicidad de actores armados ilegales y de las variadas economías ilegales que funcionan hoy en día en el territorio venezolano. De allí, las reformas institucionales a la Fuerza Armada son esenciales, como lo plantea el capítulo 1. Aparte, se requiere una serie de medidas en materia de seguridad, que tiene que ver con mantener el orden dentro de un Estado de Derecho. En el sector de seguridad, los actores internacionales que apoyarían reformas se extienden a administraciones públicas de los donantes —ministerios de interior, justicia—, y fuerzas policiales o armadas que directamente prestarían su apoyo técnico a las fuerzas armadas en el país destinatario.

3.4 Mecanismos de gestión de los recursos de la ayuda internacional

La ayuda internacional se traduce en la práctica en recursos concretos, sean técnicos y/o financieros. Por eso, mucha discusión se centra en el diseño y ejecución de los mecanismos para administrar estos recursos. Una buena gestión de la ayuda internacional pasa también por tener claros los distintos mecanismos existentes, sus usos según necesidades y tiempos, y la forma de articularlos. Existen varios mecanismos para prestar ayuda internacional: capacitaciones, donaciones, apoyo presupuestal, asistencia macroeconómica, préstamos, garantías, reducción de deuda, inversiones directas, microcréditos, y varias combinaciones de todos aquellos.

También existen distintas formas para suministrar la ayuda internacional: directamente del donante al receptor, mediante organizaciones intermediarias —aquí se pueden incluir también varias agencias del sistema de la ONU—, apoyo técnico a través de consultores o organismos de asesoramiento —privados o públicos—, etcétera.

Navegar en este laberinto sin perder el objetivo estratégico, y obtener el máximo rendimiento de los recursos en el juego, requiere un conocimiento del sistema y creatividad en su uso. Así mismo, hay que manejar las expectativas sobre lo que la ayuda internacional puede aportar y los plazos necesarios para su despliegue. Existen múltiples ejemplos de decepción sobre los montos que llegan al receptor final, los plazos que tarden en recibir los recursos —por lo menos un año—, o sobre el apoyo técnico recibido. Una preparación adelantada a nivel local puede definir el marco estratégico y las prioridades con antelación,

preparar las capacidades nacionales, y así acelerar el acceso a y despliegue de la ayuda internacional en el momento de la transición.

Enfocando el debate en las formas de ayuda más comunes, se pueden identificar tres formas principales: donaciones, préstamos e inversiones directas del sector privado. Las donaciones o *grants* son, normalmente, más fáciles de ser aprobadas y entregadas que los otros dos. Por lo mismo, es recomendable priorizar este mecanismo para hacer frente a las necesidades inmediatas de emergencia y estabilización. Para proyectos de mayor envergadura, como los de infraestructura y reconstrucción, es mejor desarrollar programas de crédito que toman tiempo de preparar y negociar. Las inversiones directas, por su parte, tomarán aún más tiempo porque dependerán, fundamentalmente, de reformas del marco legal y de que los inversionistas recuperen la confianza en el país y el Estado de Derecho.

Utilizando varias combinaciones de los mecanismos de una manera creativa, se llega a las formas de suministro como inversión en infraestructura, combinación de donaciones con préstamos, etcétera. Una opción pertinente para el caso de Venezuela sería pensar en crear fondos multidonantes —como el *International Fund* que se creó en Irlanda o el *Colombia Trust Fund* que actualmente están en funcionamiento para la implementación de los acuerdos de paz— para reunir en una sola bolsa de recursos los aportes de distintos donantes, tanto públicos como de organismos multilaterales. Incluso, la creación de un fondo internacional especial para la paz y reconciliación en Venezuela podría hacer parte de un eventual acuerdo político. Si su arquitectura institucional y modelo de gobernanza están bien diseñados desde el principio, un fondo de esta naturaleza

permitiría hacer un cruce —incluso a nivel de proyectos específicos— entre la hoja de ruta trazada por los venezolanos y los aportes de los donantes según sus intereses y capacidades para contribuir en sectores específicos.

Ahora bien, para la ejecución de estos recursos es importante pensar también en mecanismos participativos para que, como en el caso de Irlanda del Norte, los proyectos de reconstrucción durante la transición se conviertan también en una oportunidad de fortalecer a la sociedad civil en su conjunto y tender puentes a nivel local, que conduzcan a la convivencia pacífica entre distintos sectores políticos.

4. Conclusiones

Cualquier transición venezolana requerirá de un activo involucramiento de la comunidad internacional, siempre y cuando este sea liderado por los actores locales. En Venezuela, los líderes que estarán al frente de las decisiones de política pública tendrán que abordar el universo de la ayuda internacional, que se necesitará para una transición incluyente y sostenible.

No hay una receta única para el buen funcionamiento de esta ayuda. No obstante, hay muchas lecciones de otros países que son útiles para reflexionar cómo encauzar con éxito estos recursos. Esperamos que este libro sea un aporte al debate en Venezuela y en la comunidad internacional para lo que será una de las transiciones más complejas y de mayor envergadura en la historia reciente de la región.

Fuerza Armada **Nacional**

I. Diagnóstico y propuestas para la Fuerza Armada Nacional

Rocío San Miguel

Diagnóstico

1. Un análisis de la cultura e identidad de la Fuerza Armada Nacional

1.1 La identidad plasmada en la Constitución

1.2 Las fuentes que informan la identidad militar en Venezuela

2. Análisis de la composición y estructura de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)

2.1 Estructura de la FANB

2.2 Estructura de la Comandancia en Jefe

2.3 Estructura operativa de la FANB

2.3.1 Competencias fundamentales del Ejército, la Armada, la Aviación Militar y de la Milicia Nacional Bolivariana

2.4 Estructura administrativa

2.5 El Consejo de Defensa de la Nación (CODENA)

3. Intereses, liderazgos y perfil de los mandos militares

3.1 Los políticos y militares más influyentes sobre la FANB

3.2 Perfil de los mandos militares

3.3 ¿Cuáles son los más importantes grupos dentro del estamento militar venezolano?

4. Enunciado de garantías e incentivos (políticos, legales, institucionales, económicos) que se pueden ofrecer a las FANB para aceptar avanzar en una transición incluyente y democrática

4.1 Algunas premisas a tomar en cuenta en una transición

4.2 Algunos incentivos políticos

4.3 Algunos incentivos legales

4.4 Algunos incentivos económicos

4.5 Algunos incentivos institucionales

Hoja de ruta

5. Elementos y recomendaciones para la reinstitucionalización de la Fuerza Armada Nacional

5.1 Una Fuerza Armada Nacional que prestigie al país y se prestigie a sí misma

5.1.1 La profesionalización militar

+

5.1.2 La operatividad de la Fuerza Armada Nacional

5.1.3 El bienestar social de la Fuerza Armada Nacional

5.2 Subordinación del estamento militar
a los principios constitucionales

5.3 La Fuerza Armada Nacional,
el monopolio de la defensa militar
de la nación y el control de las armas
del Estado

5.3.1 El problema del control de armas y municiones

5.3.2 Grupos armados al margen de la ley

5.4 La justicia por violaciones de
derechos humanos y el sistema de
justicia militar

5.4.1 De las violaciones a los derechos humanos

5.4.2 El sistema de justicia militar

5.5 La participación de la Fuerza
Armada Nacional en el desarrollo

5.6 El desarrollo legislativo pendiente
sobre seguridad, defensa y Fuerza
Armada Nacional

**6. Un decálogo para la
reinstitucionalización de la Fuerza
Armada Nacional**

7. Bibliografía

1 Un análisis de la cultura e identidad de la Fuerza Armada Nacional

1.1

—

La identidad plasmada en la Constitución

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999 (CRBV)[3], estableció los pilares de funcionamiento de la Fuerza Armada Nacional (FAN) en varios artículos, definiéndola como «una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional». También estableció que «[e]n el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna» (Artículo 328). Indicando que los «[...] integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad tienen derecho al sufragio de conformidad con la ley, sin que les este permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político» (Artículo 330).

Sin embargo, la identidad constitucional de la FAN aprobada en 1999 rápidamente fue desdibujándose, al permitirse la inscripción de militares activos en el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV)[4]; promoverse lemas de carácter político partidistas en la FAN[5]; ordenarse ascensos militares al grado in-

3 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 19 de febrero 2009, *Gaceta Oficial 5.908*.

4 Rocío San Miguel. "Elecciones custodiadas por militares activos inscritos en PSUV", *YouTube*, 05 de septiembre de 2010, **Ver video**

5 Como el "Patria, Socialismo o Muerte"... **+ Seguir leyendo**

mediato superior de funcionarios que ejercían cargos de elección popular[6]; auspiciar la postulación de militares en servicio activo a cargos de elección popular, como candidatos del PSUV[7]; crear entidades paralelas a la FAN con funciones en el mantenimiento del orden interno y defensa integral de la Nación[8] para sustraer a la FAN del monopolio de las armas y de la defensa militar de la Nación que por mandato constitucional tiene atribuido en exclusividad (Artículos 324 y 328), situaciones toda prohibidas por la Constitución.

6
Entre ellos, los casos emblemáticos de los gobernadores de Miranda...+
Seguir leyendo

7
Es el caso del gobernador del estado Aragua...+
Seguir leyendo

8
En diferentes etapas fueron promovidas diversas entidades...+
Seguir leyendo

1.2

Las fuentes que informan la identidad militar en Venezuela

Son varias las etapas que han consolidado la identidad actual de la FAN a partir de la Constitución de 1999. La primera influenciada por Norberto Ceresole, quien sugiere a Hugo Chávez Frías solidificar la ecuación *caudillo-ejército-pueblo*, como fórmula de la victoria política y militart[9]. En el marco de este concepto, la FAN pasa a tener un rol protagónico de carácter político, haciéndoles sentir (*el caudillo*) a los militares que forman parte de una épica e instrumentos indispensables y protagónicos de una nueva historia para Venezuela, que comenzaba a partir del mandato de Chávez (un militar que incorporaba a sus pares, en la conducción del país). Con este concepto, y una interpretación *sui generis* del Artículo 328 de la Constitución que refiere a «la participación en el desarrollo nacional» como nueva función para la FAN, se inicia el involucramiento formal, para el año 1999, de los militares en la gestión pública, con el «Plan Bolívar 2000[10]», hasta el punto de llegar a dirigir los militares, para junio de 2017, el 43,75 % de los ministerios en Venezuela[11]. Un incentivo que definió claramente la identidad de los militares en favor de la revolución. Un proyecto político, que les otorgo acceso directo y discrecional al manejo de los más importantes recursos del Estado.

Para el año 2004, nace en Venezuela la doctrina militar de la Revolución Bolivariana, denominada «La defensa integral de la nación»[12] frecuentemente mencionada desde el discurso

9
Norberto Ceresole, *Caudillo, ejército, pueblo. La Venezuela del comandante Chávez*. (Al-Andalus, 2000).

10
El 22 de febrero de 1999...+
Seguir leyendo

11
"Control Ciudadano". *Participación militar en el gabinete ministerial, Infografía*, 15 de junio de 2018, **Ir al sitio web**.

12
Heinz Dieterich, "Nace la doctrina militar de la Revolución Venezolana". *Rebelión*, 2004, **Ir al sitio web**. Parafraseado por Rocío San Miguel, "El rumbo elegido por Venezuela para la defensa nacional: Una perspectiva critica", *Dialogo Político*. n.° 1 (2011), 65.

público, inaccesible en términos de una publicación oficial. Tres líneas estratégicas la integran: a) el fortalecimiento del poder militar, b) la profundización de la unión cívico militar, c) el fortalecimiento y participación popular en la defensa nacional[13]. A través de esta doctrina se dio inicio a una transformación sin precedentes en la visión, estructura y empleo de la FAN, que tendría por objetivo convertirla en el brazo armado para sostener la revolución. Cinco reformas sucesivas a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional[14], tuteladas por Cuba, fueron dando forma al proyecto, desdibujándose en simultáneo el principio de subordinación del poder militar al poder civil, convirtiéndose de esta manera la FAN en un sector isla, controlado exclusivamente por los intereses de permanencia en el poder, del comandante en jefe y presidente de la república, único poder al cual, la FAN se subordina. La sexta reforma a la Ley en quince años, aprobada el 29 de enero de 2020 por la Asamblea Nacional Constituyente y denominada Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, ratifica esta línea.

En el año 2005, Chávez plantea la necesidad de un *nuevo pensamiento militar venezolano*, inspirado en las raíces de la historia de Venezuela, incorporando: i) la experiencia de la guerra de resistencia indígena, de negros y cimarrones contra el imperio español, ii) la propia experiencia de la guerra de independencia y iii) las experiencias del movimiento revolucionario internacional en la realización de las guerras populares (China, Cuba, Vietnam, Nicaragua, Afganistán), entre otras narrativas.

Esta nueva doctrina, diseñada para disuadir y derrotar a un agresor numérica y tecnológicamente superior, nace como respuesta a la amenaza militar estadounidense y se inscribe en el lema de *La defensa integral de la nación*. Un paraguas lo

13 Un análisis crítico de esta doctrina puede leerse en San Miguel, Rocío. *Ibíd*.

14 Reformas a la ley en los años 2005, 2008, 2009, 2011, 2014. En la actualidad, rige la Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2020, (30 de enero), *Gaceta Oficial* 6.508.

suficientemente borroso en lo conceptual que permite iniciar el tránsito de un paradigma de funcionamiento constitucional de la FAN, a uno revolucionario. De esta manera la FAN, ya no tendría como objetivo fundamental defender la integridad y soberanía nacional y estar subordinada a la ley, sino sustentar y defender la revolución y estar subordinada a su líder.

El fortalecimiento de la nueva identidad militar incorpora la gesta de Simón Bolívar, los libertadores y la lucha por la independencia, como legado histórico incomparable al de cualquier otro pueblo de América del Sur, todo ello en el marco de un discurso que se permite igualar a Chávez con Bolívar, comparando la lucha contra el imperio español con la necesaria lucha contra el «imperio norteamericano». Exaltando la importancia de la unidad de todos contra el enemigo externo (unión cívico militar), otrora unión de blancos, indios, negros, mestizos contra el imperio español y proyectando al Ejército, en defensa de las garantías sociales, para exhibir permanentemente el arraigo popular de la FAN y su compromiso, en defender a los más débiles y desprotegidos, lo que constituye la defensa de la verdadera soberanía. Una utilización conveniente de la historia de Venezuela y su adaptación deformada, a la necesaria narrativa de la revolución.

Esta nueva identidad militar, concebida como una narrativa estratégica, exhibe la lucha del pueblo venezolano como parte de una cultura nacional de resistencia y combate, sustentada en valores tradicionales como patriotismo, valentía, tenacidad y otros nuevos como: confianza en la victoria, odio a la traición y la rendición, así como desprecio a la palabra derrota. Incorporándose la concepción de la *guerra popular prolongada* frente a las amenazas internas y externas, debiendo todos (el

pueblo) participar desde su trinchera en la defensa integral de la patria, que no es más que la defensa de la revolución, la nueva independencia.

Una construcción de identidad, que funcionó mientras Venezuela contaba con los mayores ingresos económicos de su historia y los militares fungían como brazo ejecutor de la distribución de riqueza.

Con el declive económico del Estado, a partir del 2013, la identidad militar planteada por la revolución comienza a verse afectada por varios factores:

a. Chávez fue un hegemón capaz de amalgamar todos los sectores de la FAN. Rol que encuentra en extremo difícil Maduro, quien está muy lejos de representar al caudillo que exige la ecuación *caudillo-Ejército-pueblo.*
b. La profunda crisis económica que enfrenta el país ha socavado tres de las principales fuentes de orgullo militar: el entrenamiento y nivel de operatividad de la FAN, la capacidad de servicio a la patria y por ende del reconocimiento de la sociedad a una labor sacrificada.
c. La violación sistemática y generalizada de los derechos humanos en el control de manifestaciones públicas, por parte de efectivos militares, y la propia persecución al interior de la FAN, han generado el rechazo de la sociedad y de la propia familia militar a la institución, colocando seriamente en duda, en un gran número de sus efectivos, los valores de cohesión, y sentido de pertenencia.

Dos dilemas enfrenta actualmente la revolución en términos de identidad militar:

- Consolidar la eficacia de una guardia pretoriana para controlar al «enemigo interno»[15], que cada día crece.
- Encontrar los incentivos de lealtad para mantenerla satisfecha, en medio de la mayor crisis económica de la historia de Venezuela.

15 En el discurso permanente de la revolución el enemigo interno está constituido por la oposición, los disidentes e incluso los críticos.

2 Análisis de la composición y estructura de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)[16]

2.1

Estructura de la FANB

La Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB)[17], según la ley[18] (Artículo 22), está organizada de la siguiente manera: la comandancia en jefe, ejercida por el presidente de la república (Artículo 23); el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, el Comando Estratégico Operacional, el Ejército Bolivariano, la Armada Bolivariana, la Aviación Militar Bolivariana, la Guardia Nacional Bolivariana y la Milicia Nacional Bolivariana, esta última incorporada en la última reforma a la Ley, como componente especial de la Fuerza Armada Nacional. Integran la organización de la FANB, como organizaciones operacionales, las Regiones Estratégicas de Defensa Integral de la Nación (REDI), que actualmente son ocho[19]; las Zonas Estratégicas de Defensa Integral (ZODI), que son veintiocho[20], con competencia territorial por cada entidad federal y áreas marítimas del Estado, y las Áreas Estratégicas de Defensa Integral (ADI), que son en total noventa y nueve, agrupadas en unos cuatrocientos noventa y nueve batallones de empleo (local, general y territorial) en torno a los trescientos treinta y cinco municipios que tiene el país[21].

16 En todos los segmentos que se refieren a la Fuerza Armada Nacional se incorpora el adjetivo «bolivariano»...+ **Seguir leyendo**

17 Con la reforma a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional del 2008...+ **Seguir leyendo**

18 Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2020, (30 de enero), *Gaceta Oficial* 6.508.

19 Las ochos Regiones Estratégicas de Defensa...+ **Seguir leyendo**

20
Las veintiocho Zonas Estratégicas de Defensa Integral...+
Seguir leyendo

21
Una descripción de la organización de las Áreas de Defensa Integral...+
Seguir leyendo

La reforma a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional del 30 de enero de 2020, incorpora una nueva terminología en la organización de la Fuerza Armada Nacional: «el Sistema Defensivo Territorial», definiéndolo como el conjunto de estructuras, fuerzas, medios, medidas, métodos y acciones concebido para integrar y ejecutar las funciones operacionales para la Defensa Integral de la Nación (Artículo 52), incluyendo dentro «del Sistema Defensivo Territorial», las REDI, ZODI, ADI, pero además, «[...] otras agrupaciones e instituciones definidas o activadas previamente por el Presidente de la República [...]». Una compuerta que abre una peligrosa incorporación de actores por definirse y no vinculados necesariamente a la Fuerza Armada Nacional, para participar en la defensa militar de la nación.

2.2

Estructura de la Comandancia en Jefe

El presidente de la república, de acuerdo con la ley[22], tiene el grado militar de comandante en jefe y es la máxima autoridad jerárquica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, con mando supremo sobre esta, que puede ejercer directamente o a través del comandante estratégico operacional, el ministro de la defensa o un oficial en servicio activo designado expresamente para todas las actividades relacionadas con la conducción de operaciones o empleo de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Cuenta con competencias para dirigir el desarrollo general de las operaciones, definir y activar el área de conflicto, los teatros de operaciones y regiones de defensa integral, así como los espacios para maniobras y demostraciones, designando sus respectivos comandantes y fijándoles la jurisdicción territorial correspondiente, según la naturaleza del caso (Artículos 23 y 26). La reforma a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional de 2020, incorporó entre las competencias del comandante en jefe, presidente de la república, decretar Zonas Económicas Especiales Militares (Artículo 23), que la nueva ley define de la siguiente forma en el Artículo 25:

> «[...] como el espacio geográfico donde se identifican y ubican potencialidades, condiciones generales y especiales para realizar actividades productivas endógenas, sustentables y sostenibles dirigidas por la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en unión cívico militar, con el objeto de satisfacer sus necesidades básicas, contribuir con el fortalecimiento de

22 Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2020, (30 de enero), *Gaceta Oficial* 6.508.

> la industria militar y con el Desarrollo Nacional, dentro del ámbito de influencia de los Ejes de Desarrollo Económico Estratégico establecido por el ejecutivo nacional [...]».

Sin embargo, la gestión militar para realizar actividades productivas sustentables y sostenibles no ha sido satisfactoria hasta la fecha, como se verá más adelante al referir al conjunto de empresas creadas para ser gestionadas por militares, las cuales no pueden exhibir logros hasta la fecha en este sentido.

La Comandancia en Jefe[23], cuenta con un Estado Mayor y las unidades que él designe. Su organización, funcionamiento, insignias de grado y el estandarte del comandante en jefe, lo establece el propio presidente de la república por vía reglamentaria de acuerdo con la ley (Artículo 23)[24]. La reforma a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional de 2020, creó la jefatura de estado mayor de la comandancia en jefe, órgano asesor que depende administrativa y funcionalmente del presidente de la república. También cuenta con una Guardia de Honor Presidencial que tiene como misión prestarle seguridad, custodia, protección y demás garantías al presidente de la república, sus familiares inmediatos y a quien él disponga, esto último, una función que expresamente Nicolás Maduro incorporó en la reforma a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2014[25].

Si bien la Milicia Nacional Bolivariana también depende directamente del presidente de la república, en todos los aspectos operacionales depende del Comando Estratégico Operacional y para los asuntos administrativos depende del ministro del poder popular para la defensa (Artículo 59)[26].

23 La creación de la Comandancia en Jefe, fue desarrollada para complacer a Chávez... **+ Seguir leyendo**

24 Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2020, (30 de enero), *Gaceta Oficial* 6.508.

25 Decreto n.° 1.439 de 2014, (19 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.156.

26 *Ibíd.*

2.3

Estructura operativa de la FANB

Entre las unidades más representativas de la estructura operativa de la FANB, deben señalarse:

- Un Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (CEOFANB) con mando sobre las REDI, ZODI, ADI, el Ejército Bolivariano, la Armada Bolivariana, la Aviación Bolivariana, la Guardia Nacional Bolivariana, la Milicia Nacional Bolivariana y los diferentes niveles del Sistema Defensivo Territorial. El CEOFANB es el órgano de integración, planificación, programación, dirección, ejecución, supervisión, comando y control de las operaciones en tiempo de paz y en caso de conflicto armado (Artículo 45)[27].
- Una dirección de contrainteligencia militar, que ha crecido en los últimos cuatro años, en el número de efectivos militares que la componen, unidades y estructuras operativas a nivel nacional y equipamiento.
- Un Comando de Defensa Aeroespacial Integral (CODAI), con siete brigadas de defensa aérea.
- Una comandancia general del Ejército, con su segundo comando y jefatura de Estado Mayor, veintiocho brigadas del Ejército, un cuerpo de ingenieros, dos regimientos de apoyo logístico, ciento cuarenta batallones aproximadamente, veinticuatro grupos (artillería de campaña, artillería de defensa antiaérea, caballería motorizada, blindado

27 Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2020, (30 de enero), *Gaceta Oficial* 6.508

e hipomóvil), ciento treinta y nueve compañías (comando, abastecimiento, transporte, comunicaciones, ingenieros, mantenimiento, francotiradores, sanidad), doce escuadrones de caballería motorizado, un comando de aviación.

- Una comandancia general de la Armada con su segundo comando y jefatura de Estado Mayor, cuatro comandos (aviación naval, escuadra, guardacostas e infantería de marina) nueve brigadas, tres bases navales, siete estaciones principales de guardacostas, cinco escuadrones (submarinos, patrulleros de combate, fragata, buques anfibios, busques de apoyo y servicio), cinco escuadrones de aviación naval (transporte táctico, transporte administrativo, patrullaje antisubmarino y marítimo, apoyo táctico, de entrenamiento, helicóptero antisubmarino).
- Una comandancia general de la Aviación con su segundo comando y jefatura de Estado Mayor, catorce bases aéreas y dieciséis grupos aéreos.
- Una comandancia general de la Guardia Nacional con su segundo comando y jefatura de Estado Mayor, veinticinco comandos de zona, un comando aéreo, un comando nacional antidrogas con trece unidades regionales de inteligencia antidrogas, un comando antiextorsión y secuestro, un comando de vigilancia costera, tres comandos de vigilancia fluvial, un cuerpo de ingenieros, más de trescientos veinte destacamentos (incluyendo los destacamentos de la Guardia del Pueblo, a cargo de la Guardia Nacional Bolivariana) y cuatro laboratorios criminalísticos.
- Una comandancia general de la Milicia Nacional Bolivariana, y ocho direcciones regionales de medios de milicia, organizadas por REDI, ZODI y ADI.

- También comprenden unidades operativas del Ejército, la Armada, la Aviación Militar y la Guardia Nacional: los fuertes, cuarteles, bases logísticas, zonas navales, bases aeronavales, apostaderos, puestos navales y fluviales, escuadrones, puestos, puntos de control, construcciones fijas para los institutos, centros educativos, unidades de adiestramiento, talleres, depósitos y demás infraestructuras e instalaciones necesarias para su funcionamiento.

Actualmente no existen cifras oficiales del número de efectivos activos que conforman la FANB, ya que el Ministerio del Poder Popular para la Defensa ha dejado de publicarlas en los últimos años. Sin embargo, un cálculo estimado sitúa, entre ciento treinta mil y ciento cuarenta mil, el pie de fuerza activo de la FANB en los cuatro componentes (Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional), de los cuales entre doce mil y catorce mil efectivos son oficiales, de comando[28]. No puede estimarse actualmente el número real de inscritos en la Milicia Nacional Bolivariana, tomando en cuenta que para el año 2020, con la sexta reforma a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional, se le convierte en un componente especial de la Fuerza Armada.

Sobre el análisis de la estructura de la FANB; la organización no gubernamental Control Ciudadano[29] ha dado seguimiento al ascenso de unos mil doscientos generales y almirantes[30] en los últimos ocho años, lo cual puede ser considerado un mecanismo ideado como incentivo de lealtad, ya que es excesivo, de acuerdo con el tamaño de la FANB. La mayoría de estos generales y almirantes, se encuentran con cargos en destinos diferentes a los que contempla la estructura de la FANB y otros sin cargo actualmente.

28
Son los egresados de los institutos de formación de oficiales de comando, de los cuatro componentes de la FANB, que pueden llegar al máximo grado en la estructura de ascensos militares, es decir general en jefe y su equivalente, almirante en jefe.

29
Control Ciudadano para la seguridad, la defensa y la Fuerza Armada Nacional, **Ir al sitio web**.

30
En Venezuela existen cuatro grados de generalato, a saber: general de brigada, general de división, mayor general y general en jefe. Su equivalente en la Armada es: contralmirante, vicealmirante, almirante y almirante en jefe.

Por otra parte para cualquier análisis que se realice sobre la estructura de la FANB debe tomarse en cuenta que nunca antes en la historia, ha habido tantos militares presos (privados de libertad), degradados, expulsados, dados de baja y desertores, como ahora; como también la importante reducción que ha habido en el tamaño de la tropa alistada debido a las insuficiencias económicas que impiden la alimentación de grandes contingentes de soldados, que para el año 2005 se calculaban en 90.000 efectivos y que a la presente fecha pueden solo alcanzar la mitad, todo lo cual está afectando el pie de fuerza de la institución militar en Venezuela.

Una evaluación a futuro de la estructura de la FAN debe estimar con precisión y transparencia el número real de efectivos con los que cuenta, en sus diferentes categorías: oficiales de comando, oficiales técnicos, oficiales de tropa, oficiales asimilados y oficiales asimilados técnicos, de reserva y honorarios, así como de la tropa profesional, cadetes y guardiamarinas, alumnos y tropa alistada. Caso aparte es el de la Milicia Nacional Bolivariana, cuyo pie de fuerza claramente se ha inflado por la vía de incorporar el mayor número posible de empleados públicos en su nómina, así como un gran número de personas inscritas en los consejos comunales y Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), que encontraron en los últimos tiempos, por la vía de la inscripción en la Milicia, un atajo para el acceso directo a las misiones sociales, básicamente de alimentación. Sin embargo, hay una brecha importante para considerar a la mayoría de los milicianos inscritos como «combatientes», pues no han recibido el entrenamiento apropiado para formarlos como tal. Actualmente la mayoría de los que se encuentran en situación de actividad, se dedican a

labores de vigilancia en hospitales, automercados, estaciones de metro, empresas básicas y otras áreas donde sea requerida su presencia. A pesar de señalarse desde el discurso oficial que Venezuela cuenta con tres millones trescientos mil milicianos[31] (esperando alcanzar la cifra de cuatro millones en 2020), su tamaño real, desde la perspectiva de haber sido formados y entrenados como «combatientes», se calcula en veinte mil personas aproximadamente, desplegados en los trescientos treinta y cinco municipios de Venezuela[32], estando la mayoría de los milicianos inscritos en el PSUV para garantizar su lealtad a la revolución.

31 "Infodefensa.com", *Maduro juramenta a 3.3 millones de milicianos*, 15 de diciembre de 2019, **Ir al sitio web**.

32 Rocío San Miguel, "Milicia, el ejército popular al servicio de Maduro", *El País*, 31 marzo 2019, **Ir al sitio web**.

2.3.1

Competencias fundamentales del Ejército, la Armada, la Aviación Militar y de la Milicia Nacional Bolivariana

El Ejército, la Armada y la Aviación Militar, tienen asignadas las funciones de la defensa terrestre, naval y aeroespacial del Estado (Artículos 64, 67, 70) según la Constitución y la ley[33]. La Guardia Nacional Bolivariana (GNB) la defensa y el mantenimiento del orden interno[34] (Artículo 73)[35]. También tiene asignada la GNB como órgano de investigación penal y policía administrativa especial, funciones en materia de: resguardo nacional; resguardo minero; guardería ambiental; seguridad y orden público; seguridad vial; seguridad fronteriza; seguridad rural; seguridad de instalaciones básicas y estratégicas, puertos y aeropuertos; seguridad penitenciaria; control migratorio; investigaciones penales, financieras e informáticas; antiextorsión, secuestro y antiterrorismo; antidrogas; custodia y vigilancia de las instalaciones y del patrimonio de los poderes públicos nacionales; de policía administrativa general y de apoyo a órganos de protección civil y administración de desastres. Participando además con los otros componentes en las operaciones en los espacios marítimos, costeros, fluviales y lacustres, entre otras funciones que sean determinadas por leyes (Artículo 73, numeral 6)[36]. Una evaluación a futuro del funcionamiento de la GNB debe plantear la idoneidad de establecer policías administrativas civiles especializadas por áreas, que asuman las tareas que han ido en el tiempo asignándose de manera inadecuada a la GNB, la cual es un componente

33
Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2020, (30 de enero), *Gaceta Oficial* 6.508.

34
Debe señalarse que la Constitución (Artículo 328) atribuye a los cuatro componentes de la Fuerza Armada Nacional...+
Seguir leyendo

35
Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2020, (30 de enero), *Gaceta Oficial* 6.508.

36
Ibíd.

de carácter militar. Un ejemplo de estas funciones de policía administrativa que pueden delegarse en la formación de policías especiales de carácter civil, son las competencias de control migratorio, aduanero, fiscal y sanitario que realiza actualmente la GNB en muchos puntos fronterizos del país, puertos y aeropuertos.

La Milicia Nacional Bolivariana, por su parte, de acuerdo a la nueva ley constitucional de la FANB, tiene la misión tan ambigua como inconstitucional de: «registrar, organizar, equipar, adiestrar y adoctrinar al pueblo a objeto de contribuir con la Seguridad de la Nación, en todos los niveles del Sistema Defensivo Territorial». ¿Qué se entenderá por equipar y adoctrinar al pueblo a objeto de contribuir con la Seguridad de la Nación? Luce ambiguo y peligroso en el ámbito de los derechos garantizados para los ciudadanos por la Constitución, quienes tienen la posibilidad de escoger, entre realizar el servicio civil o el servicio militar (Artículo 134)[37] sin ser objeto por ello de registros o adoctrinamiento por parte de la Milicia Nacional Bolivariana.

37 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2009.

La Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2020 conceptúa la Milicia Bolivariana como «un componente especial de carácter popular, integrada por hombres y mujeres que manifiestan su deseo patriótico de participar activamente en acciones que contribuyan a la seguridad de la nación, en todos los ámbitos de la misma» (Artículo 74); modificando los enunciados básicos de la organización (milicia territorial y cuerpos de combatientes) que estaba prevista en la Ley de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2014.

Con la Ley Constitucional de la FANB, la Milicia tiene como elemento básico de organización a la «unidad popular de defensa integral», la cual no es definida en el texto de la Ley,

ni tampoco determinada como está integrada, sin entenderse por tanto a que se refiere. Se indica además, que «la milicia bolivariana esta conformada por el comando general, el segundo comando, el estado mayor, los comandos de milicias de los diferentes niveles del sistema defensivo territorial, los cuerpos combatientes, las unidades especiales y los órganos operativos y administrativos especiales necesarios con el propósito de coadyuvar a la defensa integral de la nación» (Artículo 76); una suerte de organización en la que cabe esperar se reproduzcan unidades a criterio del presidente de la república.

Pareciera un olvido de la Ley Constitucional de la FANB, la falta de definición de la «milicia territorial» en la redacción, ya que apenas menciona la milicia territorial en el Artículo 78, Numeral 5, al momento de referirse a las funciones de la Milicia, como la de organizar y adiestrar a la milicia territorial, los cuerpos de combatientes y unidades especiales. Los cuerpos de combatientes sí son definidos, como unidades conformadas por ciudadanos que laboran en instituciones públicas o privadas, que de manera voluntaria son registrados, organizados y adiestrados por el comandante de la Milicia del área de defensa integral (ADI) a través de los directores regionales de medios de milicia, con el fin de coadyuvar con la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la defensa integral de la nación (Articulo 77).

Dentro de las nuevas incorporaciones normativas sobre la Milicia Bolivariana que destacan en la nueva Ley Constitucional de la FANB, encontramos:

1. Elimina de su denominación la palabra «nacional»; es decir la Milicia, pasa de denominarse «Milicia Nacional Bolivariana» en las leyes anteriores, a «Milicia Bolivariana».

2. Concibe la Milicia Bolivariana como quinto componente de la FANB, con organización operacional, administrativa y funcional como el resto de los componentes.
3. La incorpora al sistema nacional de inteligencia y contrainteligencia.
4. En el ejercicio de sus funciones operacionales, incorpora a la Milicia Bolivariana bajo el mando y directrices establecidas por el comando estratégico operacional, como el resto de los componentes; sujeta a los distintos escalones de comando del sistema defensivo territorial.
5. Le otorga carácter «popular» en su concepto.
6. Incorpora entre sus nuevas funciones: «registrar, equipar, adiestrar y adoctrinar al pueblo» a objeto de contribuir con la seguridad de la nación, en todos los niveles del sistema defensivo territorial.
7. Se modifica el concepto de «empleo temporal para la milicia». Anteriormente quedaban comprendidos bajo este concepto, el personal de la milicia territorial designado por el comando general de la Milicia, para ocupar un cargo de naturaleza militar por un tiempo determinado. A partir de la Ley Constitucional de la FANB, se considera en «empleo temporal de la milicia bolivariana», cuando su movilización se realice en el cumplimiento de ordenes presidenciales, en acciones dirigidas al desarrollo integral de naturaleza no militar, de acuerdo a lo establecido en el instrumento o convenio que lo regule. Esto plantea ámbitos muy arbitrarios de cooptación burocrática por parte de un gobierno, que pueden terminar por significar modalidades laborales de empleo inequitativas en la

administración pública, para someter a los trabajadores al régimen militar de obediencia, disciplina y subordinación.

8. Se incorpora un Articulo (Artículo 82) sobre derechos constitucionales de los milicianos, en el que se establece que los milicianos que no se encuentren en situación de milicia movilizada (con ocasión de periodos de instrucción, estados de excepción o actividad temporal), podrán ejercer «sin restricción alguna» los demás derechos consagrados en la Constitución. Esta norma esta claramente destinada a permitir a los milicianos, a conveniencia presidencial, el derecho a postularse y a optar a cargos de elección popular y a participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político, una compuerta que viola el contenido y alcance de la Constitución (Artículo 330), que lo prohíbe para miembros de la Fuerza Armada Nacional. En efecto, la condición para un miliciano, con la cual se pasa de ser considerado efectivo de la Fuerza Armada Nacional a no considerársele como tal, es muy ambigua y discrecional, pudiéndose activar o desactivar a conveniencia de intereses políticos partidistas.

Originalmente denominada Comando General de la Reserva Militar y Movilización Nacional, para el momento de su activación en el año 2005[38], la Milicia Bolivariana encontró sus primeros enunciados en la reforma a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional de ese mismo año[39], «[...] como un ente independiente bajo el mando directo del Presidente de la República. Pero sería la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana promulgada en agosto de 2008, la que crea la Milicia

38
Decreto n.° 3.560 de 2005, mediante el cual se construirá en cada una de las regiones militares del país una Circunscripción Militar de Reservistas, encargada de coadyuvar en el sostenimiento y defensa de la seguridad de la nación, (4 de abril), *Gaceta Oficial* 38.158.

39
Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional del 2005, (26 de septiembre), *Gaceta Oficial* 38.280.

Nacional Bolivariana como un cuerpo especial [...] destinado a complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana»[40].

El Comando General de la Milicia Bolivariana hasta la fecha solo ha sido ejercido, desde su creación, por oficiales de comando del Ejército, no existiendo datos confiables sobre su pie de fuerza, como referimos *supra*, siendo común el anuncio de cifras completamente inverosímiles al respecto.

40 "Control Ciudadano", *Milicia Nacional Bolivariana, Un cuerpo armado al margen de la Constitución. 2004-2016,* junio de 2016, **Ver documento**.

2.4

Estructura administrativa

El Ministerio del Poder Popular para la Defensa es el máximo órgano administrativo en materia de defensa militar de la nación, encargado de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector defensa(Artículo 30)[41]. El ministro de la defensa puede ser civil o militar y a su vez dependen del ministro: a) la Inspectoría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Artículo 32)[42], que es el órgano militar de inspección, supervisión y control de las actividades del sector defensa, sin relevancia alguna en la estructura militar actual, a pesar de sus importantes funciones; b) el Estado Mayor Superior de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, principal órgano de consulta del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, integrado por el ministro de defensa, el comandante estratégico operacional, el segundo comandante y jefe de Estado Mayor Conjunto del CEOFANB, los comandantes generales del Ejército, la Armada, la Aviación, la Guardia Nacional, la Milicia Bolivariana y otros órganos de apoyo que sean convocados (Artículo 41)[43].

41 Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2020, (30 de enero), *Gaceta Oficial* 6.508.

42 *Ibíd.*

43 *Ibíd.*

2.5

El Consejo de Defensa de la Nación (CODENA)

Es el máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del poder público en los asuntos relacionados con la defensa integral de la nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico. Lo preside el presidente de la república, y lo conforman, además, el vicepresidente ejecutivo, y el resto de los presidentes de los poderes públicos nacionales (presidente de la Asamblea Nacional, presidente del Tribunal Supremo de Justicia, presidente del Consejo Moral Republicano); además de los ministros de los sectores de la defensa, la seguridad interior, las relaciones exteriores y la planificación, y otros cuya participación se considere pertinente (Artículo 323)[44].

Previsto en Venezuela desde 1976[45], el CODENA tiene rango constitucional a partir de 1999. Sin embargo, su eficacia ha sido muy limitada, por el carácter personalista que las decisiones sobre seguridad y defensa nacional ejecuta el presidente de la república, quien las veces que lo ha convocado en los últimos años lo ha hecho con fines de propaganda política. El CODENA cuenta con una secretaría permanente y le corresponde establecer el concepto estratégico de la nación, sobre el cual no existe documento oficial público, un asunto que deberá subsanarse, en términos de concepción, planificación y ejecución de políticas públicas y de control democrático del sector defensa en el futuro.

44
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2009.

45
Según la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976...+

Seguir leyendo

3 Intereses, liderazgos y perfil de los mandos militares

La Fuerza Armada Nacional en los últimos veinte años ha tenido una enorme transformación. Convirtiéndose en un instrumento de propaganda y proselitismo político en favor del PSUV. Solo aquellos oficiales fieles a la revolución son considerados en las listas de ascensos, sin importar el orden de mérito. Una distorsión grave que ha ido destruyendo el carácter profesional de la FAN.

El mayor mérito al que aspiraban la mayoría de los oficiales entre los años 2000 al 2017, no era el de ser designado comandante de una unidad operativa de su componente sino jefe de alguna oficina de la administración pública con abultado presupuesto. Durante estos años, la colonización de la administración pública por parte de efectivos militares fue una realidad. Ministerios, corporaciones regionales de desarrollo, secretarías de gobierno regionales, cuerpos de seguridad nacionales, estadales y municipales, bancos del Estado, institutos autónomos, aeropuertos, puertos, órganos desconcentrados y descentralizados de todo tipo, comenzaron a ser dirigidos por militares activos y retirados, en una suerte de organización tribal, en la que los jefes militares designados congregaban tras de sí, a los suyos (subalternos). Una tendencia en auge que alcanzo su mayor apogeo, con el diseño en 2016, de organismos para ser controlados por militares, como ocurrió con la Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (CAMIMPEG)[46], adscrita al Ministerio del Poder Popular para la Defensa (actualmente en funcionamiento), la cual tiene por objeto todo

46
Decreto n.° 2.231 de 2016...+
Seguir leyendo

lo relativo a las actividades lícitas de servicios petroleros, de gas y explotación minera en general, prevista para la exploración y explotación del llamado Arco Minero del Orinoco, con más de ciento doce mil kilómetros cuadrados de superficie, ubicado en el Estado Bolívar al sur del país, rico en coltán, oro, hierro y diamantes, entre otros minerales. La nueva compañía militar, que ha sido denominada en Venezuela, «la PDVSA[47] paralela», ha sido entregada a la Fuerza Armada Nacional para su gestión por los próximos cincuenta años, hasta el año 2066, y ejecutará más de medio centenar de funciones, según el Decreto de creación, para las cuales no dispone de competencias, experiencia, ni infraestructura; existiendo incluso colisión entre algunas de las competencias a desarrollar por la FANB en el seno de CAMIMPEG, como las que les corresponden en materia de resguardo ambiental[48], versus las de explotación minera, actividad por su naturaleza depredadora del ambiente.

Esta distorsión en torno a los intereses y nuevas funciones de la FANB, también ha ocurrido con la llamada Gran Misión Abastecimiento Soberano, prevista según el Decreto de creación para «potenciar de manera oportuna y segura para toda la población, el sistema productivo nacional y la disponibilidad de los rubros asociados a los motores agroalimentario, de producción y distribución de fármacos y de la industria de productos para la higiene personal y aseo del hogar»[49], a través de la cual se ha llegado a la casi inverosímil situación de designar a más de quinientos militares[50] (en su mayoría generales y almirantes) como jefes de rubros para el control y fiscalización del abastecimiento de las caraotas, el arroz, el pescado, detergentes, jabón de baño, champú, crema dental, toallas sanitarias, etcétera[51].

47
Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA), compañía estatal de petróleos en Venezuela.

48
"Control Ciudadano", *La FANB no puede explotar recursos naturales de acuerdo a la Ley*. 25 de febrero de 2016, **Ir al sitio web**.

49
Decreto n.° 2.367 de 2016... **+ Seguir leyendo**

50
"Control Ciudadano", *Más de 500 militares han sido designados en la Gran Misión Abastecimiento Soberano*, 19 de abril de 2018, **Ir al sitio web**.

A partir de 2017-2018, sin embargo, se inicia una etapa de claro desinterés por parte de los militares de ocupar puestos claves de la administración pública, y ello obedece claramente a la crisis económica que enfrenta el país. En pocas palabras, ha dejado de ser atractiva la administración pública para los militares, pues ya no se dispone de recursos en los organismos para administrarlos. De una participación de militares retirados, que fueron elegidos gobernadores de Estado, se pasó del 52 % para el período 2012-2016, a una participación del 30 % para el periodo 2017-2021[52]. Con los ministerios ha venido ocurriendo algo más dramático. Para noviembre de 2017, los militares (activos o retirados) llegaron a ocupar el 43,75 % de los ministerios, descendiendo a un 29,41 %[53] de participación para febrero de 2020[54].

Para el año 2020 los intereses de la FANB, parecen estar difusos en medio de esta gran crisis económica que enfrenta el país. Enfocados básicamente en controlar en los últimos veinte años tres sectores: i) las armas; ii) los servicios de inteligencia y iii) los recursos económicos en Venezuela, sin mecanismos de control democrático alguno; por el momento los militares intentan mantenerse en esta dirección. En efecto, continúan al frente de la jefatura del poderoso Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN) y la Dirección General de Contra Inteligencia Militar (DGCIM)[55]; también ejercen el control de la importación y producción legal de armas en todo el territorio nacional, por la vía de la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (CAVIM) y Venezolana de Importaciones y Exportaciones, Compañía Anónima (VEXIMCA), dirigidas también por militares (producción e importación, pero no el «control», como ordena la Constitución (Artículo 324) una situación

51
Ibíd., en la nota de prensa de Control Ciudadano se desagregan las veinte resoluciones dictadas por el ministro de la defensa, general en jefe (Ejército) Vladimir Padrino López, con los nombramientos por rubros efectuados a partir de 25 de julio de 2016 hasta el 20 de febrero de 2018.

52
"Control Ciudadano", *Gobernadores que provienen de la Fuerza Armada Nacional (Gobernadores Militares)*, 15 de agosto de 2015, **Ir al sitio web**.

53
"Control Ciudadano". *Participación militar en el gabinete ministerial.*

54
De treinta y cuatro ministros...+
Seguir leyendo

55
Continúan siendo militares los jefes de estos organismos...+
Seguir leyendo

que ha llevado a la proliferación sin precedentes, de armas y municiones ilegales en Venezuela en manos de la población civil y grupos armados al margen de la ley).

Igualmente son militares, quienes dirigen PDVSA[56], CAMIMPEG[57] y la importación de alimentos, es decir controlan los tres rubros de manejo económico más importante del país, aunque afectados por las sanciones económicas internacionales.

Quedará por determinarse el destino económico al cual apunten los militares en esta crisis, existiendo el peligro que muchos migren al negocio de los tráficos ilegales de drogas, alimentos, armas, minerales y combustibles[58] —los cuales se dan a todo lo largo y ancho de la frontera de Venezuela—, como mecanismo para mantener el estatus económico en el que muchos se mantuvieron todos estos años.

En este contexto, las empresas militares, fuente importante de manejo financiero y destino deseado por muchos militares, han dejado de serlo en los últimos años, salvo algunas excepciones, que aún funcionan como mecanismo para el manejo de divisas.

Una mirada al tamaño de la estructura burocrática militar queda representada en el siguiente entramado de más de cuarenta órganos desconcentrados, institutos autónomos, empresas, fundaciones y asociaciones civiles[59] que funcionan en la actualidad:

a. Empresas creadas previo a la llegada de Chávez al poder: Seguros Horizonte S.A., en 1956; Financiadora de Primas Horizonte S.A., en 1972; CAVIN en 1975; INFAMIL Viajes y Turismo S.A., en 1979; Unidad Naval Coordinadora de los Servicios de Carenados, Reparación de Casco, Reparaciones

56 Actualmente (febrero, 2020) M/G Manuel Salvador Quevedo Fernández.

57 Actualmente (febrero, 2020) G/D general de División Humberto Luis Laurens Vera.

58 Venezuela es el primer país de tráfico mundial de cocaína, procedente de Colombia...+ **Seguir leyendo**

59 Para una revisión exhaustiva del objeto y datos de creación de estas empresas, puede consultarse: "Control Ciudadano". *El entramado de empresas, fundaciones y órganos militares en Venezuela*, Caracas, 2018.

y Mantenimiento de Equipos y Sistemas de Buques (UROCAR) en 1990; Inversora IPSFA S.A., en 1996.

b. Empresas creadas entre los años 2005 y 2017: Empresa Mixta Militar Venezolana de Proyectos de Tecnología (TECNOMAR), en 2005; Empresa Mixta Socialista de Vehículos Venezolanos, S.A., (EMSOVEN), en 2008; Constructora IPSFA, S.A., en 2012; Agropecuaria de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (AGROFANB), en 2013; Banco de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Banco Universal C.A., (BANFANB), en 2013; Constructora de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana C.A., (CONSTRUFANB), en 2013; Empresa de Sistemas de Comunicaciones de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, S.A., (EMCOFANB), en 2013; Empresa Militar de Transporte de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana S.A., (EMILTRA), en 2013; Fondo de Inversión Misión Negro Primero, S.A., (FIMNP), en 2013; Canal de Televisión Digital Abierta para la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, C.A., (TVFAN), en 2013; Empresa Mixta Bolivariana Constructora de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (CANCORFANB), en 2014; Complejo Industrial Tiuna I C.A., y Complejo industria Tiuna II C.A., ambas creadas en 2016; Imprenta de la Armada Nacional Bolivariana, S.A., (IMPREFANB) y Empresa del Estado Neumáticos del Alba. S.A., (NEUMALBA), ambas creadas en 2017.

c. Otras empresas, fundaciones, órganos desconcentrados y entes descentralizados militares en Venezuela: Fundación «Moronto» Centro de Innovación para el Desarrollo; Servicio Autónomo de la Fuerza Aérea Venezolana (SAFAV); Servicio Autónomo de Mantenimiento de Lanchas de la

Guardia Nacional (SAMALGUARN); Servicio Desconcentrado de Bienes y Servicios de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; Servicio Autónomo Oficina Coordinadora de Hidrografía y Navegación de la Armada (OCHINA); Oficina Coordinadora de Apoyo Marítimo de la Armada (OCAMAR); Servicio Autónomo de Salud de la Fuerza Armada Nacional; Oficina Coordinadora de Prestación de los Servicios Educativos; Unidad de Apoyo Financiero para la Defensa y Desarrollo Integral Fronterizo; Instituto Autónomo Círculo de las Fuerzas Armadas; Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales (IPSFA); Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas Nacionales en situación de Retiro; Empresa de Sistema de Comunicaciones de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, S.A.; Fundación de Atención Social del Ministerio del Poder Popular para la Defensa (FUNDASMIN); Fundación de Cardiología Integral (FUNDACARDIN); Fundación Vicente Salías; Fundación Ecuestre del Ejército; Fundación «General Carlos Soublette». Fundación Museo Aeronáutico de la Fuerza Aérea Venezolana; Fundación «General en Jefe Eleazar López Contreras» (F.E.L.C); Fondo Autónomo de Inversiones y Previsión Socio-Económica para el Personal de Empleados y Obreros de las Fuerzas Armadas Nacionales (FONDOEFA).

En el futuro, un redimensionamiento de esta estructura es necesario. El origen de la expansión de esta burocracia ha tenido varias explicaciones, ideadas algunas para prestar servicios y poder recaudar contraprestaciones monetarias, otras con fines loables, lo cierto es que muchas hoy día son nicho de corrupción,

manejos sin rendición de cuentas y otras completamente divorciadas de los objetivos vinculados a las funciones de la FAN. Por ejemplo, el Fondo de Inversión Misión Negro Primero S.A. (FIMNP), creado en 2013, constituye una manera de suplantar el carácter universal del derecho a la seguridad social de los efectivos de la FAN. Por la vía de este fondo se han establecido políticas sesgadas de beneficios económicos, hacia sectores militares claves en el apoyo a la revolución. Otro ejemplo es la Fundación de Cardiología Integral (FUNDACARDIN), que por su naturaleza debe estar adscrita al Ministerio de Salud.

Un redimensionamiento de estos órganos desconcentrados, institutos autónomos, empresas, fundaciones y asociaciones civiles, debe estar orientado: i) por las competencias que desarrollen vinculadas a las funciones de la FAN, ii) por la posibilidad de fusionarse, iii) por la obligación de rendir cuentas y estar sometidas a un auténtico control democrático de poderes públicos distintos al ejecutivo nacional, iv) para que sus objetivos de funcionamiento no sean contrarios a las competencias que tiene asignada la Fuerza Armada Nacional, tal como ocurre actualmente con CAMIMPEG.

3.1

Los políticos y militares más influyentes sobre la FANB

60
La autora de este informe ha diseñado un método de medición de influencia...+
Seguir leyendo

En materia de influencia[60], Nicolás Maduro Moros, fue al cierre de 2019 en Venezuela, el individuo con mayor influencia sobre la Fuerza Armada Nacional, habiendo remontado un profundo declive de influencia que presentó para el año 2018 y primer semestre de 2019.

Con las designaciones en julio de 2019, de dos nuevos comandantes de componente (Ejército y Guardia Nacional) y seis de los ocho comandantes de las regiones estratégicas de defensa integral, Nicolás Maduro demostró capacidad de adelantar un relevo generacional en la estructura de mando de la FANB, sin traumas y manteniendo la lealtad del alto mando militar y mandos con poder de fuego y comando de tropas en todo el país. Esto aunado al control sobre la FANB que ejerce por la vía de la actuación de la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM), adscrita directamente al despacho presidencial, y las ventajas que ofrece la ausencia de una propuesta o proyecto hacia la FAN por parte de la oposición, para el caso de ser alternativa de poder, lo ubican en un lugar cómodo de influencia sobre la institución militar.

En segundo lugar de influencia destaca Diosdado Cabello Rondón, actual presidente de la asamblea nacional constituyente (institución que no es reconocida por la oposición venezolana y un conjunto de países). Sin embargo, su influencia sobre la FANB se ha visto afectada, a partir de los cambios efectuados

por Nicolás Maduro en el alto mando militar y comandos de las regiones estratégicas de defensa integral en julio de 2019. En efecto, para el primer semestre de 2019, el 43,75 % de estos mandos pertenecían a la promoción de 1987, año de la promoción a la que pertenece Cabello Rondón y de la que se esperaba permaneciera con poder hasta el 2020, año de su pase a retiro. Con los cambios efectuados en julio de este año, solo permanecen en estos mandos, un 25 % los oficiales pertenecientes a la promoción de Diosdado Cabello Rondón.

El general en jefe, Vladimir Padrino López, alcanza el tercer lugar de influencia por las competencias que ejerce tanto en el orden militar como político, desde su designación como ministro de la defensa. Actualmente es percibido como un elemento conciliador entre los diferentes grupos de poder en el seno de la Fuerza Armada Nacional e incluso entre los grupos existentes dentro del ala civil del oficialismo. No tiene visibles confrontaciones con ningún otro líder dentro del oficialismo y ha podido sortear hasta el año 2019, las posturas de una oposición dividida entre criticar a los militares o alentarlos a retirar el apoyo a Nicolás Maduro. En julio del año 2019, Padrino López alcanzó cinco años de permanencia en el cargo, situación sin precedentes en la FAN/FANB. A pesar de haber detentado el primer lugar de influencia sobre la FANB en el pasado reciente, según mediciones de Control Ciudadano, el relevo generacional que se esta dando en la institución militar, significa una perdida de influencia para Padrino López en el corto plazo[61].

El actual jefe del Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (CEOFANB), almirante en jefe, Remigio Ceballos Ichaso, al frente del cargo operativo militar más importante en Venezuela, ocupa el cuarto lugar de

61
El G/J Vladimir Padrino López pertenece a la promoción de 1984, y debió pasar a retiro en 2014, al cumplir treinta años de servicio en la Fuerza Armada Nacional. Su tiempo de servicio ha sido extendido a partir de entonces sucesivamente por el comandante en jefe de la Fuerza Armada Nacional.

influencia. Le siguen inmediatamente en influencia, los cuatro comandantes de componentes con similar nivel de influencia: el mayor general (Ejército) Alexis Rodríguez Cabello, comandante general del Ejército, el almirante Giuseppe Alessandro Martín Alessandrello Cimadevilla, comandante general de la Armada, el mayor general (Aviación) Pedro Alberto Juliac Lartiguez, comandante general de la Aviación y el mayor general (Guardia Nacional) Fabio Enrique Zavarce Pabón, comandante general de la Guardia Nacional, quienes han aumentado por antigüedad, su influencia sobre los efectivos de los componentes que dirigen, especialmente de aquellos ubicados en el mando de las REDI.

Nótese que nos hemos referido a la influencia y no al liderazgo que es más complejo medirlo, dado el nivel de hermetismo que existe en la Fuerza Armada Nacional y la transformación de los valores que ha sufrido la institución. El prestigio que significaba pertenecer a unidades élite de los componentes se ha perdido, al punto que hoy poco importa en estas unidades que los comandantes designados no hayan hecho carrera en las mismas. El entrenamiento y la operatividad, razón de ser y fuente de orgullo militar, quedó de lado como objetivo primario en las unidades, agravado actualmente por la crisis económica. Los ascensos fueron dejando paulatinamente en el lugar de mérito, valores como la capacitación y el conocimiento, para estimular como valor más importante la lealtad a la revolución. De allí que el concepto de liderazgo se haya trastocado. Sin embargo, no debe perderse de vista, que la FAN/FANB es una institución relativamente pequeña donde prácticamente —especialmente a nivel de promociones de oficiales de comando— todos se conocen, un aspecto importante en la posibilidad —en algún

momento— de retomar los principios del liderazgo que debe abrazar una Fuerza Armada Nacional, una institución fundamental del Estado.

3.2

Perfil de los mandos militares

El alto mando militar en Venezuela, actualmente, se encuentra constituido por las siguientes personas:

- Ministro del poder popular para la defensa, general en jefe (Ejército) Vladimir Padrino López.
- Comandante del Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (CEOFANB), almirante en jefe Remigio Ceballos Ichaso.
- Segundo comandante del CEOFANB y jefe del Estado Mayor Conjunto, mayor general (Ejército) Jesús María Mantilla Oliveros.
- Comandante general del Ejército, mayor general (Ejército) Alexis Rodríguez Cabello.
- Comandante general de la Armada, almirante Giuseppe Alessandro Martín Alessandrello Cimadevilla.
- Comandante general de la Aviación, mayor general (Aviación) Pedro Alberto Juliac Lartiguez.
- Comandante general de la Guardia Nacional, mayor general (Guardia Nacional) Fabio Enrique Zavarce Pabón.
- Comandante general de la Milicia Nacional Bolivariana, mayor general (Ejército) Manuel Gregorio Bernal Martínez.

Cabe destacar por su importancia operacional los ocho comandantes de REDI:

- Comandante de la Región Estratégica de Defensa Integral Occidental (REDI Occidental), mayor general (Ejército) Ovidio de Jesús Delgado Ramírez.
- Comandante de la Región Estratégica de Defensa Integral Los Andes (REDI Los Andes), mayor general (Ejército) Federico Guillermo Guzmán Bornia.
- Comandante de la Región Estratégica de Defensa Integral Los Llanos (REDI Los Llanos), mayor general (Aviación) José Rafael Silva Aponte.
- Comandante de la Región Estratégica de Defensa Integral Central (REDI Central), mayor general (Ejército) Juan Carlos Du Boulay Perozo.
- Comandante de la Región Estratégica de Defensa Integral Oriental (REDI Oriental), mayor general (Guardia Nacional) César Wilfredo Méndez López.
- Comandante de la Región Estratégica de Defensa Integral Guayana (REDI Guayana), almirante William Miguel Serantes Pinto.
- Comandante de la Región Estratégica de Defensa Integral Marítima e Insular, almirante Alexander José Velásquez Bastidas.
- Comandante de la Región Estratégica de Defensa Integral Capital (REDI Capital), mayor general (Ejército) Domingo Antonio Hernández Larez.

Las características que reúnen estos dieciséis efectivos militares son las siguientes:

- El 25 % pertenece a la promoción de 1987, restándole como tiempo efectivo de servicio en la FANB un año de carrera. Salvo que sea extendido el tiempo de servicio por parte del presidente de la república, estos oficiales deben pasar a retiro en el 2020. Nos referimos al actual segundo comandante del CEOFANB y jefe del Estado Mayor Conjunto y los tres comandantes de componente del Ejército, la Armada y la Aviación.
- El 50 % provienen del Ejército, el componente que sigue liderando el poder e influencia en la FANB, seguido de la Armada (25 %), la Aviación (12,5 %) y la Guardia Nacional (12,5 %). Un porcentaje que se ha mantenido invariable en los últimos años.
- La edad promedio de estos efectivos oscila entre los cincuenta y cinco y cincuenta y seis años.
- Solo el 18,75 % participó directamente en las intentonas golpistas del año 1992 en Venezuela (el 4 de febrero y el 27 de noviembre de 1992).
- Solo el 37,50 % tienen sanciones emitidas por países como Canadá, Estados Unidos y la Unión Europea.
- Ninguno de los nuevos comandantes militares de las Regiones Estratégicas de Defensa Integral en Venezuela, ha sido sancionado por los Estados Unidos, Canadá o la Unión Europea. Por el contrario, el 75 % de los integrantes del alto mando militar sí tienen sanciones. Actualmente en el alto mando militar, solo permanecen sin sanciones, el comandante general del Ejército, mayor general (Ejército) Alexis Rodríguez Cabello y el comandante general de la Aviación, mayor general (Aviación) Pedro Alberto Juliac Lartiguez.

- El 75 % de los oficiales designados como comandantes de las ocho Regiones Estratégicas de Defensa Integral, pertenecen a las promociones de 1989, quienes deben pasar a retiro en el 2022; y solo el 25 % pertenece a la promoción de 1988; ellos son, el almirante Serantes Pinto y el mayor general Domingo Antonio Hernández Lares, quienes deberían pasar a retiro el año 2021, al cumplir treinta y tres años de servicio en la FANB.

3.3

¿Cuáles son los más importantes grupos dentro del estamento militar venezolano?

Actualmente pueden establecerse siete grandes grupos definidos, cuyas características son las siguientes:

a. Por su pertenencia o no al grupo de oficiales que participaron en las intentonas golpistas del 4 de febrero y del 27 de noviembre de 1992. Los denominados héroes del 4F y del 27N, y el resto.
b. Por sus privilegios políticos, una denominada «casta» quienes detentan y en algunos casos monopolizan los cargos de ministros, gobernadores, presidentes de organismos públicos y corporaciones, y el resto.
c. Por su pertenencia a los componentes, acentuando los privilegios y oportunidades de beneficios en el siguiente orden: Ejército, Guardia Nacional, Armada, Aviación.
d. Por su poder de fuego: donde unos ciento cincuenta individuos son capitales en términos de comando de unidades militares por componentes con poder de fuego en todo el territorio nacional, y el resto que no tiene la capacidad disuasiva real de las armas y comando de tropas.
e. Por su trayectoria en el ejercicio del poder visto en términos de corruptos y probos.
f. Comienza a delimitarse una separación entre los llamados «chavistas» y los «maduristas». También conformada por una entidad de militares que han surgido y ocupado

posiciones claves de poder a partir del año 2013 con el ascenso de Maduro al poder.

g. Existe una colectividad de militares, aún sin enunciado público que la distinga, que sin estar con la oposición, consideran serias críticas y observaciones al modelo de poder que ejerce Maduro y aspiran a una transición. Aún no pueden individualizarse como grupo, por la férrea vigilancia a la que esta sometida la FANB.

4 Enunciado de garantías e incentivos (políticos, legales, institucionales, económicos) que se pueden ofrecer a las FANB para aceptar avanzar en una transición incluyente y democrática

4.1

—

Algunas premisas a tomar en cuenta en una transición

En esta primera parte de *Diagnóstico y propuestas para la Fuerza Armada Nacional*, se hace un enunciado de las garantías e incentivos que se pueden ofrecer a la FANB para aceptar avanzar en una transición incluyente y democrática en Venezuela. Más adelante, se volverá a este tema.

Para el abordaje de la transición en Venezuela, deben ser entendidas las siguientes premisas:

1. «Lo militar» es un factor decisivo de tal envergadura, que es capaz de imponer un veto a cualquier transición que se plantee.
2. Es inviable una transición en Venezuela sin incluir a la Fuerza Armada Nacional.
3. Mientras no exista una propuesta política hacia la Fuerza Armada Nacional, la transición no será posible. Esta pro-

puesta política debe tener un desarrollo conceptual claro en los aspectos más sensibles vinculados a las funciones de la FAN, las fuentes de orgullo, los incentivos políticos, las reformas legales e institucionales, el alcance de la seguridad social y la promesa de recuperar el respeto de la institución frente a la sociedad. También delimitaciones precisas del alcance de la judicialización y perdón que espera abordar la transición con respecto al sector militar, además de la garantía de la operatividad de los sistemas adquiridos en Rusia, Bielorrusia y China, entre los temas más importantes. No debe perderse de vista que las relaciones militares con estos países han sido cuestionadas por la oposición, sin embargo, Venezuela ha invertido una enorme fortuna en entrenamiento y formación de sus efectivos militares, vinculada a estos sistemas, sobre los cuales se prevé tengan operatividad hasta el 2045/2050.

4. A partir del despliegue operacional de las unidades de la Fuerza Armada Nacional por componente, sus competencias y funciones asignadas, puede indicarse de manera general que actualmente: Más del 80 % de los efectivos de la Fuerza Armada Nacional no están involucrados en narcotráfico. Más del 70 % de los efectivos de la Fuerza Armada Nacional no están involucrados en violaciones a los Derechos Humanos en Venezuela. Y más del 50 % de los efectivos de la Fuerza Armada Nacional no están involucrados en actos de corrupción[62].
5. La distribución nacional del pie de fuerza de la FANB no es proporcional a los problemas de integridad y soberanía territorial. Los militares siguen estando en las ciudades y centros más poblados del país y tienen una muy baja pre-

62
Un análisis del alcance preciso de estos porcentajes esta pendiente realizar en Venezuela.

sencia en amplias y vastas zonas fronterizas de Venezuela, donde los que están, la mayoría, participan en la comisión de delitos: asaltos, robos, secuestros, extorsión, contrabando, narcotráfico, tráfico de alimento, tráfico de combustible, tráfico de minerales, homicidios y trata de personas.

6. Debido a las dificultades de aproximación, no es posible dar un tratamiento simétrico del tema militar por parte de la oposición frente al poder (Gobierno)[63]. El acceso por parte de la oposición a la Fuerza Armada Nacional es criminalizado en Venezuela, no solo para los políticos, en la eventual circunstancia que ocurra, sino para todo aquel sector que se atreva a ello.
7. La Fuerza Armada carece de mecanismos de control democrático en su funcionamiento. Nicolás Maduro, los sistemas de inteligencia (SEBIN y DGCIM), Vladimir Padrino López y Diosdado Cabello Rondón monopolizan controles superiores, si bien sectorizados, todos de acuerdo con los intereses de permanencia en el poder.
8. Las fuentes tradicionales de orgullo militar han sido completamente trastocadas en los últimos veinte años. Es necesario para cualquier propuesta de transición revisar, retomar y edificar este tema con proyección de futuro.
9. Las fisuras entre el llamado «chavismo» y el «madurismo» tenderán a profundizarse. Estas corrientes aún sin identidad precisa solo permiten diferenciar por lo pronto, entre militares leales a Maduro y aquellos que sin querer ser identificados con la oposición consideran serias críticas y observaciones al modelo de poder que ejerce Maduro. Esta corriente llamada «chavista dentro de la

63
La palabra gobierno en este momento es controvertida en Venezuela.

FANB» podría estar conformada incluso por individuos que, mimetizándose bajo los eslóganes de Chávez y la revolución, aspiren a toda una gama de posibilidad como fórmula de gobierno en el poder, que van desde el golpe de Estado hasta la idea de una transición pacífica y electoral. Estas dos tendencias tienen representantes actualmente en las agregadurías militares de Venezuela en el exterior, que es necesario identificar para propiciar mensajes de cara a construir una transición.

10. El tema «Fuerza Armada Nacional», ha sido excluido en todos los procesos de negociación política que se han adelantado entre la oposición y el Gobierno en estos últimos veinte años. Cualquier negociación sobre la transición en Venezuela debe incluir este tema expresamente, y deben participar expertos civiles en ello, junto a representantes (oficiales activos) de la FAN.

4.2

Algunos incentivos políticos

- La garantía del respeto al funcionamiento (existencia y no disolución) de la Fuerza Armada Nacional. Con la elaboración de un documento público de carácter nacional, que establezca el objetivo de contar con una Fuerza Armada Nacional que prestigie al país y se prestigie a sí misma, en la que tres elementos serán fundamentales y ampliamente desarrollados, relativos a la profesionalización, la operatividad y el bienestar social de la familia militar. Y en el que se establecerá que la Fuerza Armada Nacional, estará incorporada al proceso de transición hacia la democracia, en su retorno al carril constitucional. Es frecuente la amenaza de la eliminación de la FAN, por parte de los sectores más extremos del espectro político venezolano. Esto debe asegurarse de cara al futuro no ocurrirá.
- El compromiso de la despartidización política de la FANB. Esta máxima involucra a sectores de la oposición que también estimulan mecanismos de partidización en sus críticas al estado actual de funcionamiento de la FANB, incluso en sus llamados públicos al quiebre militar.
- El compromiso de subordinar el estamento militar a los principios constitucionales, garantizando que la lealtad de la Fuerza Armada Nacional será a la Constitución y no a ideología, partido político o persona alguna.

- La garantía del exilio e inmunidad para algunas figuras prominentes de la Fuerza Armada Nacional, con poder de negociación en la eventualidad de una transición.
- La garantía de aplicar justicia transicional para las graves violaciones de derechos humanos, con lo cual se cierra la jurisdicción que eventualmente tendría la Corte Penal Internacional sobre algunos de estos delitos, entre otros mecanismos alternativos de justicia, verdad y reparación.

4.3

Algunos incentivos legales

- Reforma integral a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, para establecer un tiempo determinado fijo de servicio, establecer disposiciones que permitan adecuar el tamaño de la FANB de cara a las necesidades de la defensa militar de la nación en las próximas tres décadas, establecer incentivos reales de permanencia y servicio, así como la desmovilización de la Milicia Nacional Bolivariana, son aspectos fundamentales, como también eliminar los efectos perversos que sobre la sociedad, la economía y la propia institución militar tiene la Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 30 de enero de 2020.
- Reforma a Ley Orgánica de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, para que se recoja el concepto de amparo integral a la carrera del militar y la protección de sus familiares inmediatos.
- Aprobar una Ley de Participación Activa de la Fuerza Armada Nacional en el desarrollo, de conformidad con las funciones previstas para la FAN en el Artículo 328 de la Constitución. Esta ley debe delimitar las áreas, formas de participación e incentivos para la Fuerza Armada Nacional en esta tarea, con una visión geográfica, en torno al alcance territorial de nuestras fronteras, a muchas de las

cuales actualmente solo se llega por medios militares. De esta manera se garantizaría que la FAN no propenda a involucrarse en funciones de desarrollo del país que corresponden a otros sectores distintos al militar. Esta ley por lo demás permitiría abordar la descolonización de áreas y funciones que han asumido los militares como propias y no les corresponden constitucionalmente.

- Reforma al Código Orgánico de Justicia Militar y de la Ley de Disciplina Militar para adecuarlos a los estándares democráticos y de respeto a los derechos humanos.

4.4

Algunos incentivos económicos

- Garantía de otorgamiento de créditos hipotecarios para la efectiva y real asignación de vivienda propia, para todos los efectivos de la Fuerza Armada Nacional. Se calcula que actualmente el 70 % de los miembros de la FAN carece de vivienda propia.
- Ampliación en un 50 % de la estructura actual del sistema de viviendas en guarnición.
- Sin menoscabo de una salarización digna de toda la administración pública en Venezuela, para la Fuerza Armada Nacional, deberán tomarse como referentes el equivalente en salario que reciben los efectivos militares de fuerzas armadas comparables regionalmente a la venezolana (Colombia, Chile, Brasil, México).

4.5

Algunos incentivos institucionales

- La garantía del retorno a la participación profesional de militares venezolanos en las misiones de paz de Naciones Unidas como contribución de Venezuela al sistema de seguridad internacional. Esto comporta un estímulo a las fuentes de orgullo militar, al orden de mérito en las carreras y a la vez un incentivo económico importante.
- La garantía de participación periódica en ejercicios militares combinados a efectuarse con las fuerzas armadas de países de la región, como elemento de formación práctica insustituible que permita proyectar el poder y capacidades de la Fuerza Armada Nacional.
- La operatividad, adecuación y dotación de los doce hospitales militares[64] para que efectivos de la Fuerza Armada Nacional y sus familiares con acceso a la seguridad social de acuerdo con la ley, tengan cobertura plena. Una vez cese la emergencia humanitaria en Venezuela, estos hospitales prestarán asistencia exclusiva a la FAN, sin menoscabo de la dotación de seguros privados de salud complementarios, a efectivos militares y sus familiares, para una adecuada seguridad social garantizada en la Constitución.
- Retomar y ampliar la base de oferta de formación en el exterior, para efectivos de la Fuerza Armada Nacional.
- La asignación de complementos salariales y beneficios reales para las misiones militares sacrificadas, que debe ser de carácter temporal.

64
Hospital Militar Dr. Carlos Arvelo, en Caracas...+
Seguir leyendo

- La garantía del respeto al orden de mérito en el ascenso y desarrollo de la carrera militar.
- La garantía de la reconstrucción de la memoria, identidad y fuentes de orgullo militar, para proyectarlas en una narrativa que permita reconciliar a la Fuerza Armada Nacional con la sociedad

5 Elementos y recomendaciones para la reinstitucionalización de la Fuerza Armada Nacional

Es inexplicable cómo, a pesar de ser la institución militar, uno de los pilares fundamentales de poder en Venezuela, no se conozca un plan para la Fuerza Armada Nacional de cara a una eventual transición, sin duda uno de los aspectos más urgidos de la ecuación de gobernabilidad, dado el poder real que la institución militar detenta en Venezuela y los medios de los que dispone.

En esta sección se presenta una propuesta general, con elementos referenciales de análisis y recomendaciones para tener en cuenta, en una eventual fase de transición y de las medidas que se requieren para subordinar la Fuerza Armada Nacional, a los principios constitucionales, dándole un rol positivo en la democratización del país, para enfrentar los retos de seguridad y defensa nacional desde una lógica de Estado de Derecho e institucionalidad.

En las secciones de los incentivos políticos, legales, económicos e institucionales (4.2, 4.3, 4.4, 4.5) ya se enunciaron algunos de los aspectos que en esta sección se precisan y desarrollan.

La propuesta en esta sección ha sido construida desde la idea de una visión para la Fuerza Armada Nacional, contenida a partir de unos enunciados fundamentales, que en todo caso tendrán que ajustarse de acuerdo con el tipo de transición que se logre.

5.1

Una Fuerza Armada Nacional que prestigie al país y se prestigie a sí misma

Los elementos que deben prestigiar a una fuerza armada han sido completamente desvirtuados en Venezuela, desde el momento que se comenzó a partidizar la institución militar, al punto que es imposible actualmente encontrar una percepción unánime de orgullo entre los venezolanos, en torno a cualquiera de las actividades que despliegan los militares.

Una parte importante de la población rechaza todo lo que refiera a la FANB, incluso actividades que son propias de cualquier institución militar en cualquier país del mundo, como participar en ejercicios combinados, o intercambios deportivos con fuerzas armadas de otros países. Se ha llegado al punto de criticar por parte de importantes sectores del país, las labores de ejercicio y resguardo de la soberanía, la interceptación del narcotráfico o de ingreso de medios no autorizados al mar territorial o espacio aéreo. La polarización en torno a la percepción sobre la institución Fuerza Armada Nacional, es una de las más extremas en Venezuela.

Todo esto tiene que ser revertido: Venezuela tiene que contar con una fuerza armada que prestigie al país y se prestigie así misma. Para ello debe producirse una transformación en los principios fundamentales que guían sus acciones, es decir en su doctrina de empleo en apoyo a los objetivos nacionales, previstos en la Constitución y definidos a partir del Concepto Estratégico de la Nación, un concepto que concilie la proyección de

la nación/Estado que se quiere, con los medios disponibles para lograrlo, sustentada en los principios contenidos en la Constitución. Una ecuación que no puede edificarse a partir de una sola tendencia política, pues violaría la propia Constitución.

La noción «Concepto Estratégico de la Nación» se incluyó por primera vez en una Constitución en Venezuela, en 1999 (Artículo 323), pero, nunca fue establecido. La Fuerza Armada Nacional pudo avanzar en un «Concepto Estratégico Militar», necesario para ordenar su planificación, sin embargo, mal puede entenderse, sin una premisa general contenida y consensuada a partir de un Concepto Estratégico de la Nación. Para el año 2000, se realizaron los primeros borradores, desde la Secretaría del Consejo de Defensa de la Nación (SECODENA), para la elaboración de una propuesta, que permitiera aprobar un «Concepto Estratégico de la Nación», un propósito que nunca concluyó.

Un país sin concepto estratégico nacional está destinado a la vacilación, a idas y venidas, pérdida de tiempo, incertidumbre, dudas, pugnas, divisiones y, en definitiva, al fracaso.

La definición y aprobación del concepto estratégico de la Nación es un imperativo constitucional, que permitirá definir las líneas programáticas de una gestión gubernamental hacia el sector de la seguridad y defensa nacional de manera general y hacia la Fuerza Armada Nacional de manera particular.

Por otra parte, para el logro de la profesionalización, la operatividad y el bienestar social de la familia militar, se requieren cambios profundos en el conjunto de creencias, hábitos, actitudes, comportamientos, planes y políticas que han estado al margen de la Constitución, para transitar hacia la transformación/transición de una institución, de «todos» los venezolanos, al servicio del Estado.

Los factores claves para emprender esta visión son: definir el líder responsable de articular la visión del futuro para la transición/transformación de la Fuerza Armada Nacional y darle continuidad al proceso con la dotación de los recursos necesarios para el logro. Aún conscientes de que en las transiciones es difícil anticiparse a la definición pública del líder militar o civil que la llevará a cabo desde el Ministerio de la Defensa, ello no quiere decir que no esté previamente decidido. Un factor que evitará la improvisación en un área sensible de poder, pero también inexorable para la gobernabilidad. Así como es necesario un plan político, económico y social para una transición, el plan país para la Fuerza Armada Nacional, es quizá de mayor envergadura, para no verse amenazada la propia transición, por un golpe militar en un país como Venezuela. El desafío de una transición es asumir y asegurar el mando y el control institucional de la Fuerza Armada Nacional.

Tres comentarios claves sobre la profesionalización, la operatividad y el bienestar social de la familia militar.

5.1.1

La profesionalización militar

El primer adjetivo que identifica a la Fuerza Armada Nacional en la Constitución es del de ser «[...] una institución esencialmente *profesional*» **(Artículo 328)**[65]. En este sentido, es importante comprender que la profesionalización se sustenta en la educación que reciban los militares, la cual, en Venezuela, conlleva una adecuación de los contenidos, los programas de estudio e investigación académica y los pensum de los institutos educativos, las academias, los centros de estudios, las escuelas y los cursos académicos de formación militar[66], hacia tres grandes temas de interés: la organización militar y su empleo para cumplir cabalmente los objetivos nacionales, derivados del Concepto Estratégico de la Nación y por ende enmarcados en los postulados constitucionales, el desarrollo técnico y tecnológico de las capacidades de la defensa militar avanzando en la formación especializada de los integrantes de la Fuerza Armada Nacional, el conocimiento y la convicción de la importancia para la estabilidad de la Nación, de la institucionalidad democrática y la vigencia del estado de derecho.

Un inventario actual del tamaño de la Fuerza Armada Nacional y el estado de la formación de sus integrantes es imprescindible para proyectar una autentica profesionalización de la institución militar en el mediano y largo plazo, a las necesidades de defensa militar de la Nación. Y en el corto plazo, la revisión del estado de formación y preparación de cada efectivo de la tropa profesional, debe ser condición de su permanencia

65 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2009.

66 Un análisis de los problemas relacionados con la Educación militar en Venezuela es referido en "Control Ciudadano". *Una revisión critica al Anteproyecto de Educación Militar*. Caracas, 2016, 4.

en la institución. Todo ello en armonía con la visión de una Fuerza Armada Nacional que precisa el Estado venezolano de acuerdo con su concepto estratégico nacional. El cambio educativo no es costoso, pero requiere capacitación y planificación para ejecutarse.

La periodicidad y los ciclos formativos en las distintas áreas y especialidades militares debe ser una línea permanente de la educación, además de desconcentrar geográficamente la sede en la que se imparten los cursos tácticos y quizá en el mediano plazo, los de estado mayor, dadas las necesidades de servicio y bienestar social de la FANB. Estos cursos no solo deben ser impartidos en Caracas.

Otros de los aspectos no menos importante, es la actualización profesional del cuerpo docente en todos los centros de formación y educación militar, un sector sometido desde el año 2004, a procesos de depuración con criterio político partidista que diezmó notablemente la calidad y contenido de la formación a recibir por parte de los militares en Venezuela. La convocatoria a integrar el capital docente, en las diferentes modalidades del sistema educativo militar, debe lograr reunir a los civiles y militares más capaces para este desafío.

El intercambio con fuerzas armadas de países vecinos, la realización de ejercicios combinados, la participación en misiones de paz de Naciones Unidas, deben incorporarse como elementos claves de la profesionalización, además de constituir, *per se,* incentivos institucionales como se ha comentado. La cooperación internacional será crucial en la construcción de capacidades y asistencia técnica para la Fuerza Armada Nacional.

Retomar y ampliar la base de oferta de formación en el exterior y el retorno a la participación profesional de militares

venezolanos en las misiones de paz de Naciones Unidas, constituye una contribución de Venezuela al sistema de seguridad internacional. La posibilidad de retomar esta política de Estado con énfasis en las misiones regionales y en aquellas que por intereses geopolíticos sean importantes para los fines del Estado, significa también, un elemento insustituible de formación profesional para la Fuerza Armada Nacional, al igual que la participación en ejercicios militares combinados a efectuarse con las fuerzas armadas de países de la región, especialmente de países con los cuales Venezuela tiene limites internacionales.

5.1.2

La operatividad de la Fuerza Armada Nacional

La escasez de recursos presupuestarios constituye la variable que condicionará la operatividad de la Fuerza Armada Nacional, en consecuencia, un riguroso inventario de los sistemas de armas/medios militares y su disponibilidad real, es el punto de partida que permitirá determinar con que cuenta la república para cumplir los fines de la defensa militar del Estado, conforme las premisas establecidas en el Concepto Estratégico de Nación y el concepto estratégico militar[67].

A pesar del aumento en el número de países proveedores de sistema de armas a Venezuela en el periodo que va del año 2005 al 2012[68], los niveles de disponibilidad se estiman actualmente muy bajos. Tres factores han generado esta situación: la profunda crisis económica que enfrenta el Estado, el embargo de armas estadounidense en vigor desde el 1 de octubre de 2006, que ha impactado la disponibilidad de sistemas de procedencia norteamericana o con tecnología de este país en el inventario de armas de la FAN, y la orientación de los recursos de la FAN, a otros fines distintos a los de la operatividad para la defensa militar del Estado.

Por otra parte, los conceptos permeables y de muy amplia interpretación como los de «defensa integral de la nación» y «unión cívico militar», también han impactado la operatividad de la Fuerza Armada Nacional, al sustraer importantes recursos presupuestarios, hacia tareas que no corresponden a la «defensa militar del Estado»[69]. En este sentido debe tomarse

67 La FANB como se ha referido, cuenta actualmente con un concepto estratégico militar. Sin embargo, dicho concepto no ha sido objeto de control democrático. Tampoco deriva del Concepto Estratégico de la Nación como debería ser.

68 "Control Ciudadano", *Venezuela: Adquisiciones de sistemas de armas y material militar 2005-2012. Un proceso completamente opaco para el país*, 15 de abril de 2013, **Ver documento**.

69 La Fuerza Armada Nacional, es la única institución que tiene atribuida en Venezuela la defensa militar del Estado. Artículo 328 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

en cuenta que la Constitución establece para todos los ciudadanos el deber de servir militar o civilmente a su elección, no correspondiendo el servicio civil a la tutela de Fuerza Armada Nacional como se pretende, bajo el concepto de la defensa integral de la Nación. Esto significaría —como en la práctica sucede— subordinar toda la población, a la Fuerza Armada Nacional, a partir de una obligación constitucional que es electiva (Artículo 134)[70]. También el gasto público, orientado a la Milicia Nacional Bolivariana, ha sustraído recursos a los medios y operatividad de los cuatro componentes de la FAN.

La operatividad en condiciones inseguras tiene que ser modificada en la mentalidad de la FAN. Una constante que se ha enraizado en los componentes. Las juntas de investigación de accidentes en la Fuerza Armada Nacional deben producir resultados que estén sujetos a mecanismos de control democrático y supervisión, de modo que generen responsabilidad para el caso de establecerse y siempre correctivos.

70
Artículo 134...+
Seguir leyendo

5.1.3

El bienestar social de la Fuerza Armada Nacional

Los tres elementos de tensión característicos y más importantes del régimen de seguridad social integral de la Fuerza Armada Nacional (que tiene rango constitucional y les es propio y diferenciado del resto de los empleados de la administración pública en Venezuela) es su ineficiencia, la corrupción y la partidización al que esta sometido muchas veces para su otorgamiento.

El salario que actualmente perciben los militares no garantiza el concepto constitucional de bienestar social integral. Uno de los desafíos más importantes de la transición, constituye dignificar los salarios de los efectivos militares en Venezuela.

El salario para la oficialidad de comando en Venezuela (desde los grados de teniente o alférez de Navío al grado de general en jefe o almirante en jefe), se sitúa entre los ocho y trece dólares mensuales promedio. Para la tropa profesional se sitúa entre los siete y los diez dólares, en un país donde un kilogramo de carne cuesta más de tres dólares, al igual que un cartón de huevos[71].

El sistema de salud de la FAN dispone de doce hospitales militares[72] (más de la mitad de los estados del país no cuentan con un hospital militar), con un sistema deficitario de suministros, personal, equipos médicos y número de camas de hospitalización disponible.

Los efectivos militares y sus familiares cuentan con una póliza de seguros de salud, que emite una compañía del Estado (Seguro Horizonte), establecida para ser asistidos por el sistema

71
Un cartón de huevos tiene 30 unidades.

72
Consultar nota al pie 64, para acceder al nombre de los hospitales y los estados donde se encuentra ubicados.

de salud privado. Sin embargo, el monto de cobertura actual, de dichas pólizas, es de aproximadamente dos dólares en casos de hospitalización, cirugía o maternidad, para cada integrante de la familia militar[73]. Es decir, completamente ineficiente.

Los fondos prestacionales del Sistema de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional, que son siete (de acuerdo con la ley) son inauditables y opacos para sus beneficiarios[74]. Y el sistema de ayudas y beneficios sociales para la familia militar, es altamente discrecional y depende de operativos *ad hoc*. La corrupción ha estado siempre vinculada al manejo de la seguridad social de la Fuerza Armada Nacional, por carecer de medios de control democrático y auditabilidad.

Finalmente, el estado de la seguridad social en la Fuerza Armada no se va a determinar a partir de las cifras que se encuentren en el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA), que por años ha sido un espacio de corrupción, sino de las encuestas que se extiendan a los militares en todas las unidades de los componentes de la Fuerza Armada Nacional.

73
Para diciembre de 2019, el monto de cobertura para un efectivo militar (activo o retirado)...+
Seguir leyendo

74
Los principales problemas que presenta la Ley Orgánica de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana...+
Seguir leyendo

5.2

Subordinación del estamento militar a los principios constitucionales

Para el logro de este objetivo en el mediano y largo plazo, es imperativo la construcción de capacidades civiles de control democrático en seguridad y defensa nacional en general, y sobre la Fuerza Armada Nacional en específico. Es decir, formar expertos civiles en el área, un desafío presente en toda América Latina, que algunos países han empezado a superar (Colombia, Argentina, Chile y Brasil) siendo Venezuela uno de los más rezagados.

La política hacia la Fuerza Armada Nacional en los últimos años se ha dejado en manos de los militares. Esto debe ser revertido. La política hacia la Fuerza Armada Nacional debe ser conducida por el poder civil y sujeta al control democrático. Sin embargo, lo más peligroso que puede suceder en una transición en la que la Fuerza Armada tenga enormes anclajes de poder, es no saber que hacer por parte del liderazgo civil, y hacia dónde dirigir la institución militar.

La Comisión Permanente de Defensa debe contar con asesores y personal técnico especializado. Los diputados que la conformen deben ser formados en el ejercicio de su gestión, sobre temas de seguridad y defensa nacional. La profesionalización de la gestión parlamentaria es una asunto pendiente en Venezuela en numerosos temas, entre estos, los vinculados a la seguridad, defensa y Fuerza Armada Nacional

El Instituto de Altos Estudios de la Seguridad de la Nación representa el espacio académico destinado a formar las capacidades civiles para el control democrático de las políticas públicas en esta materia. Una adecuación de los *pensa* de este centro de estudios superiores, para adecuarlo a los requerimientos de formación que imponga el Concepto Estratégico de la Nación y la actualización profesional del cuerpo docente, debe abordarse con prontitud.

El parlamento debe retomar su función de control democrático de la Fuerza Armada Nacional. La interpelación del ministro de la defensa y demás funcionarios que integran la Fuerza Armada Nacional, es una función constitucional que debe ser ejercida por la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional de manera periódica y sin que constituya un cisma. Además de la interpelación, las investigaciones, las preguntas, así como las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en la Constitución (Artículo 222)[75], deben retomarse como una función normal de la Asamblea Nacional en materia de seguridad, defensa y Fuerza Armada Nacional, para legislar o reformar leyes, ejercer funciones de control, discutir y aprobar el presupuesto y acordar créditos adicionales, autorizar contratos de interés nacional como las adquisiciones de nuevos sistemas de armas, dar voto de censura al ministro de la defensa, autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior y extrajeras en el país, aprobar por ley los tratados o convenios militares internacionales o de seguridad y defensa que celebre el ejecutivo nacional, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 187 de la Constitución[76]. Estas funciones deben ser realizadas desde la prudencia del conocimiento del tema militar por parte del liderazgo político que las lleve adelante y no

75 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2009.

76 *Ibíd.*

desde la audacia de la ignorancia, que terminan por hacer un enorme daño a la transición de la Fuerza Armada, dentro de la transición del país.

El culto a la personalidad efectuado por cualquier efectivo militar activo debe ser severamente sancionado. Solo podrán exaltarse los logros realizados por los héroes de la independencia sin convertir la narrativa en un esquema que pueda ser interpretado en favor de una tendencia política.

A los militares hay que indicarles claramente cuáles son las reglas con la cuales funciona la democracia, para consolidar en el corto plazo una autentica subordinación del poder militar al poder civil y los mecanismos de control democrático a los que debe someterse la Fuerza Armada Nacional.

También en la estructura militar deben fortalecerse los principios de disciplina, obediencia y subordinación (de carácter constitucional. Artículo 328)[77]. El riguroso respeto al trámite ante el órgano regular debe restablecerse para acabar con la ruta de privilegios y favores que los distintos grupos de poder militar cabildean con alcaldes, gobernadores, ministros, incluso ante el comandante en jefe de la FAN. La desnaturalización de estos principios es una huella muy nítida, de los últimos 20 años de funcionamiento de la FAN.

77 *Ibíd.*

Los peligros del camino a seguir para lograr la subordinación militar al poder civil son reales y el enfoque, más que el de una confrontación, debe ser el de la inserción de la Fuerza Armada Nacional en el carril constitucional. Para ello la dirección del comandante en jefe de la Fuerza Armada Nacional es clave, como también la del ministro de la defensa. También serán claves las funciones del presidente de la Comisión de Defensa de la Asamblea Nacional y la designación de un civil al frente de

la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional, que actuará desprovisto de los principios de obediencia, disciplina y subordinación para el ejercicio cabal de sus funciones. La Constitución no exige que esta función sea ejercida por un militar y la experiencia de funcionamiento de este órgano, desaconseja que lo sea.

Ceder poder no es fácil, especialmente cuando tanto se ha acumulado por parte de los militares en estos últimos años en Venezuela. Pero la transición no genera automáticamente concesiones de los militares al poder civil. Los enclaves autoritarios existirán y tendrán que ser removidos.

Temas como el secreto militar, la clasificación y desclasificación de información de seguridad y defensa nacional, y el funcionamiento de los órganos de inteligencia, tienen que ser regulados. Un asunto que está pendiente desde el retorno a la democracia en 1958, pues nunca se realizó por vía legislativa, lo que ha consolidado «áreas» no reguladas por instrumentos institucionales democráticos, situación agravada en los últimos años. Entendiéndose que temas como la seguridad, la defensa, la organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional, el manejo de la política de fronteras y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios, son competencia del Poder Público Nacional (Artículo 156, numerales 7, 8, 12 de la Constitución)[78] y no exclusivas del presidente de la república, donde el parlamento, como el resto de los poderes públicos, tiene funciones estelares para la construcción de esa debida subordinación del poder militar al poder civil.

78 *Ibíd.*

La incorporación de militares activos al gabinete, debe ser la excepción y no la regla como ha venido ocurriendo en Venezuela en los últimos años.

5.3

La Fuerza Armada Nacional, el monopolio de la defensa militar de la nación y el control de las armas del Estado

5.3.1

El problema del control de armas y municiones

Según la constitución:

> Solo el Estado puede poseer y usar armas de guerra, todas las que existan, se fabriquen o introduzcan en el país, pasarán a ser propiedad de la República sin indemnización ni proceso. La Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos. (Artículo 324)[79].

Sin embargo, a pesar de estar previsto en la Constitución, en Venezuela no existe control de armas, ni han sido cumplidas las disposiciones contenidas en las dos leyes dictadas para el desarme y control de armas y municiones[80] desde la entrada en vigor de la Constitución en 1999.

En el año 2006, el entonces ministro de interior y justicia, Jesse Chacón, informó que en el país existían cerca de seis millones de armas en manos de la población civil. Una nota de

79 *Ibíd.*

80 Ley para el Desarme de 2002, (20 de agosto), *Gaceta Oficial* 37.509 y la vigente Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones de 2013, (17 de junio), *Gaceta Oficial* 40.190.

prensa de su despacho (publicada el 4 de julio del referido año), aseguró que el Darfa (antecesora de Daex) tenía registradas un millón quinientas mil armas. De este número, decía la nota institucional que solo doscientas mil tenían experticia digital balística.

Otra cifra diferente ofreció en 2009, Juan José Mendoza, entonces diputado del PSUV y presidente de la Comisión de Seguridad de la Asamblea Nacional, asegurando que existían en el país entre nueve y quince millones de armas ilegales en manos de la población civil. Sin embargo, en enero de 2010 reajusta la cifra y refiere la existencia de doce millones de armas ilegales en manos de la población civil. En relación con el número de armas legales, la instancia que dirigió manejaba la cifra de un millón trescientos mil portes lícitos de armas registradas para esa fecha. Estos datos fueron reseñados en un reportaje del medio oficial «Correo del Orinoco», publicado el 9 de septiembre de 2010[81].

Un informe elaborado para Naciones Unidas, por la organización Control Ciudadano en el marco del Examen Periódico Universal de 2011, da cuenta de la opacidad del Estado en el acceso a la información sobre fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de armas, municiones y explosivos en Venezuela[82].

Refiere el informe de Control Ciudadano citado, entre otros aspectos, como en Venezuela no hay información pública del registro, número y tipo de armas y municiones producidas, importadas y decomisadas por la FAN, número de personas que en Venezuela tienen porte de armas vigente, listado de entidades oficiales distintas a la FAN autorizadas a tener armas,

81
"Diario El Tiempo", *58 mil armas que eran legales en 1999, hoy están fuera de ley*, 25 de septiembre de 2011,
Ir al sitio web.

82
"Control Ciudadano", *Informe elaborado por la Asociación Civil Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional. Evaluación Periódica Universal (EPU) de la República Bolivariana de Venezuela*, 14 de Octubre de 2011,
Ver documento.

empresas de vigilancia autorizadas a tener armas, comercializadoras autorizadas a vender armas, estado actual de cumplimiento de la convención sobre minas antipersonales, medidas de control para el cumplimiento de la convención sobre armas bacteriológicas (biológicas) y toxínicas y sobre su destrucción, entre otras medidas de aplicación nacional que se derivan de tratados suscritos por el Estado en materia de derecho internacional humanitario.

La situación a esta fecha no ha cambiado, incluso probablemente se haya agravado ante el crecimiento y la consolidación de las bandas criminales, presencia guerrillera y paramilitar en el país, colectivos armados y otros grupos armados al margen de la ley con presencia en todo el territorio nacional, que demandan armas y municiones para su operatividad, frente a una ecuación de importantes vacíos de control territorial por parte de la FAN y un déficit de policía preventiva que se calcula de un 70 % en todo el país y de policía de investigación criminal en un 300 %, ya para el año 2015[83], situación que esta pendiente reevaluarse.

83
Fermín Mármol León, *Cuerpos de Seguridad vs. Bandas Delictivas. Policías con déficit de agentes y equipos frente a bandas armadas hasta los dientes*, **Ir al sitio web**.

La Fuerza Armada Nacional, a pesar de tener el monopolio del control de las armas, desde 1999 por asignárselo la Constitución expresamente, nunca ha rendido informe al país sobre esta competencia. Un inventario de las armas y municione legales en manos de la FAN y cuerpos de seguridad del Estado, debe realizarse, a los efectos del debido control democrático, así como determinarse la cantidad de armas y municiones que son necesarias fabricar e importar de acuerdo con las necesidades de seguridad y defensa nacional. De igual forma, estadísticas de muertes por armas de fuego y metodología e informes que permitan establecer la cuantía de armas y municiones ilegales

en manos de la población civil son claves para abordar los problemas de la violencia criminal y deben ser públicas. Los parques de armas y municiones de la Fuerza Armada Nacional y cuerpos de seguridad del Estado deben ser objeto de rigurosos inventarios y control.

Venezuela es el sexto país del mundo en muertes con armas del fuego. En el año 2016, murieron en el país doce mil ochocientas personas por arma de fuego[84], según el *Journal of the American Medical Association*. Sin embargo la tasa de homicidios en general[85] y de homicidios por armas de fuego en Venezuela es objeto de controversia, dado que desde el año 2005 no se publican datos oficiales, en la memoria y cuenta del Ministerio del Poder Popular para Interior, Justicia y Paz (MPPRIJP), no existe acceso a la información de las cifras que consolida el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas (CICPC) desde el años 2012, ni son publicados los anuarios de mortalidad del Ministerio del Poder Popular para la Salud en Venezuela, sin embargo existe un consenso entre los expertos, que nueve de cada diez homicidios en Venezuela, son realizados con arma de fuego, un asunto que plantea la obligación para la Fuerza Armada Nacional, de dar cabal cumplimiento al contenido y alcance del Artículo 324 de la Constitución, es decir, asumir el control sobre la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, inspección, comercio, posesión y uso de armas, municiones y explosivos en Venezuela.

84
"El Nacional", *Venezuela es el sexto país en muertes con armas de fuego*, 29 de agosto de 2018, **Ir al sitio web**.

85
La tasa estimada de homicidios en Venezuela, mas conservadora, podría estar alrededor de 60 muertes por cada 100.000 habitantes para el año 2018.

5.3.2

Grupos armados al margen de la ley Los grupos armad os al margen de la ley constituyen actualmente en Venezuela, una empresa criminal con ramificaciones en estructuras del Estado, que se alimentan de las armas y municiones que se producen e importan legalmente por la Fuerza Armada Nacional y se movilizan en entornos geográficos donde el Estado no ejerce soberanía nacional. La Fuerza Armada Nacional y cuerpos de seguridad del Estado, deben profesionalizar sus acciones sobre estos grupos armados, para mitigarlos, desmovilizarlos y capturarlos con apego absoluto al respeto de los derechos humanos.

La economía criminal ha florecido en los últimos años en el país y además se ha transnacionalizado, así lo indican los tráficos ilegales de drogas, minerales, combustibles y alimentos a los largo de la frontera de Venezuela, que se suman a las actividades ilícitas tradicionales, de homicidios, secuestros y extorsión que realizan las grupos criminales.

El estudio del tema se ha centrado en los últimos años en Venezuela, en determinar cabecillas, medir incautaciones, determinar las organizaciones y el número de personas que las conforman, cuando lo más importante es entender cómo opera la economía criminal. Mientras persistan las variables que alimentan la economía criminal, el crimen organizado irá en expansión, y en Venezuela, los controles estatales han incentivado esas variables de manera exponencial. Los controles, subvenciones y las regulaciones estatales, constituyen el centro de gravedad del negocio de las bandas criminales. La impunidad y

vínculos de las bandas criminales con el Estado complementan esta ecuación.

Tampoco puede perderse de vista que la guerrilla y los paramilitares que cruzaron la frontera y están en Venezuela, a partir del fin del conflicto en Colombia, vinieron a quedarse.

Al sistematizar la naturaleza de las bandas criminales que operan en el país, los expertos refieren la existencia de al menos ocho grandes bloques criminales[86] en Venezuela:

86 El experto criminólogo, Fermín Mármol León, sugiere esta categoría de análisis.

- Los colectivos armados y violentos, que operan en las ciudades más pobladas del país. Caracas, Miranda, Valencia, Maracay, Barquisimeto, Lara, Maracaibo, Mérida, San Cristóbal, Puerto Ordaz, Barcelona y otras ciudades.
- Los llamados sindicatos de la construcción y de la minería que operan en todo el país, especialmente los de la minería en el estado Bolívar.
- Las bandas y mega bandas, arraigadas en torno a sus zonas de influencia.
- El holding del tráfico ilegal de drogas y legitimación de capitales.
- El holding de la corrupción y la legitimación de capitales.
- Los Pranes carcelarios.
- El bloque de los extranjeros que congrega a factores de Hezbollah, FARC, ELN, paramilitares colombianos, BACRIM y *garimpeiros* brasileños.
- El Frente Bolivariano de Liberación (FBL) y sus distintas facciones o divisiones (boliches).

Sobre estos grupos o grandes bloques, es necesario generar bucles de información cualitativa con el fin de ir caracterizándolos cuantitativamente en sus áreas de influencia, operación y control, armamento, actividades, delitos, violaciones a los derechos humanos, relaciones con el Estado en sus niveles nacional, estadal o municipal (incluyendo vínculos con la Fuerza Armada Nacional), afiliación política o ideológica, relaciones con países extranjeros y/o entidades extranjeras, métodos de reclutamiento, grado de influencia en la crisis actual y capacidad de sustituir al Estado en sus zonas de influencia para responder a las necesidades de las comunidades donde operan, y lo más importante, desentrañar la naturaleza de la economía criminal (actividades económicas y modalidades de ganancias) para poder combatirlos con éxito, estableciendo las marcas legales punitivas que permitan planes de acción para capturarlos y procesarlos. Por ejemplo: el auge de la explotación ilegal y tráfico de oro en Venezuela, es un negocio criminal en expansión en estos momentos, que funciona con una estructura internacional que genera enormes ganancias. Sin embargo, la explotación, comercio y salida ilegal del oro del país, no encuentra mayores sanciones en el derecho positivo penal.

La captura de los integrantes de estos bloques no puede reeditar la práctica del exterminio y las ejecuciones extrajudiciales que se llevan a cabo por fuerzas de acciones especiales en Venezuela y cuerpos de seguridad del Estado. Tampoco pueden derivar en masacres perpetradas por la Fuerza Armada Nacional a través de las denominadas Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP) conjuntamente con cuerpos de seguridad del Estado. Sin embargo, las privativas de libertad de los integrantes de estos bloques deben conciliarse con la seguridad del funcio-

namiento de un sistema carcelario idóneo que no reproduzca los bloques, desde adentro de las cárceles.

Mención aparte merece el problema de la inconstitucional Milicia Bolivariana que debe tener un abordaje distinto. La oferta para este sector debe ser clara: la posibilidad de ingresar a cualquiera de los cuatro componentes de la Fuerza Armada Nacional, previa evaluación de una comisión presidencial que se establezca para tal efecto (la Milicia depende directamente del comandante en jefe de la FANB) que revise caso por caso o acogerse a la desmovilización, construyendo un plan de vida y oficio para estas personas. La disolución de la Milicia Bolivariana, por decreto, de un día para otro, traería enormes problemas en las comunidades a las que pertenecen los milicianos altamente ideologizados, con el riesgo potencial de que muchas de estas personas con entrenamiento militar, al verse en la calle, ingresen a cualquiera de los grupos (bloques) criminales indicados. Una tutela efectiva del destino de los milicianos constituye un compromiso de la transición.

5.4

La justicia por violaciones de derechos humanos y el sistema de justicia militar

5.4.1

De las violaciones a los derechos humanos

La justicia por violaciones de derechos humanos debe comprender la despolarización como centro de la ejecutoria y la transformación de las relaciones de poder. De lo contrario no será posible la reconciliación en Venezuela y como la leyenda de Sísifo, los ciclos de repetición de graves violaciones a los derechos humanos por parte de la Fuerza Armada Nacional y cuerpos de seguridad del Estado estarán ocultos en las esquinas del futuro, listos para reaparecer.

Venezuela precisa un retrato fiel de las violaciones a los derechos humanos, que incluya la identificación de víctimas y a los victimarios. Es el único paso posible para la convivencia y la reconciliación. Sin una estructura idónea de verdad, justicia y reparación, no hay posibilidad de reconciliación. Pero no se trata de un mantra. Estas estructuras, como manera genuina de enfrentar el pasado deben ser separadas y atender a la especificidad de lo que ha ocurrido en Venezuela en términos de violaciones a los derechos humanos en los últimos sesenta años de su historia, cometidas fundamentalmente por cuerpos de seguridad del Estado y la Fuerza Armada Nacional. Una comisión

de la verdad, para el caso de crearse, debe integrar defensores de derechos humanos, abogados y técnicos, representantes del Estado y de la propia Fuerza Armada Nacional, concentrándose en el reconocimiento de las víctimas y las responsabilidades, para encontrar precisamente la verdad de lo que ocurrió (la verdad humana), dejando a los tribunales la judicialización y rendición de cuentas de los perpetradores ante la ley (la verdad jurídica).

El método de las audiencias públicas, implementado por la Comisión de la Verdad en Colombia, constituye una experiencia comparada que debe incorporase al proceso venezolano, pues como dice Mark Freeman «Expresan emociones y verdades duras que obligan al público a pensar en cómo la sociedad toleró esa realidad y como asegurar que esto nunca suceda de nuevo»[87], evitando el olvido. La idea es centrar las actuaciones de la comisión de la verdad en el proceso, más que en un resultado final,[88] siguiendo las experiencias de comisiones que han tenido mayor impacto transformador en sus sociedades, como las de Sudáfrica, Perú, Sierra Leona o Timor Oriental[89]. «El espíritu de este modelo, es que la verdad pueda reconciliar y sanar a la sociedad, en vez de romperla y ahondar sus heridas»[90].

El sistema *justicia a todos los niveles*, por su parte, debe estar preparado para aplicar justicia transicional por violación de derechos humanos. Las declaraciones de víctimas, perpetradores y testigos deben ser cruciales para construir el mapa que permita categorizar los diferentes tipos de violaciones a los derechos humanos cometidas. Y esos testimonios deben poder darse, para la sociedad en general, y para los efectivos de la Fuerza Armada Nacional y cuerpos de seguridad del Estado, sectores estos últimos que no solo incluyen testigos y perpetradores sino

87 Fondo de Capital Humano para la Transición e Institute for Integrated Transitions (IFIT), *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro* (Barcelona, IFIT), 253.

88 *Ibíd.*

89 *Ibíd.*

90 *Ibíd.*

también víctimas. El impulso principal para la aplicación de la justicia transicional debe venir de alentar la reducción de penas para quienes, habiendo cometido graves violaciones a los derechos humanos, contribuyan al proceso de la verdad y la justicia. Estableciendo un balance en la aplicación de la justicia restaurativa como la retributiva.

Un aspecto importante que no puede perderse de vista, respecto a los desafíos que plantea la justicia transicional, son los ámbitos de aplicación material y temporal de los delitos que comprenderá su jurisdicción. Al respecto, la oposición ha expresado en su narrativa el deseo de judicializar los últimos veinte años de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, en la visión expresada desde el «chavismo», ha quedado de manifiesto la idea de juzgar las violaciones a los derechos humanos cometidas antes de 1999, a través de la «Comisión de la Justicia y la Verdad, para las víctimas de la tortura y asesinato del Estado, ocurridas entre 1958 y 1998», que arrojó en datos del informe presentado el 24 de marzo de 2017 un saldo «[...] de más de 10.000 víctimas de violaciones sistemáticas de derechos humanos, torturadas, asesinadas y desaparecidas»[91], y sobre los cuales no se han adelantado procesos de justicia y reparación.

Una perspectiva de esta naturaleza plantea un ámbito de aplicación de justicia para violaciones de derechos humanos cometidas en un período de más de sesenta años (1959-2019), lo que puede estar revelando en sí mismo, una de las razones históricas, de la profunda institucionalización y legitimación de la continuidad de los mecanismos y causas que generan violaciones de derechos humanos en Venezuela, por no encontrar como redimir o acercar elementos mínimos de verdad y justicia, pendientes por seis décadas frente al poder de turno.

91
"Agencia EFE", *La Comisión de la Justicia y la Verdad en Venezuela concluye las pesquisas del periodo 1958-1998*, 24 de marzo de 2017, **Ir al sitio web**. El informe «reveló la existencia de seis centros de operaciones "y más de 20 campamentos técnicos" con equipos "especializados en prácticas de torturas", desde donde realizaban interrogatorios, durante esa época».

En este contexto, la amnistía y el perdón pueden ser mecanismos que promuevan la convivencia y la reconciliación política y de la sociedad, sin embargo, la Constitución de 1999 es taxativa sobre estos en los siguientes términos:

> Artículo 29. El Estado estará obligado a investigar y sancionar legalmente los delitos contra los derechos humanos cometidos por sus autoridades.
>
> Las acciones para sancionar los delitos de lesa humanidad, violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra son imprescriptibles. Las violaciones de derechos humanos y los delitos de lesa humanidad serán investigados y juzgados por los tribunales ordinarios.
>
> Dichos delitos quedan excluidos de los beneficios que puedan conllevar su impunidad, incluidos el indulto y la amnistía[92].

92 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2009.

Esto quiere decir que no pueden ser objeto de indulto o amnistía los delitos de lesa humanidad, la tortura, el desplazamiento forzado, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales y la violencia sexual.

Un aspecto importante para tener en cuenta en el proceso de transición, y la expectativa de ciertos sectores de judicializar las graves violaciones a los derechos humanos por la vía de la competencia de la Corte Penal Internacional (CPI), es que mientras sesione algún mecanismo de justicia transicional con intención de procesar a los máximos responsables en Venezuela, no podrá activarse la competencia de la CPI, en virtud

del principio de complementariedad que estable el Estatuto de Roma. El anuncio de la instalación de mecanismos de justica transicional sin transición, puede constituir en sí mismo un diseño de freno para impedir «momentáneamente» la competencia de la CPI sobre casos ocurridos en Venezuela. Sobre esto hay que tener cuidado y estar alerta.

Otra de las más recientes iniciativas para investigar las graves violaciones a los derechos humanos en Venezuela, es la que ha adelantado el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el pasado 27 de septiembre de 2019, cuando estableció una «Misión Internacional Independiente de Determinación de los Hechos» o «Comisión Internacional de Investigación», mediante resolución. 42/25[93]. Esta vía también suspende momentáneamente la competencia de la CPI sobre casos ocurridos en Venezuela, pero una vez concluida su misión puede acelerar la admisibilidad de casos de Venezuela ante la CPI.

Para organizaciones como Control Ciudadano, los crímenes que ocurrieron en la represión de las manifestaciones del año 2017 en Venezuela constituyen la presunción de la existencia de aparatos organizados de poder y autores con dominio del hecho delictivo[94]. El número de muertes ocasionadas por impacto de bala, perdigón de plomo y goma, así como metras y canicas, plantea el deliberado propósito, en el marco de la protesta, de asesinar manifestantes. Al menos ciento veinte víctimas mortales fallecieron por esta causa[95]. También demuestran, cómo las autoridades militares venezolanas desplegaron un aparataje sistemático del uso de la fuerza, participando en al menos setenta casos de ataques contra la población civil que terminaron con el asesinato de manifestantes[96]. O cómo la actuación de los colectivos armados nunca fue condenada por autoridades del

93 "Naciones Unidas", *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2019*, (Nueva York, 2019), **Ver documento**.

94 "Control Ciudadano". *Venezuela, Informe, Fallecidos en el desarrollo y control de manifestaciones entre abril y agosto de 2017*, (Caracas, 2018), 16. Informe remitido a la oficina de la Alta Comisionada para los derechos Humanos de Naciones Unidas. Sin publicar.

95 *Ibíd.*, 17.

96 *Ibíd.*, 16.

Estado, a pesar de aparecer referidos directamente, en al menos treinta y cuatro casos de ataques que culminaron en el asesinato de manifestantes, y en casos más graves actuando conjuntamente con efectivos militares y cuerpos de policía[97].

Las víctimas de las violaciones a los derechos humanos cometidas por cuerpos de seguridad del Estado y la Fuerza Armada Nacional, son tantas y del dominio público estos últimos años en Venezuela, que nos lleva a pensar que los mandos políticos y militares decidieron mirar a otro lado, absteniéndose de impedir que siguieran ocurriendo, o lo que es más grave, permitir que continuarán ocurriendo. Cualquier transición que adelante el Estado debe zanjar esa deuda con la sociedad, garantizando en sus políticas públicas, de seguridad y defensa nacional, la no repetición[98].

97
Ibíd., 17.

98
Un informe actualizado sobre la situación de los Derechos Humanos en Venezuela elaborado por la Oficina de la Alta Comisionada para los derechos humanos puede ser consultado en: **Ir al sitio web**.

5.4.2

El sistema de justicia militar

Las características fundamentales del sistema de justicia militar en Venezuela son las siguientes:

a. No funciona conforme a estándares democráticos y de respeto a los derechos humanos.
b. No es independiente e imparcial, en tanto que permite la intervención del presidente de la república en distintas fases del procedimiento.
c. El presidente de la república, de conformidad con lo establecido en el Código Orgánico de Justicia Militar tiene atribuciones para:
d. Ordenar enjuiciar por medio del ministro de la defensa, a oficiales generales y oficiales almirantes.
e. Ordenar que no se abran juicios militares, cuando así lo estime conveniente a los intereses de la nación.
f. Ordenar sobreseimientos en juicios militares.
g. Conceder indultos.
h. Estas atribuciones comportan graves interferencias en el cumplimiento de los principios del debido proceso, independencia del poder judicial, garantías judiciales y juez natural[99].
i. El marco normativo es completamente obsoleto y precisa de una adecuación.
j. La jurisdicción militar no tiene alcance restrictivo ni excepcional, por el contrario, implica frecuentemente a los civiles.

99
Control Ciudadano, Informe elaborado por la Asociación Civil Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional.

k. No distingue entre delitos de función y delitos comunes para los militares.
l. En general, no garantiza la vigencia de los principios establecidos en el Artículo 26 de la Constitución, entre ellos el de garantizar una justicia imparcial, idónea, transparente, autónoma e independiente[100].
m. La opacidad es la norma. No rinde cuentas públicas, ni ofrece estadísticas de gestión.

100 Rocío San Miguel. *Justicia Militar y derechos Humanos. Un asunto pendiente en Venezuela.* (Caracas, REVAPAZ, 2009), 21.

Ante esta situación es evidente que la justicia militar representa un sistema que debe reformarse integralmente, debiendo abordarse adicionalmente el complejo problema de los civiles privados de libertad, y militares procesados y sentenciados por delitos políticos en el marco de la justicia militar.

Actualmente existen unas trescientas personas, entre civiles y milites, procesadas por delitos políticos en tribunales militares, a quienes se les imputan distintas categorías de delitos: traición a la patria, rebelión, motín, desobediencia, insubordinación, deserción, espionaje, atentar contra la seguridad de la nación, entre otros delitos. Una reforma al sistema de justicia militar es un imperativo en Venezuela, con el objeto de que tenga un alcance restrictivo y excepcional, vinculada con las funciones que la ley asigna a los militares, y garantizando especialmente que la jurisdicción militar no será aplicable a los civiles[101].

101 Rocío San Miguel. *Boletín de Derecho Humanos 2009. La Fuerza Armada Nacional y el sector defensa en Venezuela, a 10 años de haberse aprobado la Constitución.* (Caracas), 54.

El seguimiento de este tema parece marginal para la sociedad y los políticos, salvo casos emblemáticos que tienen resonancia pública, cada cierto tiempo, cuando familiares de presos políticos denuncian torturas, tratos crueles y degradantes, violaciones al debido proceso e incluso asesinatos en cautiverio

de militares privados de libertad, como ocurrió en junio de 2019, con el Capitán de Corbeta, Rafael Acosta Arévalo, producto de las torturas mortales de las que fue objeto, durante una semana, desde su detención en la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGSCIM)[102]. Algunas organizaciones de derechos humanos procuran llevar al día las listas de los detenidos sometidos a la justicia militar, sin embargo, dado el marco de las condiciones de opacidad en el acceso a la información, se dificulta el seguimiento del tema. La atención a esta situación constituye un imperativo de la dirigencia de la oposición que aspire a proyectar políticas públicas de reinstitucionalización para el sector de la Fuerza Armada Nacional.

102
"Control Ciudadano", *Es un horror el asesinato del C/C Rafael Acosta Arévalo en manos de la DGCIM*, 29 de junio de 2019, **Ir al sitio web**.

Por su parte, la expulsión y degradación de efectivos de la Fuerza Armada Nacional, viene también siendo una práctica, cada vez más frecuente, ordenada por el presidente de la república o el ministro de la defensa —según el caso— en los últimos años, contra efectivos militares acusados de delitos políticos. Sin tomarse en cuenta que las medidas de separación, degradación y expulsión de la FAN, son penas accesorias a la principal, y los decretos o resoluciones, mediante los cuales se producen, no mencionan cuáles han sido los delitos por los que han sido juzgados, pues no han concluido los juicios[103]. Una revisión caso por caso, queda pendiente en Venezuela para determinar las violaciones al derecho a la defensa, al debido proceso, y la tutela judicial efectiva de los casos que se han verificado, y la eventual reinserción con respeto al grado que detentaba el efectivo militar al momento de aplicarse la medida espuria. Una práctica, por cierto, que solo era común en el pasado para los casos de sentencias definitivamente firme, contra militares sentenciados por narcotráfico.

103
"Efecto Cocuyo", *Maduro sancionó con degradación y expulsión a 24 miembros de la FANB*, 2 de marzo de 2018, **Ir al sitio web**.

5.5

La participación de la Fuerza Armada Nacional en el desarrollo

Uno de los aspectos más controvertidos de las competencias que incorporó la Constitución de 1999 a la Fuerza Armada Nacional fue el de la «participación activa en el desarrollo nacional» (Artículo 328), un mandato que ha sido interpretado amplia e incluso arbitrariamente para involucrar a los militares en todas las actividades de la administración pública en Venezuela, que sin embargo encuentra una muy limitada aplicación en la presencia y actividad militar en todo el anillo fronterizo nacional, donde se han agravado los problemas de soberanía e integridad territorial que ya advertía la Constituyente de 1999.

La Constitución establece que la atención de la frontera es prioritaria en el cumplimiento y aplicación de los principios de seguridad de la nación (Artículo 327), sin embargo, solo después de dieciséis años de promulgada la Constitución, es que fue aprobada la Ley Orgánica de Fronteras[104], y aún después de veinte años se espera la reglamentación respectiva. En efecto, no ha sido dictado el reglamento de la ley, que debió publicarse antes del 30 de diciembre de 2016, tampoco el Plan de Desarrollo Integral Fronterizo, que debió publicarse antes del 30 de junio de 2016, ni se han actualizado los planes de ordenamiento y reglamento de uso de la Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAE), ubicadas dentro de las Regiones Fronterizas, que también debió realizarse antes del 30 de diciembre de 2016.

104 Decreto n.° 2.170 de 2015, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Fronteras, (30 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.210.

El régimen de seguridad y defensa nacional previsto desde 1976 en Venezuela, contempla la creación de las Zonas de Seguridad Fronteriza, las cuales en el ámbito terrestre han sido todas decretadas por el ejecutivo nacional, sin embargo, el Estado ha sido ineficaz en aplicar el régimen de control de personas, bienes y actividades que se desarrollan en estas regiones del país.

Las asignaciones económicas especiales previstas constitucionalmente para las regiones fronterizas desde 1999 (Artículo 15), nunca han sido acordadas.

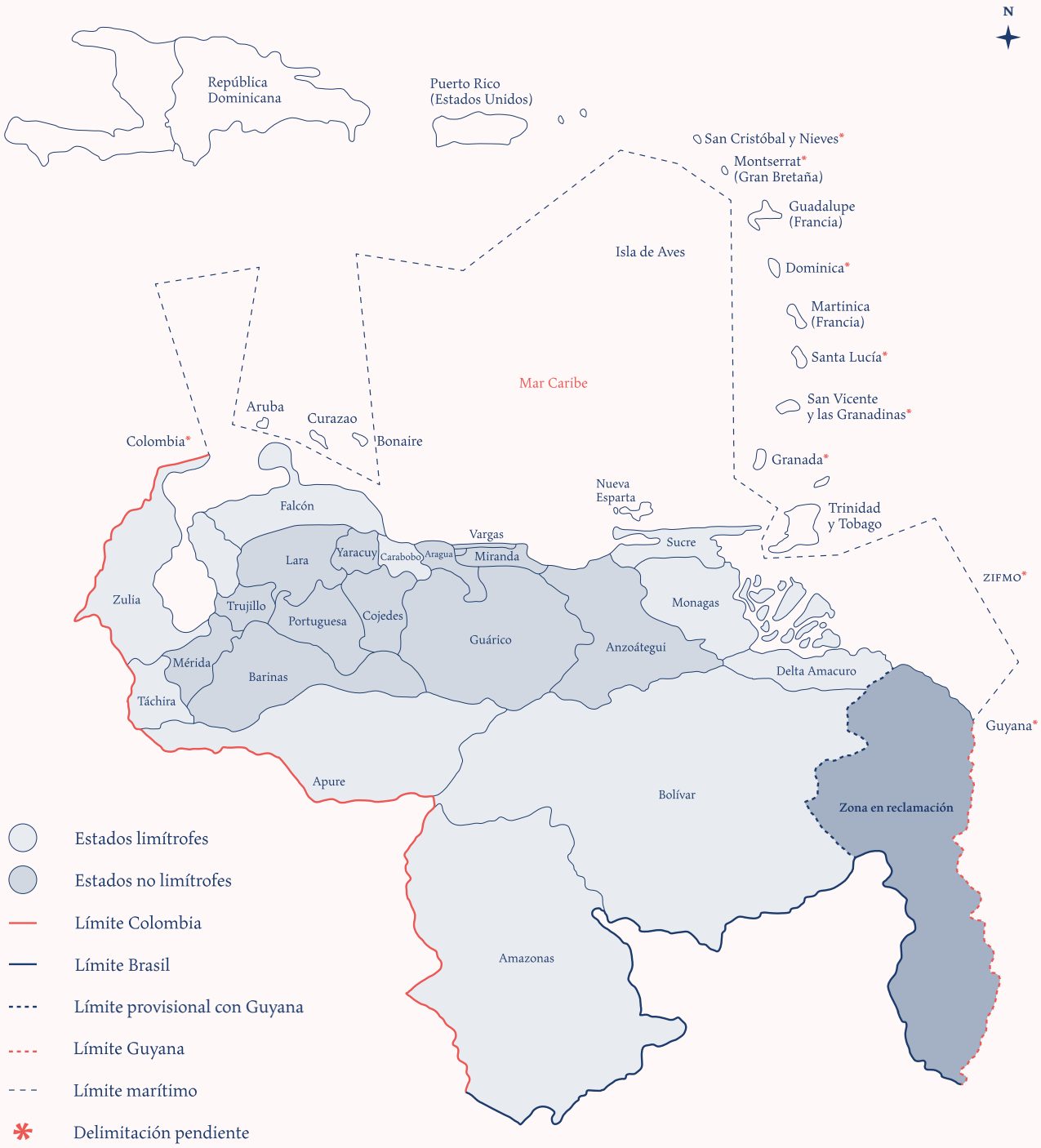
Ante una realidad de esta naturaleza, es evidente que la frontera en Venezuela ha sido deliberadamente abandonada como política de Estado, un espacio por cierto que ocupa las tres cuartas partes del territorio nacional, con diez estados y más de ciento cincuenta municipios del país que la conforman, y enormes espacios jurisdiccionales marítimos con más de trescientas once islas, cayos e islotes, a los que solamente se accede en buena parte de la geografía fronteriza nacional, por medios y logística militar.

La integridad territorial, asunto clave de la defensa nacional, debe formar parte central de la agenda de la Fuerza Armada Nacional, representando la voluntad política del Estado de proteger sus fronteras.

Un proceso de reinstitucionalización de la Fuerza Armada Nacional conlleva una reorganización de la presencia de las unidades militares en todo el país, y su alcance para proteger operativamente las fronteras, dotándolas de los medios logísticos, para el logro de este cometido. La frontera debe dejar de ser una zona de tráficos y de delito en Venezuela, y eso corresponde a la Fuerza Armada Nacional garantizarlo, pero también

al Estado, en el desarrollo de sus relaciones internacionales con los países vecinos, garantizando la suscripción y ejecución de acuerdos de seguridad con los catorce países con los que compartimos frontera.

Estados limítrofes de Venezuela



Países con los cuales Venezuela tiene límites fronterizos

1. Colombia
2. Brasil
3. Guyana
4. Trinidad y Tobago
5. Granada
6. San Vicente y las Granadinas
7. Santa Lucía
8. Francia
   8.1. Guadalupe
   8.2. Martinica
9. Dominica
10. Gran Bretaña
    10.1. Montserrat
11. San Cristóbal y las Nieves
12. Países Bajos
    12.1. Aruba
    12.2. Bonaire
    12.3. Curazao
    12.4. Saba
    12.5. San Eustaquio
13. Estados Unidos
    13.1. Puerto Rico
    13.2. Santa Cruz
14. República Dominicana

Fuente: Disponible aquí.

5.6

El desarrollo legislativo pendiente sobre seguridad, defensa y Fuerza Armada Nacional

«Uno de los títulos más novedosos que incorporó la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada el 15 de diciembre de 1999, fue sin duda el relativo al de la Seguridad de la Nación. Ninguna Constitución precedente en Venezuela, había dedicado una sección tan amplia al tema»[105]. Sin embargo, su realización legislativa no ha sido asumida con responsabilidad, permaneciendo desregularizados la mayoría de los aspectos, con lo cual las interpretaciones han favorecido las ambigüedades, arbitrariedades y la ineficacia de los objetivos de la seguridad y defensa nacional.

105 Rocío San Miguel. *Boletín de Derechos Humanos 2009.*

Un listado de las leyes pendientes que contribuirán al fortalecimiento de la seguridad y defensa en Venezuela y a la profesionalización de la Fuerza Armada Nacional, conforme a la Constitución de 1999 es el siguiente:

- Ley de Educación Militar.
- Ley de Carrera Militar.
- Ley del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia.
- Ley de Clasificación y Desclasificación de Información.
- Ley de Control Democrático sobre la Fuerza Armada Nacional.
- Ley del Servicio Militar (esta ley debe generar otra Ley de Servicio Civil, para adecuar las opciones que tienen los

venezolanos de servicio al país, de acuerdo con el Artículo 134 de la Constitución).

- Ley de Participación Activa de la Fuerza Armada Nacional en el desarrollo.

Leyes que deben reformarse por contener disposiciones inconstitucionales:

- Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana[106].
- Código Orgánico de Justicia Militar[107].
- Ley Orgánica de Seguridad de la Nación[108].
- Ley Orgánica de Fronteras[109].
- Ley de Registro y Alistamiento para la Defensa Integral de la Nación[110].

Leyes que deben revisarse por ineficaces en su cumplimiento:

- Ley Orgánica de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana[111].
- Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones[112].
- Ley de Disciplina Militar[113].

106
Ley Constitucional...+
Seguir leyendo

107
Ley de Reforma Parcial del Código de Justicia Militar de 1998...+
Seguir leyendo

108
Decreto n.° 1.473 de 2014...+
Seguir leyendo

109
Decreto n.° 2.170 de 2015, (30 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.210.

110
Ley de Registro y Alistamiento...+
Seguir leyendo

111
Decreto n.° 2.166 de 2015...+
Seguir leyendo

112
Ley para el Desarme y Control de Armas...+
Seguir leyendo

113
Ley de Disciplina Militar de 2015...+
Seguir leyendo

6 Un decálogo para la reinstitucionalización de la Fuerza Armada Nacional

I. Venezuela contará con una Fuerza Armada Nacional que prestigie al país y se prestigie a sí misma. Para ello tres elementos son fundamentales: la profesionalización, la operatividad y el bienestar social de la familia militar.

II. Subordinar el estamento militar a los principios constitucionales y a los lineamientos institucionales del poder civil, será un imperativo inmediato de gestión. La lealtad de la Fuerza Armada Nacional será a la Constitución y no a ideología, partido político o persona alguna.

III. La Fuerza Armada Nacional tendrá el monopolio de la defensa militar de la Nación y el control de las armas del Estado. Los grupos armados al margen de la ley, serán mitigados, desmovilizados y desarmados. La llamada Milicia Nacional Bolivariana será desmovilizada.

IV. La Fuerza Armada Nacional estará incorporada al proceso de transición hacia la democracia plena y el respeto al estado de derecho, sin amenazas de desaparecer, como institución fundamental del Estado.

V. La justicia por violaciones de derechos humanos debe comprender la despolarización como centro de la ejecutoria y la transformación de las relaciones de poder. El sistema de justicia militar será adecuado a los estándares democráticos y de respeto a los derechos humanos.

VI. La participación de la Fuerza Armada Nacional en el desarrollo estará enfocada en los espacios fronterizos de la república, donde comienza la patria, los cuales representan las tres cuartas partes del territorio nacional. Los medios militares estarán al servicio del control jurisdiccional terrestre, marítimo y aéreo del Estado.

VII. La integridad territorial, asunto clave de la defensa nacional, debe formar parte central de la agenda de la Fuerza Armada Nacional, representando la voluntad política del Estado de proteger sus fronteras.

VIII. La definición y aprobación del concepto estratégico de la nación es un imperativo constitucional, que permitirá definir las líneas programáticas del Estado hacia el sector de la seguridad y defensa nacional de manera general y hacia la Fuerza Armada Nacional en particular.

IX. La seguridad y defensa nacional precisa de un desarrollo legislativo, que establezca claramente el rol de las instituciones involucradas, sus competencias y las fuentes de los recursos para su funcionamiento. Donde se definan claramente los mecanismos de control democrático del sector.

X. La cooperación internacional será crucial en la construcción de capacidades y asistencia técnica para la Fuerza Armada Nacional.

Bibliografía

"Agencia EFE". La Comisión de la Justicia y la Verdad en Venezuela concluye las pesquisas del periodo 1958-1998, 24 de marzo de 2017, **Disponible aquí**.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 19 de febrero 2009. *Gaceta Oficial 5.908*.

"Control Ciudadano", Infografía: ¿Por qué es necesaria una reforma a la Ley Orgánica de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana?, 2 de diciembre de 2016, **Disponible aquí**.

"Control Ciudadano", *Más de 500 militares han sido designados en la Gran Misión Abastecimiento Soberano*, 19 de abril de 2018, **Disponible aquí**.

"Control Ciudadano", *Venezuela: Adquisiciones de sistemas de armas y material militar 2005-2012. Un proceso completamente opaco para el país*, 15 de abril de 2013, **Disponible aquí**.

"Control Ciudadano". *Es un horror el asesinato del C/C Rafael Acosta Arévalo en manos de la DGCIM*, 29 de junio de 2019, **Disponible aquí**.

"Control Ciudadano". *Gobernadores que provienen de la Fuerza Armada Nacional (Gobernadores Militares)*, 15 de agosto de 2015, **Disponible aquí**.

"Control Ciudadano". *Informe elaborado por la Asociación Civil Control Ciudadano para la Seguridad, la Defensa y la Fuerza Armada Nacional. Evaluación Periódica Universal (EPU) de la República Bolivariana de Venezuela*, 14 de Octubre de 2011, Disponible aquí.

"Control Ciudadano". *La FANB no puede explotar recursos naturales de acuerdo a la Ley*, 25 de febrero de 2016, Disponible aquí.

"Control Ciudadano". *Milicia Nacional Bolivariana, Un cuerpo armado al margen de la Constitución. 2004-2016*, junio de 2016
Disponible aquí.

"Control Ciudadano". *Observaciones y recomendaciones para una reforma al Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*, diciembre 2016, Disponible Aquí.

"Control Ciudadano". *Participación militar en el gabinete ministerial, Infografía*, 15 de junio de 2018, Disponible aquí.

"Control Ciudadano". *Venezuela, Informe, Fallecidos en el desarrollo y control de manifestaciones entre abril y agosto de 2017*, Informe remitido a la oficina de la Alta Comisionada para los derechos Humanos de Naciones Unidas, Caracas, 2018.

Decreto n.º 1.439 de 2014, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, (19 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.156.

Decreto n.º 1.473 de 2014, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, (19 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.156.

Decreto n.º 2.166 de 2015, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad Social de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Ley Negro Primero, (29 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.209.

Decreto n.º 2.170 de 2015, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Fronteras, (30 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.210.

Decreto n.º 2.231 de 2016, mediante el cual se autoriza la creación de una Empresa del Estado, bajo la forma de Compañía Anónima, que se denominará Compañía Anónima Militar de Industrias Mineras y de Gas (CAMIMPEG), la cual estará adscrita al Ministerio del Poder Popular para la defensa, (10 de febrero), *Gaceta Oficial* 40.845.

Decreto n.º 2.367 de 2016, mediante el cual se crea la Gran Misión Abastecimiento Soberano, para el impulso, desde las bases del Poder Popular y la unión cívico militar, de los motores Agroalimentario, de Producción y Distribución de Fármacos y de la Industria de Productos para la Higiene Personal y Aseo del Hogar, (21 de julio), *Gaceta Oficial* 40.949.

Decreto n.º 3.560 de 2005, mediante el cual se construirá en cada una de las regiones militares del país una Circunscripción Militar de Reservistas, encargada de coadyuvar en el sostenimiento y defensa de la seguridad de la nación, (4 de abril), *Gaceta Oficial* 38.158.

"Diario El Tiempo". *58 mil armas que eran legales en 1999, hoy están fuera de ley*, 25 de septiembre, **Disponible aquí**.

Dieterich, Heinz. "Nace la doctrina militar de la Revolución Venezolana". *Rebelión*, 2004, **Disponible aquí**.

"Efecto Cocuyo". *Maduro sancionó con degradación y expulsión a 24 miembros de la* FANB, 2 de marzo de 2018, **Disponible aquí**.

"El Nacional". *Venezuela es el sexto país en muertes con armas de fuego*, 29 de agosto de 2018, **Disponible aquí**.

Fondo de Capital Humano para la Transición e Institutute for Integrated Transitions (IFIT), *Los debates de La Habana: una mirada desde adentro.* Barcelona, IFIT, 253.

"**Infodefensa.com**", *Maduro juramenta a 3.3 millones de milicianos*, 15 de diciembre de 2019, **Disponible aquí**.

Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2020, (30 de enero), *Gaceta Oficial* 6.508.

Ley de Disciplina Militar de 2015, (28 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.207.

Ley de Reforma Parcial del Código de Justicia Militar de 1998, (17 de septiembre), *Gaceta Oficial* 5.263.

Ley de Registro y Alistamiento para la Defensa Integral de la Nación de 2014, (25 de junio), *Gaceta Oficial* 40.440.

Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional del 2005, (26 de septiembre), *Gaceta Oficial* 38.280.

Ley para el Desarme de 2002, (20 de agosto), *Gaceta Oficial* 37.509.

Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones de 2013, (17 de junio), *Gaceta Oficial* 40.190.

Mármol León, Fermín. *Cuerpos de Seguridad vs. Bandas Delictivas. Policías con déficit de agentes y equipos frente a bandas armadas hasta los dientes*, **Disponible aquí**.

"Naciones Unidas", *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2019*. Nueva York, 2019, **Disponible aquí**.

"Punto de Corte", *Maduro pidió reformar Ley de la FANB para que milicianos sean militares*, **Disponible aquí**.

San Miguel, Rocío. "El rumbo elegido por Venezuela para la defensa nacional: Una perspectiva critica", *Dialogo Político*. n.º 1 (2011), 65.

San Miguel, Rocío. "Elecciones custodiadas por militares activos inscritos en PSUV", *YouTube*, 05 de septiembre de 2010, **Disponible aquí**.

San Miguel, Rocío. "Milicia, el ejército popular al servicio de Maduro", *El País*, **Disponible aquí**.

San Miguel, Rocío. *Boletín de Derecho Humanos 2009. La Fuerza Armada Nacional y el sector defensa en Venezuela, a 10 años de haberse aprobado la Constitución*. Caracas, 54.

San Miguel, Rocío. *Justicia Militar y derechos Humanos. Un asunto pendiente en Venezuela*. Caracas, REVAPAZ, 2009, 21.

"Venezolana de Televisión", *Venezuela llegará a 2 millones de milicianos en abril*, 15 de enero de 2015, Disponible aquí.

Ceresole, Norberto. *Caudillo, ejército, pueblo. La Venezuela del comandante Chávez*. (Al-Andalus, 2000).

Estado de **derecho**

II. Estado de Derecho

Jesús María Casal Hernández

Diagnóstico

1. Diagnóstico institucional y de derechos humanos

1.1 Instituciones

1.1.1 Instituciones de gobierno

1.1.2 Instituciones de control

1.1.2.1 Asamblea Nacional

1.1.2.2. Rama judicial

1.1.2.3. Rama ciudadana

1.1.2.4. Consejo Nacional Electoral

1.1.3. Fuerza Armada Nacional

1.1.4. Federalismo – Estado Comunal

1.1.5. Asamblea Nacional Constituyente

1.2. Derechos humanos

1.3. Sistema económico

Hoja de ruta

2. Estructura jurídica de oportunidades para una negociación política

2.1 Organización del Estado

2.2 Justicia transicional: verdad y justicia, responsabilidad y reparaciones, indulto, amnistía, otras alternativas procesales

3. Plan para el restablecimiento de la institucionalidad democrática y la garantía de los derechos humanos

3.1. Instituciones

3.1.1. Rama ejecutiva – presidente y ejecutivo nacional

3.1.2. Rama legislativa – Asamblea Nacional

3.1.3. Rama judicial

3.1.4. Rama ciudadana

3.1.5. Consejo Nacional Electoral

3.1.6. Fuerza Armada Nacional

3.1.7. Federalismo – Estado Comunal

3.1.8. Asamblea Nacional Constituyente

3.2. Derechos humanos

3.3. Sistema económico

4. Bibliografía

1 Diagnóstico institucional y de derechos humanos[114]

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela[115] establece un *Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia* «que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político»[116]. Como toda estructura constitucional no está exenta de tensiones, que se revelan en ambigüedades o contradicciones, en general solucionables si se atiende a los valores y principios que la definen y a las garantías puestas a su servicio, ratificados en la declaración contenida en la Constitución[117] cuyo texto expresa que «[e]l pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos».

Algunos elementos de la Constitución generan desequilibrios entre los poderes públicos o riesgo de sobredimensionamiento de facultades estatales, pero ella contiene a la vez factores de contención y control. El abuso de poder experimentado desde 1999 ha impedido, no obstante, el desarrollo de las normas constitucionales y ha hecho inocuos los diversos mecanismos previstos para evitar el quebrantamiento de la democracia y de los derechos humanos.

114 Juan Alberto Berríos Ortigoza, profesor de derecho constitucional de la Universidad del Zulia, actuó como colaborador en la redacción de este capítulo.

115 La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela fue aprobada mediante referendo el 15 de diciembre de 1999... **+ Seguir leyendo**

116 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 30 de diciembre 1999, *Gaceta Oficial 36.860*. Artículo 2.

117 *Ibid.*, Artículo 350.

A continuación se presenta un diagnóstico de la situación general de las instituciones y de los derechos humanos en Venezuela, hasta comienzos del 2019, i) haciendo una revisión de algunos objetivos o postulados de la estructura constitucional; ii) elaborando un análisis de ciertas tensiones de la estructura constitucional; e iii) identificando prácticas contrarias a la Constitución.

1.1

Instituciones

En este apartado se hace alusión a las instituciones de gobierno y de control, así como a la pretendida Asamblea Nacional Constituyente en funciones desde 2017. Asimismo, se hace referencia a la Fuerza Armada Nacional y al concepto constitucional de Estado Federal descentralizado en el contexto del proyecto de Estado Comunal.

1.1.1

Instituciones de gobierno

De acuerdo con el Artículo 136 de la Constitución el Poder Público en Venezuela se distribuye atendiendo a dos criterios: uno territorial, en las ramas municipal, estatal y nacional; y uno funcional, en las ramas legislativa, ejecutiva, judicial, ciudadana y electoral. Cada una de estas ramas tiene sus funciones propias, «pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado»[118].

La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos del Poder Público[119]. Este principio de sujeción a la Constitución y a la ley está relacionado con el principio de responsabilidad en el ejercicio del Poder Público. Esto implica, por una parte, que el abuso o desviación de poder o la violación de la Constitución o de la ley acarrean responsabilidades[120]; y por otra, que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños que sufran los ciudadanos en sus bienes y derechos cuando esto sea imputable al funcionamiento de la administración pública[121].

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley al derecho[122]. Los funcionarios públicos están al servicio del Estado y por lo tanto su nombramiento o remoción no podrán ser determinados por la afiliación u orientación política[123]. Atendiendo a estos criterios,

118 *Ibid.*, Artículo 136.

119 *Ibid.*, Artículo 137.

120 *Ibid.*, Artículo 139.

121 *Ibid.*, Artículo 140.

122 *Ibid.*, Artículo 141.

123 *Ibid.*, Artículo 145.

la Constitución establece que los cargos de los órganos de la Administración Pública sean de carrera, exceptuando los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los contratados, los obreros y otros que prevea la legislación[124].

124 *Ibid.*, Artículo 146.

En la Constitución es posible distinguir entre instituciones de gobierno e instituciones de control. En el ámbito nacional, las primeras corresponden a la rama ejecutiva, mientras que las segundas conforman las ramas legislativa, judicial, ciudadana y electoral.

Seguidamente se desarrollará lo relativo al presidente de la república y el ejecutivo nacional, con particular atención en el diseño del presidencialismo y la dimensión de las potestades presidenciales con respecto a las habilitaciones legislativas, los decretos de estado de excepción, y las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente. Se pondrá de relieve cómo diferentes elementos del modelo de gobierno se orientan a un esquema de pesos y contrapesos o tienden a facilitar la concentración de poder.

- Diseño constitucional del presidencialismo

El presidente de la república (PR) es jefe del Estado y del ejecutivo nacional[125] y comandante en jefe de la Fuerza Armada Nacional[126]. El sistema de gobierno de Venezuela es presidencial o presidencialista. Ya lo era por tradición y, aunque la exposición de motivos de la actual Constitución de 1999 afirma que se intentó moderar el presidencialismo mediante la incorporación de figuras como el vicepresidente ejecutivo, la evaluación del verdadero alcance de esta novedad y un balance global del diseño institucional, como se verá, indican por el contrario que aquel fue reforzado.

La Constitución de la República impone, sin embargo, importantes límites y controles sobre el poder presidencial, suficientes para mantenerlo dentro de los linderos de un Estado Democrático de Derecho. La dinámica política condujo, no obstante, desde el inicio del mandato de Hugo Chávez en 1999, al socavamiento de esos límites y controles y a la concentración de poderes en el presidente. La propia Asamblea Nacional Constituyente de 1999 lo propició al determinar un régimen de transición[127] que infringió muchos de los principios cardinales de la Constitución, entre otros, los relativos a la designación transparente y despartidizada de altas autoridades públicas con funciones de control.

Si bien muchas de las atribuciones presidenciales deben ejercerse de forma colegiada en Consejo de Ministros, el ejecutivo es monista pues este órgano se integra según el criterio político del PR[128]. Según la Constitución, como en todo sistema de gobierno presidencial[129], el presidente es la máxima autoridad

125 *Ibid.*, Artículo 226.

126 *Ibid.*, Artículo 236.

127 Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público de 1999... **Seguir leyendo**

128 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 236.3.

129 Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados...* **Seguir leyendo**

de la rama ejecutiva nacional[130], sin posibilidad de interferencia real de la Asamblea Nacional (AN) en la conformación del gobierno[131].

El vicepresidente ejecutivo es órgano directo y colaborador inmediato del presidente, en especial en lo concerniente a la dirección la acción del gobierno, la coordinación de la Administración Pública Nacional y de las relaciones del ejecutivo con la AN, entre otras[132]. La falta de legitimación democrática del vicepresidente ejecutivo, que no es electo por voto popular ni cuenta con confianza parlamentaria, explica en buena medida que su creación no haya implicado el cambio en el sistema presidencial anunciado en la citada exposición de motivos.

Durante la vigencia de la Constitución de 1961 se dieron pasos para contener el poder presidencial, en particular por medio de la promoción de la descentralización política y administrativa. Esto cristalizó en 1989 a través de la atribución de competencias nacionales a los estados y en la elección popular de sus gobernadores. En consonancia con lo anterior, la Constitución de 1999 ha debido promover la ampliación de la base funcional y financiera de actuación de las entidades federales, pero ello no ocurrió. La Constitución se limitó a mantener los logros fundamentales ya alcanzados en esa materia, desechando las propuestas de robustecimiento del federalismo consensuadas en el país, inicialmente acogidas por la Asamblea Nacional Constituyente pero finalmente descartadas.

Además, la Constitución de 1999 redujo la capacidad de influencia de los estados en la toma de decisiones de trascendencia nacional, incluso de las que podían afectarles directamente, al suprimir el Senado y rebajar al nivel legislativo la

130 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 226.

131 A juicio de Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*...+ **Seguir leyendo**

132 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículos 238 y 237.

modificación de la división político territorial. Esto favoreció la expansión del poder presidencial y del centralismo.

Algo similar ocurrió al suprimir, en 1999, el control parlamentario sobre los ascensos militares a los más altos rangos, que correspondía al Senado de acuerdo con la Constitución de 1961. Ante una Fuerza Armada Nacional, llamada ahora constitucionalmente a una mayor participación en la vida nacional y al ejercicio del derecho al voto (Artículos 328 y 331), la eliminación de ese control catapultó las posibilidades de injerencia política homogénea y personal sobre la institución militar[133].

133
Ibid., Artículos 328 y 331.

- Condiciones de elección del presidente

El presidente es electo por mayoría relativa para un periodo de seis años[134], con posibilidad de reelección inmediata y sucesiva, de conformidad con la enmienda constitucional de 2009. Según el texto constitucional de 1999 solo era admisible una reelección inmediata, pero el interés de consolidar una hegemonía ideológica motivó la propuesta de reforma constitucional en 2007, rechazada en referendo popular, la cual atrincheraba el modelo político-económico oficial y contemplaba la reelección presidencial indefinida, entre otros aspectos. En 2009, se aprobó una enmienda constitucional que finalmente suprimió la limitación de la reelección.

Ya la previsión de un período presidencial prolongado, de seis años, con posibilidad de reelección inmediata, amenazaba los equilibrios institucionales. Esto se agravó sustancialmente con esta nueva modificación pues a su vez implicó la vulneración del carácter alternativo del gobierno contemplado en el Artículo 6 de la Constitución de la República. Al respecto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (SCTSJ) afirmó que la reelegibilidad en esos términos fomentaba el derecho a la participación política[135], exponiendo argumentos fundamentados en una lectura tergiversada de la historia constitucional venezolana y la Teoría Política[136].

La reelección presidencial ha generado relaciones asimétricas y dificultado el control de los ciudadanos y del resto de las instituciones sobre la tarea presidencial.

134 *Ibid.*, Artículo 230.

135 Al respecto, ver las sentencias de la SCTSJ 1488/2006, de 28 de julio; 2413/2006, de 18 de diciembre; 1974/2007, de 23 de octubre; 700/2008, de 29 de abril; 49/2009, de 3 de febrero; y 53/2009, de 3 de febrero.

136 En la sentencia 1488/2006... **+ Seguir leyendo**

Organización del ejecutivo nacional

En cuanto a la organización del Poder Ejecutivo, el presidente tiene la atribución constitucional de determinar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica[137], es decir, la Ley Orgánica de la Administración Pública. Esta ley, que debía ser un instrumento de control legislativo sobre la estructura de la rama ejecutiva nacional, ha sido dictada y reformada por el propio presidente mediante sendos decretos-leyes orgánicos[138].

Desde el 2000, los cambios en la organización ministerial han sido excesivos, sin que la AN haya podido ejercer su control[139]. En efecto, durante la vigencia de la Constitución de 1961 el Congreso dictó cuatro reformas sobre la organización ministerial, oscilando su número de trece en 1961 a dieciséis en 1995. En 1999 se dictó, previa habilitación legislativa, un decreto-ley sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional que redujo el número de ministerios a catorce. En 2001, ya vigente la Constitución de 1999, se dictó el primer decreto sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, manteniendo su número en catorce. Pero —para ilustrar lo que sucedió después—, desde entonces y hasta mediados de 2005 se dictaron once decretos de este tipo, elevando el número de ministerios a veintidós. En la actualidad, el ejecutivo nacional cuenta con treinta y cuatro ministerios.

137 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 236.20.

138 Decreto n.° 6.217 de 2008, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, (31 de julio), *Gaceta Oficial* 5.890 y su reforma mediante el Decreto n.° 1.424 de 2014, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, (17 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.147.

139 Al respecto ver Ramón Guillermo Aveledo, "Consecuencias institucionales de la presidencia de Hugo Chávez", en *Hugo Chávez: una década en el poder*, editado por Francesca Ramos Pistamaro, Carlos A. Romero y Hugo Eduardo Ramírez Arcos (Bogotá: Universidad del Rosario, 2010), 47-68.

- Las hipótesis de moción de censura como muestra de la relación desbalanceada entre el ejecutivo nacional y la AN

La Constitución contempla la posibilidad de remover al vicepresidente ejecutivo de la república, por medio de una moción de censura que haya sido aprobada con una votación no menor de las tres quintas partes de los integrantes de la AN[140].

140 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículos 187.10 y 240.

El ejercicio reiterado de esta competencia, sin embargo, implica riesgos para la AN. Si ello ocurre en tres ocasiones durante el mismo periodo presidencial, el PR tiene la facultad de disolverla, debiendo convocarse a nuevas elecciones del órgano legislativo nacional. Mientras que la estabilidad presidencial se mantiene incólume. Muy difícilmente podría reunirse —en tres ocasiones además durante un período presidencial— la mayoría calificada de las tres quintas partes de los parlamentarios exigida por la Constitución para que el voto de censura logre la remoción del vicepresidente ejecutivo, pero en su formulación la norma denota desequilibrio.

Podría afirmarse que esta disposición representa una manifestación postiza o incompleta de parlamentarismo en el sistema venezolano, llamada a ser poco operativa, similar en parte a la ya prevista en la Constitución de 1961 respecto de los ministros, aunque entonces sin posibilidad de disolución presidencial del órgano legislativo.

En la experiencia reciente las mociones de censura no se han podido imponer, ante su desconocimiento por el poder ejecutivo, en franca violación de la Constitución, lo cual se ha intentado justificar invocando el estado de excepción. En efecto, en 2016 el presidente expidió un Decreto ratificatorio de la

emergencia económica[141], en el que se restringieron y difirieron los efectos de las mociones de censura que pudiera aprobar la Asamblea Nacional contra los ministros y ministras, o contra el vicepresidente ejecutivo, en las cuales se acordara su remoción, hasta tanto cesara dicho estado de emergencia. Posteriormente, la SCTSJ avaló que, en el marco del estado de excepción, la moción de censura quedara temporalmente sin efectos[142], lo que contraviene, entre otros, el Artículo 339 de la Constitución.

141
Decreto n.° 2.309 de 2016, de Emergencia Económica...+
Seguir leyendo

142
Sentencia de la SCTSJ 411/2016 del 19 de mayo.

- Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación

El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación es formulado exclusivamente por el presidente, a quien corresponde además dirigir su ejecución, luego de presentarlo a la AN la cual debe discutir y aprobar sus líneas generales[143]. La Constitución de la República contempla una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta[144] en distintos niveles territoriales e instancias de planificación. Esto debería conducir a una regulación legal complementaria que involucre a diversos actores públicos, político-territoriales y sociales en la preparación del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Ello, a su vez, habría de desembocar en su presentación ante la AN por el presidente. Sin embargo, las normas de rango legal promovidas o dictadas por el propio ejecutivo nacional han favorecido la centralización en la planificación.

De conformidad con la Constitución de la República, el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación se aprueba mediante acuerdo parlamentario. No obstante, en 2013 el Plan fue adoptado mediante ley[145], lo que implicó conferirle carácter vinculante. En 2019, la asamblea nacional constituyente hizo lo mismo respecto del Plan de la Patria 2019-2025[146]. Ya no se trataría, entonces, de un plan orientativo sino preceptivo para todos. La SCTSJ, incluso, ha establecido que dicho Plan es un parámetro para examinar la validez de actos jurídicos, tales como leyes[147] o decretos de estado de excepción[148]. Todo ello ha fomentado una planificación centralizada.

143 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículos 187.8 y 236.18.

144 *Ibid.*, Artículo 299.

145 Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019 de 2013, (4 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.118.

146 Ley Constituyente del Plan de la Patria... + **Seguir leyendo**

147 Por ejemplo, en la sentencia 1158/2014... + **Seguir leyendo**

148 Por ejemplo, en la sentencia 1173/2015... + **Seguir leyendo**

- Dimensión de las potestades legislativas del presidente

Las potestades presidenciales han sido favorecidas por la ausencia de una limitación temática o material expresa para las leyes habilitantes y —por derivación— los decretos-leyes, que sí estaba presente en la Constitución de 1961[149]. Aún así, del concepto material de ley orgánica establecido en el Artículo 203 de la Constitución de 1999 se desprende la exclusión del decreto-ley en los ámbitos que corresponden a la legislación orgánica. Este Artículo prevé que «[s]on leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes. / Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los [...] integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas». No obstante, la SCTSJ, en contravención de este principio de reserva de ley orgánica ha autorizado al PR a dictar decretos-leyes orgánicos[150]. Con posterioridad, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (LOTSJ) ratificaría esta posibilidad en los Artículos 5.17 (LOTSJ de 2004[151]) y 25.14 (LOTSJ de 2010[152]).

En la práctica política, el PR ha contado con habilitaciones legislativas frecuentes, amplias y prolongadas. La posibilidad de legislar con habilitación de la AN ha sido una constante desde 2000, en particular, cuando el órgano legislativo nacional se encontraba bajo el dominio político del partido de gobierno (MVR en una primera época, luego el PSUV). Después de realizadas

149
Constitución de la República de Venezuela, 23 de enero de 1961, *Gaceta Oficial* 662. Artículo 190: «Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: [...] 8. Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ellos por ley especial [...]».

150
En la sentencia 1719/2001... **+ Seguir leyendo**

151
Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela de 2004, (20 de mayo), *Gaceta Oficial* 37.942.

152
Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2010, (1 de octubre), *Gaceta Oficial* 39.522.

las elecciones a la AN en 2010, el gobierno —ya sin mayoría de tres quintas partes— se aseguró que la AN saliente aprobara una ley habilitante que trascendiera su periodo constitucional, con el fin de ejercer la potestad de legislar aún en contra de la voluntad de la nueva AN. Más adelante, ya en el curso de la legislatura 2011-2016, acudió a subterfugios inconstitucionales para separar de la AN a una diputada y obtener, merced a la incorporación de su suplente —sometido al oficialismo—, los votos requeridos para sancionar otra ley habilitante.

Una vez electa la AN en 2015, con mayoría opositora de dos terceras partes, la estrategia fue distinta: ante la imposibilidad de que se aprobara una ley habilitante, el PR en CM ha dictado decretos de estado de excepción de manera sucesiva, contraviniendo tanto los requerimientos temporales como formales y materiales previstos en la Constitución de la República. Con posterioridad, la SCTSJ[153] interpretó que tales decretos de estado de excepción servían de base para que el PR dictara los decretos-leyes que fueren necesarios a fin de enfrentar la emergencia y que el estado de excepción reducía, en esta materia, las competencias legislativas de la AN, hipótesis que luego se ha concretado[154].

Según el Artículo 339 de la Constitución de la República, los decretos de estado de excepción deben ser controlados por la AN y la SCTSJ. La AN lleva a cabo el control político, evaluando las razones de oportunidad o conveniencia alegadas por el PR en CM, mientras que la SCTSJ examina la constitucionalidad del decreto, con atención específica a las restricciones a los derechos constitucionales allí previstas. La SCTSJ estableció en sentencia 7/2016, de 11 de febrero, que el rechazo político de la AN al decreto de estado de excepción no afectaba su vigencia,

153
En la sentencia 460/2016, de 9 de junio...+
Seguir leyendo

154
Conforme a ese criterio desarrollado en la sentencia de la SCTSJ 814/2016...+
Seguir leyendo

pues lo relevante para verificar su validez y ratificar su vigencia era el examen de constitucionalidad.

La Constitución de la República, además, señala unos plazos de duración para evitar que los decretos de estado de excepción se prolonguen de forma indefinida. Así, en el caso de una emergencia económica se establece que solo puede extenderse por sesenta días, con una prórroga máxima —que debe ser aprobada por la AN— de sesenta días más. Esto significa que la potestad regulatoria extraordinaria atribuida al ejecutivo nacional debe ser ejercida durante ese período. Si la situación excepcional no se resuelve en ese plazo, no podría invocarse la necesidad de dictar otro decreto de estado de excepción. Es necesaria, entonces, la intervención de la AN para adoptar medidas regulatorias que atiendan a un fenómeno económico ya no agudo, sino crónico. En la práctica política, el PR ha dictado de forma ininterrumpida desde 2015 decretos de estado de excepción sin que alguna vez haya rendido cuenta a la AN de los resultados de las medidas impuestas.

El contenido de los decretos de estado de excepción es un aspecto que ha sido tratado con laxitud por el poder ejecutivo. La declaratoria de restricción de derechos ha sido genérica, sin precisar en qué consiste la regulación y cómo se debe implementar, dejando el desarrollo de esta tarea a ministros, funcionarios militares o gobernadores.

El sobredimensionamiento práctico de las potestades presidenciales se observa aún más en el desenlace de sus iniciativas legislativa, constitucional y constituyente. Las iniciativas legislativas del ejecutivo nacional han solido convertirse en ley —con algunas excepciones, por ejemplo, el caso de la Ley de Educación Universitaria, cuya sanción se levantó a petición del

propio PR. Respecto a las iniciativas constitucional y constituyente es preciso destacar que, salvo el caso de la propuesta de reforma de 2007, el PR logró que se materializaran su iniciativa de enmienda constitucional para la reelección continuada. Su iniciativa de convocatoria a una supuesta ANC también ha tenido éxito, a pesar de llevarse a cabo a espaldas del electorado y con principios antidemocráticos, con aval de la SCTSJ.

- Relación entre el sistema presidencial y la democracia participativa

Como se ha mencionado previamente, la Constitución plantea una democracia participativa que implica la idea de convertir a los ciudadanos en protagonistas del proceso político. Para ello, prevé distintas modalidades de referendo —consultivo, revocatorio de mandato, aprobatorio de leyes o tratados, abrogatorio de normas legales, constituyente y de enmienda o reforma constitucional—, y cauces variados de participación de los ciudadanos y organizaciones sociales en la formación, ejecución y control de la gestión pública, así como en el sistema de justicia y en los procesos de selección de las altas autoridades de las ramas judicial, ciudadana y electoral.

Sin embargo, así como ocurrió con la regulación sobre el sistema de gobierno, la normativa constitucional sobre la participación ciudadana o popular fue distorsionada y la mayoría de los cauces de protagonismo ciudadano fueron bloqueados cuando podían volverse contra la hegemonía ideológica presidencial, o manipulados en beneficio de esta.

En un primer momento (1999-2012), el presidente aprovechó al máximo sus potestades constitucionales para instrumentar su proyecto político. En efecto, el presidente se sirvió de la participación ciudadana buscando legitimar decisiones políticas ya tomadas, sobre todo en casos polémicos, como los cambios constitucionales propuestos en 2007 y 2009, el primero de los cuales fue rechazado en referendo por estrecho margen pero implementado mediante decretos-leyes y por otras vías. Además, usó la participación popular para erigir una estructura

comunal subordinada al ejecutivo nacional y capturada ideológicamente. La ausencia práctica de los controles constitucionalmente prescritos favoreció la asimetría de las relaciones entre el presidente y los ciudadanos, transmutando la democracia supuestamente participativa en una democracia delegativa o plebiscitaria.

El diálogo entre el poder público y los ciudadanos se redujo a una relación vertical y unidireccional del presidente con sus seguidores —englobados bajo el término «pueblo»—. Esto implicó el desconocimiento o la desacreditación de la voluntad política de la disidencia, cuya influencia política fue casi nula.

Las interacciones entre el poder público y la comunidad organizada o el electorado debían estar sometidas al Estado de Derecho, que quedó en entredicho, como ya se apuntó, desde el momento mismo de la actuación de la Asamblea Nacional Constituyente, siendo el Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público[155] el principal exponente de este socavamiento anticipado de la constitucionalidad, al haber sido un medio de ocupación política de la institucionalidad, lesivo de las reglas y principios contenidos en la naciente Constitución de la República.

En un segundo momento (2013-2019), la presidencia de la república es detentada por una cúpula cívico-militar que, en desconocimiento de la soberanía popular, ha utilizado fraudulentamente la figura de la asamblea nacional constituyente desde 2017.

155 Decreto mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público de 1999, (27 de diciembre), *Gaceta Oficial* 36.857. Reimpreso por error material en el número 36.859 de la Gaceta Oficial de la República, de 29 de diciembre de 1999.

1.1.2

Instituciones de control

1.1.2.1

Asamblea Nacional

En este apartado se presentan planteamientos sobre la autonomía, relaciones políticas y atribuciones constitucionales de la Asamblea Nacional, incluyendo sus potestades de investigación y control sobre la administración pública—.

- Relación con la ciudadanía

Según la Constitución de la República, la AN es un órgano de representación popular que tiene función legislativa y ejerce control político sobre el gobierno y la administración pública nacional. Aunque la elección de los diputados tiene como base territorial a los estados[156], aquellos «son representantes del pueblo y de los estados en su conjunto»[157]. Además de la elección de diputados conforme a la base poblacional correspondiente, cada entidad federal elige tres diputados o diputadas.

Se aprecian distorsiones en la proporcionalidad del sistema electoral, potenciadas por la legislación dictada en la materia, —y falta de correspondencia entre las funciones que desempeñan los diputados y el mecanismo de rendición de cuentas ante sus electores, que debe realizarse conforme al Artículo 197 de la Constitución de la República[158]—.

156 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 186.

157 *Ibid.*, Artículo 201.

158 El Artículo 197... **+ Seguir leyendo**

- Relación con el ejecutivo nacional

Desde un primer momento, la dependencia política de la AN en relación con el ejecutivo nacional ha sido evidente. Como ya se advirtió, las habilitaciones legislativas al presidente no solo han sido frecuentes sino amplias y prolongadas —cada una ha durado entre seis y dieciocho meses—, afectando el normal desenvolvimiento de la AN, cuya producción legislativa en las últimas dos décadas ha sido muy limitada. La AN casi abdicó de su función legislativa en favor del presidente, mediante sucesivas delegaciones, hasta enero de 2016.

También ha ocurrido que leyes sancionadas por la AN, incluso en la época en que estaba dominada por el partido de gobierno, no han sido promulgadas por el presidente, sin que la AN responda constitucionalmente ante esta situación —sucedió con la Ley de Hacienda Pública Estadal (2004), o en un caso más reciente, con la reforma de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (2014)—. En estas circunstancias, la AN no se pronunció sobre las objeciones presidenciales, en el primer caso, ni acudió, en el segundo, a la solución constitucional prevista en el Artículo 216, cuyo texto señala que en caso de que el PR no promulgue la ley en el tiempo determinado, la directiva de la AN puede proceder a promulgarla.

- Relación con la SCTSJ

Otras interferencias a la función legislativa han provenido de la SCTSJ. En alguna oportunidad —siendo la AN dominada por el partido de gobierno— la SCTSJ declaró el decaimiento del procedimiento legislativo, con el objeto de imponer un proyecto de ley de Código de ética del juez y la jueza venezolanos, descartando el que había sido discutido y sancionado por la AN[159].

159 Sentencia de la SCTSJ 1048/2006, de 18 de mayo.

También, la SCTSJ, sobre todo durante la década de 2000, se dedicó a establecer reglas generales y abstractas con fundamento en la inconstitucionalidad de las leyes, dictadas antes o después de 1999, o porque no se sancionaron leyes de desarrollo de ciertos preceptos constitucionales, entre otros, los relativos a los procesos constitucionales. Es así como se dictaron sentencias interpretativas y normativas, e incluso, se decidieron nombramientos de altos funcionarios del Estado, alegando la omisión de la AN. Esto ocurrió con los rectores del CNE en 2003[160], en medio de una crisis política que desembocó en la convocatoria y realización del referendo revocatorio presidencial (2004).

160 Sentencias de la SCTSJ 2073/2003, de 4 de agosto; y 2341/2003, de 25 de agosto.

En otro contexto, la AN también actuó como instrumento para asegurar el nombramiento de altos funcionarios afiliados al partido de gobierno: rectores del CNE (en 2006 y 2009), contralor general de la república, fiscal general de la república, defensor del pueblo, y magistrados del TSJ. Una situación que se debe destacar fue el nombramiento inconstitucional de magistrados del TSJ en diciembre de 2015, después de haberse realizado las elecciones a la AN que fueron ganadas por la oposición. En 2014, antes de esas elecciones, debido a que el partido de gobierno no contaba con la mayoría de dos terceras partes necesaria para nombrar a los rectores del CNE (Artículo 296) y

los altos funcionarios de la rama ciudadana (Artículo 279), la AN se valió de la SCTSJ para solicitar su designación —en el caso de los primeros[161]— o validar el procedimiento a seguir —en el caso de los segundos[162]—, garantizando que todos esos funcionarios fueran leales al partido.

La autonomía de la AN quedó muy afectada por la práctica política, y después de las elecciones de 2015, su actuación ha sido vetada. En un primer momento, la Sala Electoral del TSJ (SETSJ)[163] sirvió como instrumento para obstaculizar que los ciento doce diputados de la oposición asumieran su mandato. La impugnación judicial de las elecciones en las circunscripciones de Amazonas y la región indígena sur implicó que solo ciento nueve diputados opositores pudieran asumir sus cargos el 5 de enero de 2016. Los otros tres —dos de Amazonas y uno de la región indígena sur— hicieron lo propio el 6 de enero, generando la primera declaratoria de desacato por parte de la SETSJ[164], que luego sería avalada por la SCTSJ[165], al establecer que los actos de la AN no tendrían validez mientras se mantuvieran incorporados los diputados cuya elección había sido impugnada. Los diputados se desincorporarían el 13 de enero para luego ser incorporados de nuevo el 28 de julio, y en consecuencia, el TSJ ratificó el desacato y la invalidez de los actos de la AN[166]. Durante 2016 y 2017, la AN sancionó quince leyes, catorce fueron denunciadas por inconstitucionalidad por el PR ante la SCTSJ[167], y trece de ellas fueron declaradas inconstitucionales en su totalidad. La que no fue declarada inconstitucional, sin embargo, no fue promulgada por el PR, y se trató de una ley que acordaba un bono de alimentos y medicamentos a pensionados[168]. La ley que no fue impugnada y sí promulgada por el PR es la ley que prohíbe el uso de medios de telecomunicación en los recintos

161 Sentencia de la SCTSJ 1865 /2014, de 26 de diciembre.

162 Sentencia de la SCTSJ...+ **Seguir leyendo**

163 Sentencia de la SETSJ 260 /2015, de 30 de diciembre.

164 Sentencia de la SETSJ 1 /2016, de 11 de enero.

165 Sentencia de la SCTSJ 3 /2016, de 14 de enero.

166 Sentencias de la SETSJ 108/2016, de 1 de agosto; y de la SCTSJ 808/2016, de 4 de septiembre.

167 Se trató de la Ley de Reforma Parcial del Decreto n.° 2.179...+ **Seguir leyendo**

168 Sentencia de la SCTSJ 327/2016, de 28 de abril, sobre la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados.

penitenciarios[169]. Asimismo, en 2016, con base en el planteamiento del desacato de la AN, la SCTSJ designó a dos de los rectores del CNE[170].

169 Ley que Regula el Uso de la Telefonía Celular y la Internet en el Interior de los Establecimientos Penitenciarios de 2016, (15 de julio), *Gaceta Oficial* 6.240.

170 Sentencia de la SCTSJ 1086/2016, de 13 de diciembre.

Inmunidad parlamentaria

La inmunidad parlamentaria es un principio cuya regulación constitucional se presta para dificultades interpretativas. El Artículo 200 de la Constitución de la República establece, en primer lugar, que «[l]os diputados o diputadas a la Asamblea Nacional gozarán de inmunidad en el ejercicio de sus funciones desde su proclamación hasta la conclusión de su mandato o la renuncia del mismo». Considerando que la inmunidad parlamentaria es una garantía de la integridad del órgano legislativo nacional, debe interpretarse que los diputados, una vez electos, no pueden ser despojados de su condición a menos que se siga el procedimiento señalado en la Constitución de la República, que prevé el antejuicio de mérito ante la Sala Plena del TSJ (SPTSJ) —Artículo 266.3—, y una vez que se declare que sí hay mérito para proseguir el enjuiciamiento penal, entonces, la AN tiene la facultad de allanar la inmunidad parlamentaria del diputado que será enjuiciado.

No obstante, tanto la SPTSJ como la SCTSJ han interpretado que la inmunidad parlamentaria solo es aplicable a los diputados una vez que hayan tomado posesión de sus cargos. Con ocasión de las elecciones de 2010 y 2015, esta situación se presentó con diputados que, de hecho, se encontraban sometidos a enjuiciamiento penal por hechos anteriores a su proclamación[171]. Asimismo, se ha alegado delitos cometidos en flagrancia[172] para apartar a diputados de oposición de sus cargos, varios de ellos hoy en el exilio. Según el Artículo 200, ya citado: «[e]n caso de delito flagrante cometido por un parlamentario o parlamentaria, la autoridad competente lo o la pondrá bajo custodia en su residencia y comunicará inmediatamente el hecho al Tribunal

171
Sentencias de la SPTSJ 58/2010 (caso Biagio Pilieri)...+
Seguir leyendo

172
Sentencias de la SPTSJ 16/2010, de 26 de marzo (caso Wilmer Azuaje); y 66/2017, de 16 de agosto.

Supremo de Justicia». Los argumentos del TSJ sobre el alcance de la flagrancia se desarrollan en este documento en el diagnóstico sobre el debido proceso como derecho humano.

Tampoco ha habido sanción a detenciones arbitrarias de diputados, a pesar de que el Artículo 200 de la Constitución de la República ordena que «[l]os funcionarios públicos [...] que violen la inmunidad de los o las integrantes de la Asamblea Nacional, incurrirán en responsabilidad penal y serán castigados [...] de conformidad con la ley».

Potestades de investigación y control sobre la administración del Estado

Los Artículos 187.3 y 222 al 224 de la Constitución de la República prevén las potestades de investigación y control de la AN. El Artículo 187.3 establece como competencia de la AN, «[e]jercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional, en los términos consagrados en esta Constitución y en la ley. Los elementos comprobatorios obtenidos en el ejercicio de esta función, tendrán valor probatorio, en las condiciones que la ley establezca».

El Artículo 222 señala que «[l]a Asamblea Nacional podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias previstas en esta Constitución y en la ley y mediante cualquier otro mecanismo que establezcan las leyes y su Reglamento. En ejercicio del control parlamentario, podrán declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos [...] y solicitar al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad».

El Artículo 223 se refiere a la potestad de investigación, previendo que «[l]a Asamblea o sus Comisiones podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia, de conformidad con el Reglamento. Todos los funcionarios públicos [...] están obligados [...], bajo las sanciones que establezcan las leyes, a comparecer ante dichas Comisiones y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones. Esta obligación comprende también a los [...] particulares; a quienes se les respetarán los derechos y garantías que esta Constitución reconoce».

Las restricciones a las potestades de investigación y control han sobrevenido luego de las elecciones parlamentarias de 2015. La SCTSJ ha establecido, por ejemplo, que la AN no tiene potestad para revocar el nombramiento de magistrados del TSJ por vicios de nulidad absoluta[173], a pesar de que en 2004 este argumento fue alegado para revocar la designación del magistrado Franklin Arrieche Gutiérrez[174] —quien había sido ponente de la decisión de la SPTSJ relativa a los hechos de abril de 2002—, resolviendo que no había mérito para enjuiciar a altos funcionarios militares implicados en ellos. Las potestades de control e investigación[175] también han sido reducidas, mediante la sentencia 9/2016, de 1 de marzo, de la SCTSJ, que interpretó el alcance de la función contralora de la AN[176].

173
Sentencia de la SCTSJ 614/2016, de 19 de julio...+
Seguir leyendo

174
Acuerdo de la Asamblea...+
Seguir leyendo

175
Sentencias de la SCTSJ 893/2016, de 25 de octubre; y 88/2017, de 24 de febrero.

176
En la cual se dispuso...+
Seguir leyendo

1.1.2.2

Rama judicial

En este apartado se hace referencia a la estructura y funcionamiento del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), y también, se alude al principio constitucional de independencia de los jueces y al fenómeno de la politización de la justicia constitucional.

La independencia de los jueces como principio constitucional

A pesar de que el Artículo 254 de la Constitución de la República ordena que «[e]l Poder Judicial es independiente», y que los Artículos 255 y 256 *eiusdem* señalan una serie de garantías, ello no ha ocurrido en la práctica política. Al respecto, tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) han hecho advertencias sobre la falta de independencia de la rama judicial en Venezuela, y en específico, sobre el estatus provisorio de los jueces. De hecho, la Corte IDH ha declarado la responsabilidad del Estado venezolano por situaciones relativas a jueces que fueron removidos por razones políticas en los casos *Apitz Barbera y otros* (5 de agosto de 2008), *Reverón Trujillo* (30 de junio de 2009), y *Chocrón Chocrón* (1 de julio de 2011).

Las irregularidades han ocurrido desde siempre. Los primeros magistrados del TSJ fueron nombrados por la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 mediante el *Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público*[177], contraviniendo el procedimiento previsto en el Artículo 263 y 254 de la Constitución de la República. Luego, en 2004, la LOTSJ fue dictada por la AN con el firme propósito de aumentar el número de magistrados de veinte a treinta y dos, y asegurar el control del partido de gobierno sobre el TSJ. Otra muestra clara de la parcialización política del TSJ es el contenido de los discursos de apertura del año judicial[178].

177
Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público de 1999, (29 de diciembre), *Gaceta Oficial* 36.859.

178
Pueden consultarse en **Ir al sitio web**.

Estructura y conformación del TSJ

El TSJ, conformado por seis salas —Constitucional, Político Administrativa, Electoral, de Casación Civil, de Casación Penal y de Casación Social— más el pleno, integrado por todos los magistrados (Artículo 262 de la Constitución de la República), presenta una estructura novedosa con respecto a la prevista en la Constitución de la República vigente desde 1961 hasta 1999. No solo hay más salas, sino que una de ellas, la SCTSJ, ha reivindicado su condición de máxima y última intérprete de la Constitución, pues sus interpretaciones «sobre el contenido o alcance de las normas y principios constitucionales son vinculantes para las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y demás tribunales de la República» (Artículo 335 de la Constitución de la República).

Politización de la justicia constitucional

La garantía de la integridad de la Constitución de la República es una obligación de todos los tribunales, y en específico, de la SCTSJ, de conformidad con los Artículos 334, 335 y 336. Sin embargo, el desarrollo jurisprudencial de la SCTSJ, y por tanto, del sistema de justicia constitucional, no ha conllevado hacia la consolidación de la institucionalidad prevista en la Constitución de la República, sino a la estructuración y consolidación del proyecto político de la élite que gobierna al país desde 1999. La actividad de la SCTSJ ha supuesto una reordenación de las relaciones políticas entre las diversas instituciones del Estado. Esta circunstancia ha conducido al desarrollo de los fenómenos de la politización de la justicia y la judicialización de la política, es decir, al problema de la intervención judicial —a través del control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos del Estado— en asuntos políticos. En efecto, la SCTSJ no solo ha intervenido en asuntos políticos sin la debida ponderación, sino que lo ha hecho alterando el contenido y el alcance de los valores, principios y reglas de la Constitución de la República, instrumentando tal intervención a través de la extensión del ámbito de sus atribuciones[179], como se explica a continuación.

El sistema venezolano de justicia constitucional ha sido desarrollado por la SCTSJ en contextos políticos singulares. Un contexto político corresponde a la época de configuración y consolidación de las competencias procesales e interpretativas de la SCTSJ ante la ausencia o la deficiencia de legislación. En este contexto, la SCTSJ desarrolló la tesis de la jurisdicción normativa, que sirvió para instrumentar la finalidad política

179
Al respecto, puede consultarse: Juan Alberto Berríos Ortigoza...+
Seguir leyendo

de establecerse como la máxima y última intérprete de la Constitución. La jurisdicción normativa no solo utilizó como fundamento para definir el alcance de las atribuciones constitucionales de la SCTSJ[180], sino también para extender el ámbito de su control jurisdiccional. En algunos casos esta extensión implicó que la Sala creara procesos constitucionales —como el de interpretación abstracta de la Constitución, o el de protección de derechos e intereses colectivos o difusos— y se atribuyera su conocimiento de forma exclusiva. En otros casos, la extensión se tradujo en ampliar el objeto de control de otros procesos constitucionales, en particular, para revisar las decisiones del resto de los tribunales de la República, incluyendo las otras salas del TSJ. Esta circunstancia provocó en un primer momento conflictos entre las salas, luego, la alineación política de estas a los criterios de la SCTSJ, y en consecuencia, la del resto de los tribunales de la República. Todo esto ha frustrado un diálogo entre los tribunales, y también, entre la SCTSJ y las demás instituciones del Estado, imposibilitando un desarrollo deliberativo del derecho venezolano. De esta manera, la Sala se impuso sobre los demás tribunales, debilitándolos, no solo en cuanto a sus competencias procesales sino, también, interpretativas.

180
En algún momento, la Sala Político Administrativa (SPATSJ) también hizo lo mismo, con respecto a la distribución de competencias en el ámbito de la justicia administrativa, pero en general, la SCTSJ predominó en la realización de esta configuración procesal autónoma como instrumento de política judicial, y por tanto, para resolver conflictos de poder.

La SCTSJ justificó la jurisdicción normativa para hacer efectiva la supremacía de las normas constitucionales, y en específico, el acceso a la justicia para controlar los actos del Estado y proteger los derechos de las personas. Lo cierto es que la AN no reaccionó con una ley que tuviera por objeto el ámbito de acción de la SCTSJ hasta el año 2004. Algunas reglas previstas en esta ley, la LOTSJ, fueron aceptadas por la SCTSJ, mientras que otras fueron desconocidas, y en ciertos procesos constitucionales persistía la ausencia de regulación legal, lo que provocó

que continuara el desarrollo de la jurisdicción normativa. Esta situación significó, en la práctica, el debilitamiento político de la —oficialista— AN, al no establecer fórmulas efectivas para controlar mediante la legislación la actividad de la SCTSJ. Lo mismo sucedería en 2010, con la reforma de la LOTSJ. En ese entonces, la SCTSJ cuando tuvo la oportunidad de reivindicar mayor amplitud para el ejercicio de sus competencias jurisdiccionales, lo hizo, sin encontrar resistencia en el órgano legislativo nacional.

El fortalecimiento político de la SCTSJ ha persistido en otro contexto político: una vez establecidas las reglas procesales, la actividad jurisdiccional de la SCTSJ ha estado orientada a seguir ampliando su poder jurisdiccional, con el objetivo de concentrarlo en algunos casos específicos. En estos se han reinterpretado las reglas procesales para extender el ámbito de control jurisdiccional, pero de forma paradójica, el resultado no ha sido optimizar el control sobre la actividad del Estado, ni se ha traducido en mejorar la protección de los derechos de las personas que requieren la intervención de la SCTSJ —debilitándose el acceso a la justicia—. En general, la actividad jurisdiccional de la SCTSJ, según lo que se ha advertido, ha tendido hacia el fortalecimiento de la institucionalidad del régimen político —y de su proyecto, que se ha estado refiriendo como un parámetro interpretativo y de validez de los actos del Estado—, en lugar de consolidar la institucionalidad prevista en la Constitución. Esta situación se ha hecho aún más evidente después de la renovación política de la AN en 2015.

En definitiva, la posición fuerte de la SCTSJ está vinculada a su activismo, manifestado en la ampliación del ámbito de su control jurisdiccional: en una primera época, para estructurar y

consolidar su poder jurisdiccional, y en otro estadio, para concentrar poder con el objetivo de no controlar, garantizando la estructuración y consolidación de la institucionalidad del régimen político —o la permanencia en el poder de la élite política que ha dominado la escena política venezolana desde 1999—.

Desde otra perspectiva, la SCTSJ es una institución debilitada para cumplir las funciones que le atribuye la Constitución de la República: controlar el poder del Estado, tutelar los derechos de las personas. Podría afirmarse que el debilitamiento de la SCTSJ como institución garante de la Constitución es la consecuencia del desarrollo de estrategias para el fortalecimiento de la Sala como instrumento del grupo político dominante. Esta circunstancia se evidencia en un fenómeno ya comentado: la ampliación de las competencias procesales e interpretativas de la SCTSJ, sobre todo después de la consolidación de las reglas previstas en la jurisprudencia y la legislación, es solo aparente, pues no implican ni mayor ni mejor control sobre la actuación del Estado, en procura de una mayor ni mejor tutela de los derechos de las personas. El problema es que la concentración de poder jurisdiccional en la SCTSJ conduce a que todas las controversias sean susceptibles de ser resueltas por ella.

También se ha observado la asociación entre la SCTSJ y el grupo político dominante, sobre todo por el hecho de que la SCTSJ ha adoptado parámetros interpretativos y de validez ajenos a los valores, principios y reglas constitucionales. Los beneficios de la actividad jurisdiccional de la SCTSJ se manifiestan en el mantenimiento del *status quo*: la Sala no se ve afectada por la conflictividad política, y el grupo dominante preserva —o fortalece— su poder. Esto se evidencia en el hecho de que la SCTSJ ha servido como instrumento para legitimar ciertas deci-

siones de alto impacto para el grupo político dominante, como ocurrió con el caso de la recentralización de competencias que corresponden a los estados a favor de la república en 2008-2009, la no ejecución de decisiones de la Corte IDH, la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la transición política en 2013, el desconocimiento a la AN electa en 2015, o la actividad de la Asamblea Nacional Constituyente desde 2017. El costo de esta situación es que la SCTSJ se ha debilitado como el órgano-árbitro cuando se trata de reclamos para la tutela de derechos, para controlar el poder frente a sus abusos. Ha sido más bien un protagonista de la devastación institucional.

En definitiva, las reacciones políticas y las consecuencias institucionales de las decisiones de la SCTSJ en las que ha configurado el sistema venezolano de justicia constitucional pueden reducirse a lo siguiente: la Sala aparenta ser un órgano fuerte, porque parece imponer su voluntad, pero la realidad indica que solo es fuerte porque ha instrumentado su potestad jurisdiccional —configurándolo y reconfigurándolo— para mantener el *status quo*, y en específico, para garantizar la permanencia en el poder de quienes han dominado el escenario político venezolana.

1.1.2.3

Rama ciudadana

La Defensoría del Pueblo, junto con el Ministerio Público y la Contraloría General de la República conforman la rama ciudadana del poder público, y a todos se reconoce autonomía funcional, financiera y administrativa (Artículo 273 de la Constitución de la República). En común, estos órganos tienen a su cargo «prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado, e igualmente, promover la educación como proceso creador de la ciudadanía, así como la solidaridad, la libertad, la democracia, la responsabilidad social y el trabajo» (Artículo 274).

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un órgano nacional, con delegaciones en los estados y municipios del país (Artículo 283 de la Constitución de la República), de modo que su estructura no atiende al principio de descentralización.

La función de la Defensoría del Pueblo, pautada en el Artículo 280 de la Constitución de la República, consiste en «la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos o difusos, de los ciudadanos». Estas actividades deben regirse por los principios de gratuidad, accesibilidad, celeridad, informalidad e impulso de oficio (Artículo 283).

Sus atribuciones, previstas en el Artículo 281 de la Constitución de la República, se desarrollan en el ámbito de los derechos humanos y los servicios públicos: i) velar por el efectivo respeto y garantía de los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados, convenios y acuerdos internacionales sobre derechos humanos ratificados por la República, investigando de oficio o a instancia de parte las denuncias que lleguen a su conocimiento; ii) velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos o difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado

el resarcimiento a las personas de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos; y iii) interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, *hábeas corpus*, *hábeas data* y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los numerales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley.

La Constitución de la República otorga inmunidad al defensor del pueblo, de modo que no sea perseguido, detenido ni enjuiciado por actos relacionados con el ejercicio de sus funciones (Artículo 282 en concordancia con el Artículo 266.3).

El defensor del pueblo, designado para un único período de siete años por una mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la AN (Artículos 279 y 280 de la Constitución de la República), ha tenido poca relevancia en el funcionamiento de la estructura constitucional. Asimismo, el cargo ha sido ejercido por personas dependientes del partido de gobierno. Ejemplo de ello es el caso de Gabriela Ramírez, defensora del pueblo durante 2007-2014, quien para el momento de su nombramiento se desempeñaba como diputada de la AN por el partido MVR/PSUV, cargo al que había sido electa para el período 2005-2010.

La Defensoría del Pueblo ha llevado ante la SCTSJ casos de inconstitucionalidad de leyes de los estados que establecían penas privativas de libertad[181], discriminación contra las personas con discapacidad auditiva en transmisiones de televisión[182], impedimentos para contraer matrimonio[183], prohibición de competencias deportivas de vehículos rústicos en parques nacionales[184], entre otros de bajo impacto en un país con grave déficit en protección de derechos humanos y prestación de servicios públicos. Desde octubre de 2016, la Defensoría del Pueblo

181
Entre otras, sentencias de la SCTSJ 1789/2008...+
Seguir leyendo

182
Sentencia de la SCTSJ 640/2004, de 23 de abril.

183
Sentencias de la SCTSJ 953/2013, de 16 de julio...+
Seguir leyendo

184
Sentencia de la SCTSJ 231/2011, de 4 de marzo.

venezolana tiene calificación B para la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos[185], y en consecuencia, solo puede participar como observadora en reuniones internacionales de instituciones nacionales de derechos humanos, no puede votar ni ocupar cargos en la Alianza Global o sus subcomités, tampoco recibir el distintivo correspondiente a las instituciones nacionales de derechos humanos, hacer uso de palabra ni presentar documentación ante el Consejo de Derechos Humanos[186].

185
El registro actual de acreditaciones... **+**
Seguir leyendo

186
Sobre el alcance de los niveles de acreditación del Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos puede consultarse en **Ir al sitio web**.

Ministerio Público

El Ministerio Público tiene como atribución general garantizar en los procesos judiciales el respeto a los derechos y garantías constitucionales, así como a los tratados, convenios y acuerdos internacionales suscritos por la República (Artículo 285.1), y la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso (Artículo 285.2), y como atribuciones específicas, ordenar y dirigir la investigación penal de la perpetración de los hechos punibles para hacer constar su comisión con todas las circunstancias que puedan influir en la calificación y responsabilidad de los autores y demás participantes, así como el aseguramiento de los objetos activos y pasivos relacionados con la perpetración (Artículo 285.3); ejercer en nombre del Estado la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesaria instancia de parte, salvo las excepciones establecidas en la ley (Artículo 285.4); e intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios con motivo del ejercicio de sus funciones (Artículo 285.5).

Se trata de un órgano nacional que se estructura con base en criterios de desconcentración territorial y funcional (Artículo 286). La Constitución de la República enfatiza que debe garantizarse un sistema de carrera en el Ministerio Público, fundamentado en los principios de idoneidad, probidad y estabilidad de los fiscales (Artículo 286).

El fiscal general de la república es la máxima autoridad del Ministerio Público, y debe ser designado para siete años por una mayoría de las dos terceras partes de los integrantes de la

AN (Artículos 279 y 284). La actuación de este alto funcionario también ha sido cuestionable, pues casi siempre ha respondido a los intereses políticos del partido de gobierno. Cuando no lo ha hecho, ha sido removido —como ocurrió con el caso de Luisa Ortega Díaz en 2017, luego de mostrar su desacuerdo con decisiones del TSJ y denunciar violaciones a los derechos humanos durante las manifestaciones contra el gobierno nacional durante el primer semestre de ese año—. Antes de su remoción, decidida por la ANC con el aval del TSJ, las competencias del Ministerio Público fueron reducidas por una sentencia de la SCTSJ, potenciando las de la Defensoría del Pueblo[187], para entonces dirigida por Tarek Willians Saab —a la postre fiscal general de la república en sustitución de Luisa Ortega Díaz—.

187
Sentencia de la SCTSJ 469/2016, de 27 de junio...+
Seguir leyendo

Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR) «es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos» (Artículo 287). La Constitución de la República destaca que este órgano tiene autonomía funcional, administrativa y organizativa, debiendo orientar su actuación a las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control (Artículo 287). La CGR rige el sistema nacional de control fiscal, integrado por las contralorías de los estados (Artículo 163[188]) y municipios (Artículo 176[189]), y además, la Contraloría General de la FAN (Artículo 291[190]).

El cargo de contralor general de la república, quien debe ser designado por siete años por las dos terceras partes de los integrantes de la AN (Artículos 279 y 288), también ha sido próximo a los intereses del gobierno nacional. En momentos claves, ha servido de instrumento para impedir la postulación de opositores a cargos de elección popular, a través de la declaratoria de inhabilitaciones para el ejercicio de la función pública, cuya constitucionalidad fue avalada por la SCTSJ[191]. También, se ha opuesto a peticiones de transparencia en la gestión pública, contando también con el apoyo de la SCTSJ[192], en detrimento del derecho de acceso a la información pública previsto en el Artículo 143 de la Constitución de la República.

188
El Artículo 163 de la Constitución de la República...+
Seguir leyendo

189
El Artículo 176 de la Constitución de la República...+
Seguir leyendo

190
El Artículo 291 de la Constitución de la República...+
Seguir leyendo

191
Entre otras, sentencias de la SCTSJ 1265/2008, de 5 de agosto; 1266/2008, de 6 de agosto, y 1270/2008, de 12 de agosto.

192
Sentencia 745/2010, de 15 de julio.

1.1.2.4

Consejo Nacional Electoral

En el presente apartado haremos alusión a la estructura y conformación del CNE, y también, a los principios constitucionales relativos al sistema electoral.

Según la Constitución de la República, el CNE es el órgano que ejerce la función electoral, y está integrado por cinco rectores: tres postulados por la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales, y uno por la rama ciudadana Artículo 296).

La función electoral se desarrolla mediante el ejercicio de las atribuciones previstas en el Artículo 293 de la Constitución de la República, entre otras, reglamentar las leyes electorales —excluyéndolas del ámbito reglamentario del ejecutivo nacional—, organizar los procesos electorales para los cargos de representación popular del poder público, administrar el registro civil y electoral, así como registrar las «organizaciones con fines políticos» y fiscalizar su financiamiento. Para realizar estas atribuciones, el CNE cuenta con tres órganos subordinados: la Junta Electoral Nacional, la Comisión de Registro Civil y Electoral, y la Comisión de Participación Política y Financiamiento, presididos por los rectores postulados por la sociedad civil (Artículo 296).

Los órganos de la rama electoral deben regirse por «[...] los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto

de votación y escrutinios» (Artículo 294). Atendiendo a estos criterios, deben garantizar «la igualdad, confiabilidad, imparcialidad, transparencia y eficiencia de los procesos electorales, así como la aplicación de la personalización del sufragio y la representación proporcional» (Artículo 293).

En la práctica política, los rectores del CNE han distado de ser «personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos», como exige el Artículo 296 de la Constitución de la República. Además, la forma de elección de los rectores siempre ha sido problemática, salvo en el periodo cuando el partido de gobierno fue amplia mayoría en la AN (2006-2011). La primera de las designaciones se hizo en 2000 con respaldo en un decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999[193], y en 2003 la SCTSJ realizó las designaciones ante la falta de acuerdo político en la AN, situación que se repetiría en 2014.

193 Decreto mediante el cual se designan a los ciudadanos Omar Rodríguez, Juan Vicente Vadell Graterol, Argenis Riera, Estanislago González y Eduardo Semetei como miembro principales del Consejo Nacional Electoral de 1999, (27 de diciembre), *Gaceta Oficial* 36.857.

Sobre los procesos electorales gestionados por el CNE, es preciso señalar las deficiencias relativas a la organización de los referendos, y en particular, los referendos revocatorios. En el caso del referendo revocatorio contra el PR en 2004, la falta de transparencia fue evidente, tanto así que los resultados no fueron publicados de forma íntegra. Asimismo, la parcialidad política del órgano electoral impidió que prosiguiera la iniciativa de referendo revocatorio contra el PR en 2016.

Por otra parte, el principio de la representación proporcional y la personalización del sufragio no ha sido garantizado en las elecciones de los órganos legislativos. En un primer momento, el CNE permitió una práctica ventajista para los partidos mayoritarios. Se trató de «las morochas», un método para evitar que la elección nominal incidiera en la adjudicación de la lista, y en consecuencia, los partidos más votados tuvieran

una representación mayor a la que hubieran obtenido de haberse garantizado la regla de asignación de escaños prevista en la legislación electoral. Luego, la práctica se legalizó en 2009, estableciéndose el sistema electoral paralelo en la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE)[194]. La aplicación de este sistema ha provocado la sobrerrepresentación de la mayoría política en los órganos legislativos, sobre todo porque un alto porcentaje de los cargos se adjudica según el sistema mayoritario en circunscripciones uninominales o plurinominales, y una mínima parte por un sistema de voto por listas de dos o tres cargos[195]. Además, el CNE es responsable de otras deficiencias relativas a la representación de los votantes —*malapportionment*— y al diseño de las circunscripciones electorales —*gerrymandering*— que han potenciado la precaria representatividad de los cuerpos legislativos.

194 Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009, (12 de agosto), *Gaceta Oficial* 5.928.

195 En las elecciones a la AN de 2015, se eligieron ciento dieciséis diputados según el sistema mayoritario en sesenta y nueve circunscripciones uninominales...+

Seguir leyendo

En los años 2017 y 2018 el CNE puso completamente de manifiesto su parcialidad y su compromiso partidista. Acudió a prácticas dolosas e innumerables irregularidades en 2017 para impedir en varios estados la victoria de candidatos de la oposición en las elecciones a gobernadores y organizó en mayo de 2018, en sintonía con la espuria asamblea nacional constituyente y los intereses gubernamentales, unos comicios presidenciales fraudulentos que fueron desconocidos por la oposición y buena parte de la comunidad internacional. Todo ello anticipó la grave fractura institucional ocurrida el 10 de enero de 2019, al consumarse la usurpación en la Presidencia de la República.

1.1.3

Fuerza Armada Nacional

El Artículo 328 de la Constitución de la República establece las bases de la organización y funcionamiento de la FAN, definida como «una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional».

Asimismo, se señala que «[e]n el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna», destacándose que «[s]us pilares fundamentales son la disciplina, la obediencia y la subordinación» (Artículo 328).

Ahora bien, el Artículo 330 contempla que «[l]os [...] integrantes de la Fuerza Armada Nacional en situación de actividad tienen derecho al sufragio de conformidad con la ley, sin que les esté permitido optar a cargo de elección popular, ni participar en actos de propaganda, militancia o proselitismo político».

No obstante, la FAN ha sido un instrumento del partido de gobierno, siendo afectada por el marcado personalismo militar experimentado desde 1999. En este sentido, uno de los aspectos que es preciso observar es que el PR tiene la atribución de promover los oficiales de la FAN a partir del grado de coronel o capitán de navío, sin necesidad de aprobación por parte de la AN (Artículo 236.6 de la Constitución de la República) —a

diferencia del texto constitucional de 1961 que atribuía al Senado del Congreso de la República la autorización de tales ascensos, y por tanto, aseguraba el control político sobre esa decisión presidencial—.

En 2008 se comprometió la ideología política de la FAN, calificándola mediante decreto-ley[196] como *Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Desde entonces, ha sido común el uso de lemas partidistas en la FAN. Es importante destacar que la SCTSJ avaló esta práctica en la sentencia 651/2014, de 11 de junio, declarando improcedente *in limine litis* una pretensión de amparo contra «el acto inconstitucional continuado y arbitrario emanado del ministro de la defensa y los mandos militares», cuyo contenido es «patria, socialismo o muerte», «Chávez vive, la lucha sigue». La SCTSJ, para sustentar el rechazo de la acción de amparo, invocó la condición de Comandante en Jefe de la FAN del PR, así como el Plan Nacional de Desarrollo que él dicta, al argumentar que, «[...] [el Artículo 236.5 CRBV] [...] consagra como una atribución y una obligación del Presidente de la República la de 'Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente', con fundamento en lo cual, para aquellos asuntos como los planteados en la presente acción de amparo, también resulta válido atender a las líneas generales que por el Ejecutivo Nacional hayan sido establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (hoy en día reconocido como el Plan de la Patria 2013-2019), y que, además, se encuentra debidamente aprobado por el órgano del Poder Legislativo Nacional para su implementación en toda la República durante el ejercicio del mandato por el cual fue electo, y dentro del cual, de alguna manera, expresa o

196 Decreto n.° 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2008, (31 de julio), *Gaceta Oficial* 5.891. En la actualidad, rige el Decreto n.° 1.439, con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2014, (18 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.156.

tácitamente, desarrolle algún contenido que involucre la materia de Seguridad de la Nación, o las instituciones y demás organismos que ella involucra. Así, se puede observar que, dentro de los objetivos estratégicos y generales del mencionado Plan, se puede observar la línea prevista, específicamente, en el objetivo 1.6.1.3, que se señala el de: 'Efectuar los procesos de creación, reestructuración, reequipamiento y reubicación de las unidades militares, atendiendo a las necesidades de la Defensa Integral de la Patria y su soberanía'; mientras que el objetivo 1.6.1.4, expresa: 'Preparar al país para la Defensa Integral que cubra todas las instancias del Poder Público del Estado junto al Pueblo y a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana'. Y, en particular, el 1.6.1.5., destaca el objetivo de: '*Incrementar la participación activa del pueblo para consolidar la unión cívico-militar*'».

Otro tema constitucional relativo a la FAN es la justicia militar, establecida en el Artículo 261 de la Constitución de la República, en los términos siguientes: «[l]a jurisdicción penal militar es parte integrante del Poder Judicial, y sus jueces o juezas serán seleccionados o seleccionadas por concurso. Su ámbito de competencia, organización y modalidades de funcionamiento, se regirán por el sistema acusatorio y de acuerdo con lo previsto en el Código Orgánico de Justicia Militar. La comisión de delitos comunes, violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, serán juzgados por los tribunales ordinarios. La competencia de los tribunales militares se limita a delitos de naturaleza militar. La ley regulará lo relativo a las jurisdicciones especiales y a la competencia, organización y funcionamiento de los tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución».

Es preciso advertir que el Código Orgánico de Justicia Militar (COJM) es una ley preconstitucional[197] que señala al PR como uno de los funcionarios de la justicia militar. Por otra parte, los tribunales militares han enjuiciado a civiles por la comisión de delitos de naturaleza militar, extendiendo su ámbito de competencia en contravención a la garantía del juez natural, prevista en el Artículo 49.4 de la Constitución de la República y el Artículo 124 del COJM. Esta situación se ha presentado, sobre todo desde 2017 para enjuiciar a disidentes políticos, a pesar de que tanto la SCTSJ como la Sala de Casación Penal del TSJ han reiterado que los delitos de naturaleza militar son aquellos que cometen militares activos en contravención a deberes propios de su función[198], así como la supremacía de la competencia penal ordinaria ante la competencia penal militar cuando i) se presume que en la comisión del delito estén involucrados civiles o ii) el hecho se encuentre tipificado como delito en la legislación penal ordinaria y en la legislación penal militar[199].

197 Código Orgánico de Justicia Militar de 1998, (17 de septiembre) *Gaceta Oficial* 5.263.

198 Sentencia de la SCPTSJ 750/2001, de 23 de octubre; y sentencia de la SCTSJ 838/2002, de 24 de abril.

199 Sentencia de la SCPTSJ 59/2001, de 2 de febrero, cuya interpretación reiteró en la sentencia 518/2016, de 6 de diciembre; la SCTSJ ha compartido el criterio en las sentencias 1256/2002, de 11 de junio, y 1500/2002, de 3 de julio.

1.1.4

Federalismo – Estado Comunal

El Artículo 4 de la Constitución de la República, siguiendo la tradición republicana desde 1811, establece que Venezuela es un Estado Federal. En específico, se define la república como «un Estado Federal descentralizado *en los términos consagrados en esta Constitución*, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad».

En rigor, la distribución constitucional de competencias dista de ser equilibrada, sobre todo con respecto a los estados, cuyas competencias e ingresos financieros son deficientes, en comparación con la república y los municipios.

Por otra parte, los estados no cuentan con suficiente autonomía organizativa y funcional. De hecho, la Constitución no otorga margen para que los estados configuren con cierta libertad normativa su organización y funcionamiento: se establece que lo conforman una rama ejecutiva, representada por el gobernador, cuyos requisitos de elegibilidad son señalados de forma taxativa (Artículo 160), y una rama legislativa, representada por el Consejo Legislativo, cuyo número de integrantes también se prevé (Artículo 162) y sus reglas de elección están previstas en una ley nacional, la Lopre. Asimismo, existe una Ley Orgánica de Consejos Legislativos que restringe aún más la potestad de configuración interna de estos órganos legislativos regionales[200].

200
Ley Orgánica de Consejos Legislativos de 2001, (13 de septiembre), *Gaceta Oficial* 37.282.

Relación de los estados con la AN

Según el Artículo 206 de la Constitución de la República, «[l]os Estados serán consultados por la Asamblea Nacional, a través del Consejo Legislativo, cuando se legisle en materias relativas a los mismos. La ley establecerá los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de los Estados, por parte del Consejo en dichas materias». En la sentencia 122/2014, 26 de febrero, reiterada en 256/2014, de 10 de abril, relativas, de forma respectiva, a la inconstitucionalidad de la Ley General de Puertos y la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno —cuyos proyectos no fueron consultados con los estados—, la SCTSJ interpretó que el Artículo 206 es aplicable «exclusivamente a aquellos casos en los cuales la legislación de forma directa e inmediata regule materias relativas a los estados, tal como sería el caso de la ley que desarrolle la hacienda pública estadal».

Ingresos de los estados

En el ámbito financiero, la mayor parte de los ingresos de los estados provienen del situado constitucional, regulado en el Artículo 167.4 de la Constitución de la República, pues el resto de ellos corresponde a tributos de baja recaudación. El situado constitucional es «[...] una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuirá entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades».

Política de descentralización

Las competencias de los estados están señaladas en el Artículo 164 de la Constitución de la República, que reprodujo los avances previstos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, reformada en primera instancia en 2003 con el objetivo de ajustar su contenido a la Constitución de la República[201], y luego en 2009, para revertir las competencias constitucionales señaladas en el citado Artículo[202]. La cláusula constitucional (Artículo 187) que señala la potestad de la AN de descentralizar competencias de la república a los estados y municipios nunca ha sido aplicada. Esta potestad está fundamentada en lo previsto en el Artículo 188 que expresa que «[l]a descentralización, como política nacional, debe profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales.» Tampoco se ha hecho efectiva la cláusula descentralizadora del Artículo 165 que obliga a los estados transferir competencias a los municipios, o la del Artículo 184, que prevé la potestad de estados y municipios de transferir la gestión de servicios a las comunidades.

El concepto de *Estado Federal descentralizado* ha sido interpretado por la SCTSJ en diversas sentencias, destacando el fallo número 2495/2006, de 19 de diciembre, en la que establece que el concepto constitucional corresponde al federalismo cooperativo, y el número 565/2008, de 15 de abril, que exhorta a la AN la reforma de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Esta reforma

201 Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 2003, (14 de agosto), *Gaceta Oficial* 37.753.

202 Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 2009, (17 de marzo), *Gaceta Oficial* 39.140.

ocurrió —como ya se anotó— en 2009, autorizando una política de reversión de competencias de los estados a la república, con el ánimo de despojar la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, a gobernaciones obtenidas por la oposición en las elecciones regionales de 2008. Años antes, la interpretación de la SCTSJ favoreció la posición política de los estados. Esto ocurrió en la sentencia 1664/2003, de 17 de junio, cuando decidió que ciertos ingresos por la prestación de servicios correspondían a ellos aunque no estuvieran en ejercicio de la competencia prevista en la Constitución.

Estado Comunal

A partir de 2006, la política del Estado tuvo como objetivo la implantación de los consejos comunales. No obstante, la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, dictada en 2002, contemplaba la promoción de redes de consejos parroquiales y comunales[203]. Asimismo, en 2005 se reformó la Ley Orgánica del Poder Público Municipal para introducir los consejos comunales en el ordenamiento jurídico, como una forma de organización comunitaria[204]. Más adelante, entró en vigencia la Ley de los Consejos Comunales —reformada en 2009 con calificación orgánica[205]—, que los perfiló, haciéndolos dependientes del ejecutivo nacional[206].

A pesar de que la propuesta de reforma constitucional de 2007 no fue aprobada en referendo popular, mediante decretos-leyes se estructuró el poder popular[207], base del Estado Comunal, conformado por consejos comunales y comunas, cuya dependencia partidista ha sido siempre evidente, en particular, en época de elecciones. En la actualidad, fungen como instrumentos de control social, por ejemplo, para la distribución de alimentos en las comunidades a través del programa de Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP).

Todas estas reformas legales afectaron la institucionalidad del Estado Federal descentralizado previsto en la Constitución, potenciándose la centralización de las políticas públicas a través de la relación unidireccional ejecutivo nacional consejos comunales/comunas, y debilitando a estados y municipios, pues las reformas también afectaron las leyes de financiamiento y cooperación interterritorial, como la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización —derogada en 2010—

203 Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública de 2002, (12 de junio), *Gaceta Oficial* 37.463.

204 Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005, (8 de junio), *Gaceta Oficial*, 38.204.

205 Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009, (28 de diciembre), *Gaceta Oficial* 39.335.

206 Ley de los Consejos Comunales de 2006, (10 de abril), *Gaceta Oficial* 5.806.

207 Ley Orgánica del Poder Popular de 2010...+

Seguir leyendo

y la Ley de Asignaciones Económicas Especiales —reformada en 2010 para priorizar a las organizaciones de base del poder popular. En algunas leyes recientes se establecen contribuciones parafiscales que pueden ser exigidas por las comunas. Por ejemplo, según el Artículo 48 de la Ley de Pesca y Acuicultura[208], las comunas, como formas de organización social, tienen la potestad de vigilar y exigir la entrega a la comunidad del 5% de la faena de pesca por parte de los pescadores industriales.

208
Ley de Pesca y Acuicultura de 2008, (14 de marzo), *Gaceta Oficial* 5.877.

1.1.5

Asamblea Nacional Constituyente

El Título IX de la Constitución de la República establece que su modificación puede darse a través de tres formas: enmienda, reforma y Asamblea Nacional Constituyente. La enmienda con el objeto de adicionar o modificar uno o varios artículos sin alterar la estructura fundamental de la Constitución[209] ; la reforma con el propósito de una revisión parcial y la sustitución de una o varias de sus normas, aunque sin modificar la estructura y los principios fundamentales de la Constitución[210] y la Asamblea Nacional Constituyente para transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución[211]. Durante la vigencia de la Constitución de la República, todos estos instrumentos de cambio constitucional han sido intentados: la enmienda en 2009, la reforma en 2007 y, espuriamente, la Asamblea Nacional Constituyente en 2017.

La Asamblea Nacional Constituyente se rige por la soberanía popular y los medios de participación ciudadana —entendidos como principios y derechos[212]—. De acuerdo con lo anterior, la Constitución especifica que el pueblo es el titular del poder constituyente originario, y en su ejercicio, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente[213], promovida por el presidente en Consejo de Ministros, las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional, las dos terceras partes de los Concejos Municipales en cabildo o el quince por ciento de los electores[214].

209 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículos 340 y 341.

210 *Ibid.,* Artículo 342 al 346.

211 *Ibid.,* Artículo 347 al 350.

212 *Ibid.,* Artículos 5 y 70.

213 *Ibid.,* Artículo 347.

214 *Ibid.,* Artículo 348.

En 2017 esta hipótesis normativa no ocurrió. El presidente, mediante Decreto[215], convocó a una supuesta asamblea nacional constituyente de forma directa, sin que el pueblo se pronunciara sobre esa convocatoria[216]. Lo hizo argumentando «[l]a paz como necesidad, derecho y anhelo de la nación, [...] para contener la escalada de violencia política»; y «[l]a ampliación de las competencias del Sistema de Justicia, para erradicar la impunidad de los delitos [...] contra la Patria y la sociedad tales como [...] la promoción del odio social y la injerencia extranjera».

Se creó también una Comisión Presidencial encargada de elaborar una propuesta para las bases comiciales territoriales y sectoriales, así como de los principales aspectos que servirán de fundamento a la conformación y funcionamiento de la asamblea nacional constituyente[217].

Las modificaciones a las bases comiciales se dieron por medio de dos decretos[218]: i) el Decreto 2.878 estableció el número de integrantes y forma de elección de la asamblea nacional constituyente, los requerimientos para la postulación de los candidatos, el momento de la instalación de la asamblea, la declaratoria de su carácter originario, y los límites de su actuación; y ii) el Decreto 2.889 exhortó a la asamblea a que el proyecto de Constitución que redacte sea sometido a referendo aprobatorio. Los anteriores decretos fueron avalados por el CNE con unas pocas modificaciones[219] mediante las cuales especificó las reglas de la elección, y estableció, en definitiva, doce bases comiciales.

Dichos decretos presidenciales contravienen, entre otros principios constitucionales, la soberanía popular y la participación, el pluralismo político[220]. En contraste con el proceso constituyente de 1999, estas bases comiciales no se basaron en

215 Decreto n.° 2.830... **Seguir leyendo**

216 *Ibid.*, Artículo 1... **Seguir leyendo**

217 Decreto 2.831... **Seguir leyendo**

218 Decreto n.° 2.878... **Seguir leyendo**

219 CNE, Resolución número 170607-118.

220 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 2.

un referendo popular para la convocatoria de la Asamblea[221], ni contemplaron su tiempo de duración —que en aquella oportunidad se fijó en ciento ochenta días—. En la base comicial novena de la convocatoria constituyente de 1999, además, se ordenaba a la Asamblea Nacional Constituyente someter el texto constitucional redactado a referendo.

221
Sentencia 378/2017...+
Seguir leyendo

Las bases comiciales de la convocatoria presidencial de la pretendida asamblea nacional constituyente, avaladas por el CNE, evidencian la intención de imponer un régimen de facto así como un orden constitucional al pueblo venezolano y crear un nuevo ordenamiento jurídico, pues fueron diseñadas para que la asamblea no fuera representativa, y actuara sin límites materiales ni temporales.

En primer lugar, las bases vulneraron la participación en condiciones de igualdad, transgrediendo de manera abierta los principios de universalidad del voto —en el caso del ámbito electoral sectorial—, de sufragio directo —e incluso, de su carácter secreto, como ocurre en el caso de la elección de los constituyentes que representan a los pueblos y comunidades indígenas—, y la proporcionalidad de los resultados electorales con respecto a la composición política de la asamblea —quinientos cuarenta y cinco constituyentes, trescientos sesenta y cuatro por representación territorial con base municipal[222], ciento setenta y tres por representación sectorial, y ocho por representación indígena. Estos vicios fueron desestimados por la SCTSJ, en la decisión 455/2017, de 12 de junio, concluyendo que las bases comiciales sí respetan el concepto de la democracia participativa y el sufragio universal, directo y secreto, incorporando la efectiva representación de los municipios como unidades políticas primarias de la organización nacional, y que existen en la

222
Por ejemplo, trescientos once de los trescientos sesenta y cuatro...+
Seguir leyendo

223
Esta decisión fue tomada por unanimidad...+
Seguir leyendo

Constitución de la República, medios directos de participación política que facultan la presencia privilegiada de sectores sociales cuyo protagonismo ha sido destacado por el legislador, en particular, a través de las leyes del «poder popular».

En segundo lugar, ha sido manifiesta la intención del gobierno nacional de utilizar la asamblea nacional constituyente como un instrumento para imponer su proyecto político como Constitución de la República. De allí que los límites previstos en las bases comiciales no son más que aparentes, y aseguran que la asamblea sea omnipotente. La base comicial undécima expresa que «[u]na vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente como poder originario que recoge la soberanía popular, deberá dictar sus estatutos de funcionamiento, teniendo como límites los valores y principios de nuestra historia republicana, así como el cumplimiento de los tratados internacionales, acuerdos y compromisos válidamente suscritos por la república, el carácter progresivo de los derechos fundamentales de los ciudadanos y las ciudadanas y las garantías democráticas dentro del más absoluto respeto de los compromisos asumidos». Con este carácter originario, se pretende que la asamblea nacional constituyente, de facto, modifique el orden político y jurídico vigente antes de la discusión o aprobación del nuevo texto constitucional.

224
Decreto Constituyente...+
Seguir leyendo

De hecho, con respecto a su tiempo de actividad, la asamblea nacional constituyente proclamó que funcionaría por dos años a partir de su instalación el 4 de agosto de 2017, plazo que podría ser ampliado[223]. En relación con los asuntos que ha decidido, la asamblea nacional constituyente ha usurpado funciones de otros órganos del Estado[224], destacándose el caso de la ratificación de altas autoridades[225], la remoción y posterior designación del fiscal general de la república[226], la intervención

225
Decreto Constituyente...+
Seguir leyendo

226
Decreto Constituyente...+
Seguir leyendo

del Ministerio Público[227], la designación del contralor general de la república[228], la autorización para designar al presidente del Banco Central de Venezuela[229], la aprobación del presupuesto nacional[230], la supresión de entidades territoriales[231], la convocatoria de elecciones[232], el establecimiento de condiciones para la participación en procesos electorales[233], la juramentación de funcionarios electos[234], el allanamiento de la inmunidad parlamentaria de diputados a la AN[235], o la sanción de «leyes constitucionales» o «leyes constituyentes»[236].

227
Decreto Constituyente...+
Seguir leyendo

228
Decreto Constituyente...+
Seguir leyendo

229
Decreto Constituyente...+
Seguir leyendo

230
Decreto Constituyente...+
Seguir leyendo

231
Decreto Constituyente...+
Seguir leyendo

232
Por ejemplo, Decreto...+
Seguir leyendo

233
Decreto Constituyente...+
Seguir leyendo

234
Decreto Constituyente...+
Seguir leyendo

235
Germán Ferrer...+
Seguir leyendo

236
Ley Constitucional...+
Seguir leyendo

1.2

Derechos humanos

La Constitución de la República establece como valor superior del ordenamiento jurídico la preeminencia de los derechos humanos y asimismo, entre los fines del Estado, la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad[237]. En orden a cumplir estos objetivos constitucionales, fundamentados en la justicia social y la responsabilidad del Estado, la Constitución de la República contiene un amplio catálogo de derechos humanos, complementado por los tratados internacionales en esta materia suscritos y ratificados por la república[238], de modo que todos deban ser garantizados sin discriminación alguna, con base en los principios de progresividad, indivisibilidad, interdependencia e irrenunciabilidad[239]. La heterogeneidad de derechos previstos en la Constitución alcanza el reconocimiento como derechos humanos de aquellos que sean inherentes a la dignidad humana, no siendo necesaria su reglamentación para exigir su cumplimiento[240]. Asimismo, medios de exigibilidad como el amparo constitucional[241] , o ante instancias internacionales[242] son elementos característicos de la protección constitucional a los derechos humanos.

En contraste con estas disposiciones, la interpretación de la SCTSJ, en general, no ha respondido al principio de progresividad, y por tanto, a ampliar el contenido y las garantías de los derechos constitucionales. Un caso que expresa esta situación es la sentencia 1942/2003, de 15 de julio, que interpreta los Artículos 23 y 31 de la Constitución de la República. En ella, la SCTSJ argumentó que «[...] dos elementos claves se desprenden

237 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículos 2 y 3.

238 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 23.

239 *Ibid.*, Artículo 19.

240 *Ibid.*, Artículo 22.

241 *Ibid.*, Artículo 23.

242 *Ibid.*, Artículo 31.

del artículo 23: i) se trata de derechos humanos aplicables a las personas naturales; ii) se refiere a normas que establezcan derechos, no a fallos o dictámenes de instituciones, resoluciones de organismos, etc., prescritos en los Tratados, sino solo a normas creativas de derechos humanos. Dichas disposiciones, al igual que la Constitución, se aplican en Venezuela inmediata y directamente, siempre que sean más favorables para las personas, que los derechos constitucionales, o los derechos humanos contemplados en nuestras leyes; y muchas veces ante antinomias o situaciones ambiguas entre los derechos contenidos en los instrumentos internacionales señalados y la Constitución, corresponderá a la Sala Constitucional interpretar cuál es la disposición más favorable».

Asimismo, con respecto a las decisiones de los tribunales internacionales, la SCTSJ expresó que «[a] las decisiones de esos organismos se les dará cumplimiento en el país, conforme a lo que establezcan la Constitución y las leyes, siempre que ellas no contraríen lo establecido en el Artículo 7 de la vigente Constitución [...] siempre que se ajusten a las competencias orgánicas, señaladas en los Convenios y Tratados. Debido a ello, a pesar del respeto del Poder Judicial hacia los fallos o dictámenes de esos organismos, estos no pueden violar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como no pueden infringir la normativa de los Tratados y Convenios, que rigen esos amparos u otras decisiones». En correspondencia con este criterio interpretativo, años más tarde, en las sentencias 1939/2008, de 18 de diciembre (caso *Apitz Barbera y otros*); 1547/2011, de 17 de octubre (caso *Leopoldo López Mendoza*); y 1175/2015, de 10 de septiembre (caso *Granier y otros*), declararía inejecutables decisiones de la Corte IDH.

A continuación se hace referencia a los planteamientos constitucionales sobre los derechos a la vida, la libertad personal, y el debido proceso; las libertades de expresión, opinión e información; la participación política, asociación y manifestación; el trabajo y la seguridad social; la educación; la salud; el ambiente; y los correspondientes a los pueblos indígenas.

Vida, libertad personal y debido proceso

No obstante el reconocimiento constitucional de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y de sus garantías, en la actualidad el balance es una emergencia humanitaria compleja[243] como consecuencia de acciones y omisiones del Estado venezolano que han transgredido sus obligaciones en materia de derechos humanos.

243
El *Documento de trabajo sobre la definición de emergencia compleja...*+
Seguir leyendo

El derecho a la vida se encuentra previsto en el Artículo 43 de la Constitución de la República, en los siguientes términos: «[e]l derecho a la vida es inviolable. Ninguna ley podrá establecer la pena de muerte, ni autoridad alguna aplicarla. El Estado protegerá la vida de las personas que se encuentren privadas de su libertad, prestando el servicio militar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma».

En contravención con el mandato constitucional, existe una política de Estado contraria a la vida —así como a la libertad personal y el debido proceso—, consistente en detenciones arbitrarias, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. De hecho, esta política se hizo oficial con la denominada *Operación de Liberación del Pueblo* (OLP) a mediados de 2015.

En relación con los derechos a la integridad personal y a la vida en centros de reclusión, las violaciones han sido sistemáticas, sobre todo cuando se trata de presos de conciencia. La Corte IDH se pronunció al respecto en el caso *Díaz Peña* (26 de junio de 2012), disponiendo que el Estado venezolano debía adoptar «[...] las medidas necesarias para que las condiciones de detención en el Control de Aprehendidos de la anterior Dirección General de los Servicios de Inteligencia y Prevención, actualmente Servicio Bolivariano de Inteligencia, ubicado en

El Helicoide se adecuen a los estándares internacionales relativos a esta materia». La respuesta del Estado venezolano fue la denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos el 6 de septiembre de 2012, excluyendo a Venezuela de la jurisdicción del tribunal interamericano —cuestión que había sido solicitada por la SCTSJ desde la decisión del caso *Apitz Barbera y otros* (5 de agosto de 2008)—.

También, el Estado venezolano ha incumplido sus obligaciones relativas a la protección de la integridad personal y la vida de las mujeres. En el caso *Linda Loaiza López Soto* (26 de septiembre de 2018), la Corte IDH, además de declarar la responsabilidad sobre la situación particular sometida a juicio, declaró que Venezuela debe i) poner en funcionamiento adecuado tribunales de violencia contra la mujer; ii) adoptar, implementar y fiscalizar protocolos para la investigación y atención integral de mujeres víctimas de violencia; y iii) establecer de forma inmediata un sistema de recopilación de datos y cifras vinculadas a casos de violencia contra las mujeres.

En el ámbito del proceso penal, la SPTSJ ha distinguido el delito flagrante de la aprehensión in fraganti, restringiendo el derecho a la libertad personal. Al contrario de la previsión constitucional sobre este derecho[244], la SPTSJ ha autorizado detenciones sin orden judicial en casos de comisión de delitos permanentes, argumentando que la flagrancia es un estado probatorio. En la sentencia 66/2017, de 16 de agosto, la SPTSJ aseveró que «[e]n casos de delitos permanentes es indicativo de una acción o estado que subsiste en el tiempo, es decir, de un comportamiento que se está ejecutando o perpetrando, de lo que podemos concluir en la compatibilidad de esta institución procesal con la flagrancia, concretamente a la definición legal

244 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 44.1: «[n]inguna persona puede ser arrestada o detenida sino en virtud de una orden judicial, a menos que sea sorprendida in fraganti».

del delito que se está cometiendo, así las cosas, de la particularidad de delitos permanentes resulta la compatibilidad entre la noción de permanencia que los caracteriza y la flagrancia, lo que nos lleva en un primer momento a la conclusión de que todos los delitos caracterizados por tal noción son flagrantes». En este caso particular, la SPTSJ decidió que Germán Ferrer, diputado a la AN, había incurrido en un delito flagrante, y en consecuencia, no era procedente el antejuicio de mérito, declarando conforme a derecho su detención hasta tanto se decidiera sobre el allanamiento de su inmunidad parlamentaria —aprobada por la asamblea nacional constituyente debido a la declaratoria judicial de desacato de la AN—.

Participación política, asociación y manifestación

Las protestas contra el gobierno han derivado en prohibiciones a los derechos de reunión y manifestación, así como en graves transgresiones a los derechos a la libertad personal y la vida. Las detenciones arbitrarias y homicidios cometidos en el contexto de control de manifestaciones, así como la falta de investigación y sanción a los funcionarios responsables, han sido el resultado de las jornadas de protesta masiva en 2014 y 2017.

Las manifestaciones fueron reguladas por la SCTSJ mediante la sentencia 276/2014, de 24 de abril, estableciendo que era necesario solicitar una autorización para protestar, a pesar de que la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones[245] señala que solo se requiere notificar a la primera autoridad civil, para garantizar el normal desarrollo del derecho a manifestar, así como la seguridad y el orden público. Asimismo, en 2015, el Ministerio del Poder Popular para la Defensa dictó la Resolución 008610[246] «mediante la cual se dictan las Normas sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en funciones de control del orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones», que —incluso— autoriza al personal militar el porte y uso de armas de fuego (Numeral 9 del Artículo 15), contraviniendo el Artículo 332 de la Constitución de la República que no incluye a la FAN dentro del catálogo de órganos de seguridad ciudadana encargados de mantener y restablecer el orden público[247].

También, en el ámbito de los derechos políticos, la política de inhabilitaciones contra activistas de oposición ha sido constante, en particular, desde 2008. Uno de estos casos fue

245 Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 2010, (23 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.010.

246 Resolución n.° 008610, mediante la cual se dicta las Normas sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en funciones de control de orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones de 2015, (27 de enero), *Gaceta Oficial* 40.589.

247 El Artículo 332 de la Constitución de la República...+

Seguir leyendo

resuelto por la Corte IDH (1 de septiembre de 2011), declarando la responsabilidad del Estado venezolano por la violación del derecho a la participación política de Leopoldo López Mendoza, quien había sido presentado como candidato a la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas. En la sentencia 1547/2011, de 17 de octubre, la SCTSJ declaró inejecutable esta decisión. Luego de las inhabilitaciones, se apuntó a los partidos políticos, mediante interferencias del TSJ, sobre todo en tiempos próximos a las elecciones, como ocurrió en 2015 con el propósito de incidir en decisiones sobre candidaturas y alianzas electorales[248].

Otra circunstancia violatoria del derecho a la participación política ha sido la persecución instrumentada a través de bases de datos donde consta la opinión política de los ciudadanos. Ha sido el caso de las denominadas listas *Tascón* y *Maisanta* que contienen la identidad de quienes solicitaron el referendo revocatorio presidencial en 2003 —ameritando el pronunciamiento de la Corte IDH en la sentencia del caso *San Miguel Sosa y otras* (8 de febrero de 2018)—. En la actualidad esta práctica se ha sofisticado con el *sistema patria*, una base nacional de datos que ha sido utilizada con fines discriminatorios, y además, violatoria del Artículo 28 de la Constitución de la República[249].

248
Sentencia de la SETSJ 155/2015...+
Seguir leyendo

249
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 28...+
Seguir leyendo

Libertades de expresión, opinión e información

A la par, se agudizó la censura, afectando las libertades de expresión, opinión e información, primero a través del cierre de emisoras radiales y televisivas, entre otras, Radio Caracas Televisión (27 de mayo de 2007), y luego, por medio de otras modalidades menos agresivas, como la adquisición de medios de comunicación por empresarios vinculados al oficialismo. También, los periódicos han sido afectados por la escasez de papel prensa, cuya importación y venta monopoliza una empresa del Estado. Como consecuencia de ello, han debido reducir su tiraje, tamaño, número de páginas o periodicidad, o en última instancia, han dejado de circular o cerrar. Algunos periodistas, e incluso caricaturistas, han debido exiliarse, perseguidos o acusados de difamación o injuria contra funcionarios. Otra práctica más reciente ha sido el bloqueo al acceso a portales web de noticias, implementado por la empresa estatal de telecomunicaciones (Cantv).

Las violaciones al derecho a las libertades de expresión e información han sido advertidas por la Corte IDH, que se ha pronunciado en los casos *Ríos y otros* (28 de enero de 2009), *Perozo y otros* (28 de enero de 2009), y *Granier y otros* (22 de junio de 2015).

Libertad económica y derecho de propiedad

La declaración gubernamental del socialismo como ideología de Estado, contradiciendo los principios constitucionales sobre el sistema económico, ha supuesto la vulneración de la libertad económica y el derecho a la propiedad. Esta política, desarrollada mediante decretos-leyes dictados por el Ejecutivo nacional y aupada por el Tribunal Supremo de Justicia[250], ha sido progresiva, viciada de múltiples irregularidades[251] y, dependiendo de las circunstancias, las medidas para aplicarla han sido puestas en práctica con menor o mayor intensidad.

Las medidas han consistido en regulaciones para controlar precios, producción y demanda de toda clase de bienes y servicios, expropiaciones abusivas o confiscaciones, y declaraciones de reserva, con el objetivo de expandir la intervención del Estado como agente monopólico, en medio de una creciente corrupción. La consecuencia ha sido un colapso económico, caracterizado por la hiperinflación y el empobrecimiento de la población, cuya recuperación exige un cambio de régimen político.

Es preciso destacar la importancia que ha tenido el mecanismo de la ley habilitante y de los decretos-leyes en la demolición de los derechos económicos. Sirviéndose de las habilitaciones o delegaciones legislativas el poder ejecutivo ha dictado innumerables decretos con rango, valor y fuerza de ley, en ausencia de consultas públicas —por ejemplo, el que estableció la reconversión monetaria— y con graves vicios de inconstitucionalidad[252]. Como casos emblemáticos de grave vulneración de la libertad económica mediante leyes habilitantes, podemos citar el «Decreto-Ley sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria»

250
La SCTSJ ha desarrollado un amplio margen de discrecionalidad interpretativa sobre los principios constitucionales del sistema económico...+
Seguir leyendo

251
El Tribunal Supremo de Justicia ha avalado medidas expropiatorias...+
Seguir leyendo

252
Tomás Arias Castillo, "Régimen general del sistema económico y de la libertad económica en Venezuela bajo la vigencia de la Constitución de 1999"...+
Seguir leyendo

y el «Decreto-Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios».

El primero de ellos, según ha sido afirmado, «convierte al Estado venezolano en protagonista de los procesos de producción, intercambio, distribución, comercialización, almacenamiento, importación, exportación, regulación y control de alimentos en el territorio nacional», además de que «[...] instrumentaliza de manera inconstitucional el contenido y ejercicio de los derechos a la libertad económica y la propiedad privada»[253]. Este decreto-ley pone cortapisas a las actividades económicas en el sector alimentario privado, y ello se traduce en «un muy peligroso aumento de la dependencia de la Nación de la importación de alimentos»[254], llevando a los consumidores a ver desmejorado o suprimido su derecho a elegir los bienes que prefieran. Siendo así, el Estado se atribuye más facultades y relega a su vez al sector privado, lo cual tiene como consecuencia que la producción y distribución de alimentos falle.

El segundo caso que queremos mencionar es el Decreto-Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios, que regula abusivamente «las relaciones de consumo, así como [...] relaciones entre comerciantes», limitando la posibilidad de las personas para decidir ingresar, permanecer o retirarse de un mercado de bienes y servicios[255]. Entre otros atropellos, esta ley estableció regulaciones sobre marcaje de precios a productos que no se consideran de primera necesidad, y otorgó amplia potestad al Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios (Indepabis) para «abrir procedimientos, fiscalizaciones, dictar sanciones de multa, cierres temporales», coartando la libertad económica de los afectados.[256] Una de las disposiciones más graves de ese

253 Luis Herrera Orellana y Tomás Arias Castillo... + Seguir leyendo

254 *Ibid.*

255 *Ibid.*, 171.

256 *Ibid.*, 172.

decreto-ley es la que se refiere a la declaración genérica de bienes esenciales, de utilidad pública o de interés social, «con el objeto de que dicha declaratoria arrope a cualquier bien necesario para desarrollar actividades económicas, lo cual es absolutamente inconstitucional, pues hace que toda empresa sea *expropiable* en cualquier momento por el Ejecutivo Nacional[257]».

Sobre las expropiaciones en particular, es preciso también hacer mención de una «política sistemática de desconocimiento de los derechos de propiedad», que se ha manifestado en violaciones y amenazas a los derechos de propiedad en materia de: i) tierras urbanas y agrarias; ii) medios de producción; iii) invenciones industriales o intelectuales, y iv) viviendas[258]. En el primer caso, los derechos de propiedad de tierras urbanas y agrarias se han visto afectados, entre otras cosas, por la reserva legal de la titularidad sobre tierras agrarias a favor del poder nacional, declaratorias de utilidad pública de tierras urbanas «sin uso», ocupación de tierras agrarias ociosas y medidas de rescate de tierras agrarias tanto urbanas como estatales[259]. En el segundo, se han producido declaratorias de utilidad pública e interés social de todo medio de producción, la expropiación como sanción administrativa o sin pago previo de indemnización, un control cambiario permanente, y medidas de intervención, ocupación y puesta en operación de empresas privadas por el Estado[260]. En tercer lugar, destaca la inactividad y en algunos casos negativa a proteger derechos de propiedad inmateriales (por motivos ideológicos), así como inactividad o tolerancia hacia actos de violación de propiedad inmaterial[261]. Finalmente, el último supuesto se evidencia en declaratorias de utilidad pública y servicio público de la construcción de viviendas, así como en la regulación de la cadena de comercializa-

257 *Ibid.*, 171-172.

258 Luis Herrera Orellana y Mariangel Osorio Sulbarán, "Propiedad privada y expropiación en las decisiones recientes de la Sala Político Administrativa del TSJ", en *Propiedad privada y expropiación en Venezuela. 20 años de FUNEDA. Vol. IV,* (Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo, 2015), 15-17.

259 *Ibid.*, 15.

260 *Ibid.*, 15-16.

261 *Ibid.*, 16.

ción de los bienes empleados para la misma, expropiación de empresas constructoras de viviendas, desaparición fáctica del contrato de arrendamiento, adjudicaciones, entre otras[262].

Es tan complicado el escenario de Venezuela en cuanto a la libertad económica, que para el año 2019 el país se ubica en el puesto número ciento setenta y nueve del total de ciento ochenta países reflejados en el índice mundial de libertad económica —estando solo por debajo de Corea del Norte—, con un puntaje de 25,9/100 (libertad económica reprimida)[263]. En este panorama, de los treinta y dos países medidos de la región solo cinco se encuentran en esta categoría: Surinam, Ecuador, Bolivia, Cuba y Venezuela[264]; en toda América, Venezuela es el país con menor libertad económica, muy por debajo del promedio de la región de 59,6[265]. Otros rasgos relacionados con las restricciones a la libertad económica son la elevada inflación y la presencia de políticas económicas de gobierno que favorecen la corrupción, la actividad de mercados paralelos y la confabulación entre funcionarios públicos y el crimen organizado[266].

262 *Ibid.*

263 Terry Miller, Anthony B. Kim y James M. Roberts, *2019 Index Of Economic Freedom. 25th Anniversary Edition*, (Washington: The Heritage Foundation, 2019), en **Ver documento**.

264 *Ibid.*, 39.

265 *Ibid.*, 438.

266 *Ibid.*, 439.

Trabajo y seguridad social

La Constitución establece una serie de principios y derechos relativos al trabajo y la seguridad social, orientados por los valores que soportan el concepto de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia. Entre los principios constitucionales destaca el trabajo —junto a la educación— como proceso fundamental para alcanzar los fines del Estado[267], y además, como hecho social que debe ser protegido por el Estado. Para el cumplimiento de esta obligación, el Estado debe asegurar los principios de progresividad, intangibilidad, primacía de la realidad de los hechos sobre las formas o apariencias, irrenunciabilidad aplicación del precepto o de la norma más favorable[268], igualdad o no discriminación, protección del trabajo de los adolescentes, así como la declaración de nulidad de toda medida o acto de los empleadores contrarios a estos principios constitucionales[269].

Con respecto a los derechos, se establece el derecho al trabajo como libertad, a la igualdad y la equidad de género y a la estabilidad en el trabajo[270]. Además, se regulan de forma expresa el derecho a una jornada máxima de trabajo, con prohibición de obligar a trabajar en horas extraordinarias, así como el derecho al descanso semanal remunerado y a las vacaciones remuneradas en las mismas condiciones que las jornadas trabajadas[271]. También, se reconoce el derecho a un salario suficiente, con referencia al salario mínimo vital, y el derecho a prestaciones sociales, previéndose que tanto el salario como las prestaciones sociales son créditos laborales de exigibilidad inmediata[272]. El derecho a los trabajadores a asociarse en sindicatos comprende la libertad sindical, el fuero sindical y la democracia sindical, y en el mismo sentido, se contemplan los derechos a la negociación y celebración de convenciones colectivas y la huelga[273].

267 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 3.

268 *Ibid.,* Artículo 89.3.

269 *Ibid.,* Artículos 89, 89.1, 89.2, 89.3, 89.5, 89.6, 89.4.

270 *Ibid.,* Artículos 87, 88 y 93.

271 *Ibid.,* Artículo 90.

272 *Ibid.,* Artículos 91 y 92.

273 *Ibid.,* Artículos 95, 96 y 97.

En este ámbito, el ejecutivo nacional ha tomado decisiones unilaterales, sin concertar con las organizaciones de trabajadores ni empleadores. En los primeros años de vigencia de la Constitución de la República, el enfrentamiento se hizo cada vez más abierto entre la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras), por un lado, y el gobierno nacional, por el otro, desencadenando la crisis de abril de 2002, provocada por una habilitación legislativa de la AN y una serie de decretos-leyes de orden económico. La unilateralidad e imposición del ejecutivo nacional de decisiones relativas a empleadores y trabajadores ha sido una constante, siendo lo más evidente los ajustes al salario mínimo, la concertación de convenciones colectivas con sindicatos organizados por el propio gobierno —en particular, en los sectores energético y universitario—, y en 2012, la promulgación del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, a pesar de que la habilitación legislativa no autorizó la regulación en esta materia[274].

El sistema de seguridad social, asociado a los derechos de los ancianos[275] y la salud está previsto como servicio público de carácter no lucrativo, que ha de ser universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas[276], y debe ser regulado por una ley orgánica especial —esto es, la Ley Orgánica del Sistema de la Seguridad Social (LOSSS), que no ha sido implementada en la práctica a pesar de haber sido reformada en diversas ocasiones[277] desde que se dictó su primera versión en 2002[278]. Una entidad preconstitucional, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, aún existe, no obstante haberse propuesto su

274
SCTSJ 625/2006, de 20 de marzo...+
Seguir leyendo

275
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículos 80 y 84.

276
Ibid., Artículo 86.

277
En la actualidad, está en vigencia la Ley de Reforma Parcial del Decreto n.° 6.243...+
Seguir leyendo

278
Ley Orgánica del Sistema de la Seguridad Social de 2002...+
Seguir leyendo

liquidación en la LOSSS de 2002, pues su configuración no corresponde al sistema de seguridad social previsto en la Constitución de la República. En contravención del planteamiento constitucional, se diseñó y desarrolló una política de *misiones sociales*[279], y más adelante, el *carnet de la patria* —basado en el *sistema patria*[280]—, instrumentos de control social que han fomentado prácticas de discriminación por razones políticas, sin que hasta este momento se haya informado, con transparencia, sobre los resultados de tales políticas públicas. Entre tanto, como ya se anotó, una iniciativa como la Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados, sancionada en 2016 por la AN, no ha sido promulgada por el ejecutivo nacional alegando razones de orden financiero, a pesar de haber sido declarada constitucional por la SCTSJ.

279
Decreto n.° 1.391...+
Seguir leyendo

280
El *sistema patria* es una base de datos...+
Seguir leyendo

Educación

La educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, según la Constitución de la República, es un derecho humano y un deber social fundamental[281] y además, un proceso fundamental para alcanzar los fines del Estado[282]. Está concebida como servicio público, función indeclinable del Estado, que debe respetar el pluralismo ideológico[283], y también, invertir con prioridad para garantizar el acceso, la permanencia y la culminación de los estudios, gratuitos hasta el pregrado universitario[284]. Asimismo, el Estado es responsable de garantizar la estabilidad en la carrera docente, que debe responder a criterios de evaluación de méritos, sin injerencia partidista[285]. La autonomía universitaria se encuentra prevista como principio constitucional, y consiste en respetar que las universidades establezcan sus normas de gobierno, funcionamiento y administración eficiente de su patrimonio, y por supuesto, la libertad académica para el diseño y desarrollo de sus programas de docencia, investigación y extensión[286].

A pesar de los anuncios sobre mejoras en la cobertura educativa y la alfabetización, la situación actual demuestra que las fallas estructurales del sistema educativo venezolano no han sido resueltas. No solo hay deserción de estudiantes, sino también de docentes, en todos los niveles y modalidades.

El caso de las universidades evidencia la política de abandono del Estado venezolano en el ámbito educativo. El escueto financiamiento, en detrimento de la calidad de los programas de docencia, investigación y extensión, así como de la infraestructura existente, ha impedido el desarrollo de las universidades venezolanas. El Estado venezolano se dedicó a crear univer-

281 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículos 102 y 2013.

282 *Ibid.*, Artículo 3.

283 *Ibid.*, Artículo 102.

284 *Ibid.*, Artículo 103.

285 *Ibid.*, Artículo 104.

286 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 109.

sidades sin proyecto académico, con el objetivo de disminuir el peso político de las universidades ya existentes en el Consejo Nacional de Universidades, y en específico, las universidades nacionales autónomas. A finales de 2010 la AN levantó la sanción a una reforma de la ley de universidades —denominada Ley de Educación Universitaria— que disminuía el ámbito de la autonomía universitaria, luego de que hubiera sido vetada por el PR, su proponente. Un año antes se dictó la reforma de la Ley Orgánica de Educación[287], cuya impugnación por inconstitucionalidad —basada en la reducción de la autonomía universitaria— aún no ha sido decidida por la SCTSJ.

287
Ley Orgánica de Educación de 2009, (15 de agosto), *Gaceta Oficial* 5.929.

Salud

La Constitución de la República expresa que la salud es un derecho que debe ser garantizado como parte del derecho a la vida, estableciendo como obligaciones estatales la promoción y el desarrollo de políticas públicas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios[288].

Asimismo, el Estado tiene el deber constitucional de crear y gestionar el sistema público de salud, integrado al sistema de seguridad social. Ese sistema público de salud ha de ser intersectorial, descentralizado y participativo, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad, con prioridad en la prevención de enfermedades y la garantía de tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad[289]. El financiamiento del sistema público de salud es obligación del Estado, que debe asegurar un presupuesto suficiente para cumplir con los objetivos de la política sanitaria[290]. Asimismo, el Estado tiene el deber constitucional —en coordinación con universidades y centros de investigación— de promover y desarrollar una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas y una industria nacional de producción de insumos para la salud[291].

Casi dos décadas después este sistema público de salud no existe. Ha sido desarrollado un entramado complejo de políticas, programas, planes e instituciones ineficientes. Los centros de salud se encuentran en precarias condiciones, sin normalidad en el suministro de servicios básicos como agua potable o electricidad, además de escasez de medicamentos e insumos, deficiencia de equipos, y falta de personal médico y de enfermería, entre otros graves problemas. En los últimos años la situación

288 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 83.

289 *Ibid.*, Artículo 84.

290 *Ibid.*, Artículo 85.

291 *Ibid.*

de grupos vulnerables como personas con cardiopatías, cáncer, insuficiencia renal, VIH, entre otras condiciones crónicas, ha empeorado de manera drástica, sin que haya habido respuesta efectiva los tribunales para la protección individual o colectiva. De hecho, una de las leyes sancionadas por la AN declarada inconstitucional por la SCTSJ fue la Ley Especial para Atender la Crisis Nacional de Salud. Las tasas de mortalidad materna e infantil han aumentado de manera significativa, y enfermedades que habían sido erradicadas debido a las políticas de vacunación, han experimentado brotes recientes. A la par, la escasez de alimentos se ha estado agudizando, evidenciando fallas en la seguridad alimentaria de la población, que debe ser garantizada por el Estado[292]. La deficiente alimentación ha ocasionado desnutrición, sobre todo en la periferia de las ciudades, donde es común que se reporten muertes por esta causa.

292 *Ibid.*, Artículo 305.

Ambiente

El derecho a un ambiente seguro, sano y en equilibrio ecológico es un elemento novedoso en el constitucionalismo venezolano. En correspondencia con este derecho humano, el Estado tiene la obligación de asegurar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación[293] y en concreto, debe garantizar que todas las actividades susceptibles de generar daños a los ecosistemas sean acompañadas de estudios de impacto ambiental y sociocultural[294]. Además, el aprovechamiento de recursos naturales en hábitats indígenas está sujeto a previa información y consulta de los pueblos y comunidades indígenas respectivos, y debe garantizar su integridad cultural, social y económica[295] .

El desarrollo del modelo de economía extractivista ha sido aún más intensivo desde 2000. No solo la explotación de hidrocarburos ha continuado sin cumplir los mandatos constitucionales, siendo un ejemplo de ello la contaminación del Lago de Maracaibo y su cuenca. También, el reciente desarrollo del proyecto Arco Minero del Orinoco basado en decretos-leyes y ejecutivos ha provocado un daño ambiental sin precedentes en la historia nacional, agravando, además, la situación social de los pueblos y comunidades indígenas que habitan en el sur del país.

293 *Ibid.*, Artículo 127.

294 *Ibid.*, Artículo 128.

295 *Ibid.*, Artículo 120.

Pueblos indígenas

El Capítulo VIII, del Título III, de la Constitución de la República prevé los derechos de los pueblos indígenas, cuya existencia de ser reconocida por el Estado, así como su organización social, política y económica, sus culturas, usos y costumbres, idiomas y religiones cuya protección se estipula con detalle[296]. Asimismo, el Estado tiene la obligación de reconocer el hábitat y los derechos originarios que tienen los pueblos indígenas sobre sus tierras ancestrales, y en este sentido, es necesaria la demarcación y la garantía de la propiedad colectiva de su territorio[297].

A pesar de haberse dictado la Ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas[298], y también, la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas[299], sus derechos no han sido respetados, protegidos o garantizados por el Estado venezolano. Casi dos décadas después, la demarcación no ha ocurrido, y al contrario, debido a alegatos de seguridad nacional, el Estado ha militarizado sus territorios, siendo el caso más evidente el de La Guajira. Asimismo, la denominada jurisdicción penal indígena, prevista en el Artículo 260 de la Constitución de la República, no ha sido desarrollada de acuerdo a los principios constitucionales. El desconocimiento al derecho y las autoridades indígenas ha sido constante, debido a que no se ha diseñado una política de coordinación entre las jurisdicciones ordinaria e indígena.

296 *Ibid.*, Artículos 119 y 120 al 126.

297 *Ibid.*, Artículo 119.

298 Ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas de 2005, (27 de diciembre), *Gaceta Oficial* 38.344.

299 Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas de 2001, (1 de diciembre), *Gaceta Oficial* 37.118.

1.3

Sistema económico

El sistema socioeconómico se encuentra regulado en el Título VI de la Constitución de la República, que contiene reglas y principios básicos sobre la función del Estado en la economía, y los regímenes fiscal y monetario. El Artículo 299 señala que «[e]l régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta».

En consonancia con este precepto, la Constitución de la República reconoce tanto el derecho a la libertad económica como el derecho a la propiedad privada. El Artículo 112, sobre la libertad económica, dispone que «[t]odas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo

humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país». Por su parte, el Artículo 115 estipula que «[s]e garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes».

En la sentencia 117/2001, de 6 de febrero, la SCTSJ interpretó el significado de la Constitución económica, planteando que la Constitución de la República no tiene por objetivo garantizar un orden económico determinado —como sí es el caso de las constituciones socialistas de modelo soviético—, sino un orden versátil, que el legislador ajuste a las necesidades del momento, aunque atendiendo a los principios y derechos previstos en los Artículos 112, 115 y 299 ya citados. Al respecto, la SCTSJ sostiene que «[a] la luz de todos los principios de ordenación económica contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se patentiza el carácter mixto de la economía venezolana, esto es, un sistema socioeconómico intermedio entre la economía de libre mercado (en el que el Estado funge como simple programador de la economía, dependiendo esta de la

oferta y la demanda de bienes y servicios) y la economía interventora (en la que el Estado interviene activamente como el 'empresario mayor'). Efectivamente, la anterior afirmación se desprende del propio texto de la Constitución, promoviendo, expresamente, la actividad económica conjunta del Estado y de la iniciativa privada en la persecución y concreción de los valores supremos consagrados en la Constitución [...]».

Alcance de la intervención estatal en la economía

La versatilidad del sistema económico previsto en la Constitución de la República implica la intervención del Estado en la economía a través de diversas modalidades, que se pueden desarrollar según criterios políticos de oportunidad, conveniencia o pertinencia —sin menoscabar las libertades económicas. El Estado venezolano puede ser promotor, planificador, regulador y/o empresario—.

La Constitución reconoce la necesidad —que se traduce en la obligación, no en la facultad— del Estado de fomentar la iniciativa privada en el ámbito económico. El mandato al Estado en que consiste la promoción del desarrollo de la economía nacional está condicionado porque en ella participe la iniciativa privada[300].

300 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículos 112, 299, 203, 305, 310.

La planificación de la economía es otro de los elementos centrales del sistema socioeconómico constitucional. Esta tarea, de conformidad con el Artículo 112, se complementa con la promoción de la iniciativa privada. En el Artículo 299 se concibe la planificación de la economía como un instrumento que, promoviendo la iniciativa privada, sirva al desarrollo nacional. Esto es, la planificación de la economía no puede resultar de una decisión unilateral del Estado, pues debe responder al concepto constitucional de democracia participativa, lo que manifiesta la interrelación de la cláusula de Estado Democrático con la de Estado Social en la idea del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia. El Estado, entonces, está obligado a actuar en conjunto con la iniciativa privada, que de esta manera, sería corresponsable del desarrollo económico del país.

La democracia participativa —valor transversal del concepto constitucional de Estado— implica que todos los ciudadanos participen en los asuntos que les afecten durante todo el proceso de deliberación y decisión, en un contexto de igualdad de condiciones, no excluyente. Entonces, sin pluralismo y sin inclusión no hay democracia participativa posible. De allí que no sería acorde con la Constitución que un gobierno a través de un programa económico y de la planificación intente instaurar una hegemonía ideológica en materia económica. Ello lesionaría también el pluralismo político así como derechos humanos. En definitiva, la noción de democracia participativa, aplicable a la planificación de la actividad económica de conformidad con el Artículo 299, comporta una forma de gobierno de inclusión política, económica y social, que supone la extensión de los valores y principios democráticos hacia todos los ámbitos de decisión de relevancia social —entre ellos, los asuntos económicos—. Y esto solo es posible si con la participación se logra incidir de forma influyente y decisiva en la acción de gobierno, es decir, en la formulación, ejecución y control de las políticas públicas, y en el caso concreto, mediante la consulta abierta en materia económica.

La regulación de los derechos económicos es otra de las facetas de intervención del Estado en la economía, advirtiéndose que la finalidad de la regulación consiste en proteger tanto al público consumidor como a los productores, y asegurar condiciones efectivas de competencia en la economía nacional[301].

301 *Ibid.*, Artículos 113, 117 y 301.

La intervención del Estado venezolano como sujeto que compite en el mercado también se encuentra prevista en la Constitución, y su alcance es muy amplio. Por una parte, el

Artículo 300 se refiere a la forma en que el Estado debe instrumentar su intervención como empresario. Además, el Artículo 302 señala que el Estado, mediante ley orgánica, tiene la potestad de reservarse «la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico», atendiendo a «razones de conveniencia nacional», es decir, según criterios de discrecionalidad política. En un sentido específico, el Artículo 303 ordena que «[p]or razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando las de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela, S.A.» Ahora bien, aunque el legislador, en uso de su libertad de configuración política, puede determinar si reserva o no mediante ley orgánica alguna actividad económica por razones de conveniencia nacional, esto no supone: i) que pueda estatizar *toda* la actividad económica, pues una de las obligaciones del Estado consiste en promover la iniciativa privada; o ii) que pueda dejar en manos de la iniciativa privada el desarrollo de *todas* las actividades económicas a tal punto que, por ejemplo, privatice PDVSA, cuya propiedad exclusiva, de acuerdo con la Constitución, corresponde al Estado, o que renuncie a su potestad de planificar la economía, cuestión que implica cierto grado de regulación estatal de la actividad económica.

Según estas ideas, ningún gobierno puede imponer su programa ideológico en detrimento de los valores y principios constitucionales que dan sustento al Estado Democrático

y Social de Derecho y de Justicia, dado que estos representan aquello sobre lo que ninguna mayoría puede decidir, pues en sí mismos representan la decisión fundamental contenida en la convención democrática que es la Constitución.

Ahora bien, la imprecisión del concepto constitucional de Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia ha potenciado el amplio margen de discrecionalidad interpretativa de la SCTSJ. Las sentencias 1309/2001, de 19 de julio; 85/2002, de 24 de enero; 1049/2009, de 23 de julio; y 1158/2014, de 18 de agosto, exponen la concepción ideológica de la SCTSJ sobre el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, que ha servido como parámetro interpretativo para determinar el alcance de la intervención estatal con relación a los derechos económicos, y en específico, la libertad económica y la propiedad. Todo ello es contrario a la Constitución, pues la alusión a la justicia en la fórmula política del Artículo 2 constitucional ha de entenderse ceñida o acotada por el Estado de Derecho, tal como resulta de una lectura global de la Constitución. Con el transcurso de los años se ha acentuado el énfasis en la legitimidad de la expansión de las limitaciones a los derechos a la libertad económica y a la propiedad, en desmedro de su contenido o haz de facultades. Esta situación se ha dado en un contexto político y económico que no se debe obviar. En algunos casos ha sido notable el activismo de la SCTSJ, incidiendo mediante sus decisiones en la configuración de la política económica, aunque para favorecer el intervencionismo estatal, y en particular, la intervención del Estado como regulador de la economía. El caso reciente donde esta situación se evidencia más es la sentencia 1158/2014, de 18 de agosto, que alude al Plan de la Patria como elemento del

examen de constitucionalidad de la Ley Orgánica de Precios Justos. El intervencionismo estatal también se ha manifestado en el creciente monopolio del Estado en la economía, instrumentado a través de declaraciones de reserva o expropiaciones sistemáticas. Estas medidas, cuando han sido cuestionadas por sus irregularidades, han sido avaladas por la rama judicial, y en particular, por el TSJ[302].

302
Un ejemplo es la sentencia de la SPATSJ 1269/2014, de 18 de septiembre...+
Seguir leyendo

Banco Central de Venezuela

En este contexto de intervencionismo estatal en la economía, la autonomía del Banco Central de Venezuela (BCV) también ha resultado afectada. Los Artículos 318 al 320 de la Constitución de la República establecen que las competencias monetarias de poder público corresponden al BCV, definido como «persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia». Para cumplir su objetivo de «lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria», la Constitución de la República establece que el BCV tiene como funciones: i) formular y ejecutar la política monetaria; ii) participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria; iii) regular la moneda, el crédito y las tasas de interés; y iv) administrar las reservas internacionales, entre otras que establezca la legislación. Estas funciones deben cumplirse en coordinación con la política económica general, cuyo diseño e implementación corresponde al ejecutivo nacional.

Uno de los aspectos fundamentales de la política económica general es la coordinación de las políticas fiscal y monetaria. Este mandato de coordinación macroeconómica se encuentra prescrito en el Artículo 320 de la Constitución de la República, cuyo texto expresa que «[e]l ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela contribuirán a la armonización de la política fiscal con la política monetaria, facilitando el logro de los objetivos macroeconómicos». De forma explícita este Artículo señala que «[e]n el ejercicio de sus funciones el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas

fiscales deficitarias». Esto es así porque «[e]l Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social». El Artículo 320, además, establece cuál es el mecanismo de coordinación: se trata de un acuerdo anual de políticas que señalará «los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria, así como los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales». Asimismo, la Constitución de la República ordena que el acuerdo debe especificar «los resultados esperados, las políticas y las acciones dirigidas a lograrlos». El acuerdo, suscrito por el presidente del BCV y el titular del ministerio responsable de finanzas, debe ser divulgado al momento de aprobarse el presupuesto por la AN.

Las reformas a la Ley del BCV han sido frecuentes con el propósito de reducir su ámbito de autonomía y legalizar la intervención del ejecutivo nacional en las políticas monetaria y cambiaria. La ley de 2005[303], por ejemplo, creó un fondo de divisas —Fondo de Desarrollo Nacional, Sociedad Anónima (Fonden)— con ingresos provenientes del excedente de la venta de hidrocarburos, que estarían a disposición del ejecutivo nacional para financiar proyectos sociales, deuda pública y atención de situaciones especiales y estratégicas. Esta ley fue impugnada ante la SCTSJ, alegándose que la centralización de divisas es un principio constitucional, y por tanto, su administración corresponde de forma exclusiva al BCV. Además, se argumentó que la existencia de ese fondo comprometía la coordinación de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria, e implicaba la erogación de gastos no previstos en el presupuesto nacional.

303 Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela de 2005, (20 de julio), *Gaceta Oficial* 38.232.

En la sentencia 1115/2010, de 16 de noviembre, la SCTSJ se pronunció, aseverando que la única competencia exclusiva del BCV era la política monetaria, que debía diseñar e implementar en armonía con la política fiscal para atender los fines del Estado, de modo que «[l]a autonomía de gestión y de decisión del Banco frente al Gobierno, significa que para el cumplimiento de sus funciones no debe ni puede obrar con sujeción a las instrucciones políticas del Gobierno, pero sí en coordinación con la política económica general». Según la SCTSJ, el BCV no es independiente pues está sujeto al control de la AN y se encuentra obligado a coordinar la política monetaria con la política fiscal establecida por el ejecutivo nacional.

Por otro lado, la SCTSJ refutó la existencia de un principio de centralización de divisas, afirmando la del principio de centralización de las reservas monetarias. En tal sentido, al referirse a Fonden, la SCTSJ argumentó «que debe tenerse en consideración que la Constitución de la República [...] fija que entre el Banco Central de Venezuela y el ejecutivo una coordinación macroeconómica, que permita promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social, por lo que aquellas divisas transferidas mensualmente al [Fonden], si bien no son parte de las reservas internacionales [...] —en la medida que no se encuentran a disposición y administración del Banco Central de Venezuela—, son activos externos del país, que igualmente deben responder en su manejo al logro de los objetivos superiores del Estado y la Nación y, particularmente, la promoción y defensa la estabilidad económica, evite la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios; mediante el

financiamiento de proyectos de inversión en la economía real, en la educación, salud y a la atención de situaciones especiales y estratégicas, así como el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública, para asegurar el bienestar social».

Con respecto a la violación del principio de legalidad presupuestaria, denunciada por la transferencia de divisas para la constitución de Fonden, la SCTSJ aseveró que «[tal principio] adquiere pleno sentido, en la medida que se atienda al contenido de las previsiones aplicables a las leyes de presupuesto, que permiten la flexibilidad necesaria para el correcto funcionamiento de los entes y órganos del Poder Público». En criterio de la SCTSJ, «[...] resulta incorrecta la interpretación que los recurrentes pretenden hacer de la mencionada disposición constitucional [Artículo 314], conforme a la cual no sería posible frente a situaciones de interés general, vinculados con elementos como la oportunidad o conveniencia, para la adopción de políticas que comporten la realización de gastos, tales como la creación de fondos especiales, la asunción de gastos imprevistos, como por ejemplo serían el inicio de obras necesarias o en general de la adquisición o creación de estructuras organizativas necesarias para ejecutar determinadas políticas que se enmarquen en los fines que la Constitución y el ordenamiento jurídico en general atribuyen a la Administración Pública».

Otra de las obligaciones constitucionales del BCV es la rendición de cuentas, derivada del principio de responsabilidad pública. Esta rendición de cuentas debe hacerse ante la AN, y también, a través de informes periódicos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas del país[304]. La Constitución de la República prevé que el incumplimiento sin causa justificada del objetivo y de las metas del BCV, dará lugar a la

304 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 319.

remoción del directorio y a sanciones administrativas. El control sobre el BCV involucra a la CGR y, también, al organismo de supervisión bancaria, que debe remitir informes a la AN.

Un asunto controversial ha sido el nombramiento del directorio del BCV, que también ha sido examinado por la SCTSJ. El último apartado del Numeral 8 de la disposición transitoria cuarta de la Constitución de la República expresa que «[la] ley establecerá que al Poder Ejecutivo corresponderá, la designación del Presidente o Presidenta del Banco Central de Venezuela y, al menos, de la mitad de sus Directores o Directoras; y establecerá los términos de participación del poder legislativo nacional en la designación y ratificación de estas autoridades». En 2016 la AN reformó la Ley del BCV con el objetivo de i) regular su competencia para ratificar la designación del presidente del BCV realizada por el PR[305]; ii) conferirle facultad para la designación de dos directores[306]; iii) incluir dentro de la funciones del presidente del BCV comparecer ante la AN para rendir cuentas de su gestión[307]; iv) conformar el Comité de Evaluación de Méritos y Credenciales que verificará la idoneidad de los aspirantes a integrar el Directorio del BCV[308]; v) remover a cualquiera de los miembros del Directorio del BCV, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes presentes[309]; vi) permitir a la AN o a sus Comisiones el acceso a información y documentos calificados como secretos o confidenciales por el BCV; y vii) solicitar la comparecencia del presidente del BCV[310]. Esta reforma fue impugnada por el PR. La SCTSJ en la sentencia 259/2016, de 31 de marzo, consideró que la AN había actuado con desviación de poder, y en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad de la ley de reforma sancionada.

305 *Ibid.*, Artículos 9, 14 y 15.

306 *Ibid.*, Artículo 16.

307 *Ibid.*, Artículo 10.

308 *Ibid.*, Artículo 17.

309 *Ibid.*, Artículos 26 y 27.

310 *Ibid.*, Artículos 42 y 92.

Con respecto al control parlamentario sobre el BCV, la SCTSJ en las sentencias 9/2016, de 1 de marzo, desestimó la constitucionalidad de esa potestad de la AN, alegando que el BCV no forma parte del gobierno nacional. Además, en la sentencia 618/2016, de 20 de julio, la SCTSJ estableció que no es necesario que la AN autorizara la celebración de un contrato de préstamo entre el BCV y el Fondo Latinoamericano de Reservas, una entidad extranjera, argumentando que «[...] la relación entre la Asamblea Nacional y el Banco Central de Venezuela es la de un órgano contralor con un órgano controlado. Sin embargo, [...] la relación de control no supone poder de inmiscuirse en las operaciones que realice el Banco Central de Venezuela. De esta forma, sería contrario al lógico orden jurídico suponer que nuestro ordenamiento normativo previese un control a doble nivel de las operaciones del Banco. Ello atentaría contra la eficiencia que deben revestir las operaciones del Banco, las cuales deben estar dotadas de la flexibilidad y eficacia derivadas de la autonomía de la cual goza el Banco, y de las finalidades y objetivos que tiene atribuidos [...]».

2 Estructura jurídica de oportunidades para una negociación política

La Constitución formalmente en vigor ofrece alternativas para canalizar los contenidos de una eventual negociación política que se desarrolle con el objeto de superar la actual situación nacional. Ante el desmantelamiento de la institucionalidad democrática y la vulneración generalizada de la Constitución, puede lucir paradójico acudir a esta última para explorar soluciones que resulten creíbles, pero no debe perderse de vista que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, o Constitución de 1999 —como suele denominarla la oposición—, es aceptada por el oficialismo y por la oposición como la Norma Suprema que debería regir el proceso político. Aunque el gobierno y los órganos que fácticamente le están subordinados la quebranten recurrentemente, no pueden desconocerla, al ser parte del legado de Chávez, y en la oposición, aun cuando se tienen serias reservas sobre muchas de sus regulaciones, ha prevalecido la idea de que tal Constitución es la expresión concreta de la constitucionalidad en el presente, sin perjuicio de las modificaciones que requiere. De allí que se justifique una indagación sobre las oportunidades que el marco constitucional y las normas que lo complementan dejan abiertas para una salida negociada a la crisis.

2.1

Organización del Estado

Dada la violación manifiesta de la Constitución, identificar la estructura jurídica de oportunidades para la negociación política con respecto a la organización del Estado es una tarea compleja. Sin embargo, existen ciertas figuras o algunos ámbitos aprovechables. Uno de ellos es el rol del vicepresidente ejecutivo como gestor de las relaciones del ejecutivo nacional con la AN, aunque el hecho de que no se trate de un funcionario electo ha comprometido su relevancia en el sistema político.

Otros aspectos aprovechables son ciertas estructuras colegiadas diseñadas en la Constitución de la República para la gestión pública: el Consejo de Estado y el Consejo Federal de Gobierno (CFG), el primero como órgano superior de consulta del gobierno, y el segundo como órgano de cooperación interterritorial. El diseño de estos órganos constitucionales es relevante para la gobernanza.

Otro espacio institucional propicio para el desarrollo de una posible negociación política es la AN, como instancia natural de diálogo político dentro del diseño constitucional, en tanto órgano de representación popular —y por tanto, de pluralidad de intereses—, con competencia, además, para organizar y promover la participación ciudadana.

Consejo Federal de Gobierno (CFG)

El CFG puede considerarse un ámbito de gobernabilidad en la estructura constitucional, con miras a una posible transición, aunque no en los términos en que se ha desarrollado su organización y funcionamiento en la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG)[311].

Según el Artículo 185 de la Constitución de la República, el CFG es un órgano nacional de cooperación interterritorial, a cuyo cargo se encuentran las siguientes atribuciones:

a. La planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios,
b. Administrar el Fondo de Compensación Interterritorial, y en atención a los desequilibrios regionales: i) discutir y aprobar cada año los recursos que se destinarán al Fondo, y ii) las áreas de inversión prioritaria a las cuales se deben aplicar estos recursos.

Este Fondo de Compensación Interterritorial, de acuerdo con la Constitución de la República, tiene como objeto:

a. El financiamiento de inversiones públicas para i) promover el desarrollo equilibrado de las regiones, ii) la cooperación, y iii) la complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales;
b. Apoyar, con particular atención, la dotación de obras y

311 Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG) de 2010, (22 de febrero), *Gaceta Oficial* 5.963.

servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

c. Esto significa que el CFG, como instancia intergubernamental, tiene como objeto el desarrollo de la coordinación de la política nacional de descentralización de la que trata el Artículo 157 de la Constitución de la República, y a través de su administración del Fondo de Compensación Interterritorial, la concreción del principio de cooperación interterritorial como fundamento del Estado Federal Descentralizado.

De este modo, el CFG está diseñado para contribuir a la consolidación del concepto de Estado previsto en la Constitución, considerando que la descentralización es calificada en la Constitución de la República como instrumento para la democratización de la sociedad venezolana. De allí que se prevea que, además del vicepresidente ejecutivo, los ministros, los gobernadores y un alcalde por cada estado, representantes de la sociedad organizada formen parte de la plenaria del CFG —cuestión que guarda coherencia con el supuesto constitucional de transferir servicios a las comunidades o grupos vecinales organizados previsto en el Artículo 184—.

En contraste con el objetivo constitucional, en la LOCFG es notable el control presidencial[312]: por ejemplo, el vicepresidente ejecutivo tiene la atribución de convocar las sesiones del CFG, «previa autorización del Presidente de la República»[313], es decir, la LOCFG ha configurado un órgano no permanente y dependiente de la voluntad política del PR.

Es necesario destacar que esta configuración legal estuvo marcada por el impulso del gobierno del programa socialista,

312
Es preciso advertir que la propuesta de reforma constitucional de 2007... +
Seguir leyendo

313
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 17.4.

y por tanto, en detrimento de la política de descentralización a estados y municipios. Otro aspecto que evidencia el sesgo ideológico de la LOCFG es el Artículo 4, que define de modo restrictivo a la sociedad organizada, señalando que «a los fines de esta Ley» está constituida por «los consejos comunales, las comunas y cualquier otra organización de base del Poder Popular». Si bien se señala que «cualquier otra organización de base del Poder Popular» es también sociedad organizada, la frase «organización base del Poder Popular» excluye aquellas formas de organización social que no se consideren «base del Poder Popular» de conformidad con la legislación que desarrolla el concepto de poder popular. La idea de sustentar el poder popular en una ideología —en este caso, el socialismo— se contrapone al concepto constitucional del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia que prevé el pluralismo político como uno de sus principios rectores.

En definitiva, el diseño constitucional del CFG es un ámbito de cooperación política para la gobernanza, pero es necesario que su configuración legal responda a los lineamientos constitucionales para que se considere una estructura real de oportunidades para la interacción de los diversos actores del sistema. Conviene destacar que, mientras se reforma la ley, es posible modificar mediante normas reglamentarias la composición del CFG referida a la sociedad organizada, para aproximar este órgano al modelo constitucional e incluir otros actores político-sociales que coadyuven a la transición y la gobernabilidad.

Consejo de Estado

Por otra parte, el Consejo de Estado está previsto en los Artículos 251 y 252 de la Constitución de la República, definido como «órgano superior de consulta del Gobierno y de la Administración Pública Nacional», cuya competencia es «recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente [...] de la república reconozca de especial trascendencia y requieran de su opinión».

Se trata de un órgano colegiado que preside el vicepresidente ejecutivo, y conformado, además, por cinco personas designadas por el PR; un representante designado por la AN; un representante designado por el TSJ y un gobernador designado por el conjunto de mandatarios estadales. Como se observa, aunque es un órgano que forma parte de la organización del ejecutivo nacional, es un espacio propicio para el diálogo político.

La Ley Orgánica del Consejo de Estado (LOCE), dictado bajo la forma de Decreto-Ley[314], especifica que estará encargado de «evaluar, formular y recomendar políticas públicas en todas aquellas materias consideradas estratégicas para el desarrollo nacional, que le sean sometidas a su consideración por parte del Presidente [...] de la República» (Artículo 2), ampliando su competencia para servir de órgano de consulta cuando así lo soliciten «los demás órganos y entes de la Administración Pública Nacional, en materia de políticas públicas» (Numeral 1 del Artículo 7). Asimismo, el Artículo 6 señala que «[e]l Consejo de Estado podrá contar con la asesoría y el apoyo de un Comité del Poder Popular».

314 Ley Orgánica del Consejo de Estado de 2012, (15 de febrero), *Gaceta Oficial* 39.685.

Como nota de interés, el cuarto párrafo de la exposición de motivos de la LOCE plantea su propósito: «[u]na visión interinstitucional integrada en la representación de las diversas ramas del Poder Público, permitiría enfrentar simultáneamente las necesidades que plantea el pueblo. Es por ello, que el funcionamiento del Consejo de Estado garantizaría un análisis completo, interdisciplinario y objetivo de las políticas que vayan a ser dictadas por el ejecutivo nacional y complementaría la toma de decisiones y la ejecución de planes que sean implementados en beneficio del desarrollo nacional».

Asamblea Nacional

La AN ofrece oportunidades para el diálogo político. Actualmente está sometida inconstitucionalmente a una declaratoria judicial de desacato que le imposibilita ejercer sus funciones constitucionales, pero subsiste como la única institución electiva de ámbito nacional cuya legitimidad ha sido aceptada tanto por el oficialismo como por la oposición, y por toda la comunidad internacional. El oficialismo tiene en la AN la representación que el pueblo le dio en los comicios de diciembre 2015, al igual que la oposición. El restablecimiento del pleno funcionamiento de la AN puede ayudar a canalizar institucionalmente el conflicto que vive Venezuela. Desde finales del 2016 se han discutido esquemas de convivencia entre la bancada progubernamental y la de la oposición, que podrían ser retomados, además de aprovechar la representación de ambas fuerzas políticas en el parlamento para promover acuerdos de mayor alcance, en términos que sean equitativos para las partes.

2.2

Justicia transicional: verdad y justicia, responsabilidad y reparaciones, indulto, amnistía, otras alternativas procesales

Con respecto a la justicia transicional es preciso aludir a los elementos de la estructura constitucional que le sirven de fundamento. En primer lugar, la preeminencia de los derechos humanos como valor del ordenamiento constitucional que debe orientar todas las acciones del Estado[315]. Este valor se concreta no solo en el reconocimiento de un catálogo amplio y abierto de derechos humanos[316], cuyo respeto, garantía y protección es una prioridad constitucional[317], sino en el esquema previsto para hacer efectiva la responsabilidad del Estado y sus funcionarios en casos de violación a esos derechos, así como la indemnización integral de las víctimas[318]. Adicionalmente, la Constitución de la República otorga a la paz una especial trascendencia[319], a lo cual se suma la formación en el ámbito internacional del derecho a la paz[320], que adquiere igualmente relevancia constitucional[321]. Esto implica que, dentro de los márgenes internacional y constitucionalmente admisibles, han de considerarse fórmulas que propendan a la consecución de la paz.

El Artículo 25 de la Constitución de la República señala que «[t]odo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los funcionarios públicos [...] que lo ordenen o ejecuten incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes supe-

315 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 2.

316 *Ibid.*, Artículos 19 y 22.

317 *Ibid.*, Artículos 26-28.

318 *Ibid.*, Artículos 25, 29-31, 140 y 259.

319 *Ibid.*, Preámbulo, Artículos 1, 3, 132 y 350.

320 Naciones Unidas, *Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz*, (Nueva York: Naciones Unidas, 1984), **Ir al sitio web**.

321 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999. Artículo 22.

322 *Ibid.*, Artículo 139.

323 *Ibid.*, Artículos 140 y 259.

riores». Esta regla constitucional es el fundamento del esquema de responsabilidad en caso de violación de derechos humanos, encontrándose complementado por las cláusulas de responsabilidad funcionarial[322] y del Estado[323], y desarrollado de forma más específica por la cláusula de responsabilidad derivada de la función judicial (Artículos 49.8[324] y 256[325]). La justicia es, además, un valor superior del ordenamiento jurídico (Artículo 2 de la Constitución).

La obligación del Estado de investigar y sancionar los delitos contra los derechos humanos se encuentra señalada en el Artículo 29. Este mandato constitucional prevé, además, que los delitos de lesa humanidad, las violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra pueden ser enjuiciados en cualquier momento, con el propósito de evitar su impunidad. Además, por esta misma razón se prohíbe el otorgamiento de «beneficios» en estas materias. Ahora bien, la SCTSJ ha examinado tangencialmente la admisibilidad de fórmulas alternativas del cumplimiento de la pena en relación con tales delitos o crímenes, dejando abierta la posibilidad de que el régimen progresivo, la suspensión condicional de la ejecución de la pena, la redención de la pena por el trabajo y el estudio, y el confinamiento no formen parte de los beneficios procesales excluidos por el Artículo 29 constitucional[326]. Sin embargo, las excepciones que ella misma ha establecido[327] llevan a pensar que en los casos más graves la conclusión sería distinta. En todo caso, el criterio esencial para identificar las medidas prohibidas por el Artículo 29 es que estas puedan llevar consigo impunidad.

En contraste, los delitos de lesa humanidad, las violaciones graves a los derechos humanos y los crímenes de guerra excluyen expresamente beneficios como el indulto o la amnistía.

324
El Numeral 8 del Artículo 49 de la Constitución de la República...+
Seguir leyendo

325
El último párrafo del Artículo 256...+
Seguir leyendo

326
Sentencia de la SCTSJ número 1859/2014, de 18 de diciembre.

327
Sentencia de la SCTSJ número 91/2017, de 15 de marzo, cuyo criterio es aplicable a delitos de violencia sexual contra niñas, niños, adolescentes y mujeres.

Por ello, al considerar la amnistía como fórmula para la justicia transicional es necesario que las negociaciones y los eventuales acuerdos tengan presente estos límites, cónsonos con los estándares internacionales sobre derechos humanos[328].

328
Corte IDH, casos *Barrios Altos contra Perú*...+
Seguir leyendo

El Estado, de conformidad con el Artículo 30, también debe indemnizar de forma integral a las víctimas de violaciones de derechos humanos. La adopción de medidas legislativas para hacer efectivas las reparaciones aún no ha sido realizada, a pesar de tratarse de un mandato constitucional.

Este mandato está relacionado con el Artículo 31 que establece que «[t]oda persona tiene derecho, en los términos establecidos por los tratados, pactos y convenciones sobre derechos humanos ratificados por la república, a dirigir peticiones o quejas ante los órganos internacionales creados para tales fines, con el objeto de solicitar el amparo a sus derechos humanos». Esto implica, según el mismo Artículo, que «[e]l Estado adoptará, conforme a procedimientos establecidos en esta Constitución y la ley, las medidas que sean necesarias para dar cumplimiento a las decisiones emanadas de los órganos internacionales previstos en este artículo».

Ahora bien, la justicia transicional debe entenderse en todos los casos como un *medio* y no como un *fin* en sí mismo. Este medio debe estar orientado a proveer las condiciones necesarias —incluyendo cuando se requiera incentivos para los diferentes actores involucrados— y a la vez garantizar en la mayor medida posible los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Ello implica esfuerzos de creatividad en la interpretación y aplicación de las fórmulas de investigación, sanción, reparación, e identificación de medidas que garanticen con efectividad la no repetición.

Epílogo: amnistías no resueltas y el riesgo de la politización de la justicia transicional

En los últimos 20 años se han promulgado dos leyes de amnistía. La primera, denominada *Ley de Amnistía Política General*, dictada por la Comisión Legislativa Nacional, publicada en el número 36.934 de la Gaceta Oficial de la República, de 17 de abril de 2000. Favoreció, según su Artículo 1, a todas aquellas personas que, hasta el 31 de diciembre de 1992 *«enfrentadas al orden general establecido, hayan sido procesadas, condenadas o perseguidas por cometer, con motivaciones políticas, delitos políticos, o conexos con delitos políticos [...] previstos en la legislación penal ordinaria o penal militar». La segunda fue un Decreto-Ley, denominado Ley de Amnistía*, publicado en el número 5.870 extraordinario de la Gaceta Oficial de la República, de 31 de diciembre de 2007[329], el cual comprende hechos vinculados al alzamiento militar del 11 de abril de 2002. Esta última amnistía ha sido cumplida parcialmente.

329
El Artículo 1 de esta Ley señala...+
Seguir leyendo

Por otra parte, en el número 39.808 de la Gaceta Oficial de la República, de 25 de noviembre de 2011, se publicó la Ley para Sancionar los Crímenes, Desapariciones, Torturas y Otras Violaciones de los Derechos Humanos por Razones Políticas en el período 1958-1998 que tiene por objeto «establecer los mecanismos para garantizar el derecho a la verdad y sancionar a los responsables de los hechos de violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, tales como homicidios, desapariciones forzadas, torturas, violaciones, lesiones físicas, psíquicas y morales, privaciones arbitrarias de libertad, desplazamientos forzados de personas, expulsiones, deportaciones o exilios arbitrarios, violaciones de domicilio, hostigamientos, incomuni-

caciones, aislamientos, difamaciones e injurias, perjuicio patrimonial, represiones masivas urbanas y rurales, simulación de hechos punibles o procedimientos administrativos fraudulentos, que como consecuencia de la aplicación de políticas de terrorismo de Estado, fueron ejecutados por motivos políticos contra militantes revolucionarios y revolucionarias, luchadores y luchadoras populares víctimas de la represión, quienes perseguían el rescate de la democracia plena, la justicia social y el socialismo, así como la memoria histórica de tales hechos y la reivindicación moral, social y política al honor y a la dignidad de las víctimas de la represión que se generó, por parte del Estado venezolano, durante el período transcurrido entre los años 1958 a 1998».

Esta Ley para Sancionar los Crímenes, Desapariciones, Torturas y Otras Violaciones de los Derechos Humanos por Razones Políticas en el período 1958-1998 creó una Comisión por la Justicia y la Verdad —en funcionamiento hasta marzo de 2017[330]— encargada, a la par del Ministerio Público, de investigar los hechos ocurridos de 1958 a 1998, y en concreto, recomendar «los mecanismos de reivindicación del honor y la dignidad de las víctimas y el rescate de la memoria histórica» (Artículo 8). La Comisión estuvo integrada por dos representantes del Consejo Moral Republicano (uno por el Ministerio Público y uno por la Defensoría del Pueblo), cuatro del ejecutivo nacional, tres diputados de la Asamblea Nacional y diez representantes del Frente Social de Familiares y Amigos de Asesinados, Desaparecidos y Torturados por Motivos Políticos en el período 1958-1998 (Artículo 11). La Comisión no era de carácter judicial y solo tenía por objeto investigar hechos. Podía actuar en dos hipótesis: la primera, revisión de expedientes para reabrirlos;

330
Comisión por la Justicia y la Verdad...+
Seguir leyendo

y la segunda, iniciar la investigación de hechos que no hubieran sido conocidos por el sistema de justicia; en ambos casos, el pronunciamiento judicial se realiza a petición de la Comisión o el Ministerio Público y, si se declara procedente, la investigación y el juicio correspondiente se instruyen por la vía ordinaria. En nuestro criterio, la Ley, salvo por el sesgo ideológico y su marcada orientación partidista, en un sentido formal se ajustaba a la Constitución.

La Ley tiene una orientación ideológica, planteando el escenario para el desarrollo de la politización de la justicia y la judicialización de la política, y en concreto de la «judicialización de la megapolítica[331]»: esto es, el pronunciamiento judicial sobre cuestiones controversiales que sirven a la definición de un régimen político, por tratarse de un asunto relacionado con la «justicia transicional» o la «justicia restauradora» expuesta en esta ley —y que es el tipo de judicialización de la política más difícil de conciliar con la clásica teoría constitucional sobre el rol de los tribunales en una democracia—.

331 Ran Hirschl, "The Judicialization of Politics", en *The Oxford Handbook of Law and Politics*, editado por Keith E. Whittington, Daniel Kelemen, Gregory A. Caldeira (New York: Oxford University Press, 2008), 123.

En este contexto, el Artículo 19 de esta ley establece la posibilidad de demandar, ante la SCTSJ, la revisión de sentencias relativas a estos hechos en los siguientes términos:

> Cuando de las investigaciones del Ministerio Público o de la Comisión por la Justicia y la Verdad, se evidencie la existencia de pruebas fehacientes que constaten plenamente la materialidad de violaciones graves a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad, o la responsabilidad plena en la perpetración de los mismos, por las razones previstas en la presente Ley, las cuales sean pertinentes a causas judiciales o procedimientos administrativos que por cualquier razón

> procesal se encontrasen firmes, siendo dichas pruebas de tal naturaleza que de haber sido conocidas en su oportunidad la decisión definitiva hubiese sido distinta a la que constase en autos, el Ministerio Público solicitará a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia la revisión del expediente a los fines de su reapertura. La Sala Constitucional se pronunciará sobre la solicitud y, de considerarla pertinente, ordenará al Ministerio Público la reapertura del caso y su tramitación procesal por vía ordinaria.

Atendiendo a este propósito, la SCTSJ ha proferido las decisiones 864/2012, de 21 de junio (caso *Fabricio Ojeda*); 1713/2012, de 14 de diciembre (caso *Jesús Márquez*), 186/2015, de 11 de marzo (caso *José Rafael Guerra y Alberto Millán*), 928/2015, de 21 de julio (caso *Santos Martiarena*); 1185/2015, de 7 de octubre (caso *Jesús Tabare*); 162/2016, de 14 de marzo (caso *Miriam Barreto Merchán*); 422/2016, de 7 de junio (caso *Asunción Higuera Miranda*); 818/2016, de 18 de octubre (caso *Andrés Pasquier Suárez*); 665/2016, de 1 de agosto (caso *Pedro José Flores y otros*); 910/2016, de 28 de octubre (caso *José Indalecio Guerrero y otros* – sentencia aclaratoria 9/2017, de 30 de enero); y 1092/2016, de 15 de diciembre (caso *Donato Antonio Carmona*).

En todos estos casos se revisaron sentencias dictadas con anterioridad a la promulgación de la vigente Constitución de la República. Es preciso advertir que la postura general de la SCTSJ ha sido declarar la inadmisibilidad de este tipo de revisiones, con fundamento en la seguridad jurídica, la cosa juzgada y la irretroactividad de las normas (44/2000, de 2 de marzo, caso *Francia Rondón*). Sin embargo, la SCTSJ ha estructurado un catálogo de excepciones, que se puede constatar en los criterios

interpretativos establecidos en las sentencias 520/2000, de 7 de junio (caso *Mercantil Internacional*), 1695/2001, de 12 de septiembre (caso *Jesús Quintero*), y 1760/2001, de 25 de septiembre (caso *Antonio Volpe*), complementados por la tesis normativa prevista en el Artículo 19 de la ley ya citada. Los supuestos excepcionales se refieren a la posibilidad de revisar: i) fallos de carácter penal, relacionados con la aplicación de normas que impongan menor pena (*ex* Artículo 24 CRBV); y ii) decisiones que comporten una violación grave a los derechos humanos, y a juicio de la SCTSJ, ello constituya una arbitrariedad que comprometa el «orden público constitucional».

Por otra parte, el Artículo 20 de la Ley para Sancionar los Crímenes, Desapariciones, Torturas y Otras Violaciones de los Derechos Humanos por Razones Políticas en el período 1958-1998 prevé una hipótesis para investigar delitos de lesa humanidad que no hubieran sido conocidos por tribunal alguno en su oportunidad, estableciendo el siguiente procedimiento:

> En los casos en que de las investigaciones del Ministerio Público o la Comisión por la Justicia y la Verdad, se constate fehacientemente la comisión de delitos de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos, por las razones previstas en la presente Ley, y que no conste que esos hechos fueron investigados judicialmente en su oportunidad, a pesar de su gravedad o notoriedad, el Ministerio Público de oficio, o a petición de la Comisión por la Justicia y la Verdad, elevará la consulta a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, quien se pronunciará sobre la procedencia de la investigación procesal de tales hechos. De considerarse procedente, se ordenará la apertura de la averiguación y su tramitación por la vía procesal ordinaria.

La Comisión por la Justicia y la Verdad tuvo a cargo la declaración legal de muerte por desaparición forzada. Según el Artículo 21 de la Ley para sancionar delitos por razones políticas:

> Una vez instalada la Comisión por la Justicia y la Verdad, en un lapso máximo de tres meses presentará nombres de personas consideradas muertas-desaparecidas.
>
> Al momento de ser publicada la lista con los nombres de las víctimas en el órgano de difusión de la Comisión, tendrá carácter oficial y legal de muertos desaparecidos, y a partir de ese momento las víctimas indirectas podrán solicitar la reivindicación de sus derechos, de conformidad con la presente Ley.
>
> Hasta tanto no aparezca viva o muerta la víctima del delito de desaparición forzada, el hecho será considerado un delito de acción continuada.
>
> *Parágrafo único:* Cuando de las investigaciones pertinentes a la presente Ley, se descubran nuevas evidencias de personas muertas-desaparecidas que no figuren en la lista en cuestión, se incorporarán en la misma, previo pronunciamiento motivado de la Comisión, quien notificará tal decisión al Ministerio Público para que proceda a la averiguación procesal correspondiente.

También, es necesario destacar que la Sala Político Administrativa del TSJ interpretó esta Ley con respecto a la condición y declaratoria de «víctima muerto-desaparecido», mediante la sentencia 1481/2015, de 10 de diciembre, cuyo *obiter dictum* señala lo siguiente:

> [...] la Sala llama a la parte solicitante a reflexionar sobre la reconciliación. Obsérvese que varias comisiones de la verdad creadas en distintos países para investigar los delitos contra los derechos humanos hacen alusión a la reconciliación. Dentro de las mencionadas en el segundo punto previo de este fallo figuran las de Chile (Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación), Sudáfrica (Comisión Sudafricana de la Verdad y la Reconciliación) y Ruanda (Tribunal Internacional creado para velar por la reconciliación y reconstrucción del Estado Ruandés).

Se aprecia que la inclusión de la reconciliación en estos asuntos se debe a que para que esta se produzca tiene que haber verdad y justicia. No existirá la segunda si no se establece la primera. En efecto, solamente teniendo el conocimiento de lo que pasó se puede hacer justicia, ello ameritará en muchos casos reabrir los procesos penales y en otros iniciarlos.

Por otra parte, la Sala considera que la justicia es condición necesaria de la reconciliación y a la vez es su resultado. Lograr la reconciliación es pues, más allá de toda definición, un compromiso ético que ofrece una esperanza de un mejor futuro para todos.

> En este sentido, estima la Sala que en Venezuela, la Comisión por la Justicia y la Verdad creada por la [Ley para Sancionar los Crímenes, Desapariciones, Torturas y Otras Violaciones de los Derechos Humanos por Razones Políticas en el período 1958-1998], además de los cometidos que la mencionada ley le atribuye, debe servir para lograr la reconciliación que conducirá al desplazamiento de rencores personales y políticos, lo cual no solo no impedirá hacer justicia en cada caso concreto, sino que esa justicia no estará afincada en la animadversión entre grupos políticos, pues la política —como afirmaba Kant— es la ética que debería ser.
>
> Entiende la Sala que la reconciliación siempre es difícil cuando las violaciones del opresor llegan al asesinato, y mucho más difícil es en este caso en el que el único grupo identificable es el oprimido. Puede decirse entonces que no hay dos grupos en pugna, luego no hay pugna, porque para que la haya debe producirse la lucha de contrarios, que es la dialéctica de toda contención. Agréguese a esta dificultad que casi nunca el oprimido se opuso al opresor con armas, sino con ideas; que el oprimido siempre estuvo inerme ante el opresor, quien actuaba dentro del aparato oculto del Estado. Luego, ningún grupo va a aparecer reivindicando su condición de opresor, porque la derrota no tiene padres y ellos han sido derrotados por la fuerza del derecho, por la fuerza de las ideas, que es el arma más poderosa con que cuenta la humanidad para su verdadera liberación.

Por último, conviene apuntar que la Asamblea Nacional sancionó en marzo 2016 una Ley de Amnistía y Reconciliación

Nacional, la cual no llegó a ser promulgada porque el presidente de la república la remitió a la Sala Constitucional para que examinara previamente su inconstitucionalidad. Esta Sala declaró la inconstitucionalidad de la Ley sancionada[332], como lo hizo con todas las leyes que el presidente de la república envió con tal propósito a la Sala Constitucional entre el 2016 y el 2018. La sentencia de la Sala Constitucional esgrime argumentos sumamente frágiles, como pretender que las amnistías solo pueden otorgarse en contextos de justicia transicional que supongan un momento de ruptura y la instauración de una nueva comunidad política. Esta afirmación es completamente falsa. Las amnistías no están necesariamente ligadas a rupturas de sistema político o situaciones parecidas, sino sobre todo, aunque no exclusivamente, a la existencia de circunstancias que aconsejen adoptar medidas de pacificación o reconciliación, las cuales pueden relacionarse o no con la irrupción de un nuevo régimen político. Ejemplo cercano de ello lo encontramos en la amnistía dictada en Venezuela en el 2007, ya mencionada, así como en las aprobadas a lo largo del proceso de paz colombiano. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estimó que la ley era en general compatible con los estándares internacionales de derechos humanos[333].

332
Sentencia de la SCTSJ 264/2016, de 11 de abril.

333
Desde Ginebra, portavoz del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Ravina Shamdasani:
Ir al sitio web

3 Plan para el restablecimiento de la institucionalidad democrática y la garantía de los derechos humanos

3.1

—

Instituciones

Los planteamientos que se hacen en estos apartados responden a la necesidad de hacer cumplir la Constitución de la República, conforme a los objetivos de su estructura, y en procura de solucionar o mitigar las tensiones —reveladas en ambigüedades o contradicciones— que puedan existir en ella.

En todo caso, es necesario que las reformas institucionales en medio de una transición política incentiven el establecimiento de estructuras flexibles que permitan i) cambios estructurales que fomenten la confianza, con particular atención en la representatividad y la rendición de cuentas; ii) monitoreo de estos cambios, con órganos de supervisión; iii) efectiva transformación del marco jurídico —leyes, jurisprudencia, y de ser necesario, enmiendas constitucionales—; y iv) educación sobre estos cambios. Por las razones antes expuestas, en este trabajo se asume como premisa la vigencia de la Constitución de 1999, con las reformas que sean indispensables, sin perjuicio de que el contexto político demande un cambio constitucional en profundidad.

3.1.1

Rama ejecutiva – presidente y ejecutivo nacional

Cese del estado de excepción

- Un asunto prioritario es el cese del estado de excepción, dictado por el ejecutivo nacional inicialmente en algunos estados fronterizos en 2015 y luego decretado con mayor alcance sustantivo y finalidad en todo el país en enero de 2016, esta vez para cercenar el ámbito de actuación de la recién electa AN. Desde entonces el estado de excepción —de emergencia económica— ha sido prorrogado inconstitucionalmente mediante sucesivos decretos por más de tres años. Dicho cese debe conducir, además, al respeto de la agenda legislativa de la AN, que puede enfrentar la emergencia humanitaria compleja, sin que sea necesario para resolverla que el ejecutivo acuda a la declaración de un estado de excepción.
- En relación con los estados de excepción, es necesario reivindicar las previsiones constitucionales sobre el valor jurídico del control legislativo. Además, es importante interpretar la potestad presidencial de dictar decretos de estado de excepción atendiendo a sus fines de garantizar —no suprimir ni suspender— derechos constitucionales. De allí la importancia de asegurar los controles sobre la constitucionalidad y la idoneidad de las medidas ejecutivas contenidas en un decreto de estado de excepción.

Limitación de la reelección y moderación del presidencialismo

- Mediante revisión constitucional debe suprimirse la reelección presidencial indefinida. Como alternativa podría fijarse un periodo presidencial de cinco años sin posibilidad de reelección inmediata o un mandato de cuatro años con una sola posibilidad de reelección inmediata. Por otra parte, deben moderarse las potestades presidenciales. El reforzamiento del federalismo coadyuvaría a lograr este propósito. Adicionalmente, han de preverse controles parlamentarios o legislativos en algunas de las materias en las que la Constitución faculta al presidente para tomar decisiones, por sí solo o en Consejo de Ministros, como los ascensos militares. Asimismo, debe reducirse el alcance de los poderes normativos del PR.

Restablecer relaciones de pesos y contrapesos entre el ejecutivo nacional y la AN

- En un escenario de transición se debe establecer un acuerdo que fomente una relación entre la rama ejecutiva y la AN que tienda al equilibrio, asegurando que los controles parlamentarios sean constantes y efectivos.
- Asimismo, el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación debe considerarse meramente orientativo para el resto del poder público, de conformidad con el principio de descentralización y autonomía del resto de las ramas, sin que deba ser observado como un parámetro de validez de los actos estatales. También, debe garantizarse a la AN el control de su ejecución.
- Es preciso que la AN revise la Ley Orgánica de la Administración Pública, estableciendo controles efectivos sobre la estructura de la rama ejecutiva nacional, reduciendo la libertad de configuración presidencial en esta materia.
- Las habilitaciones legislativas al PR deben ceñirse a las reglas y principios constitucionales. Los decretos-leyes no deben regular materias que correspondan al ámbito de la legislación orgánica, es decir, relativas al desarrollo de derechos constitucionales y a la estructura y funcionamiento de órganos del poder público, porque ello es competencia exclusiva de la AN. Por tanto, los decretos-leyes orgánicos deben derogarse. Además, la jurisprudencia que les ha servido de soporte debería abandonarse.

3.1.2

Rama legislativa – Asamblea Nacional

Levantamiento de la declaratoria de desacato

- Es prioritario para un escenario de transición y de respeto a la Constitución de la República que se levante la declaratoria judicial de desacato que pesa sobre la AN, reconociendo sus potestades constitucionales para legislar, designar altas autoridades y controlar la función de gobierno.

Relaciones de pesos y contrapesos con el Ejecutivo nacional y la rama judicial

- Es necesario que se asuma como compromiso político el fortalecimiento de la AN para promover que su relación con el PR y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia tienda al equilibrio, y por tanto, evitar interferencias en el ejercicio de sus funciones constitucionales de representación, legislación y control.
- La función legislativa de la AN ha sido interferida no solo por el ejecutivo nacional, sino también por la SCTSJ. Para corregir esta situación es preciso lograr consensos que apunten a preservar a la SCTSJ de la lucha político-partidista y a respetar el espacio natural para la política, de modo que cuestiones relativas a la legislación para la transición, así como los nombramientos de altas autoridades sea el resultado de acuerdos políticos, sin perjuicio de los límites constitucionales e internacionales de tales acuerdos y de la independencia judicial.
- Para que la función legislativa sea realizada con la libertad política requerida, debe corregirse la interpretación reductora sobre la inmunidad parlamentaria que ha impuesto el TSJ, de manera que se asegure la integridad del órgano legislativo nacional. Con ese propósito los criterios interpretativos contenidos en la jurisprudencia del TSJ sobre este asunto deben ser abandonados.
- Incentivar la función de control de la AN es otro objetivo necesario, sobre todo en el contexto de una transición política, cuando se requiere la implementación de sus potestades de investigación. Al respecto, es preciso desconocer la interpretación restrictiva de la SCTSJ sobre estas competencias constitucionales.

Representación territorial y poblacional proporcionales

- La AN debe incluir un cuerpo de representación territorial, en consideración al carácter federal del Estado venezolano, siendo para ello necesaria una reforma constitucional.
- La responsabilidad de proteger la función legislativa y de control corresponde a la propia AN, pero el sistema electoral es un factor relevante para cumplir esta misión. Un sistema electoral que asegure la proporcionalidad en la representación incentivará el diálogo para alcanzar acuerdos, pues conforme a esa fórmula de elección es poco probable que un partido político o coalición alcance mayorías calificadas —de dos terceras o tres quintas partes— que le permitan tomar decisiones de importancia política como dictar leyes orgánicas, nombrar o remover altas autoridades, aprobar habilitaciones legislativas al PR, o censurar al vicepresidente ejecutivo o un ministro. Para lograr este escenario es indispensable reformar la Ley Orgánica de Procesos Electorales, derogando el sistema electoral paralelo y estableciendo un sistema electoral proporcional.

Revisión legislativa

- Ordenar la legislación es una prioridad, no solo la relativa a las instituciones, sino las leyes civiles, penales, laborales, económicas, electorales y procesales.

3.1.3

Rama judicial

Restablecimiento de la autonomía e independencia judicial

- La reestructuración de la rama judicial debe basarse en los principios constitucionales sobre la autonomía y la independencia de los jueces. Es indispensable, como ya lo han advertido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que cese el estatus provisorio de los jueces, y por tanto, se asegure su estabilidad en la carrera judicial, de conformidad con los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- Ahora bien, como ya se señaló, es prioritario que la AN proceda al nombramiento de los magistrados del TSJ atendiendo a los requerimientos y procedimientos constitucionales. Debe alcanzarse, como ya se dijo, un acuerdo, no necesariamente formalizado, en el sentido de procurar que el TSJ no intervenga en la lucha político-partidista.
- Con posterioridad, debe revisarse el alcance de las competencias de la SCTSJ —desarrolladas en la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia— y que los procedimientos que tramite estén acordes con los parámetros del debido proceso definido en la Constitución de la República. En este sentido, las reformas de la justicia constitucional deben orientarse hacia el fortalecimiento de todos los tribunales en esta materia, con incentivos que fomenten

el diálogo institucional, de modo que la jurisprudencia constitucional sea legítima, resultado de interacciones y no de imposiciones.

- La independencia judicial es un aspecto estructural para asegurar que los controles sobre los actos del Estado sean efectivos, o en todo caso, sobre los funcionarios que ocupan los cargos en la actualidad.
- El sistema de justicia debe ser revisado, atendiendo tanto a sus objetivos de prevenir y disminuir conflictos, y de asegurar la rendición de cuentas de la administración pública, como a la necesidad de fortalecer el gobierno judicial, mediante una evaluación integral —que incluya la formación universitaria en materia jurídica.

3.1.4

Rama ciudadana

Restablecimiento de la independencia de la Defensoría del Pueblo

- Lo prioritario es el nombramiento del defensor del pueblo por la AN de conformidad con los preceptos constitucionales, asegurando su independencia política. Asimismo, mediante acuerdo, debe señalarse una serie de tareas para la Defensoría del Pueblo relativas a la atención de la emergencia humanitaria compleja en Venezuela y los procedimientos de justicia transicional, asuntos que demandan su rol protagónico.

Restablecimiento de la independencia de la Fiscalía General de la República

- Un nuevo fiscal general de la república también debe ser designado, en orden a asegurar que las investigaciones que soporten los procedimientos de justicia transicional sean lideradas por un funcionario independiente e imparcial.
- Además, se requiere que se abandone la jurisprudencia constitucional que redujo las competencias del Ministerio Público en la investigación de delitos contra los derechos humanos, sin menoscabar las que corresponden a la Defensoría del Pueblo.

Restablecimiento de la independencia de la Contraloría General de la República

- La designación del contralor general de la república debe ser realizada por la AN en atención a las exigencias de la Constitución de la República. La CGR debe tener un rol activo en los procedimientos de justicia transicional, en particular, aquellos relativos a la investigación de actos de corrupción. De igual manera, debe ser partícipe en la vigilancia de los asuntos relacionados con la atención a la emergencia humanitaria compleja. Por tanto, es preciso que la CGR diseñe e implemente una política de transparencia en la gestión pública que sea exigible a todos los órganos del Estado.

3.1.5

Consejo Nacional Electoral

Restablecimiento de la independencia del Consejo Nacional Electoral

- Uno de los mayores retos de la transición es que el CNE sea un órgano confiable para los venezolanos. Este reto exige, no solo que los rectores sean designados considerando su independencia política, sino que todos los procedimientos sean transparentes —con garantía de acceso público a la información y contraloría ciudadana—, y correspondan a las exigencias del concepto de integridad electoral.
- Esto implica reformas a la Ley Orgánica del Poder Electoral y a la Ley Orgánica de Procesos Electorales. Un asunto urgente es la derogatoria del sistema electoral paralelo para la elección de los órganos legislativos, y en su lugar, la adopción de un sistema electoral que garantice el principio de personalización del sufragio y representación proporcional, pues ello tiene incidencia en la dinámica de acuerdos y decisiones de esos órganos.

3.1.6

Fuerza Armada Nacional

Despolitizar la FAN

- Es prioritario diseñar incentivos para que la FAN se desmarque del debate político-partidista, en observancia de los preceptos constitucionales que la definen como una institución sin militancia política, cuya misión es garantizar la independencia y la soberanía del país. El gobierno venezolano de las últimas dos décadas, que puede calificarse como un *nuevo tipo* de régimen militar[334], ha promovido a la FAN como instrumento partidista, e incluso, así ha sido avalado por la SCTSJ.
- En otra dimensión del problema, ha afianzado la lealtad política de la FAN designando a funcionarios militares en diversos ámbitos de la gestión pública, asegurándoles provecho económico. En atención a esta realidad, el diseño de incentivos para desmarcar a la FAN de la política partidista debe responder a un acuerdo durante la transición, advirtiendo que se trata de un asunto álgido, no solo por la activa participación y el liderazgo de funcionarios militares en la arena política, sino porque algunos de ellos son responsables en casos de corrupción y violaciones a derechos humanos.
- Debe proponerse una enmienda a la Constitución para que los ascensos militares —a partir del grado de coronel o capitán de navío— sean controlados por la AN.

334 Francine Jácome, "Venezuela: ¿un nuevo tipo de régimen militar?", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 17, n.° 4, 44-52.

Reforma a la justicia militar

- Por otra parte, el régimen jurídico de la justicia militar debe ajustarse a los estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en específico, a los cánones establecidos en la jurisprudencia de la Corte IDH, tendiéndose a la supresión de este tipo de justicia.
- Antes, debe reivindicarse, de conformidad con la Constitución de la República —que consagra entre otros el principio del juez natural— y con arreglo a la jurisprudencia del TSJ desarrollada en la primera década de los años 2000, que los civiles no pueden ser juzgados por tribunales militares y que la competencia de los tribunales militares debe limitarse a lo estrictamente castrense (disciplina militar). No solo debe condenarse el enjuiciamiento de civiles por tribunales militares que se ha estado practicando en los últimos años, sino que todas las causas pendientes de este tipo deben ser anuladas.

Remover de la FAN las funciones de policía

- Otro aspecto clave que debe implementarse para la transición es prohibir la participación de funcionarios militares en el control de manifestaciones, pues ello está relacionado con el compromiso de que cese la persecución contra la disidencia.

3.1.7

Federalismo – Estado Comunal

Restablecer competencias y mecanismos de representación de los estados

- Es necesario evaluar la distribución territorial del poder, y en particular, el rol de los estados y municipios, cuya autonomía debe ser asegurada.
- A pesar de las deficiencias en el diseño constitucional del Estado Federal descentralizado, en un primer momento resulta urgente reformar la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público con el propósito de reconocer las competencias constitucionales de los estados que fueron revertidas en 2009 con el aval de la SCTSJ, asegurando una estructura financiera que permita desarrollar su gestión mediante la promulgación de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estadal.
- Asimismo, debe reformarse la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno para incentivar la participación decisiva de los gobernadores, no solo en las políticas de descentralización, sino en los asuntos de interés nacional.
- De modo correlativo, en este primer momento, debe revisarse la estructura jurídica del Estado Comunal. Si bien uno de sus fundamentos es la participación popular en los asuntos públicos, lo evidente de esa estructura es el secuestro ideológico y la dependencia política de los consejos comunales y comunas en relación con el ejecutivo

nacional, potenciando la centralización de la gestión pública con el objetivo de debilitar a estados y municipios, y lo más grave, la instrumentación de esas entidades para el control social de la población.

- En un segundo momento de la transición, es necesario debatir sobre la estructura constitucional del federalismo en Venezuela. Un espacio para que esto ocurra es el Consejo Federal de Gobierno y, luego, el bicameralismo.

3.1.8

Asamblea Nacional Constituyente

Disolver la supuesta ANC

- Así como la Constitución de la República debe ser la premisa para el acuerdo político, también debe serlo la disolución de la asamblea nacional constituyente, pues ha sido diseñada y estructurada con el firme propósito de intensificar el quebrantamiento del orden constitucional vigente, y en este sentido, ha desarrollado su actuación contraviniendo los principios de la tradición republicana venezolana.

3.2

Derechos humanos

Restablecimiento del principio constitucional de progresividad

- Se requiere que la interpretación del Artículo 23 de la Constitución de la República atienda al principio de progresividad, y por ende, que la aplicación de las normas internacionales relativas a derechos humanos no sea restringida por valoraciones ajenas al mandato de respeto, protección y garantía que tiene el Estado venezolano.

Reconocimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

- Esto implica abandonar la jurisprudencia de la SCTSJ que ha supuesto el desconocimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos con fundamento en el principio de soberanía estatal, y avaló la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La denuncia de esta Convención debe ser retirada por su inconstitucionalidad e inexistencia jurídica *ab initio*.
- Así mismo, importa asegurar que tanto la CIDH como la Corte IDH sean competentes para conocer de asuntos referidos a violaciones a derechos humanos cometidas después del 10 de septiembre de 2013, cuando se habría hecho efectiva la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos presentada por Venezuela en 2012.
- Asimismo, debe ser ratificado su protocolo adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador). Debe ser dejada sin efecto, además, la denuncia de la Carta de la Organización de Estados Americanos, igualmente inconstitucional y nula.

Respuesta a la emergencia humanitaria compleja

- Venezuela se encuentra en una emergencia humanitaria compleja, como consecuencia de la violación sistemática a los derechos humanos y el quebrantamiento del orden constitucional. Esto es lo más urgente. No solo debe hacerse un diagnóstico de la situación, sino el diseño e implementación de los programas necesarios para superarla, con acompañamiento internacional y contraloría social.

Derecho a la vida

- Con relación al derecho a la vida, debe investigarse y sancionarse la responsabilidad del Estado en el diseño y ejecución de la Operación de Liberación del Pueblo y otras medidas desarrolladas con el objetivo de controlar la inseguridad ciudadana que han derivado en detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas.

Libertades civiles y políticas

- También, ha sido una política de Estado restringir de forma excesiva la libertad personal, lo que amerita una revisión de la legislación penal y procesal penal con fundamento en el principio de proporcionalidad.
- Es necesario abandonar la interpretación restrictiva a otras libertades individuales. El derecho a la manifestación ha sido regulado de una forma que contradice tanto los estándares constitucionales como internacionales, pues según la legislación y la jurisprudencia vigentes no solo es necesario solicitar autorización para su ejercicio, sino que para su control está prevista la intervención de la FAN. Como se mencionó, toda esta regulación debe ser derogada.
- En el caso del derecho a la participación política han de revisarse las normas sobre la inhabilitación, así como la competencia de la CGR al respecto, asegurando que este tipo de restricción solo pueda ser declarada mediante sentencia judicial. Del mismo modo, en un momento inmediato, es preciso restablecer la personalidad y capacidad jurídica de los partidos de oposición cuya participación electoral ha sido impedida por el CNE y el TSJ mediante diversas medidas inconstitucionales, negando su inscripción o provocando su cancelación, obstaculizando la renovación de su militancia, suspendiendo sus facultades de postulación de candidaturas, o interfiriendo en su organización interna con el propósito de afectar decisiones sobre candidaturas o alianzas.

- Respecto a las situaciones de violación masiva a derechos, por ejemplo, las detenciones en el contexto de manifestaciones, hay antecedentes para considerar muy probable un acuerdo con el propósito de cerrar estas causas, cesando la persecución judicial contra aquellos que están siendo enjuiciados por manifestar. De hecho, algunas causas han sido cerradas debido a la dificultad práctica de verificar la presunta comisión de delitos previstos en la legislación —cuya tipificación, en todo caso, debe ser revisada, por ejemplo, el delito de obstaculización de vías públicas. Otras leyes que han servido como base jurídica de esas detenciones deben ser reformadas, o incluso, derogadas. Es el caso de la *Ley contra el odio*, que debe derogarse, o la *Ley contra el terrorismo*, que debe revisarse para deslindarla de situaciones de disidencia político-partidista, o la legislación penal general que castiga las opiniones o las expresiones de la disidencia política.
- Una demanda social es el cese de la persecución política instrumentada a través de bases de datos, en específico —por su actualidad—, el *sistema patria*. Este sistema debe suprimirse, y en todo caso, los registros de datos personales gestionados por el Estado deben ser regulados atendiendo a estándares internacionales. Asimismo, debe diseñarse e implementarse un programa especial de acceso a datos personales registrados en archivos de servicios de inteligencia o gestionados por el Estado que hayan sido utilizados con fines políticos.
- Las restricciones a la libertad de expresión deben ser revisadas. Algunas, de hecho, ameritan ser suprimidas, como es el caso de ciertas regulaciones previstas en la Ley de

Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. El rol de la prensa es aún más fundamental durante una transición política, por tanto, debe asegurarse un clima que propicie el desarrollo de la libertad de información. Una situación que debe ser revertida para un escenario de transición es el bloqueo en el acceso a páginas web establecido por el Estado venezolano —que impide, incluso, la consulta desde el exterior de algunos portales web de instituciones estatales—.

- En todo caso, una plan estratégico debería incluir en el corto plazo, como una medida de construcción de confianza, medidas de liberación u otras similares respecto de personas detenidas por motivos políticos o por hechos de esta naturaleza, y se concertaría el cese de la persecución por esas razones y en general de la violencia política, y se abordarían aspectos relativos a la emergencia humanitaria compleja, de modo que durante ese año de preparación de la renovación institucional se atienda este grave y urgente problema.

Libertad económica y derecho de propiedad

- Es necesario hacer una revisión de la legislación reductora de estos derechos emitida en estos años. Su reforma debe llevar aparejado un replanteamiento del rol del Estado en el campo económico, de modo que sea reconocido el papel decisivo de la iniciativa privada para alcanzar la productividad y diversificación. En materia petrolera, han de establecerse cautelas jurídicas suficientes para superar el modelo del Estado rentista y el manejo discrecional de recursos.

Protección al trabajo

- En el orden de los derechos sociales, la protección al trabajo es una prioridad. Es preciso que cesen decisiones sobre esta materia sin concertación con los sindicatos de trabajadores y empleadores. Como cuestión previa, debe revisarse la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, dictada mediante decreto-ley sin consulta pública.

Derecho a la educación

- Una alta inversión en educación es urgente, tanto en el nivel básico como en el universitario, así como el fomento de la investigación en ciencia y tecnología. Es igualmente fundamental garantizar la libertad de enseñanza. No es sostenible una transición política si no se atiende la crisis en que se encuentra la educación en Venezuela.

Seguridad social

- Un sistema de seguridad social debe establecerse y revisar todas las políticas públicas, entre otras, las *misiones*, que en esta materia han propiciado discriminación política, derivando la protección social en un instrumento de control sobre los venezolanos. Además, debe estructurarse un sistema de salud, y con prioridad, recuperar centros de salud y atender grupos vulnerables. También, debe concertarse una política para revertir la inseguridad alimentaria, y en particular, desarrollar programas específicos de recuperación nutricional de la población.

Derechos ambientales

- En el ámbito de los derechos ambientales es necesario revisar la política de extractivismo. En las últimas dos décadas, la deficiente gestión de la industria petrolera y proyectos como el Arco Minero del Orinoco han generado un daño ambiental que ha comprometido el equilibrio ecológico.

Derechos de los pueblos y comunidades indígenas

- Por último, con respecto a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, es importante la demarcación de sus tierras. Asimismo, es un reclamo de los pueblos y comunidades indígenas la investigación y sanción de abusos cometidos por funcionarios policiales y militares, sobre todo en zonas fronterizas.

3.3

Sistema económico

Incentivos para la inversión

- En un primer momento de la transición debe establecerse un programa de incentivos para la inversión, tomando como referencia la obligación constitucional del Estado de fomentar la libertad económica. Esto supone el desarrollo de una política de privatización, previo examen de la situación financiera de las empresas estatales.

Intervención del Estado en la economía

- En un segundo momento es importante revisar el rol asignado por la Constitución de la República al Estado en la economía, en particular, para reforzar medidas de control y rendición de cuentas.
- Hay leyes que deben derogarse, como la Ley Orgánica de Precios Justos y aquellas que han sido dictadas por la Asamblea Nacional Constituyente en materia económica. Cabe advertir que las soluciones en este ámbito son más complejas porque implican, además, la revisión de ciertos acuerdos internacionales —con China o Rusia, por ejemplo—, cuya validez ha sido cuestionada.
- En la actualidad, se desarrollan espacios de intervención de gobiernos regionales y locales para promover la economía, o incluso, asociarse con élites económicas para establecer empresas. Estas experiencias deben ser examinadas y reguladas. El acuerdo político debe considerar la existencia de esta realidad.

Restaurar la autonomía del bcv

- Restaurar la autonomía del BCV, garantizando su independencia política del ejecutivo nacional para evitar interferencias en el diseño de las políticas monetaria y cambiaria, es otro de los retos en un escenario de transición. Esto involucra la supresión de fondos no gestionados por el BCV. Asimismo, debe derogarse la legislación y abandonar la jurisprudencia que limita las potestades de control de la AN sobre el BCV.

Bibliografía

Acuerdo de la Asamblea Nacional de 2006, (16 de junio) *Gaceta Oficial* 37.961.

Aveledo, Ramón Guillermo. "Consecuencias institucionales de la presidencia de Hugo Chávez", en *Hugo Chávez: una década en el poder*, editado por Francesca Ramos Pistamaro, Carlos A. Romero y Hugo Eduardo Ramírez Arcos, 47-68. Bogotá: Universidad del Rosario, 2010.

Berríos Ortigoza, Juan Alberto. *El control jurisdiccional de la constitucionalidad y la política en Venezuela: Estudio sobre la Sala Constitucional (2000-2010)*. Universidad Nacional de Educación a Distancia: España, 2015, en Disponible aquí.

Casal, Jesús María. "Los actuales desafíos de la justicia constitucional en Venezuela", en *Estado de Derecho, Administración de Justicia y Derechos Humanos (XXX Jornadas Domínguez Escovar)*. Barquisimeto: IEJEL, 2005.

Castillo, Tomás Arias. "Régimen general del sistema económico y de la libertad económica en Venezuela bajo la vigencia de la Constitución de 1999", en *La libertad económica en el Decreto-Ley sobre Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios, editado por* Jesús María Casal y Jorge Luis Suárez, 69. Caracas: Publicaciones UCAB, 2011.

Código Orgánico de Justicia Militar de 1998, (17 de septiembre) *Gaceta Oficial* 5.263.

Comisión por la Justicia y la Verdad. *Contra el Silencio y el Olvido, por la Verdad y la Justicia – Informe de la Comisión de Estado por la Justicia y la Verdad contemplada en la Ley para Sancionar los Crímenes, Desapariciones, Torturas y otras Violaciones de los Derechos Humanos por Razones Políticas en el Período 1958-1998*. Caracas: Comisión por la Justicia y la Verdad, 2017. Disponible aquí.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 19 de febrero 2009, *Gaceta Oficial 5.908*.

Constitución de la República de Venezuela, 23 de enero de 1961, *Gaceta Oficial* 662.

Decreto 2.831, mediante el cual se crea una Comisión Presidencial que tendrá a su cargo la elaboración de una propuesta para las base comiciales territoriales y sectoriales, así como para los principales aspectos que servirán de fundamento a la conformación y funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, previa consulta a los más amplios sectores del país, garantizando el principio de participación directa establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, integrada por las ciudadanas y ciudadanos que en él se mencionan de 2017, (1 de mayo) *Gaceta Oficial* 6.295.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular de 2014, (18 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.148.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y otras Atribuciones de 2015, (13 de noviembre), *Gaceta Oficial* 40.540.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para Establecer los Lineamientos de Financiamiento a las Organizaciones de Base del Poder Popular de 2015, (13 de noviembre), *Gaceta Oficial* 40.540.

Decreto Constituyente de convocatoria y programación de la elección de la Gobernadora o Gobernador del estado Zulia, para el mes de diciembre de 2017 de 2017, (26 de octubre), *Gaceta Oficial* 41.265.

Decreto Constituyente de convocatoria y programación de las elecciones de Alcaldesas y Alcaldes, para el mes de diciembre del año 2017 de 2017, (26 de octubre), *Gaceta Oficial* 41.265.

Decreto Constituyente de la designación Provisional del cargo de Fiscal General de la República Tarek Willians Saab de 2017, (5 de agosto), *Gaceta Oficial* 6.322.

Decreto Constituyente de la Remoción de la ciudadana Luisa Marvelia Ortega Díaz como Fiscal General de la República de 2017, (5 de agosto), *Gaceta Oficial* 6.322

Decreto Constituyente mediante el cual se aprueba la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico y Financiero 2018 de 2018, (5 de diciembre), *Gaceta Oficial* 41.293.

Decreto Constituyente mediante el cual se declaran juramentados ante esta soberana Asamblea Nacional Constituyente las gobernadoras y gobernadores de cada estado a las ciudadanas y ciudadanos que en él se indican de 2017, (18 de octubre), *Gaceta Oficial* 41.259.

Decreto Constituyente mediante el cual se delega la Juramentación de las Alcaldesas Proclamadas y Alcaldes Proclamados de 2017, (14 de diciembre), Gaceta Oficial 41.300.

Decreto Constituyente mediante el cual se designa al ciudadano Elvis Eduardo Hidrobo Amoroso, como Contralor General de la República; y se aprueba la solicitud de jubilación del ciudadano Manuel Galindo Ballesteros de 2018, (23 de octubre), *Gaceta Oficial* 41.508.

Decreto Constituyente mediante el cual se dictan las Normas para garantizar el pleno funcionamiento institucional de la Asamblea Nacional Constituyente en armonía con los Poderes Públicos constituidos de 2017, (8 de agosto) *Gaceta Oficial* 6.323.

Decreto Constituyente mediante el cual se establece el Régimen Temporal de Pago de Anticipo del Impuesto al Valor Agregado e Impuesto sobre la Renta para los Sujetos Pasivos Calificados como Especiales que se dediquen a realizar actividad económica distinta de la explotación de minas, hidrocarburos y actividades conexas, y no sean perceptores de regalías derivadas de dichas explotaciones de 2018, (21 de agosto), *Gaceta Oficial* 6.396.

Decreto Constituyente mediante el cual se establece la Derogatoria del Régimen Cambiario y sus Ilícitos de 2018, (2 de agosto), *Gaceta Oficial* 41.452.

Decreto Constituyente mediante el cual se Juramenta al Gobernador Proclamado del estado Zulia de 2017, (14 de diciembre), *Gaceta Oficial* 41.300.

Decreto Constituyente mediante el cual se ratifica a las ciudadanas Tibisay Lucena Ramírez, Sandra Oblitas Ruzza, Socorro Elizabeth Hernández y Tania D´Amelio Cardiet, como Rectoras del Consejo Nacional Electoral de 2017, (11 de agosto), *Gaceta Oficial* 6.326.

Decreto Constituyente mediante el cual se ratifica al ciudadano Luis Emilio Rondón González, como Rector Principal del Consejo Nacional Electoral de 2017, (15 de agosto), *Gaceta Oficial*, 41.214.

Decreto Constituyente mediante el cual se ratifica al ciudadano Nicolás Maduro Moros, como Presidente Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela, Jefe de Estado y de Gobierno, Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, para el cual fue electo por decisión del soberano Pueblo de Venezuela de 2017, (10 de agosto), *Gaceta Oficial* 6.325.

Decreto Constituyente mediante el cual se ratifica en el ejercicio de sus funciones constitucionales a los Magistrados y Magistradas Principales del Tribunal Supremo de Justicia, (15 de agosto), *Gaceta Oficial* 41.214.

Decreto Constituyente mediante el cual se ratifica en el ejercicio de sus funciones constitucionales a los ciudadanos Tarek William Saab, Fiscal General de la República y Presidente del Consejo Moral Republicano; Manuel Galindo Ballesteros, Contralor General de la República y Alfredo Ruiz Angulo, Defensor del Pueblo de 2017, (17 de agosto), *Gaceta Oficial* 41.216.

Decreto Constituyente mediante el cual se Reforma la Ley que establece el Impuesto al Valor Agregado de 2018, (21 de agosto), *Gaceta Oficial* 6.396.

Decreto Constituyente mediante el cual se reprograma para el mes de octubre del 2017, el proceso electoral para la escogencia de gobernadoras y gobernadores de estados, en el marco del cronograma ya anunciado por el Poder Electoral, en ejercicio de sus funciones constitucionales de 2017, (12 de agosto), *Gaceta Oficial* 6.327.

Decreto Constituyente mediante el cual se respalda el inicio del nuevo Cono Monetario a partir del día lunes 20 de agosto de 2018 y la supresión de cinco ceros en las denominaciones del Cono Monetario actual, a objeto de brindar mayor fortaleza y estabilidad del Bolívar Soberano, cuyo valor referencial estará anclado al valor del Petro, el cual estará asociado al precio del barril de petróleo venezolano de 2018, (2 de agosto), *Gaceta Oficial* 41.452.

Decreto Constituyente mediante el cual se suprime y ordena la liquidación de la Alcaldía Metropolitana, el Cabildo Metropolitano y la Contraloría Metropolitana, todas estas del Área Metropolitana de Caracas y del Distrito del Alto Apure, sus órganos y entes adscritos, a partir de la publicación del presente Decreto Constituyente en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela de 2017, (27 de diciembre), *Gaceta Oficial* 41.308.

Decreto Constituyente para la participación en Procesos Electorales de 2017, (27 de diciembre), *Gaceta Oficial* 41.308.

Decreto Constituyente que autoriza la designación del Presidente del Banco Central de Venezuela de 2017, (26 de octubre), Gaceta Oficial 41.265.

Decreto Constituyente que reforma el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras de 2018, (21 de agosto), *Gaceta Oficial* 6.396.

Decreto Constituyente sobre Criptoactivos y la Criptomoneda Soberana Petro de 2018, (9 de abril), *Gaceta Oficial* 6.370.

Decreto Constituyente sobre la convocatoria de las Elecciones para la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela de 2018, (23 de enero), *Gaceta Oficial* 6.361.

Decreto Constituyente sobre la Emergencia y Reestructuración del Ministerio Público de 2017, (5 de agosto), *Gaceta Oficia*l 6.322.

Decreto mediante el cual se designan a los ciudadanos Omar Rodríguez, Juan Vicente Vadell Graterol, Argenis Riera, Estanislago González y Eduardo Semetei como miembro principales del Consejo Nacional Electoral de 1999 (27 de diciembre), *Gaceta Oficial* 36.857.

Decreto mediante el cual se dicta el Régimen de Transición del Poder Público de 1999, (27 de diciembre), *Gaceta Oficial* 36.857.

Decreto n.º 2.830, mediante el cual se establece que en ejercicio de las atribuciones que me otorga la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los artículos 348, 347, 70, y 236 numeral 1 *ejusdem* Convoco una Asamblea Nacional Constituyente, ciudadana

y de profunda participación popular, para que nuestro Pueblo, como depositario del Poder Constituyente Originario, con su voz suprema, pueda decidir el futuro de la Patria, reafirmando principios de independencia, soberanía, igualdad, paz, de democracia participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural de 2017, (1 de mayo) *Gaceta Oficial* 6.295.

Decreto n.º 1.391 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones de 2014, (13 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.154.

Decreto n.º 1.391 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones de 2014, (13 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.154.

Decreto n.º 1.424 de 2014, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, (17 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.147.

Decreto n.º 1.439, con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2014, (18 de noviembre) *Gaceta Oficial* 6.156.

Decreto n.º 2.309 de 2016, de Emergencia Económica, (2 de mayo), *Gaceta Oficial* 6.225.

Decreto n.º 2.878, mediante el cual se establecen las Bases Comiciales para la Asamblea Nacional Constituyente de 2017, (23 de mayo), *Gaceta Oficial* 41.156.

Decreto n.º 2.889, mediante el cual se complementa la propuesta de Bases Comiciales para la Asamblea Nacional Constituyente contenidas en el Decreto n.º 2.878, de fecha de 23 de mayo de 2017 de 2017, (4 de junio) *Gaceta Oficial* 6.303.

Decreto n.º 6.217 de 2008, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, (31 de julio), *Gaceta Oficial* 5.890.

Decreto n.º 6.239, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de 2008, (31 de julio), *Gaceta Oficial* 5.891.

Decreto n.º 7.712, mediante el cual se ordena la adquisición forzosa de los bienes muebles e inmuebles, incluyendo bienhechurías, instalaciones, plantas, equipos industriales, de oficina y demás activos, requeridos o necesarios para la actividad de producción, procesamiento, transporte y almacenamiento, que pertenezcan o se encuentren en posesión de las sociedades mercantiles Industrias VENOCO, c.a., Química VENOCO, c.a., Promotora VENOCO, c.a., c.a. Nacional de Grasas Lubricantes, Aditivos Orinoco de Venezuela, c.a., Lubricantes VENOCO Internacional, c.a. y Servicios Técnicos Administrativos VENOCO, c.a., o de cualesquiera otras empresas o personas relacionadas, y que sean necesarios para la ejecución de la obra 'Soberanía en la Elaboración y Suministro de Bases Lubricantes, Lubricantes Terminados, Aceites Dieléctricos, Grasas y Liga para Frenos' de 2010, (11 de octubre), *Gaceta Oficial* 39.528.

Decreto sobre el Régimen de Transición del Poder Público de 1999, (29 de diciembre), *Gaceta Oficial* 36.859.

Herrera Orellana, Luis y Arias Castillo, Tomás. "Conclusiones generales y específicas sobre la incidencia en la libertad económica del Decreto-Ley sobre Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios", en *La libertad económica en el Decreto-Ley sobre Seguridad y Soberanía Agroalimentaria y en la Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios,* editado por Jesús María Casal y Jorge Luis Suárez, 170. Caracas: Publicaciones UCAB, 2011.

Herrera Orellana, Luis y Osorio Sulbarán, Mariangel. "Propiedad privada y expropiación en las decisiones recientes de la Sala Político Administrativa del TSJ", en *Propiedad privada y expropiación en Venezuela. 20 años de FUNEDA. Volumen IV,* 15-17. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo, 2015.

Hirschl, Ran. "The Judicialization of Politics", en *The Oxford Handbook of Law and Politics*, editado por Keith E. Whittington, Daniel Kelemen, Gregory A. Caldeira, 123. New York: Oxford University Press, 2008.

Jácome, Francine. "Venezuela: ¿un nuevo tipo de régimen militar?", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 17, n.º 4, 44-52.

"La Comisión de la Justicia y la Verdad en Venezuela concluye las pesquisas del periodo 1958-1998". *EFE*, 24 de marzo de 2017, Disponible aquí.

Ley Constitucional contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia de 2017, (10 de noviembre), *Gaceta Oficial* 41.276.

Ley Constitucional contra la Guerra Económica para la Racionalidad y Uniformidad en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obras Públicas de 2018, (11 de enero), *Gaceta Oficial* 41.318.

Ley Constitucional de Inversión Extranjera Productiva de 2017, (29 de diciembre), *Gaceta Oficial* 41.310.

Ley Constitucional de la Comisión para la Verdad, la Justicia, la Paz y la Tranquilidad Pública de 2017, (8 de agosto), *Gaceta Oficial* 6.323.

Ley Constitucional de los Consejos Productivos de Trabajadoras y Trabajadores de 2018, (6 de febrero), *Gaceta Oficial* 41.336.

Ley Constitucional de Precios Acordados de 2017, (22 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.342.

Ley Constitucional del Comité Local de Abastecimiento y Producción de 2018, (29 de enero), *Gaceta Oficial* 41.330.

Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo Soberano del Arco Minero de 2017, (29 de diciembre), *Gaceta Oficial* 41.310.

Ley Constitucional sobre la creación de la Unidad Tributaria Sancionatoria de 2017, (21 de diciembre), *Gaceta Oficial* 41.305.

Ley Constituyente del Plan de la Patria, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019-2025 de 2019, (3 de abril), *Gaceta Oficial* 6.442.

Ley Constituyente que crea el conglomerado «Agrosur» de 2017, (6 de noviembre), *Gaceta Oficial* 41.272.

Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas de 2001, (1 de diciembre), *Gaceta Oficial* 37.118.

Ley de los Consejos Comunales de 2006, (10 de abril), *Gaceta Oficial* 5.806.

Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública de 2002, (12 de junio), *Gaceta Oficial* 37.463.

Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones de 2010, (23 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.010.

Ley de Pesca y Acuicultura de 2008, (14 de marzo), *Gaceta Oficial* 5.877.

Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela de 2005, (20 de julio), *Gaceta Oficial* 38.232.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 2003, (14 de agosto), Gaceta Oficial 37.753.

Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 2009, (17 de marzo), Gaceta Oficial 39.140.

Ley de Reforma Parcial del Decreto n.º 6.243 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social de 2012, (30 de abril), *Gaceta Oficial* 39.912.

Ley Especial de Endeudamiento Anual para el Ejercicio Económico Financiero 2018 de 2018, (5 de diciembre), *Gaceta Oficial* 41.293.

Ley Orgánica de Consejos Legislativos de 2001, (13 de septiembre), *Gaceta Oficial* 37.282.

Ley Orgánica de Contraloría Social de 2010, (21 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.011.

Ley Orgánica de Educación de 2009, (15 de agosto), *Gaceta Oficial* 5.929.

Ley Orgánica de Educación de 2009, (15 de agosto), *Gaceta Oficial* 5.929.

Ley Orgánica de las Comunas de 2010, (21 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.011.

Ley Orgánica de los Consejos Comunales de 2009, (28 de diciembre), Gaceta Oficial 39.335.

Ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas de 2005, (27 de diciembre), *Gaceta Oficial* 38.344.

Ley Orgánica de Procesos Electorales de 2009, (12 de agosto), *Gaceta Oficial* 5.928.

Ley Orgánica del Consejo de Estado de 2012, (15 de febrero), *Gaceta Oficial* 39.685.

Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno (LOCFG) de 2010, (22 de febrero), *Gaceta Oficial* 5.963.

Ley Orgánica del Poder Popular de 2010, (21 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.011.

Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2005, (8 de junio), *Gaceta Oficial*, 38.204.

Ley Orgánica del Sistema de la Seguridad Social de 2002, (30 de diciembre), *Gaceta Oficial* 37.600.

Ley Orgánica del Sistema de la Seguridad Social de 2002, (30 de diciembre), *Gaceta Oficial* 37.600.

Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2010, (21 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.011.

Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2010, (1 de octubre), *Gaceta Oficial* 39.522.

Ley que Regula el Uso de la Telefonía Celular y la Internet en el Interior de los Establecimientos Penitenciarios de 2016, (15 de julio), Gaceta Oficial 6.240.

Miller, Terry, Kim, Anthony B. y Roberts James M. *2019 Index Of Economic Freedom. 25th Anniversary Edition*. Washington: The Heritage Foundation, 2019.

Naciones Unidas. *Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz*. Nueva York: Naciones Unidas, 1984.

Plan de la Patria. Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación, 2013-2019 de 2013, (4 de diciembre), *Gaceta Oficial* 6.118.

Plan Operativo Anual del año 2018 de 2018, (5 de diciembre), *Gaceta Oficial* 41.293.

Resolución n.º 008610, mediante la cual se dicta las Normas sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en funciones de control de orden público, la paz social y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones de 2015, (27 de enero), *Gaceta Oficial* 40.589.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Urosa Maggi, Daniela. *La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como legislador positivo*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2011.

Partidos políticos

III. Partidos políticos

Guillermo Aveledo Coll

Diagnóstico

1. Introducción

2. La importancia de los partidos políticos en los regímenes pluralistas

3. Los partidos políticos en contextos autoritarios

4. Los partidos políticos y las transiciones a la democracia

Hoja de ruta

5. Evolución histórica del sistema de partidos venezolano

6. El sistema de partidos venezolano, 1999-2018

7. Conclusiones preliminares

8. Bibliografía

1 Introducción

La reconstrucción del pacto social en comunidades que han atravesado largos conflictos, regímenes políticos polarizantes y situaciones de fragilidad estatal, es, junto con la prosecución de políticas de inclusión y el fortalecimiento institucional, un factor esencial para la promoción de una transición estable hacia una sociedad abierta[335]. Siendo los partidos políticos las organizaciones sociales normalmente forjadas para —de manera general— orientar preferencias de política comunes hacia un objetivo de toma del poder y, por tanto, servir de correa de transmisión entre las demandas de la sociedad y las instituciones estatales, la existencia y fortaleza de los partidos políticos puede ser crucial para este objetivo.

Sin embargo, esta noción de partido político —como intermediadores y gestores de soluciones entre la sociedad y el Estado— presupone una condición democrática mínima —o, como también se ha indicado, no se puede confundir el concepto de «partido» con el de «partido en democracia»[336]— que implica una serie de expectativas mínimas sobre las reglas, instituciones, y bases humanas y materiales de tales organizaciones. Es decir, las libertades de asociación y expresión —esencia de la idea «partido»— no son relevantes sin la vigencia de una serie de libertades concurrentes.

En ese sentido, en el contexto de un sistema de partidos crecientemente restrictivo y hegemónico dentro de la República Bolivariana de Venezuela, y a la luz de la prolongada crisis de su anterior sistema partidista[337], es preciso delinear la situación presente de los partidos políticos venezolanos —dentro y fuera

335 Seth Kaplan, *Strengthening the Building Blocks of Success: inclusive social contracts in fragile states in transition*. (Barcelona: IFIT, 2017), 15-17.

336 J Juan Hernández Bravo, "La delimitación del Concepto de Partido Político: Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos", en *Curso de Partidos Políticos*. (Madrid: Akal, 1997), 31.

337 Héctor Briceño, "Sistema de Partidos Venezolano: Polarización y Crisis de Representación", en *Desarmando el modelo: Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. (Caracas: UCAB/KAS/ Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2017), 225-258.

del poder— para determinar con ello, no la salud democrática del sistema político vigente, sino las necesidades de una eventual transición hacia la democracia. No podrá haber democracia si no se fortalecen las instituciones partidistas.

Dicho esto, dada la fragilidad y complejidad inherentes a todo proceso de transición, no es ocioso plantearse una paradoja: un sistema político establecido alrededor de partidos políticos muy fuertes y legítimos, pero también muy enfrentados ideológicamente, puede dar lugar rápidamente a una regresión autoritaria, es decir, a la tensa relación entre estabilidad y apertura política[338]. Es así como los regímenes de transición se ven favorecidos por una relativa desideologización partidista y una relativa desmovilización social, que ayude a la estabilidad y que promueva un consenso técnico alrededor de las políticas públicas de mínimo común acuerdo.

338 Ian Bremmer, *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. (Nueva York: Simon & Schuster, 2006).

El reporte aquí planificado buscaría, en suma, determinar las actuales condiciones de los partidos políticos venezolanos, así como las potenciales características que tendrían que tener para una transición democrática pluralista, a fin de recomendar líneas de acción —desde los partidos mismos o desde agentes externos orientados hacia esta labor— conducentes a este propósito.

En suma, se pretenden realizar dos aportes, a partir de la literatura y las experiencias de transiciones: diagnosticar el estado actual de los partidos políticos y el sistema de partidos en Venezuela (objeto ostensible de esta sección), y elaborar recomendaciones sobre los retos y las necesidades de los partidos políticos en una eventual transición hacia la democracia.

2 La importancia de los partidos políticos en los regímenes pluralistas

El tiempo presente obliga a discutir acerca de la pertinencia de los partidos —definidos como organizaciones dedicadas a promocionar y transformar «las orientaciones y actitudes políticas generales sentidas por ciertos sectores de la sociedad en programaciones de acción política nacional»[339]— para la promoción, consolidación y persistencia de los regímenes democráticos.

Ciertamente, y en atención a las tendencias críticas a los sistemas representativos clásicos, los partidos han sido un añadido interesante a la concepción básica de la democracia, entendida esta como la suma de la existencia de un estado de derecho, de elecciones libres, y de derechos civiles y políticos de los individuos, escenario que hace posibles, pero no necesarios, a los partidos políticos como instrumentos de la participación. Sin embargo, y siguiendo una noción ampliamente difundida sobre la democracia, esta debe concebirse mínimamente —con todos los elementos anteriores— como el método que suma los arreglos institucionales que permiten la formulación de decisiones políticas a través de la competencia por la voluntad popular[340], o, como ha señalado S.M. Lipset, la democracia en sociedades complejas «puede definirse como el sistema político que proporciona oportunidades constitucionales regulares para cambiar de funcionarios de gobierno, y como el mecanismo social que permite al conjunto más amplio posible dentro de la población influir sobre decisiones importantes al poder seleccionar entre contendientes a los cargos políticos»[341],

339 Manuel García-Pelayo, *El Estado de partidos*. (Madrid: Alianza Editorial, 1985), 77.

340 Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*. (Nueva York: Harper, 1962), 242.

341 Seymour Martin Lipset, *Political Man: The Social Basis of Politics*. (Garden City, Nueva York: Doubleday, 1959), 27.

esto es, a través de lo que concebimos como partidos políticos, ideológicamente diferenciados pero vinculados todos a la noción común de pluralismo político y democracia electoral como consensos mínimos. De hecho, las características distintivas de un sistema poliárquico son su alta tolerancia a oposiciones, y sus relativamente amplias oportunidades para participar en la influencia sobre el Gobierno, incluyendo el cambio pacífico de los gobernantes[342].

Sobre la base de este pluralismo, como sugiere García-Pelayo, un sistema de partidos institucionalizado permitiría, entre otros aspectos, aumentar la eficiencia del sistema frente a la complejidad de la sociedad contemporánea:

> «[...] la democracia, tanto en su dimensión política como social, ofrece mayor garantía de eficacia en la gestión estatal, ya que una política errónea puede ser inmediatamente sometida a crítica seguida de un presión para su rectificación o, dicho de otro modo, el sistema democrático aumenta el número y la calidad de reguladores y, con ello, crece su capacidad de neutralizar las acciones disturbadoras de la funcionalidad del sistema. [...] Por consiguiente, el pluralismo político y organizacional que, como es sabido, es un rasgo de la democracia de nuestro tiempo, constituye simultáneamente una garantía de eficacia en cuanto que multiplica el número de reguladores»[343].

O, como sugiere sucintamente Lipset, «La existencia de una oposición —en esencia, un Gobierno alternativo— restringe a los titulares del poder. Una oposición busca reducir los recursos disponibles a quien detenta el gobierno y expandir los derechos disponibles a quienes se encuentran fuera del poder»[344].

342 Robert Alan Dahl, "Polyarchy, Pluralism, and Scale", en *Democracy, Liberty, Equality*. (Oslo: Norwegian University Press, 1986), 230.

343 García-Pelayo. *El Estado de partidos*, 51.

344 Seymour Martin Lipset, "The indispensability of political parties", en *Journal of Democracy. Vol. 11, n.° 1.* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000), 48.

Como fuese, sin la mediación de los partidos no parece posible actualizar los principios democráticos en «las condiciones de la sociedad de nuestro tiempo»[345], ante lo que añade Giddens, la idea que las organizaciones de la sociedad civil, o la misma espontaneidad de las masas sustituyan a los partidos ante el Estado «es una fantasía»[346].

¿Caben acaso dudas sobre la capacidad de los partidos como canalizadores fieles de los diversos grupos sociales, cuyos intereses y propósitos no son armónicos ni uniformes en una sociedad compleja? Los partidos son esencialmente agregadores y simplificadores de tales intereses en grandes narrativas, cristalizando en sus programas los conflictos de dicha sociedad[347], sirviendo como instrumentos para evitar que dichas contradicciones afecten la legitimidad general del sistema, canalizando el «conflicto sobre políticas públicas» en torno a «fidelidades a valores dentro de un cuerpo político más amplio»[348]. Parece innegable, por otro lado, que la forma «partido» sufre un déficit de autoridad y representatividad ante las demandas de mayor participación de las organizaciones sociales y las demandas de una ciudadanía más sofisticada[349].

Sin embargo, lo cierto es que aún ante la emergencia de un creciente escepticismo hacia las posibilidades de acción de los partidos como baluartes de la democracia, y es más, de la supervivencia de este sistema en el mundo contemporáneo[350]. En el funcionamiento práctico de los regímenes con mayores libertades civiles y políticas, siguen siendo las organizaciones partidistas —tradicionales, renovadas o emergentes— las que protagonizan la competencia política, y que a diferencia de la atomización de intereses y la carencia de *accountability* por parte de las organizaciones de la sociedad civil, y por encima del

345 García-Pelayo. *El Estado de partidos*, 75.

346 Anthony Giddens, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. (México: Taurus, 2000), 67.

347 Manuel Martínez Sospedra, *Introducción a los Partidos Políticos*. (Barcelona: Editorial Ariel, 1996), 15-19.

348 Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. (Barcelona: Ariel, 1992), 235.

349 Evelina Dagnino, Alberto Olvera Rivera y Aldo Panfichi, *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*. (México: CIESAS, 2000), 11.

350 David Runciman, *How democracy ends*. (Nueva York: Basic Books, 2018).

atomismo individualista de la democracia participativa —refrendaria—, justamente porque los partidos serían aún los únicos agentes capaces de dotar a los sistemas políticos de una visión general, su carácter preeminente debe ser defendido[351]. Esto debe ser tomado en cuenta especialmente en el marco de una transición —aún indefinida— hacia el restablecimiento de la gobernanza democrática, en la cual el rol de los partidos políticos puede cobrar mayor vigencia.

En tal sentido, el régimen plural de partidos no solo debe ser propuesto como una panacea a alcanzar, sino que su restauración puede ser clave para una consolidación democrática general, y como la mejor garantía para evitar las regresiones a sistemas autoritarios.

351 Nancy L. Rosenblum, "Primus Inter Pares: Political Parties and Civil Society", en *Chicago-Kent Law Review, 75, n.° 2*, (2000), 493-529.

3 Los partidos políticos en contextos autoritarios

La constatación del punto de partida puede permitir esclarecer la función de los partidos políticos en diversos contextos. Las expectativas de acción, organización y responsabilidades de los partidos serán distintas en tanto sean distintos los regímenes en los cuales funcionan, ya sean democráticos o autoritarios.

Los regímenes autoritarios, en sentido amplio, difieren de los sistemas poliárquicos por la relativa seguridad de la permanencia en el poder de quienes detentan el gobierno, no sometido a las contingencias de la opinión pública, a los vaivenes electorales o a los controles institucionales de poderes públicos distintos al poder ejecutivo. En ese sentido, los sistemas no-poliárquicos se caracterizan por i) no tener elecciones competitivas, ii) no permitir el funcionamiento pleno y autónomo de asociaciones políticas, iii) disminuir los canales de crítica y disenso hacia el Gobierno, y iv) evitar la alternabilidad en el poder político.

Hay, por supuesto, una amplia gama de sistemas autoritarios, y en general la ciencia política ha sido reacia a imponer una categoría general. En su sentido estricto, la distinción hecha por Juan Linz en la década de los sesentas entre regímenes totalitarios (con alta ideologización y movilización social) y autoritarios en sentido estricto (con ideología variable y baja movilización social) seguía siendo el estándar de la disciplina al menos hasta el final de la Guerra Fría, manteniendo ambos sistemas las características generales de proteger al Gobierno de alternativas de poder. El modo usual de acceso al poder de

estos regímenes eran los golpes de Estado —típicamente lideradas por las Fuerzas Armadas—, la derrota a alternativas políticas tras un conflicto civil o de emancipación nacional, y las Revoluciones —normalmente identificadas con partidos y facciones anti-sistema—, y en menor medida el debilitamiento de instituciones representativas (aunque esto tuvo lugar en casos emblemáticos de la primera mitad del siglo XX, especialmente en las dictaduras europeas del período de entreguerras).

Tras la Guerra Fría, y con las olas de liberalización y democratización iniciadas en los ochentas en América Latina y Asia, así como la de los noventas en la órbita Soviética, se impuso la visión favorable de la democracia como régimen deseable y los atributos más visibles de las poliarquías (elecciones libres y competitivas, pluralidad de partidos y medios de información, libertades públicas, etcétera) como importantes[352], sin que se propagaran los sistemas poliárquicos de manera total ante esa expectativa. Esto reveló dos dinámicas paralelas: el acceso al poder por medio de acciones violentas y/ o por la disminución de la amenaza de fuerza, adicionalmente también se hizo necesario incluir en la legitimación de sistemas autoritarios alguna noción de competitividad política. De modo que, aunque hubo un importante retroceso del autoritarismo a nivel global durante el comienzo del siglo, este permaneció como la regla más que la excepción, con lo que el decaimiento de viejas democracias, la no consolidación de algunas aperturas políticas, y la imposición o fortalecimiento de sistemas autoritarios ha hecho prevalecer la noción de una «recesión democrática»[353] o incluso una «ola autocratizadora»[354].

Los sistemas democráticos no consolidados o en decadencia fueron alternativamente denominados democracias delega-

352 Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. (Norman: University of Oklahoma Press, 1993).

353 Larry Diamond, Marc F. Plattner y Christopher Walker Diamond, *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*. (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016).

354 Anna Lührmann y Staffan I. Lindberg, "A third wave of autocratization is here: what is new about it?", en *Democratization*, DOI:10.1080/13510347.2019.1582029. (2019).

tivas (en las cuales la figura del jefe del ejecutivo adquiere, desde la legitimación electoral, una autoridad que iba más allá de sus limitaciones constitucionales); democracias iliberales o defectuosas (en las cuales el Gobierno iba socavando los controles constitucionales y sociales previamente existentes); o autoritarismos competitivos (cuando los regímenes autoritarios asumen algunos matices de competencia política, aún sesgada a su favor, para aumentar su legitimidad), según fuese el caso de democracias no consolidadas, democracias consolidadas pero en declive, y regímenes autoritarios incompletamente liberalizados. La línea entre estos regímenes es borrosa, por cuanto en todos ellos coexisten híbridamente elementos propios de las poliarquías y dinámicas autoritarias, por lo que encontramos que la noción de autoritarismo competitivo engloba mejor esta zona gris, como un punto medio entre un autoritarismo pleno y una democracia en crisis. Estos autoritarismos, característicos de la presente etapa histórica, fueron definidos por Levitsky y Way de la siguiente manera:

> regímenes civiles en los que existen instituciones democráticas formales y son consideradas por amplios sectores como el principal medio para obtener poder, pero en los cuales el abuso del Estado por parte de los titulares del poder político les coloca en una ventaja significativa con respecto a sus oponentes. Dichos regímenes son competitivos en cuanto a que los partidos de la oposición usan instituciones democráticas para luchar seriamente por el poder, pero no son democráticos porque el campo de juego está muy inclinado en favor de los titulares. La competencia es así real pero injusta.[355]

355 Steven Levitsky y Lucan A. Way, *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 5.

El carácter civil y la persistencia o aparición de instituciones democráticas formales de manera limitada, son las características cruciales que diferencia estos autoritarismos de las dictaduras contemporáneas de modelo clásico, en las cuales, la preeminencia del sector militar y la anulación o coerción de los procesos formales de consulta popular eran rasgos manifiestos. En este sentido, una de las instituciones características de las democracias que permanece de manera limitada en los regímenes autoritarios competitivos es el derecho de asociación, y con él la existencia de los partidos políticos. Los propios Levitsky y Way han caracterizado la dinámica de los sistemas de partidos en estos sistemas como una similar a la de los partidos hegemónicos en las democracias representativas[356], con la diferencia crucial de que en los autoritarismos competitivos esta hegemonía no es contingente solamente a un prolongado apoyo popular, sino al establecimiento de reglas sesgadas, coacciones y límites que, si no sostienen indefinidamente a los titulares del poder, logran al menos minimizar las amenazas de alternabilidad política, mitigar la crítica sobre la legitimidad del sistema, y dividir a potenciales frentes opositores entre grupos admitidos y no admitidos[357].

356
En el clásico de La Palombara y Weiner...+
Seguir leyendo

357
Se confirma que las expectativas de coordinación entre factores de oposición en un sistema autoritario...+
Seguir leyendo

En estas circunstancias, los partidos políticos no tienen —o van perdiendo— los atributos y funciones propios de tales organizaciones en un contexto democrático, dejando de lado la maximización de votos para obtener el poder electoralmente y prepararse para la gestión gubernamental, sino que se concentran en su supervivencia y/o en la sustitución del sistema. Los partidos situados en oposición a la organización partidaria oficialista se encuentran con las siguientes alternativas de acción, fuera de la violencia insurreccional: i) movilizaciones y boicots

electorales, que presionen cambios en las reglas de juego o limiten los efectos legitimadores de las instituciones sesgadas, ii) participación en las elecciones sesgadas, procurando —incluso más allá del sufragio— espacios de poder con la expectativa de crecimiento gradual o mantenimiento de espacios mínimos de continuidad, iii) estrategias coalicionales, con el objetivo de recuperar acceso parcial a recursos que permitan competir por el poder en futuras circunstancias[358]. En casos más extremos, los partidos de oposición pueden convertirse en «partidos títere»[359], cuyo liderazgo más que estratégicamente limitar su oposición al sistema, es seleccionado directa (al intervenir abiertamente organizaciones contrarias) o indirectamente por el Gobierno (al mantener inmunes de represión a determinadas organizaciones), independientemente de las estrategias adoptadas por tales organizaciones, sino más bien por la evaluación que sobre las mismas y sus posibilidades de amenazar el *status quo* hacen las autoridades.

358 Levitsky, Steven y Way, Lucan A. *Competitive authoritarianism.* 29-32.

359 Estos «partidos títere» serían apenas distintos a los frentes coalicionales...+

Seguir leyendo

Esta situación de supervivencia genera problemas adicionales que, en suma, afectan las actitudes y capacidades partidistas necesarias para un contexto de competencia democrática. Todo sistema autoritario va a imponer límites a la organización, comunicación, movilización y reproducción de organizaciones sociales y políticas contrarias al grupo dominante, pero también imponen límites a la interacción de tales organizaciones con el poder ejecutivo y con las funciones de gobierno.

De este modo, la prolongada oposición dentro de sistemas no competitivos causa efectos como la disminución del reclutamiento de cuadros y desaliento de su formación, dado el poco atractivo de una carrera política fuera del Estado; el agotamiento de la captación de recursos materiales por medio de reglas

que impiden el acceso a financiamiento público o castiguen el financiamiento privado; el debilitamiento de las capacidades técnicas y de administración pública de ámbito nacional debido a la opacidad del Estado y al escaso contacto de los cuadros opositores a sus dinámicas y procesos; la atrofia de las prácticas deliberantes y de control democrático dentro y fuera de los partidos, al extremar la aspiración de supervivencia y posponer discusiones programáticas o de liderazgo, y por último, la confusión entre las posiciones anti *status quo* y las aspiraciones democráticas, maximizado por la dualidad entre los objetivos de supervivencia y los de sustitución del régimen. Ha de notarse, además, que muchos de los regímenes autoritarios reclaman inicialmente su legitimidad sobre la base del fracaso de la política pluralista y la necesidad de trascender los límites de la democracia de partidos, con lo que las expectativas positivas del electorado hacia cambios en el liderazgo puedan verse mitigadas por su escepticismo hacia la existencia de los partidos.

Debemos mencionar, por último, las circunstancias de los partidos dominantes y oficiales en los autoritarismos competitivos. Dependiendo de las circunstancias de su origen, y dados sus vínculos con el Estado, la relativa fortaleza frente a partidos opositores puede ser simplemente aparente. A diferencia de partidos hegemónicos de sistemas autoritarios clásicos, que representan una coalición de élites en torno a un régimen no-pluralista pero con raíces profundas (como una revolución, un proceso de emancipación nacional o étnica, los orígenes de la participación de masas, etcétera —en sí mismos experiencias incompletas de apertura—) y que pueden proyectar su existencia a sistemas de competencia abierta[360], los autoritarismos

360
Casi todos los partidos emergidos de una revolución nacional... +
Seguir leyendo

361
El ejemplo esencial de esto son las situaciones de muchos países de la antigua Unión Soviética...+
Seguir leyendo

competitivos —especialmente los emergidos de la disolución de sistemas de partido único— se sostienen sobre una legitimidad rentístico-burocrática que los hace especialmente frágiles ante los rigores de la competencia política[361].

4 Los partidos políticos y las transiciones a la democracia

Los partidos políticos pueden ser actores claves en el proceso de democratización y la consolidación de nuevas democracias, gracias a sus actividades y desempeño a lo largo del proceso de transición. Luego proporcionan una base sólida para evaluar tanto la naturaleza como las perspectivas de la nueva democracia. Por tanto, revisar el rol y las condiciones de los partidos políticos debe proporcionar información sobre la calidad y la estabilidad del sistema político en su conjunto, así como de las posibilidades y efectividad eventual de un proceso de democratización consolidada, es decir, aquella donde todos los actores asuman la preponderancia de las reglas e instituciones democráticas como el valor normal del sistema político[362].

362
En la famosa definición de Diamond...+
Seguir leyendo

Esto es especialmente cierto si consideramos que la dinámica del sistema de partidos puede inhibir o exacerbar la agitación y la violencia, y que las estrategias y los compromisos de los líderes de los partidos pueden ser críticos para el apoyo del régimen democrático en tiempos de crisis. La importancia de los partidos en una transición a la democracia es particularmente grande porque es suya la responsabilidad de promover cambios de manera realista, y moderar expectativas, de modo que la transición no solo tenga lugar, sino que la apertura puede llegar a ser consolidada. Su rol, en ese sentido, sería especialmente importante durante la etapa posterior a la crisis del sistema autoritario, es decir, en las etapas de liberalización y consolidación democrática, afectando con sus acciones el éxito

de estos procesos. No podrá haber democracia sin un sistema de partidos institucionalizado.

Sin embargo, si consideramos el rol de los partidos como potenciales promotores principales de una transición hacia una democracia, debemos reconocer que su capacidad de provocar una crisis política que provoque un proceso de apertura es más bien baja. Queda establecido que, dado el modo en que los sistemas autoritarios procuran debilitar las instituciones partidistas, esto limita necesariamente la agencia de tales organizaciones en la promoción de su rol ordinario en sistemas abiertos, si es que las mismas existen. En ese sentido, el estudio de las transiciones contemporáneas arroja que, en la mayoría de los casos de cambios políticos rupturistas, la situación de los partidos era crítica —si no es que se encontraban suprimidos de manera absoluta—, con un liderazgo apresado o en el exilio, y con severas medidas represivas contra sus organizaciones y redes. Es por ello que salvo contadas excepciones, las crisis de los sistemas autoritarios de manera rupturista fueron iniciadas por partidos establecidos. Haggard y Kaufmann establecen que de cincuenta y dos transiciones iniciadas por conflictos distributivos (rupturistas) entre 1980 y 2010, los partidos políticos tuvieron un rol secundario o no significativo en la mayoría de las mismas, y que los partidos establecidos apenas tuvieron un rol en presiones para la apertura en diez de los casos registrados en el período: Bangladesh (1991), Brasil (1985), Fiyi (1992), Indonesia (1999), Nepal (1990 y 2006), República Dominicana (1996), Sudáfrica (1992), Sri Lanka (1989) y Sudán (1986)[363].

Entretanto, las transiciones derivadas de pactos entre las élites, que parten del reconocimiento por parte del *status quo* autoritario acerca de la legitimidad de factores de oposición,

363
Stephan Haggard, y Robert R. Kaufman, *Dictators and democrats: Masses, elites, and regime change*. (Princeton: Princeton University Press, 2018), 106-110.

pueden tener una presencia más clara de los partidos políticos como promotores y apoyos a las reformas, aunque su agencia como iniciadores de los cambios sea más bien limitada. Dadas las dinámicas contradictorias[364] de las democracias iliberales y los sistemas de autoritarismo competitivo, es más probable que en estos regímenes se encuentren los partidos políticos en un mejor estado organizativo para reclamar legitimidad y actuar políticamente, relativo al que suelen encontrarse los autoritarismos convencionales, que suelen ser regímenes apartidistas, de partido único o de partido hegemónico. El protagonismo de los partidos en el proceso dependerá del grado de existencia previa de un sistema multipartidista, aún limitado, especialmente si las élites del *status quo* reconocen oportunidades de éxito en condiciones de apertura, y se verán especialmente estimulados hacia la apertura si se perciben más capaces frente a unas alternativas relativamente débiles, aún admitiendo que existen riesgos —controlados— de perder el poder[365].

Dicho esto, los partidos políticos suelen ser los grandes beneficiarios de la apertura política, pero esto en sí mismo no garantiza que los sistemas políticos subsiguientes sean los adecuados para una consolidación democrática. El gran riesgo observado en los cambios políticos de la «tercera ola democratizadora» es que pese al quiebre de un régimen autoritario, este sea sustituido por «un pluralismo impotente» multipartidista, o un nuevo sistema de partido dominante que lleve a actores distintos al nuevo régimen a frustrar sus expectativas políticas[366].

El riesgo de estos sistemas de partidos fallidos es el desprestigio o la negación de las reglas democráticas. Es por eso crucial que los actores sostengan un apego normativo o utilitario hacia las reglas democráticas «lo que importa más, a fin de

364
Los sistemas de autoritarismo competitivo son más susceptibles a una democratización...+
Seguir leyendo

365
Estas transiciones institucionales, promovidas por la élite...+
Seguir leyendo

366
Thomas Carothers, "The End of the Transition Paradigm", en *Journal of Democracy, 13(1).* (2002), 5-21.

cuentas, es si los poderosos están comprometidos con el proyecto democrático»[367]. Esto dependerá de la neutralización de los sectores más conservadores del régimen y más extremistas de la oposición, siendo así el tiempo de los elementos más moderados, lo cual solo suele ser posible allí donde existen condiciones para la moderación dentro del régimen y una relativa autonomía social que genere interlocutores viables para el cambio[368], y será contingente a las condiciones de la apertura política. Es deseable que las reglas favorezcan la moderación ideológica (i.e. con sistemas electorales mayoritarios que sean proclives a generar bipartidismos que compiten por capturar el centro) pero evitando cuidadosamente la subrepresentación de nuevas voces, cuya exclusión puede poner en duda la honestidad y legitimidad de la apertura.

Con todo, independientemente del modo en que se realice el cambio político, los partidos continuistas y emergentes, así como los aliados externos de la democratización, deben lidiar con una serie de tareas que institucionalicen el sistema de partidos, como consustanciales a la apertura:

1. *Organización partidista:* crear o restablecer un partido político implica construir una serie de estructuras y procesos variados, lo cual se convierte en el principal reto de los partidos postransición. Los viejos partidos deben recuperar estructuras decaídas o afectadas por largos períodos de oposición y represión, los nuevos partidos a menudo evolucionarán a partir de movimientos sociales o de protesta, y todos estarán repletos de activistas apasionados y esperanzados, aunque muchas veces con poca experiencia política. Además, los nuevos partidos políticos

367 Michael McFaul, "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World", en *World Politics, 54 (2)*, (2000), 212-244.

368 A diferencia de sistemas totalitarios y sultanáticos...+

Seguir leyendo

tendrán pocos recursos, si es que los tienen, para llevar a cabo cualquier tipo de campaña electoral, y el proceso de construcción de las estructuras y la membresía del partido generalmente se realizará junto con un esfuerzo constante para recaudar fondos, especialmente ante las potenciales asimetrías de estructuras remanentes de los viejos partidos gobernantes.

2. *Dinamización y normalización de la deliberación:* tras largos períodos autoritarios, y con las heridas de vieja data y fundamentadas polarizaciones, se presenta el reto de cómo las diferentes partes interactuarán entre sí en el nuevo escenario. Los partidos políticos tienen un papel fundamental en el fomento de la creación de un ambiente que fomente el diálogo y la interacción. Este reto es en primer lugar social, al promover una cultura política dominante que promueva el discurso y el debate, y en segundo lugar institucional, al establecer reglas políticas que se consideran legítimas y justas, y que brindan una oportunidad para que todos los sectores de la opinión política sean emitidos.
3. *Representación y gobernanza:* los partidos no pueden descuidar la formación programática y técnica de sus cuadros gubernamentales, pues pasarán de ser organizaciones de protesta o campaña eficaces, a colectivos que deban responder ante las expectativas de los votantes. Incluso si no alcanzan el gobierno, el interés de los partidos involucrados en la transición está en el fortalecimiento de la gobernanza. Si bien la población suele apoyar los Gobiernos no-autoritarios como proveedores de mejoras sociales, lo cierto es que las democracias implican transformaciones

económicas automáticas. Esto implica un delicado equilibrio entre la inspiración y el mantenimiento de la iniciativa ciudadana, y los lineamientos programáticos de los partidos que deben traducir estos propósitos en decisiones de política pública.

4. *Desmovilización de extremos:* más allá de las reglas y la exclusión directa de actores políticos no-democráticos, los partidos en una transición democrática deben procurar agregar incluso aquellos intereses legítimos de estos sectores, traduciéndolos en políticas públicas que satisfagan demandas sin poner en riesgo las reglas de decisión y selección democrática, y que hagan innecesaria la activación de una oposición hostil al nuevo.
5. *Autonomización de la sociedad civil:* logrado el objetivo común de modificar la estructura política autoritaria, en cuyo proceso hubo necesarias articulaciones, es necesario que los partidos se desacoplen de los intereses parciales de la sociedad civil organizada, no solo asumiendo su existencia autónoma y su legitimidad independiente, sino además protegiéndose de esos mismos intereses (lo cual es especialmente importante en términos del financiamiento de la acción pública).
6. *Movilización de la solidaridad internacional:* en un contexto internacional donde la promoción de la democracia no necesariamente es el objetivo central de las políticas públicas globales, los partidos tradicionales y emergentes han de buscar el respaldo de sus afines ideológicos, y prestamente ubicarse en esos esquemas de solidaridad con las internacionales partidistas, las cuales pueden influir positivamente en la percepción gubernamental de una determinada transición.

Estas tareas esenciales deben someterse además a la expectativa de reformas de apertura propias de las democracias contemporáneas. Es sabido que las democracias en transición corren en «tiempo apresurado», acelerando procesos y saltando curvas de aprendizaje que a democracias más consolidadas tomó siglos alcanzar: las expectativas de pulcritud financiera, inclusión social y de género, creciente participación ciudadana en consultas y diseños de política, transparencia estatal, interacción acelerada por nuevas tecnologías de información y comunicación, federalismo y devolución territorial, y exigencias deliberativas que retan incluso a poliarquías veteranas[369]. Lo que es más, pese a la preeminencia de los partidos políticos señalada en las páginas anteriores, una dosis de cautela es necesaria. Los complejos sistemas sociales contemporáneos, con poblaciones altamente fragmentadas, tienen a los partidos como unos agentes más dentro de las capacidades de agregación y representación de intereses, lo cual resalta la advertencia realizada por Schmitter hace casi tres décadas:

> Los ciudadanos de hoy, incluso en las organizaciones políticas que han sufrido durante mucho tiempo bajo el gobierno autoritario, tienen habilidades de organización muy diferentes y es menos probable que se identifiquen tan estrechamente con los símbolos o ideologías partidistas. [...] Están surgiendo nuevos regímenes en un entorno internacional virtualmente saturado con diferentes modelos de acción colectiva exitosa [...] (que) sugieren que (los) partidos enfrentarán más competencia de asociaciones de interés y movimientos sociales que sus predecesores y que deberíamos revisar nuestro pensamiento sobre la democratización[370].

369 Philippe C. Schmitter, "Crisis and transition, but not decline", en *Democracy in Decline?* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015) 46-55.

370 Philippe C. Schmitter, "The consolidation of democracy and representation of social groups", en *American Behavioral Scientist, 7(4)*, (1991), 426-427.

Adicionalmente, cabe también una sobria salvedad en el contexto global de la nueva «ola autocratizadora». La garantía de que los regímenes pluralistas y representativos son los únicos proclives al progreso económico y a la eficiencia administrativa se ve retada por los ejemplos contemporáneos de sistemas muy autoritarios con aspiraciones de ser nuevos paradigmas globales, cuya decisión se contrasta con las dificultades de las democracias en occidente. No en vano, Linz y Stepan insistían en la importancia del «espíritu del tiempo» —el *Zeitgeist*— para facilitar los momentos de transición «cuando un país es parte de una comunidad ideológica internacional donde la democracia es solo una de las muchas ideologías fuertemente disputadas, las posibilidades de transitar y consolidar la democracia son sustancialmente menores que si el espíritu de los tiempos es uno donde las ideologías democráticas no tienen poderosos contendientes»[371]. No son estos los tiempos de viejas euforias democratizadoras.

371
Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic transition.* 74.

5 Evolución histórica del sistema de partidos venezolano

Las reglas de la política en los dos siglos de vida política autónoma en Venezuela se han caracterizado por una visión no-deliberante y por una práctica autoritaria del poder político. No solo considerando los breves momentos de mandatos civiles en el país, sino los momentos de interacción pacífica entre fuerzas políticas rivales. Aunque perduró la formalidad institucional con sufragios regulares y más o menos amplios en los parámetros de la época[372], los elementos propios de un sistema de partidos poliárquicos solo llegaron a consolidarse —para luego decaer— en la segunda mitad del siglo XX.

Aunque la institucionalización de un sistema republicano, liberal y democrático era una aspiración evocada permanentemente[373], la realidad es que aún con las demandas limitadas de participación del siglo XIX, los partidos políticos no llegaron a consolidarse en torno a un sistema funcional de deliberación, representación y alternabilidad política, acaso haciendo eco de la debilidad y escasa organización de su sociedad civil.

En buena medida, esto se debió a la incapacidad de los distintos regímenes de conciliar las expectativas de un sistema de poder ordenado pero a la vez popularmente legítimo, en el sentido que el origen de esta poder «la Soberanía reside en el Pueblo» era un principio incuestionable pero a la vez de significado contencioso «¿qué debe entenderse como 'pueblo'?», lo que llevó a prolongar las disputas de la emancipación colonial en una serie prolongada de conflictos bélicos[374]. En general,

372 Alberto Navas Blanco, *Las elecciones presidenciales en Venezuela del siglo XIX, 1830-1854*. (Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1998).

373 Germán Carrera Damas, "La larga marcha de la sociedad venezolana hacia la democracia: doscientos años de esfuerzos y un balance alentador", en *Comprensión de Nuestra Democracia*. (Caracas: Contraloría General de la República, 1998), 3-87.

374 Germán Carrera Damas, "La larga marcha de la sociedad venezolana". 17-18.

parecía inconcebible la interacción con cualquier oposición política de manera no-violenta, rechazándose el faccionalismo como contrario a la unidad nacional, hasta el punto de identificar la democracia venezolana como una aspiración de igualdad encarnada por el caudillo, en tanto que «héroe de origen popular», y solo ocasionalmente formalizada por el sufragio, que fatalmente se enfrentarían entre sí hasta alcanzar el predominio[375].

375 Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático: estudios sobre las bases sociológicas de la constitución efectiva de Venezuela*. (Caracas, Empresa el Cojo, 1919).

Una vez controladas, por medio de la violencia estatal tras el «largo siglo XIX», las amenazas al orden, continuando las aspiraciones sociales de creciente igualdad, se organizaron las primeras asociaciones de masas en el segundo tercio del siglo XX. Estas coincidieron con la complejización de la sociedad civil y las décadas iniciales de la explotación petrolera en el país, por lo que muchos sindicatos y gremios nacieron a la luz de estos partidos de masas modernos.

En este sentido, puede hablarse de los sistemas de partidos en Venezuela como de largos períodos de predominio de una facción sobre otra, con competitividad limitada o nula, salvo la excepción de etapas de pluralismo lideradas por los modernos partidos de masas[376] (tabla n.º 1).

376 Para una revisión general de los sistemas de partidos y sus recorridos históricos... **+ Seguir leyendo**

Tabla
N.° 01

Sistemas de partidos y sufragio Venezuela, 1830 a nuestros días

Periodo	1830-1848 República paecista	1863-1898 Hegemonía liberal	1898-1935 Hegemonía andina	1935-1945 Apertura limitada	1945-1948 Revolución de octubre	1948-1958 Interinato militar	1958-1998 Democracia de partidos	1999-¿? Revolución bolivariana
Partido dominante	Conservador	Liberal amarillo	Régimen apartidista	Oficialismo (cívicas bolivarianas y PDV)	Acción democrática	Oficialismo (FEI)	Acción democrática y COPEI	MVR-PSUV
Sufragio	Censitario	Universal masculino			Universal			
Candidaturas	Restringidas	Restringidas	Nulas	Restringidas	Abiertas	Restringidas	Abiertas	Restringidas
Elecciones	Indirectas	Indirectas	Indirectas	Indirectas	Directas	Directas	Directas	Directas
Organización opositora	Limitada	Limitada	Nula	Limitada	Abierta	Nula	Abierta	Abierta
Influencia de la oposición	Limitada	Nula	Nula	Limitada	Limitada	Nula	Efectiva	Nula
Término	Guerra civil	Guerra civil	Sucesión controlada	Golpe cívico-militar	Golpe militar	Golpe militar	Elecciones	-

Sufragio: extensión del derecho al voto.

Candidaturas: posibilidad de presentar candidaturas contrarias a las listas oficiales.

Elecciones: nivel de intermediación en el proceso electoral.

Organización opositora: presencia de grupos estables autodefinidos como distintos al gobierno vigente.

Influencia de la oposición: capacidad de grupos distintos al partido dominante de incidir en las decisiones de política pública, especialmente por medio de la participación parlamentaria.

Término: modo en que dicho sistema tuvo su final.

El sistema de partidos venezolano reflejó, en cada oportunidad, los rasgos dominantes de cada período, pero con una constante: el propósito del establecimiento —tarde o temprano— de instituciones representativas incoadas hasta el logro de la consolidación democrática, en una primera expansión revolucionaria pero no pluralista entre 1945 y 1948, planteada luego de manera moderada pero amplia a partir de 1958. Hasta entonces, y a excepción de estos períodos, los sistemas políticos eran esencialmente hegemónicos, con instituciones representativas formales, pero relativamente irrelevantes para las decisiones políticas, y con una muy limitada oportunidad para la expresión pacífica del disenso, y una baja participación de los ciudadanos controlada por jefes políticos locales.

Tras las tímidas aperturas iniciadas luego de la hegemonía de caudillos andinos (1898-1935), las demandas de expansión democrática iniciaron la era de la democracia de masas, y con ella de organizaciones dedicadas a canalizar la creciente importancia de los electores. El primer intento notable es el régimen dominado por Acción Democrática entre 1945 y 1948, que pese a la expansión del sufragio y a la apertura política, se caracterizó por un radicalismo y sectarismo políticos que no mitigaron la desconfianza de los distintos factores hacia las reglas democráticas, terminando con una intervención militar. Este régimen corporativo militar, que intentó organizar su propio aparato electoral, paulatinamente aumentó la represión política y prohibió a toda la oposición partidista, social y militar, suscitando un golpe desde las Fuerzas Armadas Nacionales.

Con ese golpe, y la presión social por él permitida, se inicia el sistema de predominio de los partidos Acción Democrática y Copei. Tras una serie de acuerdos sociales y políticos, lega-

lizados en la Constitución de 1961, se garantizaba el predominio de la representación partidista sobre la sociedad. Aunque tanto los partidos electoralmente dominantes, como las minorías políticamente significativas, tenían importantes diferencias ideológicas, estas eran minimizadas ante el objetivo de sostener el régimen político en sentido amplio. Así, este sistema pudo contar con importantes elementos de éxito:

- La mitigación o sometimiento de alternativas no-democráticas de acción política (aristocráticas, pretorianas y de izquierda revolucionaria).
- La alta representatividad de los partidos, evidente en una elevada participación electoral y en una votación relativamente estable para los distintos factores políticos.
- La preeminencia de las elecciones por más de tres décadas continuas, como mecanismo de selección de cuadros gubernamentales.
- El reconocimiento de la alternabilidad y el pluralismo político, no solo en los cambios en el poder ejecutivo, sino ante el control parlamentario rutinario desde la oposición[377].

377 Guillermo T. Aveledo, *La Segunda República Liberal-Democrática, 1959-1998*. (Caracas: Fundación Rómulo Betancourt, 2014).

Pese a estas ventajas, no eran poco considerables sus carencias. En primer lugar, una importante crisis de eficacia en la administración del Estado, que retaba la percepción sobre la capacidad de los partidos de sostener las mejoras sociales y económicas de las décadas anteriores. Segundo, una crisis de autoridad y legitimidad de los grandes partidos, incrementada por el faccionalismo político y la percepción de corrupción administrativa generalizada. Y, en tercer lugar, una crisis de

representatividad, por la emergencia de una clase media que no se identificaba con el liderazgo de esas organizaciones, y sectores populares decepcionados por sus defectos, ya replegados de la participación política, o canalizándola por medio de nuevas organizaciones no partidistas. Ese descontento, cristalizado en la denuncia a un sistema «partidocrático», iniciaría un círculo vicioso de declinar electoral, incapacidad política, y reformas tímidas o incompletas, el cual sería aprovechado tanto por demócratas promotores del cambio como por viejos adversarios del sistema político[378].

378
Juan Carlos Rey, *El Sistema de Partidos Venezolano.* 250-260.

6 El sistema de partidos venezolano, 1999-2018

El acuerdo general en torno al sistema político venezolano iniciado tras el ascenso de Hugo Chávez al poder es que no se trata de un régimen poliárquico en ningún sentido clásico del término, y que sus credenciales democráticas son, en el mejor de los casos, calificadas dentro de categorías distintas a las expectativas normativas de la teoría política paras las democracias representativas[379].

En ese sentido, la instauración creciente de reglas divergentes de la poliarquía en la Venezuela bajo el chavismo, ha desarticulado las reglas del anterior régimen representativo y al sistema de partidos de cuya crisis surgió[380], ha retado a las manifestaciones emergentes de tales organizaciones políticas fuera del Estado, así como también ha desafiado al mismo concepto de sociedad civil que parecía pretender apuntalar en sus momentos iniciales. Como señalan Chaguaceda y Puerta, el sistema político venezolano liderado por el chavismo:

> En Venezuela la concepción oficialista de irreversibilidad del proceso revolucionario y su búsqueda de hegemonía política son antagónicas con la comprensión progresista, liberal y republicana de lo electoral como el mecanismo pacífico por excelencia para el acceso, la ratificación o la salida del poder; del pluralismo [...] como marco referencial para la coexistencia y competencia de actores políticos y de la participación autónoma y no partidizada en la gestión pública como derecho y deber de los ciudadanos. El tránsito entre los gobiernos de Chávez y Maduro parece significar el paulatino abandono

379 Magallanes, R. (2009), "El gobierno de Hugo Chávez. ¿Qué lo distingue de los anteriores?"... **Seguir leyendo**

380 Jennifer L. McCoy y David J. Myers, *The unraveling of representative democracy in Venezuela*. (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004).

> de las formalidades y normas democráticas y la radicalización de un régimen cada vez más autoritario[381].

381 Armando Chaguaceda y María Isabel Puerta, "Decadencia autoritaria en Venezuela", en *Diálogo Político* (2017), 159.

No por ello puede negarse que existía una concepción específica de democracia dentro del chavismo y específicamente para su partido oficial. Desde temprano se planteó como una transformación política no dirigida a sustituir la democracia, sino a promover una «verdadera democracia», distinta de la falsa democracia formal y representativa (a la cual se le irían sumando otras críticas), propia «de la partidocracia, de la violación persistente de los derechos humanos, de la represión despiadada y criminal»[382]. Las carencias del viejo sistema no eran errores o limitaciones, sino consustanciales a su desenvolvimiento, que más allá de AD y Copei abarcarían a la sociedad de clases burguesa y sus organizaciones, a medida que el chavismo expandía sus elementos socialistas. La revolución bolivariana impulsaría la remoción de:

382 "Todo Chávez en la Web", *Comandante Presidente Hugo Chávez el 6 de diciembre 1998, significado y consecuencias, Fin de una era y comienzo de un camino El siglo XX en Venezuela.* (05 de noviembre de 2000), **Ir al sitio web**. Acto en conmemoración de los 2 años de la victoria electoral de Hugo Chávez Frías. Instituto de Altos Estudios del Pensamiento del Comandante Supremo Hugo Rafael Chávez Frías.

> el viejo modelo democrático liberal burgués basado en la democracia formal, representativa y fundamentalmente política [...] En nombre de esas «libertades», en nombre de esa «democracia» en lo formal, se facilitaba el proceso de acumulación de capital a favor de unos pocos y en medio de creciente pobreza [...] El socialismo es la verdadera manera de retomar el profundo significado de la democracia[383].

383 PSUV, *Libro Rojo*. (Caracas: Ediciones del Partido Socialista Unido de Venezuela, 2010), 3 y 12.

Se haría crecientemente evidente que el Estado venezolano desarrollado más allá de los límites de la Constitución de 1999, no habría pretendido solo la neutralización de la oposición partidista (y el vaciamiento del significado de partidos políticos hacia la instauración no formal de un partido hegemónico

(aunque no único), sino además la minimización de espacios autónomos de representación y organización sociales fuera de la concepción revolucionaria del poder, pasando desde una democracia delegativa a una sistema paulatinamente más autoritario. Las organizaciones autónomas de la sociedad respondieron a este propósito de manera variable durante las dos décadas de socialismo chavista, pero el éxito ha sido esquivo, ya sea por la feroz represión estatal, o por las viejas desconfianzas entre la sociedad organizada y sus partidos políticos, lo cual responde a las peculiaridades de la formación socio-histórica venezolana.

Desde un principio, entonces, el régimen establecido desde el ascenso del chavismo en 1999 fue planteado como crítica a la democracia participativa, desmontaje del protagonismo de los partidos políticos y, alternativamente, como desmontaje de su preeminencia corporativa, promoviendo un nuevo tipo de democracia más participativa. Esto se hizo con la expectativa de una renovación de las relaciones entre sociedad civil y Estado, e incluso con el optimismo de cierta lectura participacionista motivada por la vieja hostilidad entre partidos y organizaciones, que reflejaba el cuestionamiento sobre la capacidad de integración y representatividad de los partidos tradicionales, en medio del declinar de la democracia venezolana. De este modo, la resolución formal de esta caracterización «vergonzante» de la actividad partidista[384], se resolvió formalmente, tanto en la Constitución de 1999, como en las diversas Leyes del Sufragio y Participación Política. Aunque en todos estos instrumentos se estableció el requerimiento de una democracia pluralista con una mixtura entre elementos representativos y participativos, fueron impuestos sin embargo límites prácticos al funcionamiento de las organizaciones políticas, especialmente la

384
Humberto Njaim, "Partidofobia y partidocracia en la Constitución de 1999", en *Red de Veedores*, **Ir al sitio web**.

prohibición de financiamiento público, y la imposición de reconocimiento estatal al derecho de asociación política. Dicho sea de paso, que estos límites solo eran fortalecidos por la asimetría de recursos favorable al sector oficial, que no solo imponía una confusión entre el aparato estatal y el aparato partidista del chavismo en sus diversas iteraciones, sino que además se iba sirviendo de las herramientas de aquél para profundizar su dominio electoral. Aunque el sistema concebido dentro de la Constitución de 1999 no era inevitablemente autoritario, el objetivo político del proceso inclinaría al chavismo en esa dirección ante diversas coyunturas, estimulando así mismo conductas de semi-lealtad al nuevo régimen desde diversas organizaciones de oposición social y partidista[385].

385

La manifestación más ostensible de semi-lealtad ante la Constitución de 1999 fueron las manifestaciones sociales, políticas y militares de la aguda crisis acaecida entre los años 2002 y 2004, que incluyeron manifestaciones masivas de descontento, un breve gobierno de facto y una huelga general, crisis que culminó en la convocatoria al Referendo Revocatorio del año 2004.

En el despliegue de este sistema, el predominio de las alianzas político partidistas del chavismo durante su era de auge carismático (2000-2012) por medio de dos grandes partidos —el Movimiento Quinta República (MVR), 1997-2005, y el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), 2006-hoy—, produjeron un proceso de relativa institucionalización de los cuadros políticos del partido dominante, respondido a su vez por una moderación e institucionalización incipiente de la oposición partidista venezolana —especialmente a partir del 2009 en la Mesa de la Unidad Democrática (MUD)—, al cual el Estado venezolano atacó desde su origen como alternativa al centro de su poder, limitando su capacidad de acción en instancias de poder efectivo, con la táctica repetida de coartar judicialmente las competencias formales de las autoridades electas fuera de las alianzas oficiales, especialmente gobiernos locales y regionales, y así truncando la vocación de cambio político de la alternativa opositora cuya dirigencia habría asumido ya la legitimidad del

sistema constitucional, pese a sostener su propósito de cambio de gobierno. Esto se tradujo que, aunque en términos de cálculo electoral llegó a las características de un sistema bipartidista, con dos grupos de amplia penetración nacional, organización y relativa representatividad. Sin embargo, se trataba en la práctica de un bipartidismo arropado institucionalmente por un sistema hegemónico y crecientemente autoritario, y de una polarización ideológica aparentemente irremontable[386].

386 Javier Corrales y Michael Penfold, *Dragon in the tropics: The legacy of Hugo Chávez*. (Washington: Brookings Institution Press, 2015).

El partido dominante y cuasi-hegemónico, PSUV, es resultado de la fusión de diversos partidos de izquierda socialista, marxista-leninista y comunitaria, coaligados en torno a un partido mucho mayor electoralmente. MVR, bajo los auspicios del fallecido presidente Chávez. El propósito era lograr la «unidad de las izquierdas» —un proyecto históricamente elusivo por la división entre socialdemócratas y comunistas, diversificada durante décadas—, previamente aliados electoralmente en el «Polo Patriótico» proyectando como propósito sobre todos los partidos de esa corriente aquellos de la revolución bolivariana[387]. Este partido, así como el MVR, funciona a lo largo del aparato estatal, cooptando e incorporando organizaciones sociales de base que se encuadran también desde políticas públicas —vinculando acciones de redistribución con tareas de militancia política—. El PSUV no solo coordina las bases del partido propiamente dichas, sino que las ubica en organizaciones estatales y paraestatales —círculos bolivarianos, misiones, colectivos de acción social, comunas, comités locales de abastecimiento y producción, etcétera)—. La confusión entre Estado, gobierno y partido es, dada la presencia nacional e institucional del PSUV, casi comprehensiva.

387 Hugo Chávez invitó a los partidos del Polo Patriótico a su disolución en un "partido unitario socialista"...+

Seguir leyendo

La oposición partidista al chavismo ha tenido diversas iteraciones, entre partidos sobrevivientes de la previa democracia de partidos —especialmente Acción Democrática (AD), partido socialdemócrata— y partidos emergentes en las dos últimas décadas, siendo los más importantes Primero Justicia (PJ) —fundado por jóvenes profesionales y universitarios entre 1999 y 2000, con base en el estado Miranda—, Un Nuevo Tiempo (UNT) —división de origen regional de Acción Democrática, desde el estado Zulia, en el año 2006— y Voluntad Popular (VP) —fracción liderada por Leopoldo López tras separarse sucesivamente de PJ y UNT, con acento más tecnocrático, en 2009—. Aunque no toda la política opositora al chavismo ha sido liderada por partidos —especialmente en el período 2001-2005, donde la presencia gremial y sindical fue más determinante— desde el año 2006 han existido iteraciones diversas de un propósito estable de coalición electoral y programática opositora, siendo la más duradera e influyente la Mesa de la Unidad Democrática (MUD)[388]. Con la MUD, que funcionó formalmente entre 2009 y 2017 —siendo disuelta por el Consejo Nacional Electoral—, se intentaron establecer reglas que coordinaran a los partidos de oposición en torno a los más representativos partidos (por presencia institucional y espacios de triunfo electoral), y una Secretaría Ejecutiva independiente, de modo que ningún solo partido pudiese imponer su criterio. Este sistema —con altos y bajos— funcionó por casi dos ciclos electorales llegando a ser una alternativa competitiva de poder real, hasta que en 2016 —tras el triunfo electoral de la alianza en las elecciones parlamentarias— su dirección pasara en efecto a la rotación de la presidencia de la Asamblea Nacional, anualmente administrada por un partido de la Unidad —en este orden: AD (2016), PJ (2017),

388 Para una historia de la MUD, ver Aveledo, R. G. (2014). *Al servicio de la unidad*. Caracas, Libros Marcados.

UNT (2018), VP (2019) y uno de los partidos menores (2020)—. Actualmente no hay continuidad formal de este sistema, tanto por la disolución legal de la MUD, como por las debilidades concretas de organización material y humana de los partidos en un contexto autoritario, lo cual ha incrementado las tendencias históricas de búsqueda de protagonismo, aclamación carismática y dificultades de coordinación.

Aunque el declive de la política democrática se habría iniciado desde el mandato de Hugo Chávez con una concepción iliberal y antipluralista de la política, la tendencia se ha agudizado durante el último sexenio. Pese a la continuidad electoral, y sobre la base de un formidable apoyo popular inicial, las dos décadas pasadas evidenciaron la erosión de la institucionalidad democrático-liberal e imponiendo modos que evadieron la competencia política o sus efectos, limitando en la práctica los derechos civiles de la oposición y restringiendo así el pluralismo, (ver gráfico n.º 1). Hasta el fallecimiento de Hugo Chávez, era innegable que existía un apoyo popular mayoritario a sus políticas, pero también que estas eran desarrolladas de manera sectaria y que, ante la generación progresiva de una alternativa popular y competitiva a las mismas, se incrementaban las restricciones y el ventajismo.

Gráfico
N.º 1

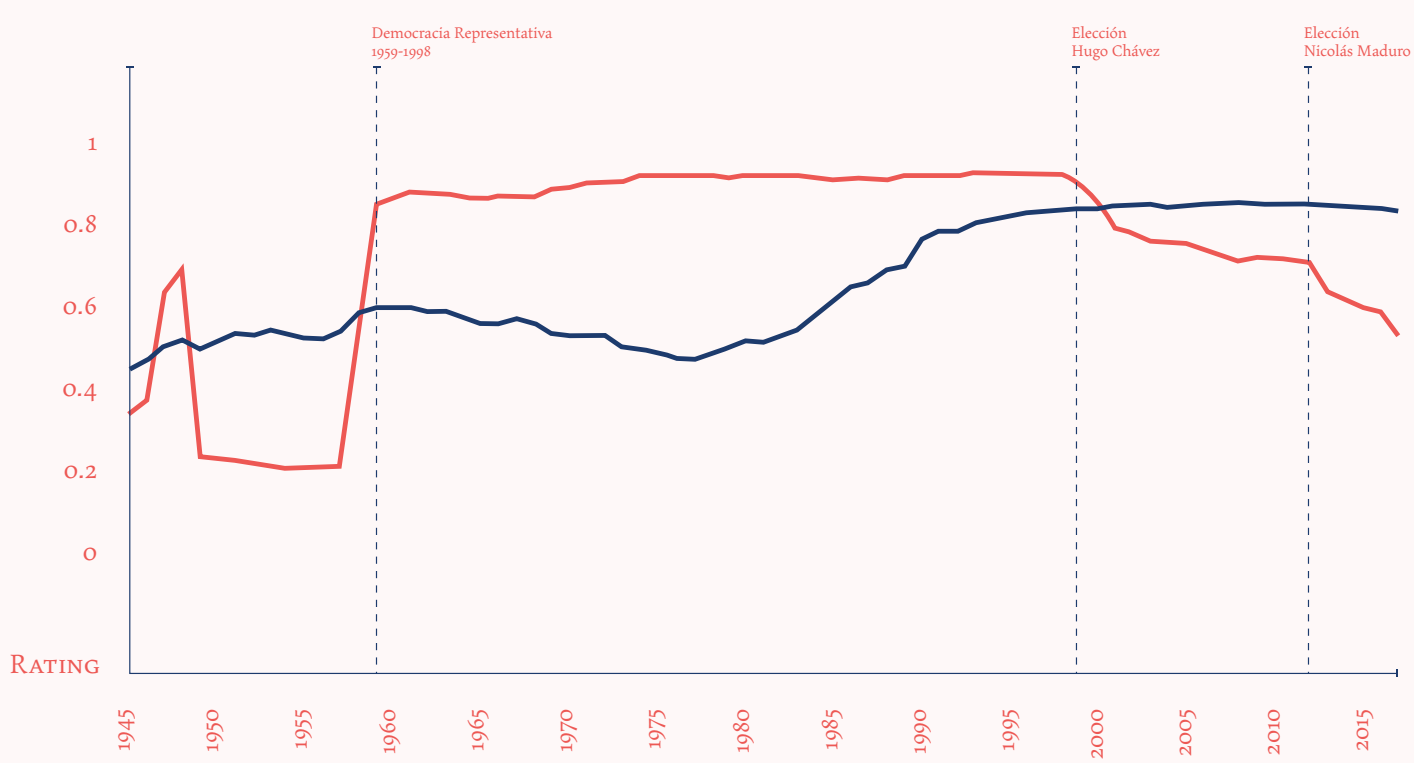
Índice aditivo de poliarquía[389]

Venezuela vs. América Latina y el Caribe (1945-2017)

389

El Índice Aditivo de Poliarquía... +

Seguir leyendo



Latinoamérica y el Caribe

Venezuela

Fuente: Varieties of Democracy, 2018 Disponible aquí.

Con el fallecimiento de Hugo Chávez y el fin de la etapa carismática del chavismo, así como con la victoria electoral de la MUD en las legislativas de 2015, se ha dado paso a un proceso de mayor despliegue autoritario, tanto por el uso de normas previamente establecidas, como por la agudización de nuevos modos represivos, que incluyen[390]:

390 Para un recorrido pormenorizado de estos medios de represión política, desde una perspectiva opositora, leáse Aveledo, R.G. (2019): "Sobre la Tarea de los Partidos en la Superación de la Crisis Venezolana" en Barrios, M. y Bisbal, M. (2019): *Búsqueda de alternativas políticas a la crisis de Venezuela*. Caracas, UCAB, pp. 53-75.

- Vetos para el registro de organizaciones disidentes, por ejemplo Marea Socialista (socialista, no oficialista) y Vente Venezuela (liberal).
- Suspensión, ilegalización e invalidación de organizaciones políticas como represalia a sus estrategias políticas —siendo el caso más representativo el de la anulación de la Mesa de la Unidad Democrática como alianza electoral, aunque afectó a partidos como Acción Democrática, Alianza Bravo Pueblo, Convergencia, Cuentas Claras, Fuerza Liberal, Gente Emergente, La Causa R, Movimiento Progresista de Venezuela, Primero Justicia, Proyecto Venezuela, PUENTE y Voluntad Popular, entre otros— por medio de instrumentos paralelos a la legislación electoral y de partidos políticos (decisiones judiciales y de la Asamblea Nacional Constituyente (ver tabla n.° 2).
- La invalidación e inhabilitaciones, exilios, detenciones y presidio de altos dirigentes opositores —cuyos ejemplos más notables incluyen a relevantes candidatos y precandidatos presidenciales opositores de los últimos ciclos electorales: Henrique Capriles, María Corina Machado, Antonio Ledezma, Julio Borges, Leopoldo López—.
- Cooptación y corrupción de cuadros medios opositores para pasar al sector oficial, potenciada por la prohibición

de financiamiento público a las organizaciones políticas, y la limitación de la autonomía material de las instancias de poder alcanzadas electoralmente por estas.

- Imposición de autoridades paralelas ante elecciones libres, o la anulación de resultados electorales —como en el caso de la Alcaldía Metropolitana de Caracas (2008), la anulación judicial de la elección parlamentaria en Amazonas (2015) y la Asamblea Nacional Constituyente (2017)—.
- Disolución de cuadros de base, por medio de la represión directa a estos cuadros en distintas instancias de participación política.

Tabla
n.° 02

Partidos políticos oficialmente vigentes en Venezuela (2018)

391
"PRODAVINCI", *Sobre la ilegalización de partidos en Venezuela...*+
Seguir leyendo

Oposición e independientes	Oficialistas y afines
Avanzada progresista	MEP
COPEI	MPAPC
IPP	ORA
MAS	PCV
NUVIPA	Podemos
Cambiemos Movimiento Ciudadano	PPT
Lápiz Procomunidad	PSUV
Fuerza del cambio	Somos Venzuela (NCR)
	Tupamaro
	UPP89
	UPV

Fuente: Martínez[391]

Todo este cuadro ha forzado el debilitamiento general de las organizaciones políticas. En la oposición, esto ha reforzado dinámicas faccionalistas derivadas de la crisis de su estrategia de toma del poder por la vía electoral, fraccionando a los partidos existentes entre facciones que se canibalizan[392], y en última instancia disolviendo la formación de una plataforma opositora unitaria. Por otro lado, el cuadro autoritario también ha tenido efectos en los partidos cercanos al Gobierno, aumentando su vulnerabilidad ante las decisiones del Estado, y su dependencia a las alianzas frente al PSUV, y minimizando la autonomía de decisión de este, que ha allanado su propia fragmentación al imponerse la figura de Nicolás Maduro antes de cualquier consulta de base[393].

392 "International Crisis Group", *Friendly Fire: Venezuela's Opposition Turmoil*. (2018), **Ir al sitio web**.

393 "Nueva Sociedad", *Chavismo: entre la renovación y las rupturas internas*, López, Ociel Alí, **Ir al sitio web**.

En Venezuela, históricamente, los partidos habían tenido una doble fuente de legitimidad: una republicana, basada en la creencia en sus programas y en los méritos intrínsecos de la participación política democrática, y una utilitaria, basada en el acceso a recursos y ventajas que el voto por una opción política puede implicar.

La actual crisis de autoridad de las opciones político-partidistas venezolanas implica que la legitimidad republicana está en entredicho, mientras que la crisis económica y de eficiencia estatal limita las posibilidades de crecimiento de la legitimidad utilitaria, la cual, sin embargo, es explotada eficazmente por el Estado-PSUV que, sin aspirar a una legitimación general, mantiene incólume su aparato de poder. Ante esta circunstancia, se genera un círculo vicioso: siendo que los partidos políticos —cuyo acuerdo es necesario para una reinstauración democrática— están en su peor momento de autoridad y de poder efectivo, se genera un repliegue de su actividad natural,

la postulación y obtención de cargos de representación por la vía electoral. Esta debilidad general es promovida y aprovechada por el PSUV, que va ocupando los espacios ganados por la oposición revirtiendo de manera dramática la tendencia al crecimiento de una alternativa democrática (2010-2015), como ilustra el cuestionado pero desarrollado ciclo electoral de los años 2017-2018 que continúa el marco represivo acelerado desde 2013, en el cual la inhabilitación partidista, la asunción estratégica de la abstención, y el repliegue territorial, han llevado a la pérdida de espacios ejecutivos y de representación[394].

Como agravante de esta situación, nos encontramos en una crisis general de autoridad, sin que se resuelva la crisis del sistema de partidos en una hegemonía estable o en un pluralismo viable. Si bien el chavismo domina el mapa político, este dominio ha de ser calificado ante la disminución de su capacidad electoral y en un grave contexto de descreimiento político, en el cual no parece haber alternativas viables para la promoción del cambio o la estabilización del orden. El crecimiento del descreimiento político hacia ambas alternativas políticas sin sustitución aparente[395], que es suficientemente prolongado para ser considerado meramente coyuntural, refleja dos descontentos paralelos: el colapso del apoyo al chavismo por su ineficacia gubernamental, y el colapso del apoyo a la oposición por su situación de impotencia[396]. La desconfianza mutua entre el liderazgo político del país tiene su eco en una impresionante desconfianza social.

394
El dato más dramático de este repliegue es la pérdida de penetración local de las organizaciones políticas...+
Seguir leyendo

395
Según la encuestadora Seijas/Delphos...+
Seguir leyendo

396
Si bien se registra una importante percepción favorable hacia el presidente de la Asamblea Nacional...+
Seguir leyendo

7 Conclusiones preliminares

- Pese al decaimiento general de la figura partido (y la crisis objetiva de liderazgo de muchas organizaciones existentes), esta sigue siendo el tipo de organización preeminente en las poliarquías contemporáneas.
- En los distintos tipos sistemas autoritarios existen diferencias en torno al rol de los partidos políticos, tanto de las organizaciones oficialistas como de las opositoras. Pese a sus carencias frente a las poliarquías, son los autoritarismos competitivos aquellos que permiten un mayor margen de maniobra a los partidos políticos alternativos para sobrevivir y lograr espacios de poder, y que dan también una mayor confianza a los partidos de gobierno para experimentar con aperturas políticas, aunque aperturas falsas o negadas pueden tener un efecto deslegitimador contrario al que se buscaba originalmente.
- La literatura sobre las transiciones ha matizado la importancia originalmente dada a los partidos políticos como catalizadores del cambio, pero sostiene que estos son esenciales no solo par dirigir el proceso de consolidación de la democracia luego de las etapas de apertura y liberalización desde sistemas autoritarios, sino que además son el signo de la salud democrática de dichos sistemas.
- Puede presumirse que, desde una perspectiva de transición democrática, los partidos que protagonicen o sean beneficiarios de la apertura del sistema deben contar con respaldo político suficiente para alcanzar las transigencias y transacciones que requieren los acuerdos de cambio político. En el caso de los partidos de gobierno, suficientes

aliados dentro del *status quo* que no reten conservadoramente la propuesta de cambio, en el caso de los partidos de oposición, su respaldo popular, que se basará tanto en la confianza de su voluntad de promover cambios y su eficacia para alcanzarlos. Debe reiterarse, entonces, que serían deseables reglas tendientes a la moderación ideológica (i.e. con sistemas electorales mayoritarios y no proporcionales) pero evitando el ventajismo de los partidos mayoritarios.

- Se reitera que, fuera de legítimas alternativas rupturistas, las transiciones son iniciadas por la voluntad de apertura dentro del *status quo*, y no desde sectores externos a este. Sin embargo, son estas aperturas desde la élite las que, pese a postergar el cumplimiento de las demandas democráticas, han generado consolidaciones más duraderas.
- Desde la óptica venezolana existen aspectos llamativos que pueden llamar al optimismo hacia una transición democrática: i) existe una cultura electoral y de participación política canalizada por medio de organizaciones partidistas que, pese a que ocupa la menor parte de la historia del país, está presente aún en la memoria de casi toda la población viva, y que puede servir como fundamento de futuras reformas; ii) pese a los aspectos extraordinarios de su crisis actual, tanto en términos económicos como de represión política, no ha sufrido las tragedias y heridas derivadas de un prolongado conflicto violento; iii) de los distintos sistemas autoritarios, parece acomodarse aún al de un autoritarismo competitivo, lo cual da teóricamente oportunidades para la promoción de un cambio de manera más sencilla que sistemas más profundamente

anti-pluralistas; y iv) es, dentro de la región y aún en el hemisferio, uno de los países con mayor respaldo ideológico hacia la idea de democracia y sus implicaciones institucionales.

- Sin embargo, y esto debe llamar a un sobrio escepticismo, Venezuela presenta fenómenos alarmantes desde una perspectiva transicional: i) existe una importante crisis de confianza y autoridad políticas, que limita las opciones y rigidiza a los más importantes actores políticos; ii) encuentra que casi toda opción disidente o aperturista desde el *status quo* se encuentra acallada, neutralizada o re-radicalizada; iii) el apoyo mayoritario a la democracia no deja de verse complicado por las concepciones ideológicamente en conflicto que sobre la misma tienen diversos sectores sociales; iv) los partidos de oposición no han logrado resolver su ambivalencia entre acciones coalicionales, de participación semi-leal, o anti-sistema; y v) no queda claro cuál es el grado de institucionalización partidista efectivamente existente, ante las dudas del más reciente ciclo electoral.

Bibliografía

Aveledo, Guillermo T. *La Segunda República Liberal-Democrática, 1959-1998*. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt, 2014.

Bremmer, Ian. *The J Curve: A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. Nueva York: Simon & Schuster, 2006.

Briceño, Héctor. "Sistema de Partidos Venezolano: Polarización y Crisis de Representación", en *Desarmando el modelo: Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Editado por Diego Bautista Urdaneja, 225-258. Caracas: UCAB/KAS/Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, 2017.

"Caracas Chronicles", *Only One Party from 2015's MUD Survives the Government's Purge*, Martínez, Eugenio, (19 de septiembre de 2018b), Disponible aquí.

Carothers, Thomas. "The End of the Transition Paradigm", en *Journal of Democracy, 13(1)*, 2000.

Carrera Damas, Germán. "La larga marcha de la sociedad venezolana hacia la democracia: doscientos años de esfuerzos y un balance alentador", en *Comprensión de Nuestra Democracia*. Caracas, Contraloría General de la República 1998.

Chaguaceda, Armando y Puerta, María Isabel. "Decadencia autoritaria en Venezuela", en *Diálogo Político* (2017).

Corrales, Javier y Penfold, Michael. *Dragon in the tropics: The legacy of Hugo Chávez*. Washington: Brookings Institution Press, 2015.

Dagnino, Evalina, Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo. *Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, CIESAS, 2000.

Dahl, Robert Alan. "Polyarchy, Pluralism, and Scale", en *Democracy, Liberty, Equality*. Oslo: Norwegian University Press, 1986.

Diamond, Larry, Plattner, Marc F., y Walker Diamond, Christopher. *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016.

García-Pelayo, Manuel. *El Estado de Partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.

Giddens, Anthony. *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. México: Taurus, 2000.

Haggard, Stephan. y Kaufman, Robert R. *Dictators and democrats: Masses, elites, and regime change*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

Hernández Bravo, Juan. "La delimitación del Concepto de Partido Político: Las teorías sobre el origen y evolución de los partidos", en *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: Akal, 1997.

Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1993.

"International Crisis Group", *Friendly Fire: Venezuela's Opposition Turmoil*. (2018), **Disponible aquí**.

Kaplan, Seth. *Strengthening the Building Blocks of Success: inclusive social contracts in fragile states in transition*. Barcelona: IFIT, 2017.

Levitsky, Steven y Way, Lucan A. *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Linz, Juan y Stepan, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Lipset, Seymour Martin y Rokkan, Stein. "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, editado por Albert Battke, 235. Barcelona: Ariel, 1992.

Lipset, Seymour Martin. "The indispensability of political parties", en *Journal of Democracy. Vol. 11, n.º 1*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2000.

Lipset, Seymour Martin. *Political Man: The Social Basis of Politics*. Garden City, Nueva York: Doubleday, 1959.

Lührmann, Anna. y Lindberg, Staffan I. "A third wave of autocratization is here: what is new about it?", en *Democratization*, DOI: 10.1080/13510347.2019.1582029. 2019.

MacCoy, Jennifer L. y Myers, David J. *The unraveling of representative democracy in Venezuela*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2004.

Martínez Sospedra, Manuel. *Introducción a los Partidos Políticos*. Barcelona: Editorial Ariel, 1996.

McFaul, Michael. "The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World", en *World Politics*, *54 (2)*. (2000).

Navas Blanco, Alberto. *Las elecciones presidenciales en Venezuela del siglo XIX, 1830-1854*. Caracas: Academia Nacional de la Historia, 1998. El comportamiento electoral a fines del siglo XIX venezolano. Caracas, Universidad Central de Venezuela.

Njaim, Humberto. "Partidofobia y partidocracia en la Constitución de 1999", en *Red de Veedores*, Disponible aquí.

"Nueva Sociedad", *Chavismo: entre la renovación y las rupturas internas*, López, Ociel Alí, Disponible aquí.

"PRODAVINCI", *Sobre la ilegalización de partidos en Venezuela*, Martínez, Eugenio, (03 de febrero de 2018a), Disponible aquí.

PSUV. *Libro Rojo*. Caracas: Ediciones del Partido Socialista Unido de Venezuela, 2010.

Rey, Juan Carlos. *El Sistema de Partidos Venezolano, 1830-1999*. Caracas, Centro Gumilla/UCAB, 2009.

Rosenblum, Nancy L. "Primus Inter Pares: Political Parties and Civil Society", en *Chicago-Kent Law Review, 75, n.º 2*. 2000.

Runciman, David. *How Democracy Ende*. Nueva York: Basic Books, 2018.

Schmitter, Philippe C. "Crisis and transition, but not decline", en *Democracy in Decline?* editado por Diamond L. y Plattner, M. 46-55. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015.

Schmitter, Philippe C. "The consolidation of democracy and representation of social groups", *American Behavioral Scientist, 7(4)*. 1991.

Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper, 1962.

Vallenilla Lanz, Laureano. *Cesarismo Democrático: estudios sobre las bases sociológicas de la constitución efectiva de Venezuela*. Caracas, Empresa el Cojo, 1919.

"Todo Chávez en la Web", *Comandante Presidente Hugo Chávez el 6 de diciembre 1998, significado y consecuencias, Fin de una era y comienzo de un camino El siglo XX en Venezuela.* (05 de noviembre de 2000), Disponible aquí. Acto en conmemoración de los 2 años de la victoria electoral de Hugo Chávez Frías. Instituto de Altos Estudios del Pensamiento del Comandante Supremo Hugo Rafael Chávez Frías

Política de la calle y sociedad civil

IV. **Política de la calle y sociedad civil**

Margarita López Maya

Diagnóstico

1. La política de la calle

1.1 La protesta de calle durante el período democrático

1.2 La protesta en la era del chavismo (1999-2018)

1.3 Conclusiones

2. Las organizaciones sociales

2.1 Identificación y gruesa caracterización

2.2 Las organizaciones sociales desde una perspectiva histórica

2.3 Organizaciones sociales en la etapa chavista

2.4 Articulaciones sociopolíticas en la actualidad

2.5 Conclusiones

Hoja de ruta

3. Aportes y propuestas para alcanzar y consolidar la transición democrática

3.1 La política de la calle y la transición democrática

3.2 Rol en la transición y consolidación democrática

3.3 Algunas propuestas

4. Bibliografía

La sociedad venezolana actual evidencia la destrucción del tejido social que alguna vez tuvo. Siendo en el siglo pasado un país de economía rentística petrolera, su proceso modernizador, ahora en proceso de severa reversión, produjo unas relaciones Estado-sociedad particularmente desequilibradas, donde el *Petroestado* que emergió configuró una importante dependencia a él, tanto de los partidos políticos como de las organizaciones de la sociedad. Hoy pagamos sus consecuencias.

En esta exploración en el tema de las características actuales de las organizaciones sociales en Venezuela pondremos el foco en dos dimensiones del tejido social: la dimensión de la protesta callejera o *política de la calle,* que algunos, para diferenciarla de la sociedad civil llaman la sociedad incivil, y la de las organizaciones sociales en general, algunas de las cuales no podemos incluir en las convencionales definiciones de la sociedad civil. Indagaremos sus evoluciones en el tiempo para, por una parte, hacer evidente la complejidad de esta dimensión y, por otra, tratar de captar las potencialidades y déficits de estas dos formas de activismo para los propósitos de construir una salida pacífica y democrática viable y sostenible para Venezuela en el futuro próximo.

1 La política de la calle

Definimos como *política de la calle* a las acciones colectivas disruptivas que se desenvuelven en espacios públicos urbanos, pero también en carreteras y áreas rurales en Venezuela, diariamente por decenas —a veces centenares— y desde hace décadas. Su naturaleza es mayoritariamente pacífica, pero hay un número de ellas que son confrontacionales —producen tensión y/o temor— y por momentos aparecen y/o aumentan las violentas, con daños a la propiedad o integridad física de las personas[397]. Sus protagonistas son primordialmente multitudes, es decir, grupos humanos con una relación cara a cara, de dirección generalmente poco conocida, a veces espontánea y ocasionalmente conformada por dirigentes estudiantiles, organizaciones sociales, partidos políticos o frentes civiles. Sus motivaciones son predominantemente socioeconómicas, pero en momentos de desajustes, crisis políticas y luchas hegemónicas, adquieren también motivaciones de esta naturaleza.

A continuación, algunas cifras y características de la sociedad incivilizada de la etapa democrática y de la era chavista que ponen de relieve la extensión y profundidad de este fenómeno sociopolítico.

397 Estos conceptos son tomados de Margarita López Maya, Luis E. Lander, *et al.*, *Glosario de la Base de Datos El Bravo Pueblo Caracas, Proyecto* CENDES-UCV. (Caracas; Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la UCV (CDCH) 2006).

1.1

—

La protesta de calle durante el período democrático

Con el advenimiento de la democracia, a partir de 1958, los partidos políticos pasaron a jugar un rol casi exclusivo en la mediación entre Estado y sociedad, desestimulándose la movilización de calle, que había estado presente desde el siglo XIX y que, en ocasiones, había jugado papel protagónico[398]. La democracia se alcanzó tardíamente en Venezuela con relación a otros países de la región, y fue posible gracias a un conjunto de pactos constitutivos, siendo el más conocido el Pacto de Punto Fijo de 1958 firmado por los líderes de los partidos AD, COPEI y URD. La regla del régimen liberal de reducir la participación a la representación a través de partidos y elecciones, produjo tensiones y confrontaciones en una sociedad donde militares y poderes fácticos estaban acostumbrados a participar directamente en el Estado para garantizar sus intereses. El Pacto Institucional de 1969, donde se consolidó el bipartidismo AD-COPEI, también redujo la participación de organizaciones políticas que representaban intereses e ideologías minoritarias[399].

En los primeros años de la democracia hubo violentos enfrentamientos del régimen con organizaciones de izquierda en un contexto mundial de Guerra Fría y enamoramiento con la revolución cubana. El régimen emergente buscó sosegar la política de la calle mediante la cooptación y la represión, por considerar que la protesta servía a los intereses de esos actores. En el contexto de la lucha guerrillera, desarrollada, tanto por

398 Margarita López Maya, "¡Se rompieron las fuentes! La política está en la calle", en *Venezuela siglo XX. Visiones y testimonios* vol. III, editado por Asdrúbal Baptista (Caracas: Fundación Polar, 2000), 73-132.

399 Margarita López Maya, Luis Gómez Calcaño, y Thais Maingon, *De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela*. (Caracas: Acta Científica Venezolana, 1988).

el Partido Comunista de Venezuela, como por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, la política de la calle, cuando no convocada por los actores incluidos en los pactos constitutivos de la democracia, principalmente los partidos políticos prodemocráticos, sindicatos afines a ellos y organizaciones empresariales, fue reprimida, estigmatizada y criminalizada, al considerársele instrumento de desestabilización.

Ayudó mucho a la desmovilización, por otra parte, la distribución a la sociedad del ingreso fiscal petrolero. Controlado por AD y COPEI en el nivel del Estado nacional, sería distribuido en los años siguientes a diversos actores —y población en general— mediante créditos, subsidios, políticas sociales y otras ayudas para compensar los sacrificios que supondría, en otro contexto sin renta petrolera, el juego democrático. Con ello, el sistema político se hizo fundamentalmente paternalista y clientelar, y las organizaciones sociales se moldearon con débil autonomía frente al *Petroestado*.

Pese a su estigmatización, la protesta de calle continuó con rasgos diversos en su naturaleza y motivaciones, protagonizada principalmente por actores excluidos de los pactos, como el movimiento estudiantil, vecinos, desempleados, partidos y sindicatos de izquierda. Actores incluidos, como la Confederación de Trabajadores de Venezuela y sus sindicatos, lo practicaron también, pero con un sesgo ritual, como las marchas del primero de mayo, día del trabajador, o antes de iniciarse negociaciones de contratos colectivos, frecuentemente con mejoras laborales convenidas de antemano por los dirigentes sindicales, que eran miembros de los partidos del Pacto de Punto Fijo. Protestas del movimiento estudiantil fueron severamente reprimidas, produciéndose muertes y heridos, que atizaron la beligerancia y violencia en la protesta.

400
Margarita López Maya, Luis E. Lander, *et al.*, *Glosario de la Base de Datos.*

A partir del *Sacudón* o *Caracazo* de febrero de 1989, cambió el *statu quo* de las relaciones entre Estado y sociedad[400]. La política de la calle comenzó a moverse bajo otra dinámica, pues adquirió mayor visibilidad y/o importancia, independizándose muchos actores sociales —gremios y sindicatos— de partidos y sindicatos del bipartidismo, que hasta entonces los habían mantenido cooptados. La fragmentación y debilidad de los actores que acudían a la calle con sus agravios, en medio de la crisis socioeconómica severa que se padecía, y la incapacidad de los partidos de canalizar de manera clientelar el malestar por la reducción del ingreso fiscal petrolero, hizo a la protesta numerosa, confrontacional, violenta, y avasalladoramente motivada por quejas y demandas socioeconómicas, sobre todo laborales. Cierres de vías, barricadas, tomas de edificios públicos y cacerolazos se van generalizando, en contraste con las marchas y concentraciones del pasado. El paro intempestivo —ilegal— de empleados públicos es otra modalidad que crece. Los disturbios con quemas de basura y neumáticos también. Saqueos a establecimientos comerciales se hacen frecuentes.

Actores tradicionales como el movimiento estudiantil protagonizan muchas manifestaciones, pero también nuevos actores como jubilados, buhoneros, iglesias y ONG, estas últimas creadas al calor de la coyuntura. La respuesta institucional fue aumentar la represión, propiciando la aparición de protestas crecientemente motivadas por la violación de los derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, integridad física y a protestar pacíficamente. La represión también propició un mayor número de protestas violentas del tipo *disturbio*, protagonizados muchos de estos por estudiantes *encapuchados*. Fue en esos años cuando comenzó la creación de las primeras ONG de

DD. HH. en Venezuela. El programa Educación-Acción en Derechos Humanos, Provea, se fundó en 1988, el Comité de Familiares de las Víctimas del Caracazo poco después de ese episodio. Provea comenzó a registrar las protestas desde octubre de 1989, incorporando una relación de ellas, su naturaleza y formas en su Informe Anual.

La intensa política de la calle de los años noventa contribuyó con el clima de inestabilidad y desasosiego, así como con el creciente rechazo a los partidos políticos, que propició la ruptura populista de 1999 y la emergencia del liderazgo carismático de Hugo Chávez.

1.2

La protesta en la era del chavismo (1999-2018)

Una vez electo Hugo Chávez a la Presidencia, la protesta no solo no cedió, sino que siguió creciendo. Mantiene muchos de los rasgos de los años del post-Caracazo, aunque también surgen rasgos nuevos. Chávez inicialmente siguió la tendencia de la segunda presidencia de Rafael Caldera (1994-1999), de dejar atrás el discurso criminalizador de la protesta, reconociendo el derecho a manifestarse pacíficamente. En la nueva Constitución se reasentó este derecho, incorporándose de manera expresa la prohibición de reprimirla con armas de fuego (Artículo 68)[401]. Estos avances, tuvieron como resultado que la protesta violenta, que había aumentado mucho después del Caracazo tendió a bajar. Sin embargo, la tendencia duró poco. Desde 2005, el Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social (OVCS) observa que, de forma progresiva, se fue restringiendo este derecho, a través de acciones, resoluciones, decretos y sentencias del Estado, volviendo la criminalización[402].

401 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 30 de diciembre 1999, *Gaceta Oficial 36.860*.

402 "Observatorio Venezolano de Conflictividad Social", *OVCS*, 2017, **Ir al sitio web**.

Cuadro
N.° 01

La protesta durante era chavista según su naturaleza 1999-2018

Año	Total	Promedio diario	Pacíficas	Porcentaje	Violentas	Porcentaje
Oct. 1998-sep. 1999	855	2,34	805	94,15	50	5,85
Oct. 1999-sep. 2000	1.414	3,87	1.263	89,32	151	10,68
Oct. 2000-sep. 2001	1.312	3,59	1.169	89,10	143	10,90
Oct. 2001-sep. 2002	2.262	3,46	1.141	90,41	121	9,59
Oct. 2002-sep. 2003	1.543	4,23	1.243	80,56	300	19,44
Oct. 2003-sep. 2004	1.255	3,44	1.037	82,63	218	17,37
Oct. 2004-sep. 2005	1.534	4,20	1.147	92,37	117	7,42
Oct. 2005-sep 2006	1.383	3,79	1.280	92,55	103	7,45
Oct. 2006-sep. 2007	1.576	4,32	1.521	96,55	55	3,5
Oct. 2007-sep. 2008	1.763	4,83	1.680	95,29	83	4,70
Oct. 2008-sep. 2009	2.893	7,92	2.822	97,54	71	2,45
Oct. 2009-sep. 2010	3.315	9,08	3.266	98,52	46	1,38
Oct .2010-sep. 2011	4.543	12,61	4.472	98,43	62	1,26
2012*	3.986	10,92	3.925	98,46	61	1,53
2013*	4.410	12,08	*		*	
2014**	9.286	25,44				
2015**	5.851	16,03				
2016***	6.917	19				
2017**	9.787	27,9				
2018**	12.715	36,3				

De acuerdo con Provea, en los once años previos al chavismo se produjo un promedio de 2,08 protestas diarias[403]. De acuerdo con el cuadro n.° 1, nueve años con Chávez en el poder, en 2008, la protesta había escalado al promedio de ocho diarias. En 2012, último año de su gobierno, promedió doce diarias. Durante el gobierno de Maduro, las protestas sobrepasaron para los seis años de su periodo presidencial el promedio de ¡veintidós diarias!

403 Margarita López Maya, "Venezuela after the *Caracazo*: Forms of Protest in a Deinstitutionalized Context", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 21, n.° 2, (abril de 2002), 199-218.

¿Las motivaciones de estas protestas? De acuerdo con los informes de Provea y el OVCS, con el chavismo se mantiene la composición mayoritaria de las motivaciones en el campo socioeconómico (cuadro n.° 2). Sin embargo, en ciertos años, motivaciones políticas aumentan su participación en el total, lo que revela que se usa la política de calle como instrumento de lucha en la disputa hegemónica que se desarrolla en el país.

Los picos de esta lucha con Chávez fueron entre 2001 y 2004, de fuerte polarización política y frecuente uso de modalidades callejeras violentas por ambos bandos políticos, incluyendo el golpe de Estado de 2002 y el paro petrolero 2006 y 2007, cuando ocurrieron las elecciones presidenciales y el cierre de Radio Caracas Televisión (RCTV), que desató incluso *un ciclo de protestas*[404] en 2009, marcado por movilizaciones en pro y en contra del referendo de la enmienda constitucional, y entre octubre de 2010 y septiembre 2011, con las elecciones parlamentarias.

404 Se entiende como *ciclo de protesta* una fase caracterizada por el conflicto intenso...+

Seguir leyendo

En 2014, ya con Nicolás Maduro como presidente, se dio otro ciclo, donde las motivaciones políticas superaron por vez primera en los registros las protestas por demandas socioeconómicas. Acallada la protesta, entre otros factores, con dura represión por parte del Gobierno en 2015, 80 % de las manifes-

taciones volvieron a ser socioeconómicamente motivadas. La gente siguió en las calles demandando salarios dignos, deudas no honradas por el Gobierno, reclamando por el déficit en servicios públicos como agua, luz, escuelas, viviendas, pero estas acciones carecían de proyección política.

En 2016 y 2017, la información sobre motivaciones de la protesta en Venezuela registrada por la OVCS es parcial, lo que dificulta su comparación con los años precedentes. Pero, según esta fuente, el 2017 alcanzó una cifra histórica de protestas en Venezuela y Provea la reconoce como un nuevo ciclo. Sus especificidades, según el OVCS son: i) participaron de todos los estratos sociales; ii) se fusionaron las demandas civiles y políticas con las socioeconómicas; iii) las manifestaciones tuvieron lugar en veintidós de los veinticuatro estados del país, incluyéndose zonas rurales y urbanas; iv) la noche también se usó para protestar; v) aumentaron los saqueos y muchas de las manifestaciones fueron directamente convocadas por los dirigentes políticos[405]. Al año siguiente, cerrado el ciclo sin mayores resultados en la obtención de sus objetivos, vuelven a aumentar el número de protestas y las motivaciones vuelven a ser avasalladoramente socioeconómicas.

405 «Observatorio Venezolano de Conflictividad Social», 2017.

Cuadro
N.° 02

Motivos de las protestas en la era chavista1999-2018

Año	Total motivos	Socio-económicos		Civiles y políticos		Otros / I	
		Total	Porcentaje	Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Oct. 1998-sep. 1999	855	641	76,84	58	6,48	156	18,24
Oct. 1999-sep. 2000	1.414	1.120	79,2	143	10,11		11
Oct. 2000- Sep. 2001	1.312	984	75	132	10	205	16,24
Oct. 2001-Sep. 2002	1.262	882	69,9	380	30,1		--
Oct. 2002- Sep. 2003	1.543	755	48,9	703	45,6		5,5
Oct. 2003- Sep. 2004	1.255	675	53,8	536	42,7		3,5
Oct. 2004- sep. 2005	1.534	1.147	74,8	325	21,2		4
Oct. 2005- sep. 2006	1.521	1.104	72,6	344	24,9		
Oct. 2006- sep. 2007	1.576	1.063	67,4	488	30,9		
Oct. 2007- sep. 2008	1.745	1.334	75,66	411	23,31	18	
Oct. 2008- sep. 2009	2.879	1.947	67,30	932	32,21		
Oct. 2009- sep. 2010	3.277	2.591	78,15	686	20,69		
Oct. 2010- sep. 2011	4.534	2.773	60,27	1.761	38,76		
2012*	3.925	2.970	77,66	955	24,33		
2013*	4.410	3.366	81,9	1.044	23,67		
2014**	9.286	4.453	47,95	4.833	52,04		
2015**	5.195	4.813	92,64	382	7,35		
2016***	6.917		70%				
2017****	9.787						
2018	12.715	11.299	89%	1.396	12,7%		

1.3

Conclusiones

La sociedad venezolana ha mantenido a lo largo de su historia una débil institucionalización en lo que atañe a los vasos comunicantes entre sociedad y Estado y, así mismo, los derechos humanos básicos de la mayoría de la población no han sido reconocidos en un nivel aceptable en un régimen democrático. Ello ha propiciado la continua presencia de las acciones colectivas disruptivas de la vida cotidiana, principal pero no exclusivamente en Caracas, con sus efectos sobre la estabilidad política, la productividad económica y la seguridad de sus ciudadanos. La situación tendió a empeorar en los años posteriores al Caracazo, por la dura represión, que quebró el vínculo entre sectores populares y el *Petroestado*, debilitando el paternalismo como mecanismo de legitimación. Así mismo, la continuidad de la crisis socioeconómica, que profundizaba la pobreza y desigualdad social, junto a la reducción de los recursos del ingreso fiscal petrolero, redujeron el alcance del clientelismo. Todo esto preparó el terreno para la irrupción del fenómeno populista.

En la era chavista, la política de calle continuó, se hizo más numerosa y compleja, al excluirse del reconocimiento institucional buena parte de las organizaciones sociales y políticas, y al cercenarse crecientemente los derechos civiles y políticos individuales, lo que obligó a muchos actores a tomar la calle para hacerse oír de la autoridad. La política de la calle ha sido central en este periodo de lucha hegemónica y polarización, en los primeros años movilizando multitudes, tanto el chavismo en el

poder, como las fuerzas políticas opositoras, a través de grandes marchas que exhibían el músculo político de cada uno. En el periodo de Maduro se ha incluso crecido su uso político, pues, por una parte, sigue siendo clave en la lucha hegemónica irresuelta que se desarrolla, así como por la abismal crisis económica, social y humanitaria que mantiene *in crescendo* las condiciones que hacen incesantes las movilizaciones espontáneas, fragmentadas y dispersas de innumerables sectores y actores de la sociedad. Desde el Gobierno, como contrapeso, se ha venido usando la movilización de calle de manera instrumental, a los fines de la permanencia de la cúpula militar y civil en el poder, la cual recluta para sus exhibiciones de apoyo popular empleados públicos y receptores del conjunto de dádivas (misiones, CLAP) que ha venido distribuyendo a cambio de lealtad a su revolución.

La posibilidad de superar el orden autoritario que hoy señorea en el país, pasa por lograr canalizar la enorme energía social que expresa su malestar en la calle, tanto para la resistencia y lucha contra los abusos del autoritarismo militarista, como para el apoyo a un proyecto político alternativo que proyecte un futuro atractivo, incluyente y esperanzador para multitudes y actores. Pero incluso, si se llegara a alcanzar la transición, con la ayuda de la movilización popular, el rosario de demandas no satisfechas y la ausencia de canales institucionales donde procesarlos, mantendrá la política de la calle activa, amenazando la posibilidad de estabilizar el régimen emergente. Es un desafío para los actores sociales y políticos de la transición democrática entender este fenómeno y tener preparadas políticas públicas para sosegar la calle, al persuadir a sus actores de que ese futuro incluyente y respetuoso de los derechos humanos está en construcción, pero la satisfacción de muchas demandas no será inmediata.

2 Las organizaciones sociales

En esta sección ponemos el foco en las organizaciones sociales en general, algunas de ellas identificadas con el concepto de *sociedad civil*, y otras que prefieren llamarse organizaciones sociales, de base, o populares. Usamos un concepto laxo: lo organizacional no estatal. La larga crisis académica venezolana impide que se tenga hoy una visión general o muy precisa de este tejido social, así que en lo que sigue presentamos una mirada fragmentada e incompleta. La falta de condiciones para el trabajo de campo, y/o la ausencia de estadísticas oficiales, combinada con la polarización política de las últimas dos décadas, también ha afectado la comprensión de esta dimensión. Es también de recordar que, a diferencia de la sociedad política, es decir, el sistema de partidos que no abordaremos aquí, la sociedad civil es un mundo organizativo múltiple, desordenado y de extremas diferencias.

En primer término hacemos una identificación, y gruesa calificación y caracterización, de las organizaciones sociales en Venezuela, para poner de relieve la vastedad y heterogeneidad de lo organizativo no estatal y contar con una panorámica que ponga de relieve su complejidad o riqueza, alertando sobre la inconveniencia de pensar estrategias demasiado simplistas para ellas. En segundo término, trazaremos la evolución histórica de las organizaciones sociales en Venezuela. El objetivo de ello es comprender, tanto características que comparten, como diferencias que las separan, para obtener pistas de un contexto más realista a la hora de formular algunas propuestas para que sean idóneas en el complejo proceso que debe darse en Venezuela durante la transición democrática.

2.1

Identificación y gruesa caracterización

En el tejido social venezolano conviven toda una gama de organizaciones, la mayoría con escasa capacidad de autonomía frente al *Petroestado*.

En primer lugar, están aquellas impulsadas en distintas etapas políticas por la acción estatal, que hasta la fecha se caracterizan por su escasa capacidad de autonomía frente a las directrices estatales y/o de los partidos políticos. Aquí se ubican la mayoría de las organizaciones de los sectores pobres y/o excluidos que habitan áreas barriales de las urbes venezolanas (llamadas así por carecer de planificación urbana previa a la instalación de las familias en sus territorios), rurales o indígenas. Estas se identifican con la denominación de organizaciones populares o de base. Ahí tenemos organizaciones de vieja data como asociaciones de vecinos, grupos comunitarios culturales, deportivos, juveniles, y de otros aspectos de la vida comunitaria que, si bien fueron pensadas como autónomas en la etapa democrática, con pocas excepciones, en su mayoría, fueron cooptadas por los partidos políticos del bipartidismo AD-COPEI y formaron parte de los circuitos clientelares de esos partidos. En la etapa del chavismo, en algunos casos, estas organizaciones se debilitaron o desaparecieron, en otros, se metamorfosearon en organizaciones comunitarias chavistas, como círculos bolivarianos, consejos comunales, unidades de batalla electoral (UBCH), consejos locales de abastecimiento y producción (CLAP), entre otros. También son parte de circuitos clien-

telares, pero con más orientación y obligaciones de tipo político e ideológico que anteriormente. Las actuales organizaciones populares están vinculadas directamente y a modo personal con Chávez, Maduro y/o el *Petroestado* y el Partido Socialista de Venezuela (PSUV). Habría que señalar que no todas están cooptadas ya que siempre hay organizaciones que viven en tensión con esta tendencia de ser manipuladas por quienes controlan el poder y la renta petrolera.

En el primer gobierno de Hugo Chávez, hubo un esfuerzo importante por crear organizaciones sociales y/o comunitarias de base de diverso propósito y bajo concepciones de una sociedad civil de carácter popular y autónoma que serviría para un empoderamiento de sectores pobres y/o excluidos. Esto se enmarcaba en la concepción del fortalecimiento de una ciudadanía adecuada a una democracia participativa y protagónica. Entre estas estuvieron, entre otras, las mesas técnicas de agua, gas, telecomunicaciones, los comités de tierra, asociaciones comunitarias autogestionarias, presupuestos participativos, etcétera. La evolución autoritaria del régimen, empero, a partir del segundo gobierno de Chávez (2007-2013), las fue despojando de su potencial autonomía, les secó los recursos estatales, y fueron integradas al *Estado Comunal*, cuya concepción de lo organizativo social es que es parte del Estado. Su relación con el poder se hizo más clientelar, vinculándolas con la *democracia revolucionaria*, y se las obliga ahora a construir el *socialismo* del proyecto chavista.

En Venezuela existen sindicatos y asociaciones campesinas con sus niveles organizativos de segundo y tercer nivel, como las federaciones y confederaciones desde los inicios de la modernización en el país, hacia fines del siglo XIX. Se consolidaron

en la etapa democrática (1958-1999), con una relación, también mayoritaria, de dependencia y cooptación por parte de los partidos del bipartidismo, Acción Democrática y socialcristiano COPEI. Los sectores empresariales organizados, por su parte, tuvieron independencia frente al *Petroestado* y el bipartidismo en la etapa democrática. Ejercieron importantes influencias en las decisiones de políticas económicas y sociales y contaron con canales institucionales e informales directos a los espacios de toma de decisiones. La mayoría del sector empresarial y comercial venezolano desarrolló lazos directos con los partidos y funcionarios, y el proceso industrial y económico en general estuvo muy condicionado a la distribución de ingreso fiscal petrolero. Fue un sector, con pocas excepciones, poco dinámico e innovador, muy protegido y orientado al mercado interno.

Colegios y/o gremios profesionales, universidades, sociedades científicas y academias también son en general de vieja data y obtuvieron reconocimiento y apoyos estatales en la etapa democrática. Las universidades públicas son mayoritariamente autónomas y por ello sus autoridades son más independientes de las directrices partidarias. Todas estas instituciones se sostienen económicamente de manera mayoritaria del presupuesto nacional, aunque algunas generan ingresos propios. En esta categoría, mención aparte merece el movimiento estudiantil y sus organizaciones, que siempre han jugado roles claves en Venezuela, particularmente en contextos de pronunciada desinstitucionalización o autoritarismo. También tuvieron sus organizaciones partidizadas, pero en los noventa algunas se liberaron de la cooptación partidista, particularmente en la UCV.

Con otros rasgos están los grupos religiosos, que fomentan organizaciones y/o redes independientes de las directrices

del *Petroestado,* como organizaciones de base en barrios pobres, cooperativas, grupos eclesiales, educación popular (Fe y Alegría) y organizaciones de ayuda humanitaria, como en el caso de la Iglesia Católica, Cáritas y más recientemente Puentes de Solidaridad.

De otra naturaleza son las ONG de distintos propósitos, que se caracterizan como organizaciones *intermedias* y que se identifican con más comodidad con la denominación sociedad civil. Están constituidas por activistas, profesionales en sus campos de acción. Las de mayor peso en Venezuela están dedicadas a la vigilancia, protección y lucha por los DD. HH. y al desarrollo social y/o comunitario. Muchas tienen dependencia al financiamiento internacional, pertenecen a redes de organizaciones afines a ellas en el mundo global y son también variopintas en naturaleza y estructuras organizativas. Hay algunas de carácter casi personal, otras más orientadas a trabajar en equipo de activistas, tienen diversas formas de estructuras organizativas, algunas siguen patrones convencionales, otras están organizadas en redes. Fueron impulsadas en las últimas décadas del siglo XX. Han crecido en la etapa del chavismo, aunque están sometidas a la discriminación y estigmatización social por parte del Gobierno y también han sufrido persecución política porque muchas defienden su autonomía frente a las directrices estatales.

Existen, además, redes sociales que las tecnologías de la comunicación han facilitado y que vienen, en medio del proceso autoritario actual, registrando, denunciando y protegiendo distintos DD. HH. Son de nuevo cuño y diferentes a las ONG fundadas en el siglo pasado. Se apoyan en diversas formas de financiamiento, incluyendo la microfinanciación. También,

dentro del período chavista de los últimos años, proliferan organizaciones de venezolanos en el exterior, que se dedican a tareas de ayuda humanitaria y/o organizan protestas y procesos de votación, entre otras actividades de resistencia a la dictadura. La sociedad venezolana hoy tiene, no solo un tejido social localizado en el territorio, sino una importante sociedad civil en el exterior, que se mueve en una escenario latinoamericano y mundial con múltiples relaciones fuera y dentro del país.

2.2

Las organizaciones sociales desde una perspectiva histórica

El proceso organizativo moderno de la sociedad comenzó tímidamente en el siglo XIX y durante el autoritarismo gomecista (1908-1935). Organizaciones mutuales, católicas asistenciales, masonería, ciertos gremios o sindicatos y colegios profesionales datan de entonces. Fue en el movimiento estudiantil de la Universidad Central de Venezuela y su organización, la Federación de Estudiantes de Venezuela, donde surgió, en la década de los veinte del siglo pasado, la lucha por instaurar en Venezuela un régimen de libertades civiles, y de donde salieron los fundadores de los partidos políticos venezolanos que llenarán la historia democrática de la segunda mitad del siglo. También de la época gomecista data la influencia de los dueños de los medios de comunicación impresos, quienes protagonizaron con los estudiantes las luchas por el derecho a la libertad de expresión en 1936, con las cuales se iniciaron los procesos que desembocaron en una transición democrática.

Con la muerte del dictador y el aceleramiento de la modernización económico-social impulsada por la dinámica generada por la industria petrolera, el tejido asociativo se potenció y modernizó. Si bien inicialmente tuvo características autónomas, el proceso de vinculación y dependencia creciente de la sociedad civil emergente con las organizaciones políticas fue muy rápido. Ya durante el *Trienio Adeco* (1945-1948), la tendencia hacia la cooptación de organizaciones asociativas, como los

sindicatos petroleros por parte de los partidos, particularmente Acción Democrática (AD) y el Partido Comunista de Venezuela, fue predominante. En control de AD sobre los recursos del Estado gracias a la *revolución de octubre*, se impulsó desde la Junta Revolucionaria presidida por Rómulo Betancourt, la organización de sindicatos, organizaciones campesinas y gremios, con el propósito de que sirvieran al proyecto político democrático e industrializador liderado por ese partido, entonces con vocación hegemónica. Durante los años del autoritarismo militar, comandado por el general Pérez Jiménez (1948-1958), el control ideológico y político del sindicalismo de AD a las directrices del partido se arraigaron en el exilio, pues, entre otros procesos, a instancias de Betancourt, se vincularon al sindicalismo de la AFL-CIO, la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Industriales, dejando sus vínculos con el sindicalismo de tendencias marxistas y comunistas con los que estuvieron relacionados anteriormente[406].

Al abrirse el proceso democratizador en 1958, este fuerte lazo partidario se expresó en la rapidez con que el sindicalismo cercano a AD aceptó el Pacto de Advenimiento Obrero-Patronal, firmado ese año y antes del Pacto de Punto Fijo. Lo firmaron la Federación de Cámaras de la Industria y el Comercio (Fedecámaras), en nombre del sector empresarial, y la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), hegemonizada por AD, en nombre de la clase trabajadora[407]. Este pacto, donde empresarios organizados y trabajadores en sindicatos se comprometieron a sostener la democracia naciente moderando sus apetencias corporativas, fue posible por la influencia de los líderes políticos sobre los sindicales, así como por las garantías dadas a empresarios y comerciantes por parte de los políticos en ascenso, de la protección de sus intereses en el *Petroestado*.

406 Margarita López Maya, "Estudio preliminar 1948-1952, Cronología y lista de militantes, sindicalistas y personas allegadas a AD", en Rómulo Betancourt, *Rómulo Betancourt. Antología política*, vol. V (1948-1952), (Caracas: CDCH-Fundación Rómulo Betancourt, 2003).

407 Margarita López Maya, *et al*, *De Punto Fijo al Pacto Social*.

La preminencia de intereses ideológicos partidistas sobre gremiales, que cubrió todo el paisaje de lo organizativo no estatal en la etapa democrática, explica fenómenos como, por ejemplo, el paralelismo sindical, donde en una misma empresa existieron sindicatos de filiación comunista, adeca o socialcristiana (partido COPEI), que no permitían la unificación de los intereses del sector laboral, y debilitaban sus organizaciones. También se fundaron diversas federaciones y confederaciones de trabajadores siguiendo la alineación partidista. Así mismo, organizaciones estudiantiles, campesinas, y gremios (como los de maestros, transporte, sectores de salud, profesores, etcétera), seguían los intereses partidistas más que los gremiales, pues las directivas se elegían de acuerdo con planchas de partidos políticos. El resultado fue un tejido social débil, acostumbrado a relaciones de carácter paternalista y clientelar con las organizaciones políticas, lazos que se establecían entre los líderes políticos y dirigentes de organizaciones sociales.

Además de esta gama de organizaciones sociales con poca capacidad de autonomía, hubo iniciativas que buscaron ser independientes, en particular grupos promovidos por instituciones como la Iglesia Católica. Existían grupos eclesiales, cooperativas y organizaciones vecinales y/o de base en zonas barriales. En las primeras décadas tuvieron poco impacto e influencia. Las asociaciones de vecinos en los barrios populares, impulsadas por el Estado, fueron en general cooptadas por funcionarios y dirigentes políticos, mientras que organizaciones de vecinos de las capas medias tuvieron más capacidad de resistirse a esta penetración.

La situación habría de cambiar de manera importante en las dos últimas décadas del siglo XX, cuando la crisis del ingreso fiscal petrolero y su consecuencia sobre la economía puso límites al modelo de desarrollo económico rentista, y con ello, se debilitó la eficiencia de los lazos paternalistas y clientelares que mantenían dependientes a las organizaciones sociales del *statu quo* político.

Fue entonces cuando, por una parte, se potenció la política de la calle, como describimos arriba, y por otra, se liberaron de ataduras partidistas, gremios y muchos sindicatos. Luego del evento conocido como el Caracazo del 27 de febrero de 1989, también comenzó un auge en el desarrollo de ONG, con financiamiento internacional y con propósitos de defender los DD. HH. de la ciudadanía e impulsar el emprendimiento comunitario.

De acuerdo con varios activistas de ONG entrevistados para este informe, la crisis impulsó la necesidad de organizarse surgiendo organizaciones de mujeres, indígenas, vecinos, ambientalistas, jubilados, empleados tribunalicios, DD. HH. y otros. Las organizaciones de base en barrios populares, en contraste, en gran medida no pudieron responder a este reto, la mayoría se debilita por la falta del apoyo estatal, y en cierta medida son reemplazados por ONG que se constituyen con personal profesional y financiamiento internacional. Las ONG tienen como fines apoyar emprendimientos y desarrollo comunitario. Muchas incluían la demanda de un cambio de modelo de sociedad y proyecto político. El proyecto de Chávez para las elecciones de 1998 incorporará esas demandas y explica el apoyo que recibió en sus primeros años de esas organizaciones. Esa nueva sociedad organizada se identificaba con una profundización

democrática mediante el establecimiento de una *democracia participativa*, y no exclusivamente representativa.

Los movimientos y organizaciones sociales alcanzaron ciertos logros en esas décadas. Por ejemplo, al ambientalista, que fue muy activo y coordinado, se le debe la Ley del Ambiente. También fue muy activo el movimiento vecinal, con organizaciones como la Escuela de Vecinos y Queremos Elegir, que abogaban por una ciudad más verde y planificada para el bienestar de la ciudadanía. Apoyó la descentralización, las reformas del régimen municipal y el voto uninominal local que se aprobaron entonces. Provea, por su parte, logró un importante posicionamiento del tópico de los DD. HH. con la presentación de un Informe Anual desde 1989, que se convirtió en un hito en ese tema. De la década de los noventa datan también la creación del Grupo CESAP (Centro al Servicio de la Acción Popular), de inspiración católica, como un complejo institucional compuesto por formas asociativas, descentralizadas y autónomas, unidas con la misión y visión compartidas de formar y contribuir con el desarrollo de las comunidades populares en valores democráticos y de emprendimiento autónomo. SINERGIA, por su parte, en una dirección similar, se creó como red para fortalecer la sociedad civil y promover el desarrollo. Trata desde entonces de darle voz y articulación a las organizaciones sociales autónomas, elevar sus capacidades como actores sociales y mejorar políticas públicas.

2.3

Organizaciones sociales en la etapa chavista

Una nueva etapa en la evolución de lo organizativo no estatal se abre con la era chavista. Inicialmente triunfante Chávez, en las elecciones presidenciales de 1998, gracias entre otros factores, a los apoyos de organizaciones sociales y partidos políticos opositores, su primer gobierno impulsó el reconocimiento y fortalecimiento de las organizaciones sociales de todo cuño, incluidas las ONG. La convocatoria y establecimiento de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, con el mandato de redactar una nueva Carta Magna, significó un auge de la movilización social, una efervescencia participativa de múltiples organizaciones de base e intermedias, algunas vinculadas a ONG de carácter global, que participaron en la redacción de los artículos. Entre otros avances, se ampliaron los DD. HH. de la ciudadanía, se reconocieron derechos indígenas como el derecho a tierras comunales ancestrales y se asentaron los principios de la descentralización y la participación como moldeadores de un Estado más democrático que el modelo representativo de la Constitución de 1961. La participación individual o de las organizaciones civiles en la gestión pública y política se hizo un derecho de los ciudadanos, y a la vez, una obligación del Estado de facilitarlo en todos los espacios de la acción estatal[408].

408
«*Artículo 62*. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos...+
Seguir leyendo

Este reconocimiento y apoyo a las organizaciones sociales en general, por parte del gobierno de Chávez, fue efímera. El populismo como forma de hacer política, ejercida ya en la campaña electoral de 1998, trajo como consecuencia un discurso

dicotómico, polarizador entre *buenos* y *malos* (oligarcas, vendepatrias versus el pueblo noble y sufrido), que se impondría luego en las prácticas y acciones del Estado y que alcanzaría a organizaciones intermedias. La confrontación severa, que caracterizó la esfera política de esos años, particularmente a partir de 2001, cuando Chávez buscó imponer reformas políticas por decreto, sin llamar a consulta, habría de producir un cambio radical de actitud del presidente con relación a lo organizativo no estatal. Ante la resistencia de muchas organizaciones sociales a sus tendencias autoritarias, Chávez entendió como amenaza a su proyecto político el potencial de autonomía y fuerza del sector y comenzó a debilitarlo. Ejemplos de ello fueron, entre otros, la suspensión de programas sociales ejecutados por ONG con recursos estatales en la década de los noventa; la creación del Plan Bolívar 2000 administrado por las Fuerzas Armadas Nacionales y la unificación de todas las iniciativas sociales en el Fondo Único Social[409].

409 CESAP-SINERGIA, "Roles de la sociedad civil venezolana en un proceso de transición democrática" en *El desafío venezolano III*. (Caracas: UCAB-CEP, 2018).

El gobierno de Chávez se dio a la tarea de polarizar organizaciones de base, sobre todo las de los sectores pobres, y de excluir a organizaciones intermedias, las ONG como actor sociopolítico. Fue eliminando los financiamientos que administraban las ONG para programas sociales y comenzó la criminalización de ellas y sus activistas. Las organizaciones identificadas como *sociedad civil* fueron acusadas de *traidoras a la patria* por recibir financiamiento internacional. También el Gobierno se ocupó de introducir la polarización política en actores civiles y movimientos sociales, como los de mujeres, indígenas y afrovenezolanos, convirtiendo sus líderes en funcionarios públicos o asesores. En 2006 vino la movilización y discusión por la Ley de Cooperación Internacional (2006), descalificando y persiguiendo

líderes civiles que no se adscribían a las directrices emanadas del Gobierno central.

Las organizaciones de base en los barrios populares, que en los años noventa quedaron huérfanos por el debilitamiento de los lazos paternalistas y clientelares del régimen anterior, van a ser cooptadas por las nuevas estrategias impulsadas desde el Gobierno por el líder carismático, que reproducirán y aún agravarán la cooptación y dependencia al *Petrostado* de esta vasta mayoría de la población[410]. El discurso polarizador es estigmatizador de toda persona, organización o partido que no comulgue con los proyectos chavistas. Muchas organizaciones y movimientos se irán con Chávez, muchos sindicatos, en algunos casos se dividen, reproduciéndose el paralelismo organizativo. Chávez intentó, pero no pudo, acabar con la CTV, entonces fundó otra confederación, la Unión Nacional de Trabajadores de Venezuela, UNETE.

En contraste, hubo organizaciones que sobrevivieron, como las estudiantiles de la UCV, que se habían autonomizado en los noventa de los partidos hegemónicos. También quedaron en pie academias, y algunos gremios como la Federación de Profesores Universitarios de Venezuela (FAPUCV). Por haber tenido más legitimidad en sus bases, por haber resguardo sus intereses como organizaciones sociales, cuidándose de la partidización política previa al chavismo, tendrían más capacidad de resistencia al duro contexto de polarización, represión y persecución al que han estado sometidas las organizaciones que han rechazado plegarse a la tutela estatal.

El proyecto político del Socialismo del siglo XXI, impulsado desde 2007 por Chávez, de acuerdo con los documentos oficiales, no contempla la separación entre Estado y sociedad[411]. Por

410 Margarita López Maya, *Entrevista: Alfredo Infante, Sacerdote jesuita. Párroco del barrio San Alberto Hurtado, parte alta de La Vega, director del Centro Monseñor Arias Blanco y de la Revista SIC*. (Caracas: Centro Gumilla, 26 de febrero 2019).

411 Ver, entre otros, el Proyecto de Reforma Constitucional, aprobada por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007, que fue rechazada por el voto popular ese diciembre, y las diversas leyes llamadas «socialistas» aprobadas por decreto o por la Asamblea Nacional después de 2009. Un análisis de sus contenidos en David González, *El Estado descomunal. Conversaciones con Margarita López Maya*, Caracas: Libros de El Nacional, 2013.

ello, las organizaciones sociales quedan asimiladas al Estado socialista, donde actúan como brazos ejecutores de directrices emanadas de este, que vuelve a ser recentralizado en las decisiones políticas y de planificación. El Estado Comunal en desarrollo, conformado por consejos comunales, comunas y ciudades socialistas, es un Estado paralelo al de la Constitución de 1999, que será la estructura territorial del Estado socialista. No contempla, ni principios ni valores de la democracia liberal representativa, como el sufragio universal, directo y secreto, el pluralismo político, la alternancia o la autonomía de la sociedad en sus relaciones con el Estado.

En la medida en que, tanto Chávez como su sucesor, Nicolás Maduro, necesitaron profundizar los rasgos autoritarios del régimen para imponer un socialismo en Venezuela, que fue rechazado en referendo popular en 2007, la sociedad ha visto generarse nuevos desarrollos de lo organizativo social. A ellos dedicaremos los últimos párrafos.

En efecto, como resultado del creciente carácter militarista y autoritario del régimen chavista, se han desencadenado importantes movimientos de resistencia, rechazo y lucha por parte de la sociedad tanto política como civil.

Asistimos desde 2007 a al menos tres ciclos de protesta —2007, 2014 y 2017— que han dejado saldos para lo organizativo no estatal. Un fortalecimiento de organizaciones estudiantiles universitarias, la emergencia y/o fortalecimiento en su legitimación de actores políticos y toda una gama de novedosas organizaciones y redes sociales, con más niveles de autonomía con relación a lo político, que en el pasado.

Cabe destacar, por una parte, la aparición de organizaciones civiles dedicadas a educar en el derecho a la manifestación

pacífica, participando en la política de la calle para educar a la ciudadanía en tácticas eficaces de control de las movilizaciones y creación de instrumentos de comunicación, como consignas democráticas y certeras. Entre ellos, DaleLetra, Creemos Alianza Ciudadana y las Piloneras.

Se han multiplicado y ampliado de cobertura un conjunto de ONG dedicadas al registro, denuncia y proyección de derechos civiles y políticos. Cabe señalar entre éstas, las dedicadas al monitoreo al derecho a la libertad de expresión e información (IPYS, Espacio Público), el derecho a la vida e integridad física (Provea, Foro por la Vida), derechos de los presos políticos (Observatorio de Prisiones, Una Ventana a la Libertad), derecho a la participación en elecciones competitivas y transparentes (Observatorio Electoral Venezolano, Asamblea de Educación), y muchas más. Igualmente, la crisis humanitaria compleja, que asola a la sociedad en los años recientes, también ha propiciado organizaciones sociales de venezolanos, dentro y fuera de Venezuela, enfocadas en registrar y darle algún alivio a la población vulnerada por esta catástrofe humana. Son muchas de ellas las que sustancian los informes sobre estos temas en instancias internacionales.

Se ha comenzado a generalizar el trabajo en redes sobre la organización tradicional. Las ONG de DD. HH. ahora tienen la «red de DD. HH.» que trabaja y delibera en red y solo hace encuentros nacionales anuales. Ella se formó para atender la EPU (Evaluación Periódica Universal de NN. UU.) que se creó en 2006. La red de DD. HH. es una plataforma para elaborar ese informe y su lugar deliberativo es el WhatsApp.

2.4

Articulaciones sociopolíticas en la actualidad

Una de las debilidades de lo organizativo no estatal, muy relevante en esta etapa actual donde se hace necesario aunar fuerzas para crear condiciones para llegar a una transición democrática, es el escaso o débil vínculo de las organizaciones sociales entre sí, y entre ellas y las organizaciones políticas. Solo la creación y/o fortalecimiento de articulaciones de lo social con lo político creará las condiciones que permitan la cristalización de un movimiento nacional amplio y fuerte y hará más factible el cambio político pacífico y democrático.

Con esta preocupación, fue constituido en mayo de 2018 el Frente Amplio Venezuela Libre (FAVL), por un grupo de organizaciones políticas —algunas disidentes del chavismo—, empresarios, iglesia católica, gremios y academias profesionales y sindicatos, como un esfuerzo conjunto por abrir un espacio donde converjan, para el intercambio de ideas, diagnósticos y estrategias, distintas organizaciones sociopolíticas que buscan protagonizar un proceso de transición democrática. Si bien despertó expectativas positivas, su proceso de estructuración ha sido lento y accidentado, pero es aún muy pronto para una evaluación tajante de sus prácticas y acciones y por ello, podemos considerarla como un potencial actor y un espacio de deliberación, que, junto a la Asamblea Nacional, pudiera apoyar la canalización de acciones conducentes a un cambio político en el corto o mediano plazo. Desde su constitución el FAVL ha venido adquiriendo visibilidad y también ha ampliado su

cobertura. Pero pareciera adolecer de un liderazgo visible y/o de una estrategia comunicacional que le permita llegar a las grandes mayorías del país y tener más autonomía con relación a las directrices de los partidos políticos que allí participan.

Existen además del FAVL, varias otras iniciativas. Para el sector trabajador, está la Intersectorial de Trabajadores y el Comité o —Plataforma Nacional— del Conflicto, este último, un brazo del FAVL. Buscan articular el disperso movimiento laboral en un esfuerzo por fortalecer a este sector de la sociedad en su relación con el Estado. El Comité de Conflicto reúne sindicatos, partidos disidentes del chavismo y otros con vocación obrera como La Causa R. Nació esta plataforma en 2018 con el objetivo de organizar una huelga general para presionar la salida de Maduro, pero lo ha ido posponiendo para desarrollar estrategias conducentes al fortalecimiento y la cohesión del sector laboral, como requisito para adelantar una acción colectiva de la naturaleza de la huelga general. La Intersectorial de los Trabajadores, por su parte, está formada por muchas organizaciones laborales que vienen o son disidentes del chavismo y que no participan del Comité de Conflicto por considerar que está demasiado influido por la lógica de los partidos políticos. No están enfrentadas, pero actúan separadamente, restándole eficacia a la representación de este crucial actor para la transición democrática.

También buscando no ser asociada con los partidos políticos está Creemos Alianza Ciudadana con un objetivo solo de articulación social. En la actualidad contiene unas quinientas sesenta organizaciones ciudadanas. Son afines a asociaciones vecinales y no contemplan relación con consejos comunales, aunque tampoco los excluyen *a priori*[412]. Hacen talleres de

412 Margarita López Maya, *Entrevista: Angélica Machado, Miembro de la Coordinación Nacional de Creemos Alianza Ciudadana*. (Caracas: Centro de Estudios Políticos de la UCAB, 6 de febrero, 2019).

formación ciudadana y tienen puentes con asociaciones como Laicos de Venezuela, Foro Penal, Sin Mordaza, Médicos de Venezuela, y Asociaciones de enfermeras de algunos estados.

Una iniciativa más reciente es la plataforma llamada Diálogo Social, definida como un espacio donde academias, movimientos sociales, ONG y activistas se alían buscando la resignificación del diálogo en Venezuela como vía para desmontar la violencia, abrir caminos al entendimiento nacional y encontrar soluciones a la emergencia compleja que se vive. Esta plataforma busca el empoderamiento de la sociedad civil de manera autónoma sin dependencia con los actores políticos[413].

413
Mariela Ramírez, *La sociedad civil debe empoderarse y tomar espacios para el encuentro*, junio 17 de 2019,
Ir al sitio web.

2.5

Conclusiones

El examen de las características gruesas de diversos actores de la sociedad civil revela importantes debilidades para que ellos puedan garantizar un respaldo social sólido a la transición democrática y que, en acuerdos y negociaciones para la estabilidad y gobernanza, los intereses de toda la población estén presentes y sean satisfactoriamente incluidos. Particularmente preocupante es la debilidad de las organizaciones laborales por la fragmentación, dispersión y desorientación del liderazgo sindical. La sociedad civil en su conjunto luce aún débil en número y cobertura geográfica para las necesidades de la población y, en términos de su autonomía frente al Estado, preocupa la importancia de los lazos paternalistas y clientelares que aún funcionan, en todos los estratos sociales. En el sector pobre de la población, más del 90 % de las familias venezolanas, de acuerdo con la encuesta Encovi de 2018 (2019), mucho del tejido social, comunas, consejos comunales, CLAPS, etcétera es predominantemente estatal y funciona, no solo para distribuir bienes básicos de sobrevivencia a cambio de lealtad política, sino también como mecanismo de control político a la usanza de un régimen totalitario.

Dicho esto, es notorio observar hoy el activismo de la sociedad buscando una salida a la catastrófica situación socioeconómica. Este contexto ha propiciado una aparente mayor comunicación de los actores sociales y políticos, sobre todo en la calle, donde actualmente se han encontrado en las manifes-

taciones multitudinarias de respaldo a Juan Guaidó como presidente interino, y la Asamblea Nacional, también presidida por el diputado Guaidó, como única rama pública a nivel nacional con legitimidad democrática. Las manifestaciones convocadas por la AN y Guaidó han ocurrido en 2019 por centenares en toda la geografía del país, exigiendo un cambio político y crecientemente incorporando un vínculo entre libertades civiles y políticas (democracia) y derechos socioeconómicos. Esto podría revelar la gestación de un gran movimiento nacional en prosecución de un régimen democrático. Un movimiento nacional, tal como lo definiera Charles Tilly «el movimiento social nacional se ha centrado en una interacción entre quienes presumen representar a los sectores de la población en desventaja y los representantes de los detentadores del poder. Sus medios característicos han sido las marchas, los mítines, las manifestaciones, los pliegos de peticiones, el reparto de literatura, todo lo cual guarda alguna semejanza con las campañas electorales. Buena parte de su trabajo se hace a través de las organizaciones del movimiento social, asociaciones que se forman alrededor de un interés específico y un programa bien definido, aunque cambiante»[414].

414
Charles Tilly, *European Revolutions 1492-1992.* (Cambridge: Blackwell, 1995).

3 Aportes y propuestas para alcanzar y consolidar la transición democrática

Esta parte está dedicada a explorar los aportes y obstáculos que puedan poner la política de la calle, la sociedad civil y los movimientos u organizaciones sociales de base en la actual fase de resistencia al autoritarismo, y su rol en la lucha por alcanzar la transición. Finalmente, se exponen propuestas sobre necesarios acuerdos políticos y reformas inmediatas que podrían asegurar el sano desempeño y fortalecimiento del tejido social que Venezuela necesita para asegurar la estabilidad y robustez de la democracia como proyecto de futuro para el país.

3.1

La política de la calle y la transición democrática

La movilización ciudadana no violenta es un instrumento clave en la etapa que corresponde con las luchas por derrocar el orden tiránico. Para ello, debe ser masiva, sostenida, creativa y sobre todo pacífica. La protesta violenta, al contrario, inhibe la participación ciudadana y justifica la represión, lo que debilita la lucha de quienes enfrentan el autoritarismo.

Esta lección la han venido aprendiendo los actores políticos tras varios intentos por alcanzar el cambio, frustrados, entre otros factores, por el desencadenamiento de la violencia en la política de la calle. En 2019, y pese a la brutal represión, las protestas no violentas convocadas por el presidente de la AN y presidente interino de la República, y por las autoridades y partidos políticos de la AN han sido predominantes. Estas protestas estimulan la participación del ciudadano común, lo educan en valores ciudadanos, crean lazos de solidaridad entre ciudadanos y actores sociales y políticos, y en ella aparecen símbolos y referencias culturales novedosas, dirigidas a hacer más sólido el sistema de valores y las identidades en torno al proyecto democratizador. También, muestran a la comunidad internacional los niveles de desaprobación y malestar al régimen y atemorizan a quienes detentan el poder. Maduro y sus apoyos políticos y sociales buscan acallarla y desarticularla con represión, censuras a la información, engaños, etcétera. Hemos visto que cada ciclo de protestas ha dejado saldos positivos, como la emergencia de nuevos liderazgos políticos en el 2007,

cuando los líderes del movimiento estudiantil de entonces entraron a formar un liderazgo político de relevo. Aparecen nuevas organizaciones sociales con distintos propósitos, inclusive para concientizar en el valor de la protesta no violenta, como los casos de Labociudadano y Las Piloneras, nacidas con ese propósito en el ciclo de protestas de 2017.

No obstante, la política de la calle plantea también muy importantes desafíos a los actores políticos, porque ella expresa el rosario de demandas y agravios pendientes en una sociedad. En el caso venezolano, ese rosario es un diagnóstico del conjunto de déficits en DD. HH. básicos que esta sociedad ha padecido desde antes de Chávez, y que no fueron resueltos, ni por la democracia representativa, ni por el chavismo. De acuerdo con los informes anuales de Provea y del OVCS las quejas más recurrentes están centradas en el mundo del trabajo, la mayoría de las protestas reflejan los incumplimientos con derechos laborales de los trabajadores contraídos por los patronos, muy particularmente, por el principal patrono del país, el *Petroestado*. Salarios insuficientes o que no se pagan a tiempo, contratos colectivos que no se cumplen, ausencia de condiciones de seguridad en los puestos de trabajo, despidos sin las indemnizaciones que garantiza la ley, etcétera. Otras motivaciones recurrentes son sobre la falta de servicios tan básicos en una sociedad democrática como acceso a agua potable y servida, luz, educación, servicios médicos y seguridad. Estos han alcanzado una nueva escala con los colapsos recientes del servicio eléctrico, agua, transporte y el servicio público de salud.

Estas protestas socioeconómicas hoy se vienen canalizando políticamente en el discurso de los actores prodemocráticos, que han incorporado la movilización a la estrategia por la salida

a una transición democrática, lo que vienen fortaleciendo esta lucha. Pero, las motivaciones de la protesta deben entrar ahora, no solo en el discurso sino en la agenda del liderazgo político según un plan de prioridades en las políticas públicas desde el mismo momento —sino antes— en que comience la transición. Tratándose de necesidades esenciales para la sobrevivencia de la población, no tener un discurso transparente de cómo han de satisfacerse en el tiempo asuntos tan urgentes como el ingreso salarial, la electricidad o el acceso a agua potable, puede poner en riesgo esa transición. Es un gran desafío para un país que acostumbró a la población a una relación utilitaria con la democracia, que ahora no tiene cómo financiar, encontrar el discurso y las políticas públicas inmediatas y de mediano plazo que superen esta falta de ciudadanía que padece la mayoría.

No pareciera ni posible, ni conveniente, volver a la relación paternalista y clientelar que garantizó la paz social en el pasado, aunque no debe descartarse algunas medidas paternalistas dada la hondura de la emergencia humanitaria. Se debe hacer el esfuerzo de pensar una narrativa y un plan creíble, que produzca confianza y sosiego en la calle y que permita a las mayorías empobrecidas y necesitadas, convencerse de que la democracia es el mejor medio para alcanzar inclusión y bienestar, sin que se trate de repartir dádivas, que son efímeras y producen injusticia y desigualdad. Lo mismo vale para el sector empresarial y las capas medias, tan acostumbradas como los pobres a sus derechos sobre la renta petrolera. Todas las medidas y políticas públicas en este sentido necesitan de la incorporación de los afectados a la deliberación y formulación de políticas, sobre todo al considerarse que la Constitución de 1999 así lo exige y sería una retribución por los sacrificios que harán.

La intensidad y frecuencia de la protesta de calle en Venezuela revela también la incapacidad y/o el desprecio que ha tenido el Estado, sus funcionarios y elites políticas y económicas, en las distintas etapas históricas, para crear y hacer efectivas instancias institucionales que recojan, procesen y resuelven de manera universal y satisfactoriamente las quejas de los ciudadanos por la falta de acceso a servicios públicos y/o DD. HH. esenciales.

En los primeros años del chavismo se intentó, con razonable éxito, acercar la gestión pública a las comunidades populares mediante el concepto de la cogestión a través de las *mesas técnicas* de agua, gas, aseo, etcétera. Otras modalidades fueron las organizaciones comunitarias autogestionarias, para la habilitación física de los barrios populares, los comités de tierra, las cooperativas, los presupuestos participativos. Estas experiencias de cogestión, incluso la de los consejos comunales, antes de la etapa más dura de su ideologización a partir de 2009, pueden ser formas organizativas útiles para la construcción del régimen democrático. Pero, deben ser reimpulsadas sin la ideologización y partidización que sufrieron posteriormente y con una concepción apegada de la CRBV que las considera medios autónomos para que la ciudadanía y las comunidades alcancen su empoderamiento y puedan, en efecto, ejercer control sobre funcionarios y recursos del Estado.

3.2

Rol en la transición y consolidación democrática

En la etapa actual, correspondiente a un régimen que ha dejado de respetar los DD. HH. de la población, organizaciones de la sociedad se han levantado, impelidas a responder en resguardo de esos derechos. Es así que se están registrando en los últimos años un crecimiento en número y cobertura de ONG con el propósito de registrar, denunciar y en algunos casos, proteger y educar a la población en estrategias de sobrevivencia ante la orfandad y anomia que se ha generalizado. Arriba señalamos algunas ONG relevantes que actúan en atención a determinados derechos.

Este proceso ha sido hasta ahora más débil en las organizaciones de base o populares, organizaciones que el régimen autoritario ha fomentado con un concepto de tutelaje a sus directrices, utilizando modalidades como consejos comunales, comunas, UBCH o CLAPS. Estas organizaciones componen circuitos para el control social y para la distribución de dádivas a cambio de lealtades políticas. Instituciones como las iglesias pentecostales y católica han impulsado organización comunitaria en un intento de sustituir el vacío dejado por el *Petroestado*, y fomentar un tejido independiente de su tutela[415]. Pero es un proceso débil y de lento avance. Organizaciones de capas medias, en contraste, se han autonomizado más del Estado y han constituido novedosas articulaciones, como el caso del Grupo Dendritas, donde tienen interrelaciones toda una gama de organizaciones de la sociedad civil como Escuela de Ciudadanos,

415 Margarita López Maya. *Entrevista: Alfredo Infante 2019.*

Micondominio.com, Red de Padres, Madres y Representantes, Las Piloneras, Espacio Público, Daleletra, y otras, que también se articulan en SINERGIA[416]. Algunas de estas organizaciones logran establecerse en un número importante de ciudades del país, como el caso de Micondominio.con, organización que reúne a más de dos mil condominios en catorce ciudades del país. Pero sigue siendo reducido con relación a la capacidad que ha tenido el *Petroestado* de crear organizaciones dependientes de sus directrices y recursos.

416
Margarita López Maya, *Entrevista: Elías Santana: Activista social. Director de la Escuela de Ciudadanos y de* **Ir al sitio web** (Caracas: 19 de febrero, 2019).

En esta etapa de lucha por llegar a la transición democrática, estas organizaciones vienen crecientemente tomando iniciativas para articularse entre ellas, profundizándose sus relaciones y vinculándose con partidos políticos, aunque aún el proceso es incipiente y está lleno de obstáculos, dadas las desconfianzas mutuas. Están participando en las movilizaciones y en el Plan País impulsado por la AN. En las movilizaciones de calle aportan organización, consignas, pancartas, quioscos informativos y distintas actividades creativas, que mantienen motivada a la ciudadanía, así como protegida de actores violentos incluidos los cuerpos represivos del Estado.

Para esta etapa debe seguirse estimulando el crecimiento de organizaciones autónomas, y con una mayor cobertura en la geografía urbana del país. Las iniciativas de articulación que se ha venido propiciando deben también continuar y profundizarse. Iniciativas como el FAVL, el Comité del Conflicto, la Intersectorial de Trabajadores, Sinergia, Grupo Dendritas, Alianza Creemos Ciudadana y Diálogo Social, son un tejido de segundo nivel incipiente pero imprescindible para fortalecer a la sociedad y sus ciudadanos frente a la difícil relación con un *Petroestado* de tradicionales tendencias autoritarias y actual-

mente constante violador de los DD. HH. En este campo pareciera que todavía hay mucho por hacer.

Es del mayor interés de los actores políticos prodemocráticos, por otra parte, poder contar con un tejido social robusto, lo más autónomo posible del financiamiento estatal, que colabore de manera activa y sostenida en la construcción, defensa y monitoreo del régimen de libertades civiles y políticas que ha de darse en Venezuela una vez se entre a la transición democrática. Para procesos de negociación, o de justicia transicional, la sociedad organizada es garantía de estabilidad y éxito. Ellas levantan la información de las violaciones de DD. HH. y de las víctimas. Investigan y exponen la verdad oculta de las violaciones. Ellas se necesitan para ejercer el seguimiento y evaluación a los acuerdos de convivencia y de los pactos políticos de necesarios procesos negociación. En este sentido, sin un tejido social sólido, es dudosa la consolidación de las instituciones democráticas, así como la socialización de los valores que la democracia conlleva.

3.3

Algunas propuestas

La problemática descrita y analizada ha dibujado un paisaje de conflictividad de alta complejidad y múltiples dimensiones organizacionales con déficits, pero también con fortalezas. A continuación, se sugieren propuestas para acuerdos políticos asociadas a premisas o estrategias políticas generales, las cuales podrían orientar la formulación de políticas públicas para superar problemas estructurales y coyunturales. De concretarse acuerdos entre los actores políticos, se iniciaría un proceso de implantación y enraizamiento de un régimen de libertades civiles y políticas para Venezuela más sólido que en el pasado, al poner bases para una ciudadanía moderna[417].

417 Tomando muchas de estas propuestas de Margarita López Maya y Rafael Uzcátegui, "Venezuela: conflictividad social, protesta e institucionalización democrática" en *Desafío Venezolano II. Transición democrática o autocratización revolucionaria*. (Caracas: Colección Visión Venezuela-UCAB, 2018), 255-276..

1. Compromisos por parte de actores políticos para restituir la libertad de asociación y garantizar la autonomía de organizaciones sociales en general y las sindicales en particular. El compromiso de respetar la autonomía debe darse, no solo por parte de la administración pública, sino también de los partidos políticos. Harán falta pactos explícitos en esta materia. Los acuerdos políticos abrirían cauce a la revisión y modificación de normativas y leyes que hoy, por una parte, restringen los derechos asociados a la libertad de asociación (expresión, reunión, cooperación, entre otros) y, por otra, están imbuidas de ambigüedad jurídica, para facilitar aplicaciones discrecionales por parte del Gobierno. Tal es el caso de la *Ley Orgánica*

Contra la Delincuencia Organizada y Financiamiento al Terrorismo, que el Gobierno aprovecha para perseguir a ONG. Han de revisarse y reformularse igualmente las llamadas «zonas de seguridad» en empresas básicas estratégicas tal y como ha sido manejado en distintas leyes y decretos, pues prohíbe actividades sindicales. En general, todas las restricciones al derecho a la sindicalización y a la protesta pacífica hoy vigentes en Venezuela deben derogarse.

2. Se necesita también de un acuerdo parlamentario para incorporar en las leyes que contemplan reformas al CNE la eliminación de la obligatoriedad del ente electoral de intervenir en los procesos electorales de la sociedad civil. Tanto en general, como en lo que se refiere a las universidades y sindicatos, federaciones y confederaciones del sector laboral.
3. En virtud del principio de «progresividad» de los derechos, hacen falta compromisos políticos de los partidos ante la sociedad civil de mantener y apoyar modalidades participativas en la gestión de las políticas públicas en todas sus fases. Se trata de reconocer como positivas las modalidades participativas impulsadas en el país a nivel local desde los años noventa, como las mesas técnicas y los consejos comunales, que garantizan espacios para el intercambio de las comunidades organizadas con funcionarios públicos y equipos técnicos, a los fines de cogestionar los deficitarios servicios que garantizan derechos humanos básicos como luz, agua, rehabilitación física de los barrios, seguridad, y otros. Las experiencias de consorcios sociales, mesas técnicas de agua, de luz, de telecomunicaciones, presupuestos participativos y otros, tienen

potencial importante para contribuir a solucionar distintos problemas de acceso a servicios públicos, que causan considerable turbulencia y protesta social. Será necesario revisar y evaluar lo realizado a la luz de las distorsiones introducidas por el modelo socialista para ajustar estas formas organizativas a la constitución, confiriéndoles de nuevo autonomía, pero sin desechar un instrumento que puede ser altamente valioso para ir resolviendo la aguda y extensa conflictividad social, que hoy aqueja a la nación.

4. Compromisos políticos también facilitarían retomar espacios de deliberación, como la denominada «Comisión Tripartita» en el que Estado, patronos y sindicatos discutían aspectos relacionados con las condiciones de trabajo en el país, que fueron criminalizadas en años recientes, y que no fueron sustituidas por mecanismos que mejoraran la inclusión y el ejercicio de la democracia participativa.
5. Revisar lo que concierne a formas participativas de propiedad social del Estado Comunal para ajustarlas a la CRBV, que explícitamente reconoce el derecho a la propiedad privada. La CRBV estimula la economía mixta y apoya modalidades de economía social como las cooperativas.
6. Inclusión en la agenda social de transición, de políticas orientadas a la revalorización y promoción de la diversidad de actores e intereses como inherente y necesaria para la democracia. Tras años de dura polarización y confrontación las identidades políticas se han reducido básicamente a dos, «chavismo» y «oposición», reduciendo el debate y las posibilidades de participación a quienes se identifican con algunas de estas dos racionalidades, así como campañas de estigmatización y criminalización al pensamiento propio y diferente.

7. Compromiso de actores políticos, sociales y del ciudadano mismo a buscar las vías y comportamientos sociales para trascender la actual democracia de mayorías a una democracia de derechos. El desvío autoritario del proyecto bolivariano intentó legitimarse arguyendo ser respaldado por la mayoría del sufragio popular. Un proceso de reconstrucción democrática e institucional debe ser acompañado de una visión y un discurso que garantice derechos independientemente de las ideologías de los individuos y que reconozca el régimen democrático como uno de mayorías, con respeto al derecho de las minorías.
8. Siendo que la protesta continuará en el escenario de una transición democrática, también hace falta el diseño de acuerdos y políticas que busquen crear las condiciones para el diseño institucional de una relación más sana entre la sociedad y los cuerpos de seguridad del Estado. La relación debe centrarse en el respeto a los DD. HH., derechos civiles y políticos que hoy son violados a diario. Los acuerdos para crear condiciones que impidan la cooptación, que ya señalamos, deberán reforzarse con garantías para el libre desempeño en la calle del derecho a protestar pacíficamente de manera segura. Los cuerpos de seguridad del Estado deben estar al servicio de la población y no al revés, como actúan ahora, que protegen los privilegios de quienes detentan el poder de manera autoritaria.

Bibliografía

Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola (coordinadores). *Diccionario de Política.* México: Siglo XXI, 1986. Entrada Sociedad Civil, 1573-08.

CESAP-SINERGIA. "Roles de la sociedad civil venezolana en un proceso de transición democrática" en *El desafío venezolano III.* Caracas, UCAB-CEP, 2018.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 30 de diciembre 1999, *Gaceta Oficial 36.860*.

"ENCOVI", *Encovi, radiografía de la crisis*. (2019), Disponible aquí.

García-Guadilla, María del Pilar. "La sociedad civil venezolana (1961-2004). Institucionalización de nuevas ciudadanías y luchas por la democracia" en *Una lectura sociológica de la Venezuela actual II.* Caracas: UCAB, 2005.

García-Guadilla, María del Pilar. *Mecanismos de inclusión social se usan para mantener control social, concluye investigación*. (2016), Disponible aquí.

Gómez Calcaño, Luis (compilador). *Crisis y movimientos sociales en Venezuela*. Caracas: Fondo Editorial Tropykos, 1987.

Gómez Calcaño, Luis. "El impacto del conflicto político sobre las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela: el dilema entre participación y representación". En *Encuentro de Latinoamericanistas*

Españoles. Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España. Santander, España, diciembre de 2006, 701-727.

Guillén, Maryluz y García-Guadilla, María del Pilar. "Las organizaciones de derechos humanos y el proceso constituyente. Alcance y limitaciones de la constitucionalización de la inclusión en Venezuela", en *Cuadernos del Cendes*, n.º 61, enero-abril. 2003.

López Maya, Margarita y Lander, Luis E. Lander. "Quince meses de gobierno chavista ¿Avanza un proyecto popular?", *Cuestiones Políticas*, n.º 24, julio-diciembre, 11-36. 2000.

López Maya, Margarita y Uzcátegui, Rafael. "Venezuela: conflictividad social, protesta e institucionalización democrática" en *Desafío Venezolano II. Transición democrática o autocratización revolucionaria*, editado por Benigno Alarcón Deza y Miguel Ángel Martínez Meucci, 255-276. Caracas: Colección Visión Venezuela-UCAB, 2018.

López Maya, Margarita, Gómez Calcaño, Luis y Maingon, Thais. *De Punto Fijo al Pacto Social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela*. Caracas: Acta Científica Venezolana, 1988.

López Maya, Margarita, Lander, Luis E., et al. *Glosario de la Base de Datos El Bravo Pueblo. Caracas, Proyecto CENDES-UCV*. Caracas, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la UCV (CDCH), 2006.

López Maya, Margarita. "Democracia participativa en Venezuela. Orígenes, percepciones y desafíos", en *Temas de Formación Sociopolítica* n.º 50. Caracas: Centro Gumilla, 2011.

López Maya, Margarita. "Estudio preliminar 1948-1952, cronología y lista de militares, sindicalistas y personalidades allegadas a AD" en *Rómulo Betancourt. Antología política*, vol. V (1948-1952), Caracas: CDCH-Fundación Rómulo Betancourt, 2003.

López Maya, Margarita. "La crisis del chavismo en la Venezuela actual" en *Estudios Latinoamericanos*, Nueva Época, n.º 38, julio-diciembre, 159-187. 2016.

López Maya, Margarita. "Organizaciones asociativas de la Venezuela en transición", en *Cuadernos del CENDES*, n.º 4, 1984.

López Maya, Margarita. "¡Se rompieron las fuentes! La política está en la calle", en *Venezuela siglo XX. Visiones y testimonios* vol. III, editado por Asdrúbal Baptista, 73-132. Caracas: Fundación Polar, 2000.

López Maya, Margarita. "Venezuela after the *Caracazo*: Forms of Protest in a Deinstitutionalized Context", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 21, n.º 2, abril de 2002.

López Maya, Margarita. *Del viernes negro al referendo revocatorio*. Caracas: Alfadil, 2006.

López Maya, Margarita. *El ocaso del chavismo*. Caracas: Grupo Alfa, 2015.

López Maya, Margarita. *Entrevista activistas sociales Labociudadano: Seimar Liscano, María Fernanda Abzueta, Rogmy Armas, Isabella Picón y Ángel Zambrano*. Caracas: Los Chaguaramos, 18 de febrero de 2019.

López Maya, Margarita. *Entrevista: Alfredo Infante, Sacerdote jesuita. Párroco de San Alberto Hurtado, parte Alta de La Vega, del Centro Monseñor Arias Blanco y de la Revista SIC*. Caracas: Centro Gumilla, 26 de febrero 2019.

López Maya, Margarita. *Entrevista: Angélica Machado, Miembro de la Coordinación Nacional de Creemos Alianza Ciudadana*. Caracas: Centro de Estudios Políticos de la UCAB, 6 de febrero de 2019.

López Maya, Margarita. *Entrevista*: Deborah Van Berkel, Presidenta de SINERGIA. Caracas: Los Chaguaramos, 15 de febrero de 2019.

López Maya, Margarita. *Entrevista: Elías Santana: Activista social. Director de la Escuela de Ciudadanos y de* **Micondominio.com**. Caracas: 19 de febrero 2019.

López Maya, Margarita. *Entrevista: Rafael Uzcátegui, activista social, Director de Provea*. Caracas: Los Chaguaramos, 11 de febrero de 2019.

López Maya, Margarita. *Entrevista: Stephany Keta, Secretaria de Información de la Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios de Venezuela (FAPUV)*. Caracas: Los Chaguaramos, 2 de febrero de 2019.

"Observatorio Venezolano de Conflictividad Social", *Conflictividad social en Venezuela 2016*, **Disponible aquí**.

"Observatorio Venezolano de Conflictividad Social", *OVCS*, 2017, **Disponible aquí**.

Ramírez, Mariela. *La sociedad civil debe empoderarse y tomar espacios para el encuentro*, junio 17 de 2019, **Disponible aquí**.

Rudé, George. *La multitud en la historia*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1971.

Salamanca, Luis. "La sociedad civil venezolana en dos tiempos: 1972-2002". En *Politeia*, vol. 30. n.° 30, enero. 2003.

Tarrow, Sidney. *Democracy and Disorder.* Oxford: Clarendom Press. 1989.

Tilly, Charles. *European Revolutions 1492-1992.* Cambridge: Blackwell, 1995.

Sector **privado**

V. **Sector privado**

Claudia Curiel Léidenz

Diagnóstico

1. Contexto para el análisis

1.1 La visión del tejido productivo dentro del proceso de transición

1.2 El Estado hipertrofiado y controlador

1.3 Una sociedad sin mercado y sin propiedad no es un accidente: el diseño, las habilitaciones y la excepción

1.4 El sector privado en Venezuela

1.5 Una mirada al sector industrial y el desaprendizaje tecnológico

1.6 La productividad, la pérdida de capital

Hoja de ruta

2. Propuesta para la regulación y reestructuración del sector privado

2.1 Productividad y políticas sectoriales

3. Comentarios de cierre

4. Bibliografía

1 Contexto para el análisis

Este análisis se ha elaborado bajo la premisa de que Venezuela encara un proceso de transición política en cuyo inicio deberá abordarse la atención de una crisis sistémica en todos los órdenes. La contracción ocurrida en el PIB, superior a 40 % entre 2013 y 2018, y con los ingresos y remuneraciones a los factores de producción en franco deterioro, implican un choque externo negativo para la economía que, en la medida que se compagina con crisis sistémicas en diversos órdenes, el colapso en los servicios públicos y esquemas de asistencia social, sugieren una situación sin precedentes que requiere una atención novedosa, estructurada y dinámica. Además del requerimiento que esto supone sobre la calidad del proceso político.

La necesidad de un proceso de ajuste, dados los desequilibrios que se han acumulado y los más intensos estragos derivados de una hiperinflación que ya ha cumplido su primer año, es imperativa, irrebatible. No se trata de enumerar o diagnosticar los desequilibrios. El tema en debate es que Venezuela no presenta condiciones institucionales para poder obtener resultados de corto plazo de correcciones macroeconómicas. Entre otras cosas porque la credibilidad en los decisores de política económica no tiene confianza suficiente para alinear expectativas. Y en segundo lugar porque los mecanismos de transmisión de las políticas macroeconómicas se encuentran desmantelados. Ante el panorama actual es pertinente preguntarse si la macroeconomía es suficiente, si los correctivos aplicables a los desequilibrios macroeconómicos pueden llevar a algún resultado

si no se atienden los temas microeconómicos y los aspectos institucionales de forma convergente, suficiente y sincronizada.

El foco de este aporte es abarcar los temas micro, especialmente los asociados con la productividad, la capacidad de respuesta del sector real y la atención de temas transversales, aunque no necesariamente macroeconómicos, así como los aspectos institucionales que pueden condicionar la agenda y secuencia de la corrección macro y de la senda de crecimiento que pueda plantearse como objetivo.

1.1

La visión del tejido productivo dentro del proceso de transición

En la mayor parte de las sociedades podrían establecerse claras diferencias entre los espacios y funciones que cumplen los sectores público y privado, no es el caso para Venezuela. Por una parte, porque el primero ha crecido de forma exacerbada ya sea por razones de diseño de modelo político como por desempeño y economía política del esquema de dominación que ha planteado el llamado Socialismo del Siglo XXI. Por otro lado, porque el esquema de controles y represión al que ha sido sometido el sector privado ha cobrado tales niveles, que el carácter privado y autónomo de su discurrir está seriamente menguado.

Este análisis se plantea a conciencia de que Venezuela requiere un proceso de ajuste que corrija los desequilibrios macroeconómicos que ha acumulado, así como reformas estructurales que permitan reactivar y sostener un proceso de crecimiento a mediano y largo plazo. Tal desafío se plantea en medio de un modelo político que negaría tales opciones y en la necesaria transición de un modelo político que ha fracaso hacia uno que plantea importantes exigencias en cuanto a los arreglos políticos, reinstitucionalización, gobernabilidad, y una lista de temas, cada uno con sus propias complejidades.

Se toma para esta elaboración la definición de transición planteada por Luis Zambrano Sequín[418] que la expone como «el paso de la situación actual de crisis a otra caracterizada por el firme establecimiento de las bases para un crecimiento soste-

418 Luis Zambrano Sequín, *Consideraciones sobre la transición económica, la velocidad de los ajustes y la secuencia de las reformas.* (Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas, 2016).

419
La definición de transición adoptada tiene efectos prácticos para la adopción instrumental de tres horizontes temporales y la idea de la necesaria secuencia...+
Seguir leyendo

nido»[419]. El autor propone que un programa de transición y reformas debe incluir al menos tres fases i) la emergencia inicial; ii) la estabilización macroeconómica y iii) las reformas estructurales. La caracterización planteada inicialmente en esa referencia es ampliada a los efectos de este trabajo, en virtud de la profundización de la crisis y la intensidad de manifestación de algunos de sus síntomas como es el caso de la hiperinflación que ya cumple un año en curso; el descenso de la producción petrolera y las complicaciones derivadas de las mayores dificultades de acceso a recursos externos producto de las sanciones y limitaciones al acceso a mercados financieros internacionales, y los efectos de la diáspora respecto al capital humano y capacidades técnicas disponibles en el país.

La respuesta del tejido productivo venezolano es un componente esencial de las tres etapas que se han identificado. Existen requisitos de secuencia dentro del diseño comprehensivo que probablemente son obvios para la propuesta macroeconómica y para la atención de temas de colapso social y de infraestructura. La gravedad y urgencia de esas dimensiones, sin embargo, no puede dejar de considerar el tejido productivo como un ámbito que debe tener atención en las tres etapas, así como prelaciones e interdependencias que se derivan no solo de consideraciones usuales como la oferta agregada, sino de la capacidad de respuesta en cualquier plazo, el restablecimiento de algún proceso de crecimiento y cualquier propuesta de desarrollo.

Para poder abordar el tema de la recomposición del tejido productivo venezolano como el agregado de las capacidades de la sociedad, es preciso problematizar hasta dónde ha sido transformada la estructura de esta sociedad por veinte años de

un proyecto político. Lo importante es plantear esta materia con la gravedad que implica reconocer que estamos hablando de un país que ha experimentado una contracción muy profunda con efectos estructurales que se han generado al tiempo que la región y el mundo han estado expuestos a cambios vertiginosos asociados con el ritmo y naturaleza de los intercambios, la tecnología exponencial, la generación de conocimiento y los efectos de economías colaborativas y la mayor complejidad económica. Es decir que Venezuela tiene que pensar en recuperarse y al mismo tiempo revisar su modelo de desarrollo. El tema de capacidades productivas y sector privado se encuentra en el centro de esas discusiones.

1.2

El Estado hipertrofiado y controlador

Un elemento pertinente para valorar en un sentido comprehensivo cómo se cooptó el Estado para transformarlo y utilizarlo desde el poder central, es el conjunto de leyes habilitantes que le fueron conferidas al expresidente Chávez y posteriormente al presidente Maduro[420]. La amplitud de los temas contenidos en esos instrumentos, que habilitaban al presidente a legislar, sirve la mesa para un ejercicio de poder con mayores amplitudes y menores controles y contrapesos, pues ya desde la concepción de los instrumentos normativos estaba implícita la visión y voluntad presidencial en el diseño institucional que habría de regir la acción del Estado y las relaciones entre los particulares.

420
La Ley Habilitante del año 2001...+
Seguir leyendo

La caracterización que se quiere construir describe el tránsito hacia rasgos del Estado en la actualidad:

1. La producción institucional y normativa que soporta al hiper Estado. Este tema está íntimamente vinculado con la construcción del modelo político. Para este documento, se abordará solamente la faceta vinculada con el efecto de restricción que impone la configuración del tejido institucional que aplica a la actividad económica privada[421]. La mayor parte de las leyes que rigen distintas materias en ese ámbito fueron promulgadas dentro de la vigencia de alguna Ley Habilitante. A partir de la conformación de mayoría opositora en el Parlamento, en diciembre de 2015, se promulgó un Decreto de Estado de Excepción y

421
La descripción de la naturaleza y construcción del tejido institucional...+
Seguir leyendo

Emergencia Económica en enero de 2016. Desde esa fecha se han producido once declaratorias y diez prórrogas. Dentro de la amplitud de ese dispositivo, se han tomado decisiones diversas de política económica y se ha reforzado el carácter fiscalizador del estado, bajo el argumento de una supuesta guerra económica. Dentro de ese marco excepcional, por ejemplo, se produjo el Decreto n.° 11, en el marco del estado de excepción y emergencia económica mediante el cual se crea la Gran Misión Abastecimiento Soberano[422]. Asimismo, la Resolución mediante la cual se dictan las Normas que Rigen en el Proceso de Reconversión Monetaria[423].

2. Como elemento adicional, debe acotarse la existencia de una Asamblea Nacional Constituyente, que ha producido algunas normas denominadas «leyes constitucionales» que modifican leyes previas o incorporan nuevos instrumentos legales, algunas de alto impacto como referencia para los actores económicos. Dentro de este supuesto se encuentran, a modo de ejemplo, la Ley Constitucional de Precios Acordados[424]; la Ley Constitucional del Comité Local de Abastecimiento y Producción[425]; la Ley Constituyente que crea el Conglomerado «Agrosur»[426] y la Ley Constitucional de Consejos Productivos de Trabajadores y Trabajadoras[427], entre otras.
3. El control de los flujos de recursos. Este hecho está ampliamente documentado para el caso venezolano, en virtud del manejo de las divisas obtenidas por exportaciones petroleras, como por el cierre de la cuenta de capitales y los férreos controles impuestos sobre la mayor parte de divisas y otro tipo de recursos desde el gobierno central.

422
Decreto n.° 2.367 de 2016... **+**
Seguir leyendo

423
Resolución de 2018, mediante la cual se dictan las Normas que Rigen en el Proceso de Reconversión Monetaria, (30 de abril), *Gaceta Oficial* 41.387.

424
Ley Constitucional de Precios Acordados de 2017, (22 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.342.

425
Ley Constitucional del Comité Local de Abastecimiento y Producción de 2018, (29 de enero), *Gaceta Oficial*

426
Ley Constituyente que crea el Conglomerado «Agrosur» de 2017, (6 de noviembre), *Gaceta Oficial* 41.272.

427
Ley Constitucional de Consejos Productivos de Trabajadores y Trabajadoras de 2018, (6 de febrero), *Gaceta Oficial* 41.336.

4. La magnitud de los órganos de gobierno y de los esquemas de reparto. Esta discusión para el caso venezolano solía centrarse en el problema distributivo que tenía su máxima expresión en la magnitud del subsidio a la gasolina. Sin embargo, el reparto y la fidelización política han superado con creces aquella lógica. Por una parte, por el aparato de asistencia social que ha colocado taquillas e intermediarios entre el Estado, como repartidor único, y los particulares. El contenido de ese reparto ha tomado muy diversas formas. Actualmente, el rasgo más claro, sigue siendo la gasolina gratuita, pero ese esquema va complejizándose.
5. La creación de un Estado paralelo que coexiste con el Estado previsto dentro de la Constitución Nacional de 1999, y que se ha instaurado por la vía de los hechos a través de la operación de un set de actores con diferentes agendas, propósitos y naturaleza, creados en diferentes tiempos y contextos, así como a través de la concreción de arreglos, normas, instituciones y mecanismos que le confieren funciones y agenda a este tejido[428]. La coexistencia de dos Estados, hipertrofiados y rentistas ambos, implica diferencias importantes respecto a cualquier precedente. Por una parte, porque el Estado paralelo podría implicar la ampliación de los esquemas de reparto y la generación de expectativas y derechos creados respecto a novedosas figuras de relación con las estructuras de organización política y social. En segundo lugar, porque la prevalencia de las categorías «acceso» y «distribución» introducen aspectos conductuales para justificar la disposición a recibir recursos sin importar el costo de oportunidad

428
En Claudia Curiel Léidenz, "El arreglo político: ¿Camino al punto de no retorno?", en *El Desafío Venezolano: Continuidad revolucionaria o Transición Democrática*, editado por Benigno Alarcón (Caracas: Publicaciones UCAB, 2014), se encuentra un análisis detallado sobre la emergencia de ese Estado paralelo y algunas de sus características más importantes.

de proveerlos, sea ese costo atribuible a particulares o al Estado.

6. En adición a la incontable cantidad de organizaciones y figuras que ha generado la superposición de dos Estados, la existencia de una visión distributiva y clientelar plantea desafíos difíciles de superar en el corto plazo. La capacidad de asistencia a la mayor parte de la población depende de entidades estatales, sea para la distribución de alimentos (CLAP y Sistema Popular de Distribución de Alimentos), la bancarización y sistema de medios de pago (Banca pública y carné de la patria) y delegación de la atención al ciudadano en los sistemas masivos de servicios públicos a instancias territoriales como las mesas técnicas de agua.

Cuando el expresidente Chávez inició su primer mandato llegó a proponer simplificar y reducir el tamaño del Estado. En 1999, cuando asumió el primer período de gobierno, recibió veintiún ministerios, los cuales rediseñó y comenzó a operar con trece despachos[429]. Actualmente, el Ejecutivo cuenta con treinta y cuatro ministerios. El tamaño de la nómina también ha aumentado, y pasó de 1.345.674 personas en 2002 a 3.355.155 para el cierre de 2018, de acuerdo con data del Instituto Nacional de Estadísticas.

Un elemento adicional es el número de órganos sin fines empresariales (novecientos sesenta y nueve) y de entes con fines empresariales (mil ciento once). Una parte de ese universo se desprende de los numerosos procesos de estatización, expropiación o de ocupación ejecutadas desde 2004. En su trabajo, Eglé Iturbe[430] puntualiza que el número de ministerios se elevó

429 Eglé Iturbe, "Administración Pública Nacional", en *La Consolidación de una Transición Democrática. El Desafío Venezolano III*, coordinado por Benigno Alarcón Daza y Sócrates Ramírez, (Caracas: Ediciones UCAB, 2018).

430 *Ibid.*

en forma progresiva de dieciséis en 1999, a veintiocho en 2012, y a treinta y dos en el 2017. El número de empresas adscritas a la administración central pasó de noventa y dos empresas en 1999 a novecientas noventa a principios del 2018. Más de doscientas fueron adquiridas mediante procesos de expropiación y toma de empresas.

Ese proceso respondió a la concepción de que el Estado debía poseer y controlar los sectores estratégicos. Dentro de esa visión, pasan a control del Estado empresas de servicios (comunicaciones y electricidad) y de las industrias básicas, en algunos casos mediante la estatización y, en otros, mediante expropiación. De esta manera, el Estado asumió el control de la producción de cemento, hierro y acero, que se sumarán al control que tenía sobre el complejo del Aluminio. En la petroquímica, aumentará su participación con la confiscación de Química Venoco (Alquilbenceno Lineal y Aceites y lubricantes) que pasará a manos de Vassa S.A. (bases de aceites y solventes) y de Fertinitro (fertilizantes nitrogenados) ambas en 2010. Por otra parte, a pesar de la consideración de la participación privada en la actividad económica explícita en el plan de desarrollo 2007-2013, comienzan a restringirse significativamente su participación más allá de los sectores estratégicos. Se expropian un importante número de empresas de otros servicios (banca, hoteles), y de diversas agrupaciones del sector secundario (metalmecánica, agroindustria entre otros).

Una revisión del número de empresas expropiadas o confiscadas permite identificar períodos dentro de esa visión. Hasta 2002 esta práctica no estuvo en agenda. El gráfico siguiente muestra la evolución de estos casos, sin incluir los fundis y tierras agrícolas, ni inmuebles.

Fuente: Transparencia Venezuela

En el período 2003-2007, aún cuando el número de empresas que pasa al Estado no fue significativo, se triplicó. Aunque se trató mayormente de empresas que estaban paralizadas y que pasaron al control estatal para su eventual recuperación, como es el caso de INVEVAL y VENEPAL. El período de mayor actividad se da entre 2008 y 2012, cuando se alcanzó un total de setenta y ocho empresas que pasaron a control del Estado.

En paralelo a la expansión de las capacidades de producción del Estado por desplazamiento de los privados, existió la modalidad de la conformación de empresas socialistas, empresas de propiedad social y la proliferación de empresas mixtas. Como resultado de convenios con los nuevos aliados geopolíticos, en especial Irán, Brasil y China, se creó un importante grupo de empresas en estos eslabones de la actividad productiva, y en otros sectores de la industria pesada, como pulpa y papel, que han considerado erogaciones mil millonarias provenientes de renta petrolera.

Una expresión clara del resultado de esa estrategia es la configuración y complejidad del conjunto de entres con fines empresariales adscritos al Ministerio del Poder Popular para Industrias y Producción Nacional, bajo la Vicepresidencia de Economía[431]. El análisis de gacetas, páginas web y gacetas oficiales permitió identificar y sistematizar ciento cuarenta y siete empresas bajo ese paraguas. Esto incluye las otrora empresas de la Corporación Venezolana de Guayana, hoy agrupadas bajo la Corporación nacional del Aluminio, el Complejo Siderúrgico Nacional y otro conjunto de figuras que han mutado varias veces en los últimos años. En ese conjunto también se encuentra un número importante de industrias intermedias que previamente estaban adscritas a Corpivensa, así como empresas en diferentes eslabones del sector automotriz, plásticos, químico, forestal y papel.

431
Por el Decreto n.° 3.467 del 15 de junio de 2018 se modifica la denominación del Ministerio del Poder Popular para Industrias Básicas...+
Seguir leyendo

Quedan fuera de este enorme ministerio, cincuenta y cinco empresas adscritas al Ministerio para la Alimentación, sesenta y dos adscritas al Ministerio de Agricultura y Tierras, dos al Ministerio de Pesca y Acuicultura y seis al Ministerio de

Comercio Internacional. Por otro lado, diecisiete empresas en materia de comunicaciones y tecnología y los entes en sectores de servicios públicos.

Esto abarca todo el territorio nacional, y buena parte de las ramas industriales. Es preciso tener en cuenta esa fotografía porque es una de las visiones más claras de hasta donde ha llegado la pretensión de consolidar la propuesta de un modelo socialista.

El Plan de la Patria, recientemente aprobado, independientemente del contexto político, reitera un estadio de transición hacia el socialismo. Independientemente de la poca viabilidad de tal visión, lo cierto es que en el punto de partida, el Estado posee capacidades productivas y el control sobre eslabones fundamentales para que la economía real funcione. La multiplicidad de empresas, conglomerados y corporaciones luce caótica, sin embargo, la agrupación dentro de un solo ministerio de tantas ramas industriales ofrece una visión de conjunto que no estaba clara en los años transcurridos desde las oleadas expropiatorias.

Informes producidos por diferentes instancias, entre ellos Transparencia Venezuela, dan cuenta de los enormes déficits e ineficiencias que caracterizan a toda esa capacidad productiva. Ese tema es crucial. Mucho más lo es, reconocer que una parte esencial de la capacidad productiva del país está empeñada, está encerrada dentro de un tejido cuya remoción, transformación y manejo tienen que ser críticos para que efectivamente tome curso una transición en Venezuela.

Durante varios años la burocracia estatal trabajó en función del objetivo de convertir al Estado en «importador único».

Esa figura era consistente con los postulados del modelo del Socialismo del Siglo XXI respecto al control de los temas estratégicos, así como el estadio de perfeccionamiento del esquema de control cambiario iniciado desde 2003 y de la alineación de las operaciones de comercio exterior que integraban, tanto componentes de la burocracia, como las operaciones logísticas. Dentro de esa finalidad se incorporaron, además de restricciones al acceso a divisas, obligaciones respecto a la realización de importaciones de materias primas a través de la importadora estatal. Desde junio de 2015 el Gobierno dejó de liquidar divisas a través de Cadivi. Hasta esa fecha, muchas empresas tomaron esas liquidaciones como colaterales que se entregaron a los proveedores internaciones. Cuando se suspendieron las liquidaciones, las empresas de alimentos quedaron con deudas con sus proveedores sin posibilidades de recurrir a mecanismos para conseguir divisas a partir de la generación de sus respectivos flujos de caja en bolívares. Cabe acotar que para esa fecha la economía apenas estaba comenzando a decrecer.

Esto implica que la mayor parte de las empresas agroindustriales registran una deuda en divisas que se ha acumulado, al punto que la mayor parte de las empresas relevantes que tienen capital transnacional han completado procesos de desconsolidación de sus casas matrices. Las restricciones impuestas por el régimen administrado de acceso a las divisas, ha mantenido cerradas las opciones para la inyección de divisas por parte de casas matrices.

Una constricción adicional proviene de la vigencia simultánea de un régimen de control de márgenes de ganancia que ha excluido la posibilidad de importaciones por parte de las

empresas a tasas no oficiales, en tanto que solo se les permite trasladar al precio, equivalentes en divisas a tasas oficiales.

Por ejemplo, en el caso del azúcar, desde 2015 las empresas no pudieron importar directamente, y las importaciones las hacia directamente el Estado a través de Corporación Única de Servicios Productivos y Alimentarios, C.A. (CUSPAL) quien decidía cuánto asignar a cada Central pública y privada, y obligaban a vender el 50 % de la azúcar refinada al Estado. En el caso de aceite comestible, si se quería acceder a la tasa cambiaria preferencial, debía recurrirse a CUSPAL, en cuyo caso CUSPAL o CORPOVEX fijaban la tasa a la cual se completaría la operación, que no es exactamente DICOM. Ese valor no lo conocen las empresas hasta el momento que se les convoca a colocar la orden de compra vía CORPOVEX en alguna cuenta de la banca pública[432].

432
En ese período, dentro del sector privado surgieron algunas modalidades para que las empresas pudieran seguir operando...+
Seguir leyendo

1.3

Una sociedad sin mercado y sin propiedad no es un accidente: el diseño, las habilitaciones y la excepción

En Venezuela cada vez queda menos espacio para que opere el mercado, el Estado dispone de una plataforma tecnológica y burocrática que pretende vigilar todos los ámbitos de decisión de las empresas y la asignación de derechos de propiedad está seriamente comprometida. Por otra parte, los mercados están limitados en cuanto a su concentración, la naturaleza y profundidad de las barreras a la entrada de nuevos actores y el número de participantes. Una distorsión adicional es la creciente participación del Estado como empresario.

Adicionalmente, se trata de un Estado que se ha ido quedando a medio camino en la conformación del partido-Estado: la estructura que construyó el estamento político a tales efectos paralizó su evolución, en parte por la restricción en la renta petrolera, en parte por el debilitamiento de la capacidad de convocatoria del discurso y de los mandos. Adicionalmente, la burocracia ha siso objeto de negociaciones de espacios de poder entre diferentes grupos, por lo que ya sea la propiedad, la concesión de explotación o gestión, los espacios de poder, los nodos de manejos de recursos, los canales de comercialización y un sinfín de temas, son sujeto de repartos y reacomodos. Esto, entre mandos civiles y con diferentes niveles del mundo militar[433].

433
Eglé Iturbe, "Administración Pública Nacional"...+
Seguir leyendo

En medio de la enorme desinstitucionalización que puede sugerir un proceso de esa naturaleza, se encuentra la sociedad, huérfana de un inmenso Estado que se anula y no opera.

La enorme burocracia del Estado se puso al servicio de lineamientos para asfixiar y controlar al sector privado, en una especie de tránsito en el cual se intervino la propiedad, se diluyó el valor del trabajo, se anuló el poder adquisitivo de la población y con ello la autonomía de las personas y las familias, y se pretendió constituir una red de dependencia hacia un Estado centralizado.

Entre 1999 y diciembre de 2015 en Venezuela se habían promulgado más de trescientas leyes, decretos y reglamentos que tienen alguna relación con la actividad económica privada. Esa relación se destaca en la medida que puede implicar la imposición de obligaciones que restringen el derecho a la libertad económica. En otros casos, esas normas han recogido la aplicación del carácter «relativo» de la propiedad privada que fue debatido explícitamente en ocasión de la propuesta de reforma constitucional.

La disolución del mecanismo de mercado tiene consecuencias adicionales en la actualidad del caso venezolano, en tanto no se encuentran funcionando, ni el mercado ni el mecanismo de planificación, de manera que emergen formas intermedias que se prestan a intermediaciones y a la conformación de mercados negros, entre otras expresiones de economía sumergida.

Por otra parte, el afán controlador, la multiplicación de la burocracia, la sobreproducción de normas y regulaciones han levantado enormes barreras tanto a la entrada y a la salida de los mercados. Un examen de la conformación y efectos del cerco

a la actividad productiva se desarrolla en *The Suppression of the Competition Policy Agenda in the Context of an Over-Regulated Economy: the Case of Venezuela*[434]. En ese trabajo se desarrolla una caracterización de las normas y políticas públicas que tienen incidencia sobre la vigencia de la propiedad y la posibilidad de operación de las empresas privadas.

434 Claudia Curiel Léidenz, "The Suppression of the Competition Policy Agenda", 2015.

En adición al ámbito normativo, se ha desarrollado un lineamiento estratégico para reducir la importancia del sector privado en la economía, y expandir tanto el peso del sector público, como la presencia de una dimensión «social». Uno de los esquemas que se ha utilizado en función de ese propósito ha sido la expropiación y la estatización de empresas en diversos ámbitos. Desde el año 2004 esa iniciativa ha estado presente.

El tema de fondo, estructural, no es solamente la disolución del principio de propiedad privada, con todo y la gravedad que eso implica. La configuración de la propiedad en numerosos sectores de actividad es un punto esencial. Por una parte, porque ejecuta una visión de control político sobre activos y sobre trabajadores, y, adicionalmente, es un elemento esencial para la administración y movilización de lealtades y espacios geográficos.

La duración y continuidad en la ejecución de esas líneas estratégicas que se han venido aplicando en relación con la actividad productiva hacen completamente impracticable cualquier agenda de políticas de apoyo al sector privado tal como se conocen en el diseño regulatorio actual.

Desde 2003 comenzó el proceso de controles a la economía privada, que se inició con controles de precios, el esquema administrado de acceso a divisas, y progresivamente fue incorporando otros ámbitos del quehacer de los particulares. En el

presente, las barreras de acceso a los mercados se han solidificado con el paso del tiempo, y se han entumecido los mecanismos de mercado, no existen incentivos para la innovación y la inversión. Adicionalmente, los actores económicos han reemplazado su memoria respecto a los comportamientos competitivos por la respuesta al control y la represión desde el Estado, y el hiper Estado continúa permeando hasta las más inconcebibles o desusadas esferas para la toma de decisiones de los particulares.

Es inadecuado pensar que solo se están imponiendo costos y cotos a los privados, pues la sociedad internaliza las consecuencias de estos déficits institucionales, independientemente de la forma como se manifiesten, ya sean barreras de acceso al mercado, la deficiente calidad regulatoria, la falta de transparencia en el desempeño regulatorio, los sesgos a favor de empresas del Estado en el diseño de políticas públicas, las distorsiones impuestas por las normativas que explícitamente amputan el funcionamiento de mercado, o la ausencia de confianza para basar el esfuerzo productivo en contratos que puedan ser llevados a cumplimiento.

Un aspecto adicional, es la estructura de supervisión a la que están sometidas las empresas privadas. Desde finales de 2018, la frecuencia e intensidad de la actuación de todo ese entramado se ha espaciado, pues parece haberse adoptado una distensión para que se produzca lo poco que se pueda, dada la disponibilidad insumos, los flujos de caja sumamente comprometidos, la carga de los costos fijos cuando el promedio de utilización en la industria no supera el 15 % en promedio, y la contracción de demanda que ocasiona el deterioro del poder adquisitivo.

Sin embargo, el diseño del esquema político y administrativo de control, supervisión y tutelaje está diseñado y con toda la posibilidad de operar. Un elemento adicional y distintivo para el caso venezolano, es que la amenaza de expropiación, además de formar parte del discurso político, se encuentra prevista dentro del marco legal. El rasgo más concreto es la declaratoria de utilidad contenido en el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, y que parte de su declarada finalidad de la «consolidación del orden económico socialista consagrado en el Plan de la Patria»[435]

435 Decreto n.° 600 de 2014, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, (23 de enero), *Gaceta Oficial* 40.340.

> Artículo 3, ordinal 1: Se declaran y por tanto son de utilidad pública e interés social, todos los bienes y servicios requeridos para desarrollar las actividades de producción, fabricación, importación, acopio, transporte, distribución y comercialización de bienes y prestación de servicios.
>
> El Ejecutivo Nacional puede iniciar el procedimiento expropiatorio cuando se hayan cometido ilícitos económicos y administrativos de acuerdo con lo establecido en el Artículo 114 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, cualquiera de los ilícitos administrativos previstos en la presente Ley.

La violación a las disposiciones sobre precios no es el único supuesto que activa estas iniciativas. Ha sido claro que la imposibilidad para continuar operando por razones financieras, operativas o tecnológicas no es una justificación para el modelo político. Se ha acuñado la amenaza creíble de «empresa parada, empresa ocupada». Un caso muy concreto de ello es la empresa

Alimentos Kellogg's, C.A., que operó hasta el 15 de mayo de 2018. Tras anunciarse el cierre de la empresa, se publicó en Gaceta Oficial un decreto que ordena la ocupación inmediata de la empresa y la entrega de su administración a una junta integrada por los trabajadores[436].

436
Resolución de 2018...+
Seguir leyendo

La figura que sigue recoge una gradación de los diferentes entes y organizaciones que tienen potestades para la regulación, supervisión, fiscalización de los agentes económicos privados (triángulo azul). Dentro de esa zona se discriminan tres horizontes dependiendo de la discrecionalidad de intervención. También se describen las diferentes áreas de política o de intervención respecto a las cuales son protagonistas (triángulo verde). La franja diagonal contiene el espectro de sanciones que es posible esperar en la aplicación de la legislación vigente.

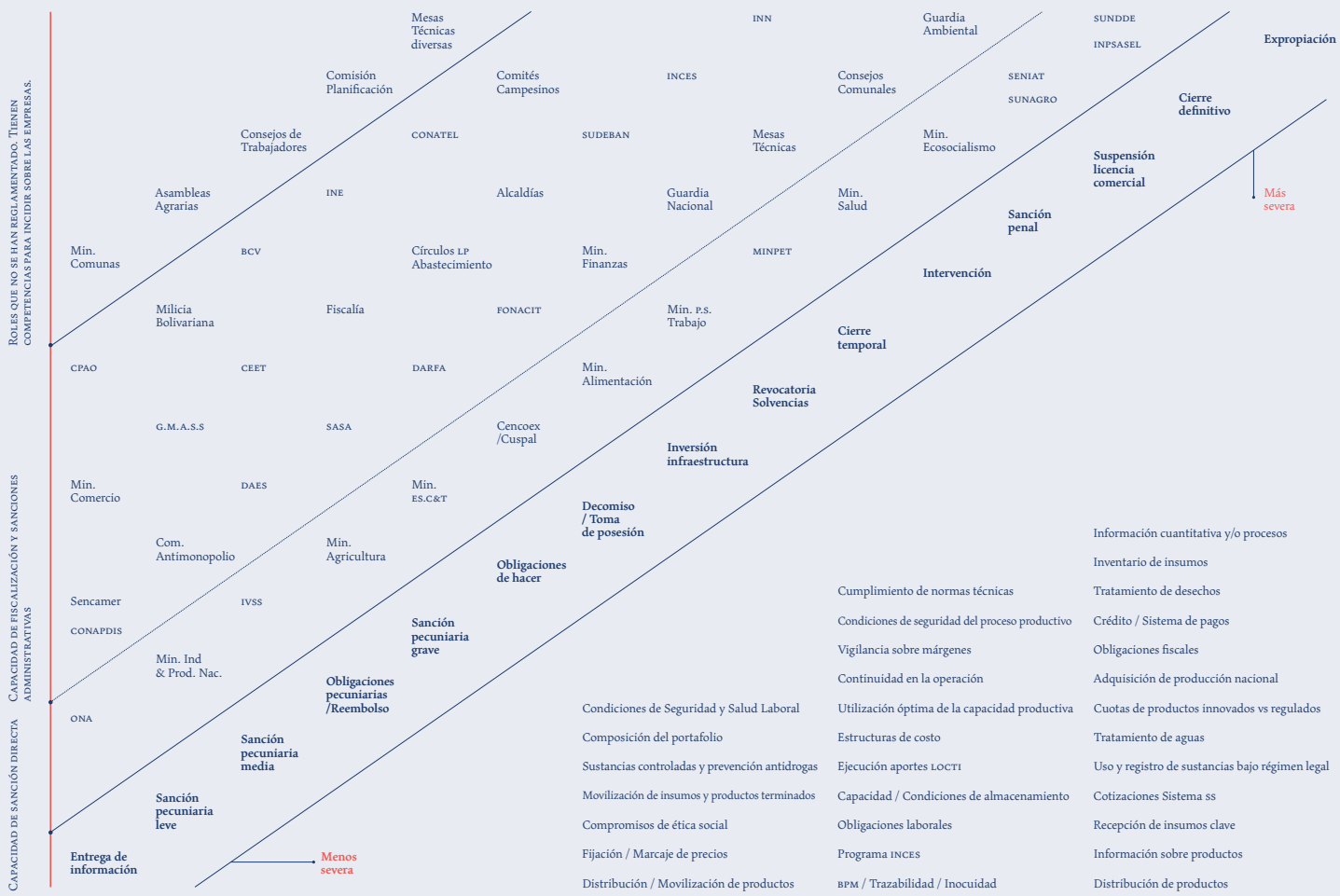
Es necesario hacer dos señalamientos respecto a esa representación. En primer lugar, que cada área de regulación puede involucrar el concurso de numerosas figuras, no aplica la exclusividad en cada materia. Por ejemplo, en materia de precios y márgenes de comercialización, la vigencia de la Ley Orgánica de Precios Justos le confiere competencias a la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Económicos (SUNDDE). Aunque se trata de materias sumamente técnicas, en la práctica, la supervisión de ese cumplimiento lo hace el organismo en el marco de despliegues que pueden involucrar ministerios (por ejemplo, alimentación para el caso de la comercialización de alimentos o transporte, en el caso de estacionamientos). No es extraño que en una fiscalización sobre esa materia concurran componentes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Consejos Comunales y otras formas de organización del Poder Popular, el órgano en materia tributaria, los

Consejos Productivos de Trabajadores (en caso que se hayan conformado), y varias opciones de diferentes tipos de organización. Es decir, la implementación de ciertas regulaciones puede tener un componente y visibilidad político que aleja cualquier enunciado de referentes estrictamente técnicos.

Otras combinaciones pueden encontrarse en la vigilancia de otros asuntos como es el caso de movilización de mercancías, materias laborales y obligaciones fiscales.

Figura n.º 10

Visión panorámica de las entidades que ejercen funciones de regulación y sanción en materia económica



1.4

El sector privado en Venezuela

Las cifras que publica en Banco Central de Venezuela señalan que el sector privado aportaba 48 % del PIB real, para el cierre de 2017, en 1999, ese aporte ascendió a 59 %. La última medición en cuanto al número de empresas y las actividades económicas en cabeza de actores privados se procesó en el Censo Económico 2008 del Instituto Nacional de Estadísticas, de acuerdo con el cual, en Venezuela existían para ese momento 439.985 unidades económicas, frente a 31.937 públicas. De ese total, 55 % de las entidades privadas se encontraban en el sector comercio, 25 % en servicios y 6 % en el sector industrial.

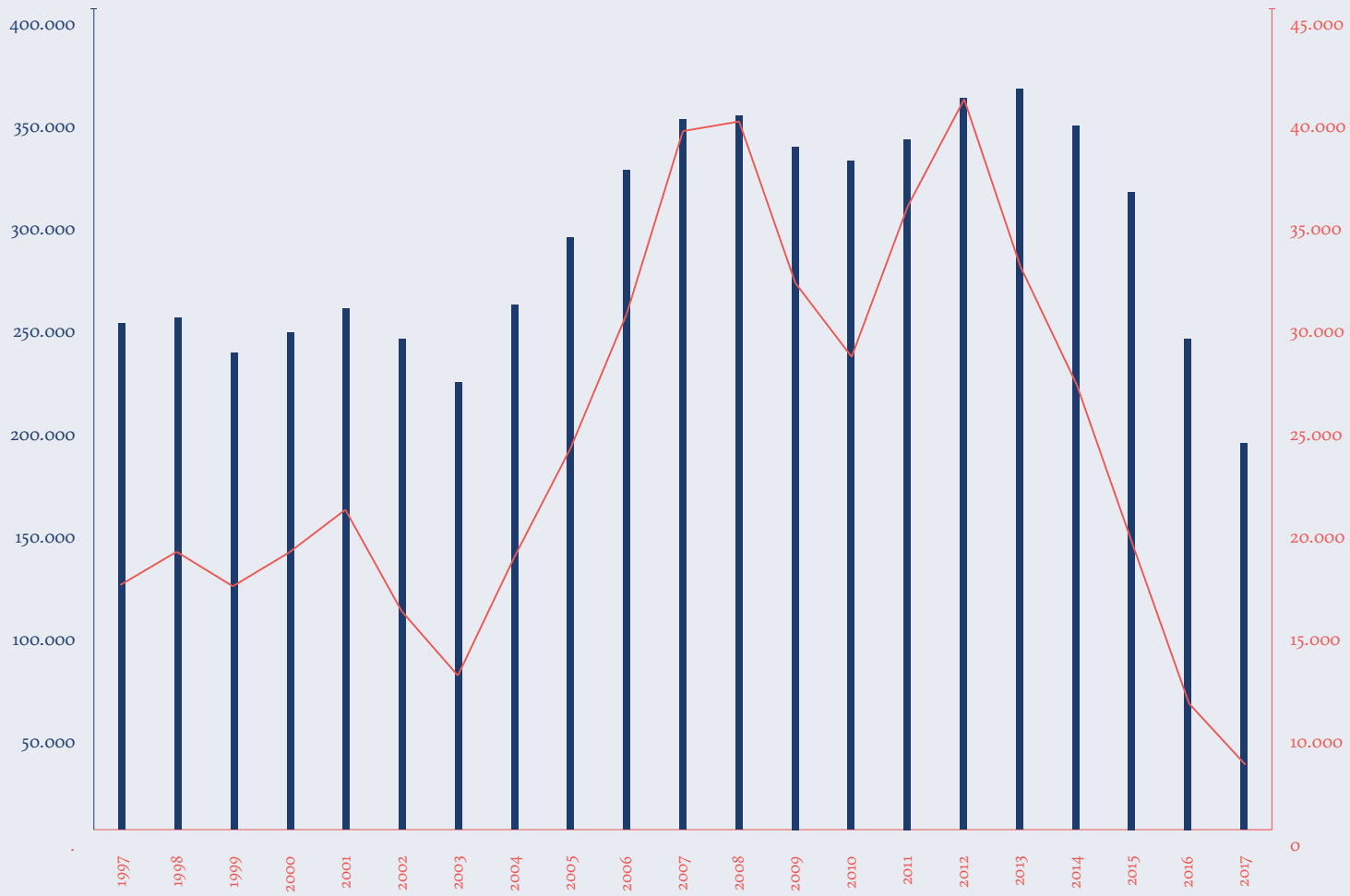
Cuadro
N.° 01

Unidades económicas por sector, según tipo de actividad que desarrolla

Tipo de actividad	Unidades económicas	
	Públicas	Privadas
Administración pública	4.152	
Educativa	11.090	3.503
Médico asistencial	9.593	19.078
Deportiva	3.453	1.026
Cultural	737	908
Recreativa	58	21.909
Colectividad	153	
Seguridad y defensa	1.023	
Entidad financiera	38	254
Industrial	363	27.859
Comercio	294	243.150
Servicios	983	110.350
Construcción		4.500
Agrícola		346
Religioso		7.053
Órgano extraterritorial		49
Total	**31.937**	**439.985**

Gráfico
N.º 1

PIB privado (Bs a precios constantes de 1997) vs. Importaciones de bienes FOB privadas (MM USD) 1997-2017



PIB privado
Precios constantes de 1997 (Bs)

Importaciones de Bienes FOB
Privadas (MM US$)

El indicador de Formación Bruta de Capital Fijo por sectores institucionales también ha sufrido una evolución que cede totalmente el protagonismo al sector público. En 1999 el 66 % de la FBCF estuvo en cabeza del sector privado. Para 2014, se había reducido a 19 %. El BCV ha publicado las cifras correspondientes a los tipos de activos de estas inversiones, de lo cual resulta que las inversiones privadas se dirigieron principalmente a Otras maquinarias y equipos (38 %) y Edificaciones y otras construcciones (32 %). Esa misma distribución, en el caso del sector público, el rubro de Edificaciones y otras construcciones copó 61 % en 2014, mientras que 35 % se destinó a Otras maquinarias y equipos.

Gráfico
N.º 2

Formación bruta de capital fijo por sector institucional
A precios constantes de 1997

De acuerdo con Ronald Balza Guanipa[437] , al analizar la composición de la balanza comercial venezolana, se encuentra que entre 1997 y 2015 solo hubo déficit comercial en 1998 y 2015 (gráfico 2). Sin embargo, durante todo el período las importaciones privadas superaron las exportaciones privadas. Por medio del control de cambios, el Gobierno autorizó el uso de las divisas que recibió como consecuencia de las ventas del petróleo, cuyo precio se incrementó entre 2003 y 2012 (con una interrupción en 2008 y 2009, debido a la crisis financiera internacional). Con la caída posterior del precio, a partir de 2012, el déficit privado atado al superávit público fue decreciente. Sobre este particular, el autor puntualiza que «[...] entre tanto, el sector público incrementó su participación relativa en el total importado por la economía (gráfico 3). Esto no se debió exclusivamente

437 Ronald Balza Guanipa, "El Sector Privado en Venezuela, Una aproximación a partir de la producción", en *Cómo relanzar el aparato productivo venezolano. Plan para reconstruir el aparato productivo de Venezuela*, (Caracas: Fedecamaras, 2019).

a la mayor disponibilidad de divisas del Gobierno, que le hubiera permitido emprender costosas obras de inversión pública. También fue consecuencia de la intención de sustituir al sector privado, importando bienes que podían producirse para uso nacional y sobre los que el Gobierno impuso controles de precios».

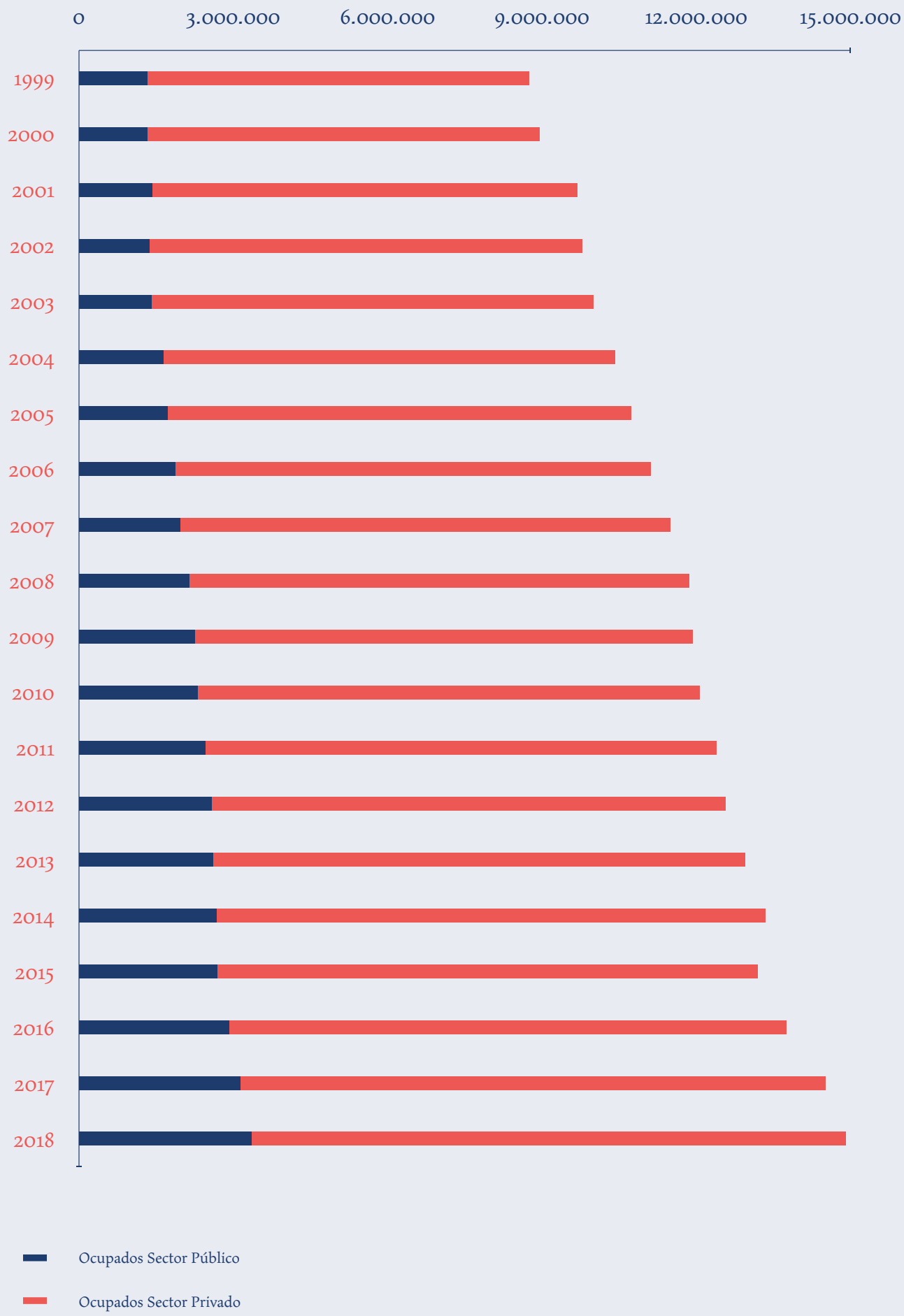
El análisis de la oferta permite apreciar, dentro del Sistema de Cuentas Nacionales, qué produce el sector privado. A ese respecto, el análisis de la producción por sectores institucionales a precios constantes revela que las sociedades privadas no financieras, tienen su mayor incidencia en los siguientes sectores: alimentos, bebidas y tabaco[438]; seguido de servicios de comercio y reparación de vehículos; edificaciones; almacenes para la manufactura; servicios profesionales, científicos y técnicos; servicios de alojamiento y servicios de comida; servicios de información y comunicaciones; productos de plástico, caucho sintético, pinturas; maquinarias y equipos; servicios de transporte; servicios sociales y relacionados con la salud humana. Estas cifras publicadas por el BCV, plantean que para 2014 el principal aporte de las sociedades públicas no petroleras ocurrieron en las actividades de extracción y refinación de hidrocarburos y en la producción de químicos y bienes elaborados con metales. Los principales aportes del Gobierno fueron servicios de administración pública y de enseñanza y salud.

En relación con la ocupación, para 1999 el sector privado empleaba el 85 % de los ocupados, siendo que la categoría de empleados y obreros representaba 51 % del total privado (43 % respecto al total ocupado en general). Para ese momento, los empleados por cuenta propia representaban el 39 % de la ocupación privada y 33 % del total general.

438 Dentro de este sector, Ronald Balza Guanipa, "El Sector Privado en Venezuela", 2019, destaca que la mayor parte de la producción de alimentos, bebidas y tabaco fue realizada por sociedades privadas no financieras, cuya disponibilidad de productos de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca para su transformación industrial depende, según los rubros, principalmente de la actividad de los hogares y de las importaciones realizadas.

Gráfico
N.º 3

Ocupación sector público y sector privado



Esa situación ha cambiado sustancialmente. Para el cierre de 2017, el sector privado empleó 77 % del total, y los trabajadores por cuenta propia superaron a los empleados y obreros, representando cada una de estas categorías 48 % y 43 %, respectivamente, de la ocupación privada.

1.5

Una mirada al sector industrial y el desaprendizaje tecnológico

En lo que se refiere a la actividad industrial, cabe mostrar como primer dato que las dos mil quinientas industrias que aún operan (a lo largo del año 2018 han cerrado 700), lo hacen por debajo del 20 % de su capacidad instalada. De acuerdo con encuestas y análisis elaborados por Conindustria, los factores que explican la paralización de la industria son varios: la disponibilidad de materias primas e insumos, las restricciones regulatorias y la disponibilidad de mano de obra especializada para la operación de líneas de producción. En estudio realizado entre ciento veinte industrias a mediados de 2016, Conindustria diagnosticó la existencia, para ese momento, de ramas dentro de las industrias química, de envases y alimentos, que aún si pudieran superar la restricción de acceso a materias primas, no podrían arrancar la actividad productiva, debido a la ausencia de personal especializado capaz de realizar la puesta en marcha de los procesos.

El censo económico 2007-2008[439], daba cuenta de un universo de 27.344 empresas manufactureras de las cuales 311 (1,14 %) pertenecían al sector público. Excluyéndose aquellas actividades que *stricto sensu* no corresponden a actividad industrial (elaboración de prendas de vestir, actividades de impresión, fabricación de productos de metal diferentes de maquinarias y equipo, fabricación de muebles y empresas de reciclado, el universo se restringe a un total de 16.144 empresas (cuadro n.° 2). Las ramas de alimentos y bebidas, madera y fabricación de maquinarias y equipos agrupaban la mayor cantidad de unidades productivas.

439 Instituto Nacional de Estadística, *IV Censo económico 2007-2008*, (Caracas: INE, 2010).

Cuadro
N.° 02

Empresas por tipo de actividad económica desagregadas a dos dígitos de la CIIU rev. 3.1 (año 2008)

Rama	Número
Alimentos y bebidas*	7260
Tabaco	26
Textiles	655
Cuero y calzado	561
Madera, excepto muebles	1959
Papel y productos de papel	149
Coque y refinación de petróleo	30
Sustancias químicas	511
Productos de caucho y plástico	583
Productos minerales no metálicos	1524
Metales	282
Maquinaria y equipos	1101
Equipos de oficina e informática	11
Maquinaria y equipos eléctricos	358
Equipos de radio, TV y comunicaciones	27
Instrumentos médicos y relojes	579
Vehículos automotores y remolques	383
Otros equipos de transporte	145
Total	**16144**

Nota: en función del número, seguramente se incluyeron pequeñas unidades de carácter artesanal.

La brutal caída de la economía ha generado una importante subutilización de la capacidad de la producción de la industria. Según Conindustria, para agosto de 2018 alcanzaba apenas 23 %, siendo particularmente severa en agrupaciones de los segmentos intermedio y final como artes gráficas y plástico con cifras inferiores al 10 %, ensamblaje automotriz prácticamente paralizada y autopartes 16 %. Fuentes vinculadas a las asociaciones empresariales indican que en el sector agroalimentario (excluyendo alimentos frescos) se ubicaba para septiembre en poco menos del 30 %, en tanto que en el químico, excluyendo la petroquímica donde la parálisis es, incluso, más grave, por debajo del 15 %. Para el primer trimestre e 2019, la encuesta de coyuntura de Conindustria ubicaba el promedio de la capacidad utilizada industrial en 18 %. Dentro de ese agregado, 60 % de las empresas consultadas afirmaba que la capacidad utilizada era inferior al 20 % y apenas 6 % la ubicaba por encima del 60 %.

La combinación de las expropiaciones y la brutal crisis económica ha dado como resultado el cierre de un importante número de unidades industriales y la desestructuración de diversas cadenas productivas. Tecnológicamente, esto ha generado un «desaprendizaje tecnológico», factor que atenta seriamente contra las posibilidades de una reactivación sólida y sostenible de la industria.

El desaprendizaje puede entenderse como pérdida de conocimientos sin que haya una intención explícita de eliminarlo de la organización[440]. Según el autor, algunos estudios han abordado este problema mostrando cómo la adopción de cambios tecnológicos puede hacer que se descarten conocimientos

440 Jorge Robledo, Santiago Quintero y Walter Castañeda, "El desaprendizaje en un sistema de innovación: una perspectiva desde la modelación basada en agentes" en *Estudios Gerenciales* 33 (145), (2015), 366-377.

previos, lo que en algunos casos tiene efectos negativos sobre la productividad, la rentabilidad y la competitividad de las empresas.

En la realidad venezolana es constatable una merma muy importante de capacidades tecnológicas, no atribuibles a la adopción de cambios tecnológicos sino a la desestructuración misma de las capacidades productivas. En el caso del sector privado, el gran número de empresas que se han visto obligadas a cerrar conlleva una pérdida inestimable de acervos de conocimiento (desaprendizaje), hecho agravado debido a que un porcentaje importante del personal técnico que laboraba en estas firmas (portador del conocimiento) se ha ido al exterior.

En el caso de las empresas socialistas, en particular las que fueron expropiadas, o que por otra vía pasaron a manos del Estado, el desaprendizaje alcanza niveles alarmantes con consecuencias muy negativas sobre la producción, los trabajadores y el ambiente, lo que se refleja en una brutal caída de los niveles y la calidad de la producción (en importante número de casos su paralización), el deterioro de las condiciones de trabajo y el incremento del accidentes laborales, y el incremento de la contaminación producto de la actividad industrial. En general, esto es consecuencia de la designación de cuadros de dirección y gerenciales con escasa formación profesional, capacidad técnica y experiencia industrial.

La cantidad de masa crítica es fundamental para desarrollar capacidades tecnológicas en la industria y los servicios. Históricamente el número de investigadores con los que cuenta el país ha sido bajo, sin alcanzar siquiera el mínimo necesario fijado por la UNESCO de un investigador por cada mil habitantes. Tomando en cuenta este criterio, el país debería tener unos

treinta mil investigadores y tecnólogos[441]. Para 2015, el Observatorio Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (ONCTI), da cuenta de un total de trece mil doscientas treinta y tres personas postuladas en sus programas de apoyo a la investigación, de las cuales nueve mil setecientas ocho estaban acreditadas en áreas específicas de conocimiento determinadas por la UNESCO. A saber: ciencias naturales y exactas, ingeniería y tecnología, ciencias médicas, ciencias agrícolas, ciencias sociales y humanidades.

Considerando la cifra total, existiría entonces un déficit de unos de diecisiete mil investigadores. Sin embargo, estudios señalan que esta cifra es abultada, debido a la modificación del criterio que define lo que es un investigador, haciéndolo más amplio, alejado de lo que establecen los estándares. Si se consideran los investigadores de acuerdo con los indicadores tradicionales, el número se reduce a seis mil ochocientos treinta, de los cuales han emigrado mil seiscientos setenta, un 13 % de la comunidad de investigadores[442]. El déficit pasaría entonces a ser de casi veinte cuatro mil investigadores[443].

La educación venezolana, no escapa a la catastrófica situación. En el caso que nos ocupa —la educación superior— las capacidades de investigación y docencia han mermado drásticamente, consecuencia tanto de una enorme emigración de profesores, como de un desmantelamiento de la infraestructura, lo cual ha incidido dramáticamente en la posibilidad misma de la formación y en su calidad. Tal es el daño generado, que su reversión pueda trascender una generación.

El país presenta un enorme déficit de investigadores y tecnólogos, lo cual ha sido uno de los factores más importantes que han obstaculizado un adecuado desarrollo de sus capacidades tecno-productivas. La poca disponibilidad de masa crítica,

441 Ignacio Avalos y Alexis Mercado, *La política CTI de Venezuela: entre la coyuntura y los desafíos de la sociedad del conocimiento*. (Caracas: Informe Técnico, 2019)

442 Jaime Requena y Carlo Caputo, *La pérdida de talento en Venezuela: la migración de sus investigadores*, (Caracas: Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, 2016).

443 Ignacio Avalos y Alexis Mercado, *La política CTI de Venezuela*. 2019.

agravada por la alta emigración de profesionales, constituye una severa limitación para la recuperación de la industria y los servicios, así como para afrontar los desafíos de las transformaciones tecnológicas. El cuadro n.º 6 da cuenta del número de investigadores por área de conocimiento presentes en el país para 2015.

Cuadro
N.º 06

Venezuela: investigadores por área de conocimiento 2015

Investigadore spor área de conocimiento	Número	Dist %
Ciencias naturales y exactas	2.189	22 %
Ingeniería y tecnología	950	10 %
Ciencias médicas	948	10 %
Ciencias agrícolas	1.199	12 %
Ciencias sociales y humanidades	4.512	46 %
Total	16144	

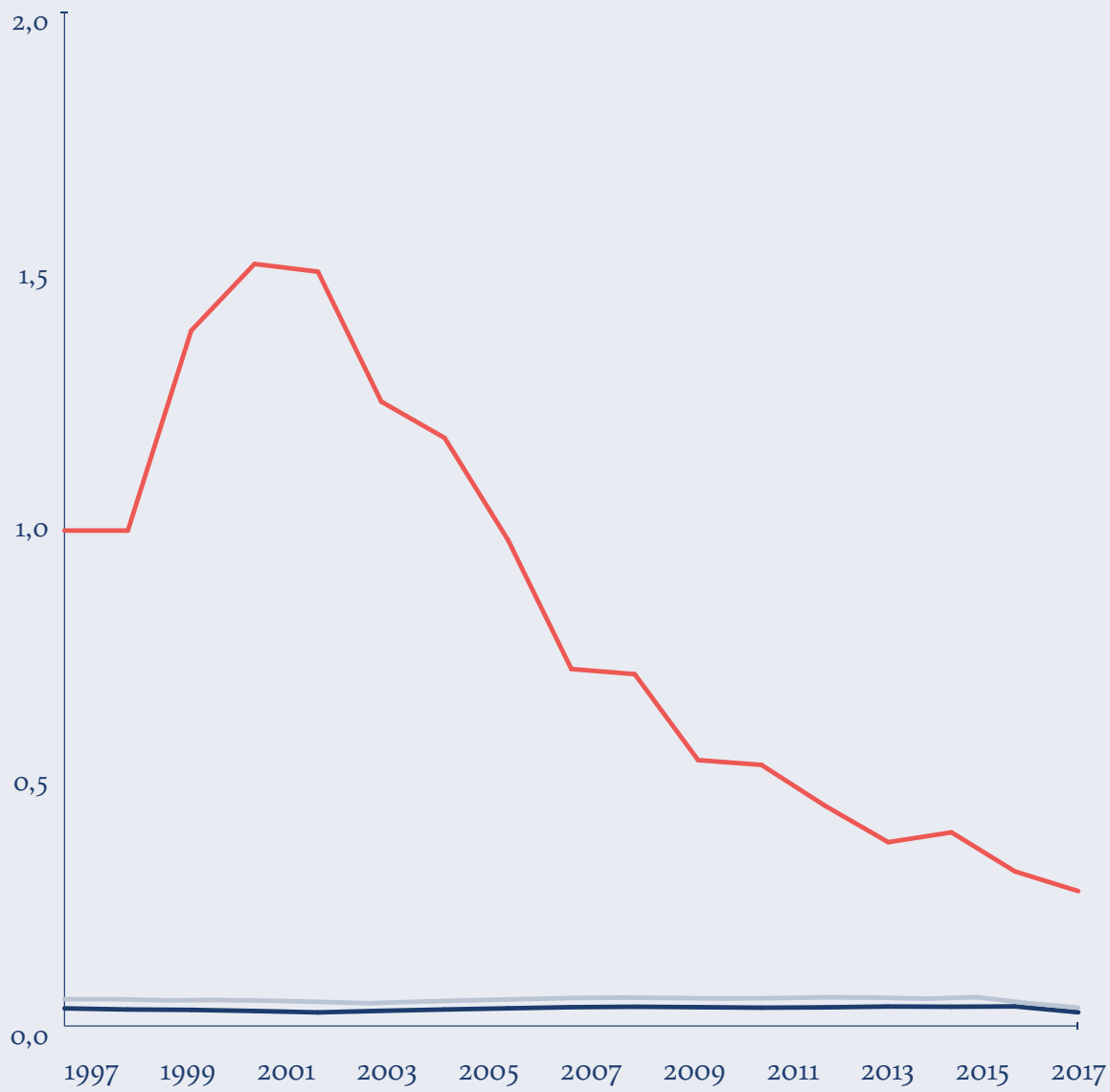
1.6

La productividad, la pérdida de capital

El tema de la productividad es medular. Está en el corazón de los problemas de estructura y de desempeño de la economía venezolana. En su manifestación más dinámica, es cuesta arriba pensar a Venezuela superando sus desequilibrios y menos aún, insertándose en sendas de crecimiento dentro de una economía abierta, si no se aborda el tema de la productividad como eje central en la conducción de la política económica.

En adición a las brechas de productividad que subyacen a una economía que padece de enfermedad holandesa, se suma el shock externo en el que se traducen procesos de destrucción de infraestructura, emigración de talento y otros fenómenos que ha atravesado la sociedad en fecha reciente. En términos agregados, se considera una primera aproximación a través del coeficiente entre PIB real y el número de personas ocupadas. Como se aprecia en el gráfico n.º 4, este indicador, medido como PIB real por trabajador para el promedio de la economía, ha estado estancado durante los últimos veinte años. Si bien la productividad del sector petrolero es once veces la del promedio de la economía, los incrementos significativos de aquella no han tenido un efecto de *spillover* sobre la productividad del resto de los sectores. El grado de integración vertical y las brechas en cuanto a incorporación de tecnología podrían explicar ese divorcio tan significativo.

Venezuela: PIB real por trabajador, según actividades petroleras y mineras, no petroleras ni mineras y consolidadas
(Bolívares a precios constantes de 1997)



PIB / Empleo (Petrolero y minero)

PIB Consolidado / Empleo total

PIB / Empleo (No petrolero ni minero)

Fuente: Banco Central de Venezuela y cálculos propios.

En adición a la constatación del estancamiento en la productividad del trabajo promedio a lo largo de veinte años, debe tenerse en consideración que dados los cambios tecnológicos dinámicos que ocurren en el contexto internacional, una medición exigente podría dar cuenta del retroceso de la expresión de ese indicador cuando debe traducirse a competitividad, entre otras facetas.

La productividad es un indicador sintético o coeficiente de producción de lo que ocurre en los mercados de bienes y servicios, de la escogencia y uso de la tecnología, del paradigma organizativo, de la calidad de gestión y calidad de la gerencia, y de un sinnúmero de decisiones que se presentan desde el instante que se gesta una decisión de inversiones y continúa a lo largo de la operación de una empresa.

Para hablar de productividad en Venezuela, sin embargo, no se puede pensar en el largo plazo haciendo abstracción del petróleo como centro de su capacidad para generar ingresos (más no riqueza) y del irrenunciable sesgo estructural que produce la exportación petrolera en la definición del tipo de cambio promedio para la economía. Si Venezuela no aprende a dejar los dólares del petróleo fuera del esquema de redistribución y cambia su punto de interés hacia la productividad y la competitividad, no podrá minimizar las distorsiones de base monetaria que están presentes en la economía y que se reflejan en la tasa de cambio.

De acuerdo con José Contreras y Rodolfo Esquivel[444], Venezuela ha estado padeciendo, desde 1980, del síndrome de decrecimiento crónico. El bajo crecimiento no parece depender solo de la inversión, sino que presenta un bajo crecimiento de la pro-

444 José Contreras y Rodolfo Esquivel, "Valor agregado sectorial y productividad total de factores. Enfoque de dinámica de sistemas: caso Venezuela". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* 21, n.° 2, (2015): 11-43.

ductividad total de factores (PTF). En el estudio que se toma como referencia, este autor desarrolla un modelo matemático para conceptualizar los determinantes del valor agregado, para luego proponer una estructura sectorial y los factores que influyen en la productividad total de los factores, específicos al caso Venezuela. A partir de esas modelaciones plantea una metodología para estimar el stock de capital y formular algunas conclusiones que son válidas para enmarcar toda la discusión de este documento hacia el tema central de la productividad. La literatura plantea que la productividad puede estar afectada por el capital humano, la infraestructura, la gobernanza o institucionalidad. De acuerdo con los resultados de la calibración del modelo, el factor con mayor peso en la determinación de la productividad total de factores es el sistema de gobernanza, en segundo lugar, los años promedio de escolaridad, en tercer lugar, las carreteras, en cuarto lugar, la esperanza de vida y, por último, las líneas telefónicas.

El tema central es que para lograr un crecimiento sostenido de la economía venezolana no es suficiente elevar la tasa de inversión, sino también, diseñar políticas que permitan incrementar la productividad. Al mismo tiempo, es necesario considerar tanto los *spillovers* que pueden aprovecharse, como la solución de cuellos de botella fundamentales. Tal enfoque exige prestar especial atención al desarrollo de los servicios, de manera que puedan generarse procesos expansivos en sectores como la industria.

Al mismo tiempo, la acumulación de factores, por ejemplo la educación, no impactará la productividad si el sistema productivo no es capaz de aprovechar el aumento de habilidades derivadas de la educación y la mejor utilización del capital disponible (físico y financiero).

Sobre ese particular, el rasgo general de la calidad y alcance de las instituciones es un requisito previo para poder plantear el tema de la recuperación de la productividad. Esta no dependerá de inyecciones de dinero fresco, de inversión en mantenimiento, de modificaciones en la contratación de personal, de asociaciones con empresas extranjeras. Pensar en los procesos de reacomodo necesarios para encauzar la recuperación de la productividad exige condiciones institucionales previas que provean seguridad, predictibilidad y confianza. A ese respecto, se puntualizan algunos atributos que debe exhibir el marco institucional. A esos efectos, se recurre a la definición de instituciones económicas inclusivas que consideran Daron Acemoglu y James A. Robinson[445], como aquellas que facilitan y posibilitan la participación de las personas en actividades económicas que aprovechan mejor su talento y sus habilidades, y permiten que cada individuo pueda elegir lo que desea. «Para ser inclusivas, las instituciones económicas deben ofrecer seguridad de la propiedad privada, un sistema jurídico imparcial y servicios públicos que proporcionen igualdad de condiciones en los que las personas puedan realizar intercambios y firmar contratos, así además de permitir la entrada de nuevas empresas y dejar que cada persona elija la profesión a la que se quiera dedicar».

445 Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países*, (Barcelona: Deusto S.A. 2012).

2 Propuesta para la regulación y reestructuración del sector privado

Según Michael Porter[446], solo por medio de la innovación las empresas pueden lograr «ventajas competitivas con respecto a sus mejores competidores en el mundo». Esto significaría tener una capacidad superior, o por lo menos igual, que la de otras empresas para producir y suministrar bienes y servicios a los mercados locales, regionales o internacionales. La búsqueda de la competitividad a través de la innovación sería por tanto una tarea empresarial. Sin embargo, el interés de los gobiernos por hacer competitivos a sus países requería de una definición de competitividad nacional. Los países que solían considerarse «competitivos» (por ser los más prósperos) no lo eran porque todas sus empresas fueran competitivas, sus tipos de cambio abaratasen sus exportaciones, sus cuentas corrientes tuviesen importantes superávits y sus costos laborales fuesen relativamente bajos.

Para Porter[447], el «único concepto significativo de competitividad a nivel nacional es el de productividad», entendida como «el valor del producto obtenido por una unidad de trabajo o de capital», del cual dependen la calidad de los productos y los precios a los que puedan venderse, la eficiencia de la producción y la remuneración de los factores de producción. La productividad dependería, a su vez, de la capacidad de la «economía» para «actualizarse a sí misma».

Los incrementos de la productividad, de acuerdo con Paul Krugman[448], pueden ocurrir aún en ausencia de significativa

446 Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, (New York: The Free Press, 1990).

447 *Ibid.*

448 Paul Krugman, "Competitiveness: A Dangerous Obsession". *Foreign Affairs* 73, n.° 2, (1994).

competencia internacional, al menos en el sentido suma cero: una competencia con ganadores y perdedores, donde unos tienen éxito y los demás fracasan. En consecuencia, «conceptualmente, deben priorizarse aquellas políticas públicas que levanten impedimentos al aumento de la productividad, en lugar de diseñar acciones para compensar déficits de competitividad».

Perspectivas diferentes también asignan a la innovación un papel determinante. Para el *World Economic Forum*, por ejemplo, la competitividad es «el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país»[449], agrupados en requerimientos básicos (instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, educación y salud primaria), impulsores de eficiencia (educación superior y entrenamiento, mercados de bienes, trabajo y financieros, tamaño de mercado y acceso a tecnologías) y factores de sofisticación e innovación. Es decir, un país no podría ser productivo si no fuese previamente competitivo, y solo podría crecer más rápido y ser más próspero mientras más competitivo fuese. Para lo cual también se requieren innovaciones.

449 Klaus Schwab, *Global Competitiveness Report 2013-2014*, (Ginevra: World Economic Forum, 2014).

2.1

Productividad y políticas sectoriales[450]

450 Esta sección se ha trabajado en conjunto con el economista Jorge Hernández quien produjo un ensayo con fines de ser aprovechado en esta discusión.

Para formar una mejor idea de la situación de partida y posibles rutas de solución que impliquen la atención a la productividad y la formación de dinámicas virtuosas en la economía real tal como se ha descrito, se tomará en especial consideración el tema de las interrelaciones sectoriales. Esto, con la finalidad de proveer un primer nivel de pistas para el diseño de formulaciones concretas.

Los encadenamientos industriales son el primer paso porque permiten observar las «huellas» de las interrelaciones sectoriales. Partiendo de estos hallazgos, es posible categorizar las actividades económicas en función de su grado de interconexión con el resto del entramado económico. La literatura plantea algunas categorías útiles a estos efectos de orientar tanto la formulación de políticas de oferta como las prioridades para el diseño de política industrial.

Las políticas de oferta se orientan a levantar la producción, y la política industrial a incrementar la productividad media e internacional comparada de la economía. Estos objetivos, tendrían que fortalecer los índices de interconexión industrial entre las industrias venezolanas, apuntando a la diversificación de la oferta exportable y el aumento del empleo y del valor agregado (aumento en el número de actividades productivas con alta capacidades de transformación). Jorge Hernández[451] plantea la tesis de que la economía venezolana es una economía en transición *sui generis* porque a pesar del pronunciado deterioro

451 Jorge Hernández, *Enfoque de las políticas sectoriales para la reconstrucción de la economía venezolana: un primer acercamiento*. (Caracas: ensayo de trabajo para la discusión, 2019).

desde 1998, y de su escasa productividad relativa internacional —con caída secular desde 1978—[452], tiene «memoria» de mercado y huellas de un proceso de industrialización.

Dentro del análisis se recurre a la cuantificación de los niveles de interrelaciones que existen en los distintos sectores, a partir del Modelo de Multiplicadores (MM) desarrollado por Leontief, mediante la metodología desarrollada por P. Norregaard Rasmussen[453], Albert O. Hirschman[454] y Hollis B. Chenery y Tsunehiko Watanabe[455].

Los encadenamientos[456] se pueden clasificar en cuatro grupos:

Claves: altos encadenamientos tanto hacia adelante como hacia atrás. Al estimular su demanda, incentivan a la producción de otras actividades que le sirven como insumo, es decir, las actividades claves son fuertes demandantes y oferentes de insumos intermedios.

Fuerte arrastre: bajo encadenamiento hacia adelante y alto encadenamiento hacia atrás. Estas actividades tienen un alto impacto multiplicador ante estímulos a la demanda agregada (consumo) vía aumento del gasto público. En este caso, se esperaría que un shock positivo de demanda tenga efectos expansivos de corto plazo en la dinámica del crecimiento económico.

Base o empuje: alto encadenamiento hacia adelante y bajo encadenamiento hacia atrás. Las actividades clasificadas como base o de empuje son importantes para el crecimiento sostenido, sobre todo para el mediano y largo plazo. En este caso, el estímulo sobre la demanda agregada interna debería traducirse en la expansión de la inversión de bienes y servicios fundamentales para la producción de muchas actividades.

452 Contreras y Esquivel. "Valor agregado sectorial y productividad total de factores", 11-43.

453 P. Norregaard Rasmussen, *Relaciones Intersectoriales*, (Madrid: Aguilar, 1963).

454 Albert O. Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, (New Haven: Yale University Press, 1958).

455 Hollis B. Chenery y Tsunehiko Watanabe, "International Comparisons of the Structure of Production". *Econometrica* 26, n.° 4, (1958): 487-521.

456 Los encadenamientos se dividen en dos...+ **Seguir leyendo**

Independiente: bajo encadenamiento hacia atrás y hacia adelante. Para finalizar, cuando las actividades se clasifican como «*independientes*» significa que no demandan (más que el promedio) de otras actividades, y su producción tampoco es muy requerida por otras actividades. De esta manera se puede observar que no todas las actividades económicas tienen igual capacidad parar inducir efectos sobre otras. En particular, uno de los objetivos de la política industrial, como base para el crecimiento económico, consiste en aumentar la interconexión entre las actividades productivas internas (entropía sectorial).

La data utilizada para la estimación de los multiplicadores y los respectivos encadenamientos de las actividades es la matriz (cuadrada) de contabilidad social, base 2007, construida a partir del Cuadro de Oferta y Utilización y la Cuenta Económica Integrada generada por el Banco Central de Venezuela en el Programa de actualización de las estadísticas macroeconómicas[457]. La MCS construida, y sobre la cual se estimaron los multiplicadores sectoriales, es de máxima apertura con doscientos sesenta y seis productos y ciento diecisiete actividades[458].

Los índices de encadenamientos (basados en la MCS del 2007) hacia atrás y hacia delante de las ciento diecisiete actividades productivas de la economía venezolana contabilizan cuarenta y cinco actividades clasificadas como «arrastre», dieciocho «base», dieciséis «clave»; y treinta y ocho «independiente».

Claramente, las clasificaciones con mayor peso (71 %) lo conforman conjuntamente las actividades de «arrastre» e «independiente», lo cual refleja la especialización económica de la economía venezolana en actividades con poca interconectividad sectorial, y por consiguiente, con baja capacidad de respuesta

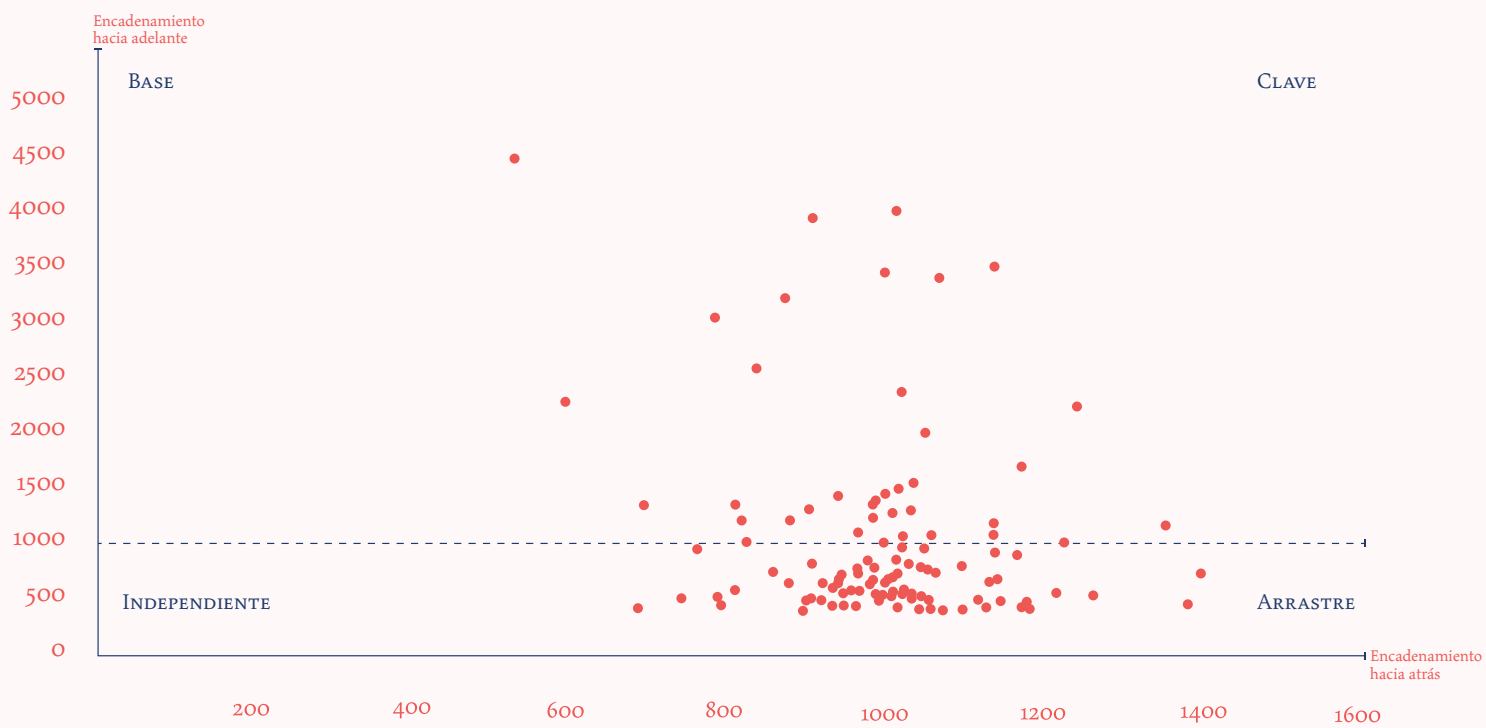
457 Banco Central de Venezuela, *Programa de actualización de las estimaciones macroeconómicas PRACEM II*. Sistema de cuentas nacionales de Venezuela. (Caracas: BCV, 2012).

458 En cuanto al año de referencia 2007 es importante destacar lo siguiente. El uso de la MCS 2007 es necesario, a pesar de que la representación de la economía del 2007 dista mucho de la situación actual al 2019, porque ella se construyó sobre las estadísticas económicas del año base 2007, y por consiguiente la data numérica es completa y metodológicamente confiable para este año.

en el producto y el empleo de factores ante estímulos de políticas de demanda. Es de esperar que a la fecha de redacción de este estudio la economía venezolana esté aún más desconectada a lo interno como consecuencia de la profunda destrucción de capital.

Gráfico
n.º 5

Distribución de las actividades productivas de acuerdo a su índice de encadenamiento



Cuadro
n.º 06

Descripción de las actividades económicas clasificadas como clave

Descripción de las actividades
Cultivo de cereales y de otros productos no perennes n.c.p.
Procesamiento y conservación de carne
Elaboración de productos lácteos
Elaboración de alimentos preparados para animales
Fabricación de sustancias químicas básicas, abonos y compuestos de nitrógeno
Fabricación de plásticos y de caucho sintético en formas primarias
Industrias básicas de hierro y acero
Fabricación de productos primarios de metales preciosos y metales no ferrosos
Fabricación de otros productos elaborados del metal
Reparación e instalación de maquinaria y equipo
Suministro de electricidad y gas
Comercio al detal
Mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas
Otros tipos de transporte por vía terrestre
Restaurantes, bares y similares
Otras actividades administrativas y de apoyo

Fuente: cálculos propios.

Cuadro
N.° 06

Descripción de las actividades económicas clasificadas como base

Descripción de las actividades
Cría de ganado vacuno y búfalos
Extracción de petróleo crudo y gas natural
Elaboración de productos de molinería, almidones y productos derivados del almidón
Elaboración de bebidas alcohólicas
Fabricación de papel y de los productos de papel
Fabricación de productos de la refinación del petróleo
FAbricación de jabones y detergentes, preparados para limpiar y pulir, perfumes y prepados de tocador
Fabricación de productos de plástico
Fabricación de vehículos automotores, remolques y semirremolques
Construcción no residencial
Comercio al por mayor
Actividades de publicación, producción y difusión de material impreso y audiovisual
Telecomunicaciones
Intermediación monetaria
Seguros, reaseguros y fondos de pensiones
Actividades inmobiliarias con bienes propios o arrendados
Actividades profesionales, científicas y técnicas
Actividades de alquiler y arrendamiento

Fuente: cálculos propios.

En el análisis del cuadro anterior donde se encuentran clasificadas las actividades como clave o base (empuje), se observa una actividad que intuitivamente no debería catalogarse como clave, siendo esta: «Restaurantes, bares y similares». Pero su índice hacia atrás (arrastre) es de mil ciento treinta y nueve lo que significa que esta actividad demanda bienes y servicios de otras actividades, mientras que su índice de encadenamiento hacia adelante (su oferta es importante) es de 3,514. En todo caso, no es una actividad que requiera apoyo o política industrial del Estado, aunque tenga una importancia relativa en el entramado económico. El mismo razonamiento es análogo para las actividades de «seguros, reaseguros y fondos de pensiones», «actividades inmobiliarias con bienes propios o arrendados», y «actividades de alquiler y arrendamiento»; todas ellas clasificadas como base. Aparte de estos casos, los índices de encadenamientos del resto de las actividades clasificadas como clave y base nos indica que es perentorio el rescate de estas actividades e industrias que la conforman para aumentar la producción (por lo menos, a niveles del 2007) y la productividad promedio de la economía[459].

459 El cuadro completo de índices de encadenamiento puede ser suministrado al lector interesado. Su inserción en este documento no es adecuada dado lo extenso de la información.

3 Comentarios de cierre

Sucintamente se ha expuesto la utilidad de una herramienta numérica para la formulación de políticas de oferta y políticas industriales destinadas a recuperar la producción y la productividad media de la economía venezolana. Lo importante a destacar es que existe un punto de partida por el cual comenzar, y el criterio del cual se pudiera partir no es arbitrario o subjetivo. El proceso de industrialización en Venezuela iniciado en la década de los años cincuenta del siglo pasado, a pesar de su incompletitud y distorsiones, dejó huellas que permiten rastrear un sendero al cual apuntar al momento de formular esfuerzos de acciones de política para la recuperación económica.

La recuperación de la oferta (producción) y el incremento de la productividad constituyen elementos indispensables para la mejora de los ingresos reales de la población y del empleo. Las políticas institucionales con fines redistributivos tienen poco alcance transformador sin políticas de oferta y sin políticas industriales.

Las políticas de oferta y las políticas industriales se complementan, pero son diferentes. La política de oferta atiende a objetivos de corto plazo en los cuales se plantea el levante de la producción. El estímulo sectorial de la política económica apunta, en este caso, a las actividades clasificadas como «arrastre». Dado el estado actual de la economía venezolana es perentorio que las políticas de estímulo a la producción sean acompañadas con la flexibilización de la importación de bienes intermedios. Se espera que la recuperación de la producción nacional permita la sustitución de insumos intermedios importados por nacionales.

Por otra parte, la política industrial apunta a la transformación estructural de la economía con objetivos de incremento de la productividad, la competitividad y la diversificación económica. —Claramente, el horizonte temporal de estas políticas es de mediano y largo plazo—. En este caso, la política económica de estímulo sectorial se dirige a actividades clasificadas como «base» y «clave».

Para finalizar, es importante destacar lo siguiente. Como consecuencia de los choques tecnológicos asimétricos en la producción y en los servicios de transporte y comercialización, y también como resultado de las políticas proteccionistas del empleo en muchos países de altos ingresos, la política industrial, como acción dirigida por parte del Estado destinada al cambio estructural económico y la mejora de la competitividad internacional, ha tenido un nuevo auge. Importante sería vislumbrar cómo evitar los errores y desaciertos de la política de fomento industrial formulada e implementada por el Estado venezolano en las décadas de los años sesenta y setenta. En particular, el financiamiento con base en la renta petrolera generó fuerte distorsiones que se tradujeron en asignaciones de inversión de capital con recursos públicos en presencia de selección adversa.

Las decisiones de carácter general que se adopten en relación con el tratamiento de las empresas de propiedad estatal. Esto implica aspectos espinosos tales como el régimen de propiedad y el esquema gerencial que se imprima a las empresas que pudiesen mantenerse en manos del Estado. En el caso particular de las empresas básicas, todas ellas extractivas y proveedoras hacia encadenamientos industriales, las mismas son de propiedad estatal, y los diagnósticos sobre su productividad, capacidad de productividad y calidad de las entregas, apuntan

a que presentan brechas importantes respecto a su desempeño deseable, e incluso a su trayectoria histórica. A ello se agrega que los proveedores de infraestructura y de energía (electricidad y gas) también son entidades públicas. Esa característica tiene repercusiones en numerosas cadenas industriales en tanto se proveen de materias primas a numerosas actividades transformadoras, por lo que se forman cuellos de botella en actividades como industria metalmecánica ferrosa, construcción, la industria petrolera, la industria automotriz, la fabricación de envases, la industria naval, entre otras.

El régimen de propiedad o el esquema de control y las prioridades que pueden aplicarse en la configuración que se adopte a futuro, podrían imprimir un viraje importante en las actividades primarias y en las cadenas de suministro dentro de las cuales participan. En principio, un cambio en el régimen de propiedad daría lugar a una modificación en el enfoque y la vocación productiva de las empresas. Evidentemente, un proceso de esa naturaleza habría de generar un primer proceso de pérdida de productividad, de reacomodos y reasignación en el uso de factores de producción en el corto plazo, para que los reajustes en diversos mercados de forma simultánea puedan generar sendas de productividad y competitividad tales que se produzca una senda de crecimiento sostenido. Así fue el proceso ocurrido en las economías de Europa del Este una vez que entraron en transición desde los sistemas comunistas hacia economías de mercado, en tanto partieron de situaciones en las que prevalecían las empresas del Estado con producción de baja calidad, obsolescencia tecnológica y nóminas sobrecargadas[460].

El tema de la propiedad de las empresas puede aproximarse como un agregado para el total de una categoría o actividad.

460 Olivier Blanchard, *The Economics of Post-Communist Transition*, (Oxford: Clarendon Press, 1997).

Sin embargo, en vista de los encadenamientos que caracterizan la actividad de las empresas básicas, su aprovechamiento de recursos naturales e infraestructura específica, y la posible presencia de economías de ámbito y economías de coordinación, se abre la posibilidad de plantear soluciones o variantes a un literal traspaso de propiedad de estatal a privada. Adicionalmente, la necesaria consideración de que tales alternativas puedan implicar ventas en bloque de diversas actividades, o la adopción de formas intermedias o combinadas de participación del sector privado.

Si bien el tema de las privatizaciones se debatió y aplicó en América Latina y en Venezuela en el marco de procesos de reforma económica imperantes en los años noventa, se rescata un aspecto que tiene relación con la primera consideración expuesta en esta sección. Si se toma como punto de partida la idea de traspasar empresas propiedad del Estado al sector privado, tanto la política de privatización como la de competencia, forman parte de un todo: la conformación de un marco para el funcionamiento de una economía de mercado. De esta manera sea que se llame privatización o se adopte alguna otra nomenclatura intermedia, el análisis de este tipo de recursos habrá de considerar al menos tres aspectos fundamentales: i) las diferentes formas de privatización como determinantes de modificaciones en la estructura de los mercados; ii) la relación entre privatización, marco regulatorio y competencia, y iii) el papel de las privatizaciones en el desarrollo de un marco institucional adecuado para apoyar la evolución hacia una economía de libre mercado. Cada uno de estos aspectos tiene incidencia directa sobre la eficiencia y, a través de la calidad del mercado, sobre la productividad.

En este contexto, no se está planteando a rajatabla una fórmula de privatización. Se trata de reconocer que cualquiera sea la fórmula que se adopte, la revisión del régimen de propiedad y la incorporación de diversas modalidades de participación de sector privado sobre el conglomerado industrial estatal, es un tema que debe atenderse.

Ahora bien, dentro de las estrategias de cada país, los objetivos de las privatizaciones pueden presentar variaciones importantes. En el caso de Chile, por ejemplo, Mandakovic Tomislav y Marcos Lima[461] plantean algunas características de los procesos de transferencia al sector privado que resultan relevantes para el análisis planteado:

461 Mandakovic Tomislav y Marcos Lima, "Privatization in Chile: Management Effectiveness Analysis", en *Privatization and Deregulation in Global Perspective*, (Nueva York: Quorum Books, 1990).

a. Normalizar los negocios en los cuales el Gobierno haya intervenido.
b. Generar recursos para atender los pagos de la deuda nacional e incrementar la inversión en el sector de manufactura.
c. Alcanzar mayores eficiencias en la administración de la industria.
d. Incrementar la oferta de instrumentos de inversión en el mercado financiero, e incrementar las inversiones del sector privado.
e. Incrementar la difusión de la propiedad privada ofreciendo financiamiento blando dentro de las condiciones de compra de las empresas del Estado.

Tal como mencionan los dos autores citados, pareciera que las motivaciones para que ocurran los procesos de privatización responden a razones que se encuentran del lado del Estado

en todas las oportunidades. Sin embargo, el contexto de globalización tiene una relación muy estrecha con la posibilidad de implementar estas iniciativas, pues serán en definitiva los flujos de capital privado los que harán efectivas las inversiones y modificaciones de la conformación de los mercados. Desde el punto de vista del sector privado, se encuentran estímulos para realizar este tipo de acometidas, los cuales en última instancia se corresponden con la constitución de un marco adecuado para abrir los sectores productivos al capital privado nacional y/o extranjero. Esta referencia se ve claramente expresada en lo escrito por Gerver Torres[462] respecto a las fuerzas que están detrás de la creciente participación del sector privado en el área de infraestructura, entre las cuales refiere la crisis fiscal, el deterioro en la calidad de los servicios públicos, y el progreso tecnológico, entre otros.

462 Gerver Torres, "Entre la realidad y la utopía: ¿Qué debe hacer el Estado?", en *Servicios públicos: clave para el Bienestar*, compilado por Janet Kelly (Caracas: Ediciones IESA, 1996).

El punto de encuentro entre el primer aspecto referente a las instituciones económicas, y esta segundo que plantea la inquietud por modificar el esquema de propiedad bajo la premisa de propiciar mejores condiciones para la eficiencia económica, reducir cargas fiscales e introducir incentivos para mejores resultados en el contexto de la globalización, es la búsqueda de estructuras de mercado sustentables. Para que una estructura de mercado sea eficiente, esta debe ser factible y sustentable. La noción de factibilidad implica que las tecnologías disponibles permiten a las firmas instaladas en un mercado proveerlo a los precios actuales sin incurrir en pérdidas. El concepto de sustentabilidad es mucho más restringido, y se refiere a que, dados los precios actuales, ningún competidor potencial puede obtener beneficios entrando en el mercado. La definición formal planteada por William J, Baumol, John C. Panzar y Robert D.

Willig[463], establece que «un vector de precios p, es sustentable para un conjunto de firmas en operación si esas firmas son financieramente viables para ese nivel de precios y si ningún entrante potencial puede encontrar un plan de mercado para el cual los beneficios económicos anticipados excedan el costo de entrar».

463 William J. Baumol, John C. Panzar y Robert D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. (Nueva York: Harcourt Brace, 1982).

Sin embargo, en los sectores de utilidad pública y en general en los sectores de infraestructura, los mercados no son contestables porque dentro del mismo existe poder de mercado, o bien porque el mercado es contestable pero no sostenible. Otras restricciones pueden presentarse en actividades en las cuales la intervención estatal distorsiona las diferentes dimensiones de competencia, tanto en mercados de bienes como de capital, de factores y de tecnología.

La falta de contestabilidad o disputabilidad en un mercado resultará en fallas de información y en diseño de contratos óptimos, que, a la larga, se transforman en flujos de inversión que no son eficientes, ni en cantidad ni en calidad. Estos elementos se corresponden con objetivos de política industrial. Los procesos de cambio en la propiedad de empresas (entre ellos la privatización) deben ser entendidos no solamente como un traspaso en la propiedad de ciertos activos, pues en el diseño de tales procesos, y de las formas contractuales que pasan a regir las relaciones dentro de los mercados en los cuales se verifican, estas fórmulas se convierten, al menos subsidiariamente, en instrumentos de política industrial.

De allí el interés que tiene este asunto a la hora de abordarlo como consideración previa a los elementos propios de procesos de reindustrialización. Esa pertinencia se desprende de las prioridades atribuidas a las políticas industriales que deben

ser «la búsqueda de configuraciones sustentables para el mayor número posible de segmentos productivos y la manutención de fuentes endógenas de progreso técnico en la economía»[464].

Desde el punto de vista de la política industrial, buscar configuraciones sostenibles o buscar sistemas industriales eficientes tiene efectos de bienestar muy importantes: siempre y cuando una configuración industrial es sostenible, el Gobierno y la sociedad no tienen que gastar nada para asegurar la protección de esa industria. Esa industria, por así decir, tiene una protección estructural, el resto del mundo no consigue entrar allí, simplemente porque ellos son los más eficientes y producen los mejores productos dadas las restricciones existentes. En tanto esa configuración se alcance incorporando objetivos adicionales de sostenibilidad social y cumplimiento de estándares ambientales, las propiedades que se han descrito corresponden a un escenario de mediano plazo.

Un aspecto que debe rescatarse, dada la abundancia de conceptos que se han abordado, es que la búsqueda de configuraciones sostenibles conlleva resolver la senda de productividad y algunos esquemas regulatorios.

Adicionalmente, hay espacio para la construcción de propuestas estrictamente verticales. Sin embargo, la transición en la cual puede entrar el país requiere mayores esfuerzos en temas transversales que requerirán grandes acuerdos políticos.

464
José Tavares de Araujo, "PPB como instrumento de Política Industrial: Uma avaliaçao preliminar". *Breves Cindes* n.° 83, (2014): 2-15, **Ir al sitio web**.

Bibliografía

Acemoglu, Daron y Robinson, James A. *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto S.A. 2012.

Arreaza, Adriana y Luis Pedauga. "Determinantes de los cambios en la productividad total de los factores en Venezuela", en *Serie Documentos de Trabajo*. Caracas: Banco Central de Venezuela, 2006.

Avalos, Ignacio y Mercado, Alexis. *La política CTI de Venezuela: entre la coyuntura y los desafíos de la sociedad del conocimiento*. Caracas: Informe Técnico, 2019.

Balza Guanipa, Ronald. "El Sector Privado en Venezuela, Una aproximación a partir de la producción", en *Cómo relanzar el aparato productivo venezolano. Plan para reconstruir el aparato productivo de Venezuela*. Caracas: Fedecamaras, 2019.

Banco Central de Venezuela. *Programa de actualización de las estimaciones macroeconómicas PRACEM II*. Sistema de cuentas nacionales de Venezuela. Caracas: BCV, 2012.

Baumol, William J., Panzar, John C., y Willig, Robert D. *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*. Nueva York: Harcourt Brace, 1982.

Blanchard, Olivier. *The Economics of Post-Communist Transition*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

Ceglie, Giovanna y Dini, Marco. "SME Cluster and Network Development in Developing Countries: the Experience of Unido", en *United Nations Industrial Development Organization, PSD Technical Working Papers Series, Working Paper* n.º 2. (1999).

Chenery, Hollis B., y Watanabe, Tsunehiko. "International Comparisons of the Structure of Production". *Econometrica* 26, n.º 4, (1958): 487-521.

Conindustria. *Encuesta Cualitativa de Coyuntura Industrial I Trimestre 2019*, **Disponible aquí**.

Conindustria. *Encuesta Cualitativa de Coyuntura Industrial I Trimestre 2018*, **Disponible aquí**.

Contreras, José y Esquivel, Rodolfo. "Valor agregado sectorial y productividad total de factores. Enfoque de dinámica de sistemas: caso Venezuela". *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* 21, n.º 2, (2015): 11-43.

Curiel Léidenz, Claudia. "Complejidad de una agenda de desarrollo a partir de un escenario sin propiedad y sin mercado", en *Venezuela 2015 Economía, Política y Sociedad*, coordinado por Ronald Balza Guanipa. Caracas: Adenauer Stiftung y Universidad Católica Andrés Bello, 2015.

Curiel Léidenz, Claudia. "El arreglo político: ¿Camino al punto de no retorno?", en *El Desafío Venezolano: Continuidad revolucionaria o Transición Democrática*, editado por Benigno Alarcón. Caracas: Publicaciones UCAB, 2014.

Curiel Léidenz, Claudia. "Privatizaciones, desregulación y competencia: un marco de análisis para el estudio de casos en América Latina y el Caribe", en Boletín Latinoamericano de Competencia n.º *6 Mayo de 1999*. Bruselas: Secretaría Permanente del SELA, 1999.

Curiel Léidenz, Claudia. "The Suppression of the Competition Policy Agenda in the Context of an Over-Regulated Economy: The Case of Venezuela", en *State-initiated restraints of competition*, editado por Josef Drexler y Vicente Bagnoli. Londres: Edward Elgar Publishing, 2015.

De María y Campos, Mauricio y Torres, Carlos Hernández. *El nuevo paradigma para el desarrollo económico y regional de México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico, 2013.

De María y Campos, Mauricio. *Una nueva estrategia para la reindustrialización y el desarrollo tecnológico de México*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2012.

Decreto n.º 2.367 de 2016, mediante el cual se crea la Gran Misión Abastecimiento Soberano, para el impulso, desde las bases del Poder Popular y la unión cívico militar, de los motores Agroalimentario, de Producción y Distribución de Fármacos y de la Industria de Productos para la Higiene Personal y el Aseo del Hogar, (11 de julio), *Gaceta Oficial* 40.941.

Decreto n.º 3.467 de 2018, mediante el cual se modifica la denominación del Ministerio del Poder Popular para Industrias Básicas, Estratégicas y Socialistas, por la de Ministerio del Poder Popular de Industrias y Producción Nacional, (15 de junio), *Gaceta Oficial* 6.382.

Decreto n.º 600 de 2014, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, (23 de enero), *Gaceta Oficial* 40.340.

Fernández, José María. *La Faja Petrolífera del Orinoco, ¿alternativa al desarrollo de Guayana?* Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015.

Guash, José Luis y Spiller, Pablo. *Unravelling the Regulatory Canundrum: Concepts, Issues and the Latin America Story.* Washington, D.C., 1995.

Hernández, Jorge. *Enfoque de las políticas sectoriales para la reconstrucción de la economía venezolana: un primer acercamiento.* Caracas: ensayo de trabajo para la discusión, 2019.

Hirschman, Albert O. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1958.

Instituto Nacional de Estadística, *IV Censo económico 2007-2008*, Caracas: INE, 2010.

Iturbe, Eglé. "Administración Pública Nacional", en *La Consolidación de una Transición Democrática. El Desafío Venezolano III,* coordinado por Benigno Alarcón Daza y Sócrates Ramírez. Caracas: Ediciones UCAB, 2018.

Krugman, Paul. "Competitiveness: A Dangerous Obsession". *Foreign Affairs* 73, n.º 2, (1994).

Ley Constitucional de Consejos Productivos de Trabajadores y Trabajadoras de 2018, (6 de febrero), *Gaceta Oficial* 41.336.

Ley Constitucional de Precios Acordados de 2017, (22 de noviembre), *Gaceta Oficial* 6.342.

Ley Constitucional del Comité Local de Abastecimiento y Producción de 2018, (29 de enero), *Gaceta Oficial* 439.758.

Ley Constituyente que crea el Conglomerado «Agrosur» de 2017, (6 de noviembre), *Gaceta Oficial* 41.272.

Mercado, Alexis. *La recuperación de la formación y la investigación en Ingeniería para afrontar la crisis y las transformaciones tecnológicas disruptivas.* Caracas: ensayo de trabajo en proceso, 2019.

ONCTI. "Indicadores venezolanos de ciencia, tecnología e innovación", en *Boletín año 2016*. Caracas: ONCTI, 2017.

Porter, Michael. *The Competitive Advantage of Nations*. New York: The Free Press, 1990.

Rasmussen, P. Norregaard. *Relaciones Intersectoriales*. Madrid: Aguilar, 1963.

Requena, Jaime y Caputo, Carlo. *La pérdida de talento en Venezuela: la migración de sus investigadores*. Caracas: Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales, 2016.

Resolución de 2018 mediante la cual se establece la ocupación inmediata de la entidad de trabajo de Alimentos Kellogg's, S.A, ubicada en la Avenida Bolívar Este n.º 52, Urbanización Industrial San Jacinto de la Ciudad de Maracay, estado Aragua; así como el reinicio de las actividades productivas en protección del proceso social de trabajo de los trabajadores, las trabajadoras y sus familias, (24 de mayo), *Gaceta Oficial* 41.404.

Resolución de 2018, mediante la cual se dictan las Normas que Rigen en el Proceso de Reconversión Monetaria, (30 de abril), *Gaceta Oficial* 41.387.

Robledo, Jorge, Santiago Quintero y Walter Castañeda, "El Des-Aprendizaje En Un Sistema De Innovación: Una Perspectiva Desde la modelación basada en Agentes" en *Estudios Gerenciales* 33 (145), 366-377. 2015.

Schwab, Klaus. *Global Competitiveness Report 2013-2014*. Ginevra: World Economic Forum, 2014.

Tavares de Araujo, José. "PPB como instrumento de Política Industrial: Uma avaliaçao preliminar". *Breves Cindes* n.º 83, (2014) : 2-15, Disponible aquí.

Tomislav, Mandakovic y Lima, Marcos. "Privatization in Chile: Management Effectiveness Analysis". En *Privatization and Deregulation in Global Perspective,* Editado por Gayle, D.J. y Goodrich, J.N. Nueva York: Quorum Books, 1990.

Torres, Gerver. "Entre la realidad y la utopía: ¿Qué debe hacer el Estado?", en *Servicios públicos: clave para el Bienestar*, compilado por Janet Kelly. Caracas: Ediciones IESA, 1996.

Zambrano Sequín, Luis. *Consideraciones sobre la transición económica, la velocidad de los ajustes y la secuencia de las reformas.* Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas, 2016.

El rol del **petróleo**

VI. **El rol del petróleo**

Orlando Ochoa Pacheco

Diagnóstico

1. Introducción

2. El papel del petróleo en la futura recuperación económica, desde las perspectivas más adversas a las más favorables

Hoja de ruta

3. Escenarios sobre la recuperación del sector petrolero en un contexto de reformas más amplias

4. Algunas consideraciones finales

5. Bibliografía

1 Introducción

Venezuela padece la peor y más prolongada crisis política, económica y social de su historia moderna. De acuerdo con los datos oficiales publicados en mayo de 2019 por el Banco Central de Venezuela (BCV), la economía venezolana se ha contraído desde el 2013 hasta el tercer trimestre de 2018, en más de 48 %. El declive observado en la producción de todos los sectores económicos y particularmente del sector petrolero, constituyen un enorme desafío para la recuperación de la estabilidad macroeconómica, las condiciones de vida de la población y la prosperidad del país.

Para el periodo 2012-2018, se registró una inflación promedio anual, según cifras del BCV, de 738,20 % (cuadro n.º 1). Esta cifra difiere de las correspondientes estimaciones realizadas por la Asamblea Nacional en los últimos años, según la cual la inflación alcanzó en promedio, en ese periodo, 1.431,31 % anual. Las diferencias responden particularmente, al cambio llevado a cabo en el BCV, durante los últimos cinco años, en las ponderaciones de los distintos rubros que componen la canasta básica de consumo de las familias; y en la inclusión en la muestra de la canasta básica el consumo de alimentos subsidiados por el Gobierno (cajas CLAP). Las dos cifras muestran que el promedio de seis años es muy alto, y como sabemos, ha tenido un muy adverso impacto sobre la calidad de vida de los venezolanos.

En el mismo periodo, 2012-2018, la moneda nacional se depreció en el mercado no oficial (conocido como mercado paralelo) en promedio, 1.190,50 % por año; y la tasa de variación acumulada de los seis años fue de 461.893.664,43 % (cuadro n.º 1). Las consecuencias sociales han sido terribles, y por supuesto,

van asociadas a la dinámica de hiperinflación que se inició a finales de 2017, causada fundamentalmente por el financiamiento monetario sistemático de altos déficits del sector público.

Por otro lado, se observa un sostenido declive en la producción petrolera desde 2012 hasta el 2018. La caída en la producción alcanza en promedio el 10,21 % anual y una variación acumulada de 47,59 % en los seis años del gobierno de Maduro. Las exportaciones petroleras registraron una caída promedio anual de 14,53 % y una variación acumulada de 54,39 % para el periodo. Mientras que, el precio del barril de crudo cayó en 41,4 % entre 2012 y 2018, (cuadro n.º 1).

Existe un amplio consenso sobre los factores que han incidido en el grave deterioro de la situación socioeconómica y petrolera del país desde 1999. Los podemos resumir en los siguientes: una política de crecientes controles sobre distintos aspectos de la actividad privada (incluyendo precios, salarios, tasa de cambio, inamovilidad laboral, transporte y destino de bienes dentro del país) desde 2003; despidos masivos de profesionales y técnicos del sector público por diferencias políticas; deterioro de la calidad de la gestión administrativa pública y del Estado de derecho; desviación de recursos fiscales para fines populistas, ideológicos o de control social/electoral; desinversión sistemática en infraestructura y servicios públicos, particularmente en electricidad, agua y telecomunicaciones; acumulación de deuda pública, con diversos componentes, incluyendo cuentas por pagar a contratistas y proveedores petroleros y no-petroleros.

También la aguda caída de los precios de petróleo a partir de 2014 incidió en las cuentas externas y fiscales del país, exponiendo todos los problemas de gestión económica antes

expuestos. La conflictividad política es un factor que incidió los gobiernos de estos últimos veinte años, al concentrarse en usar los recursos de la nación en distintos programas con prioridad política e ideológica, por encima de cualquier racionalidad económica mínima, para evitar una tragedia humanitaria.

Corregir y rectificar en todos estos aspectos económicos, financieros y petroleros, considerando otras grandes dificultades adicionales, asociadas a lo que se ha descrito, no solo requiere de un cambio en las condiciones políticas y de gobernabilidad actuales, sino también de crear las condiciones de seguridad jurídica y capacidad de gestión administrativa pública para restructurar la deuda pública y conseguir financiamiento para los grandes planes económicos y petroleros. Se trata de una enorme tarea de rescate de una economía que ha colapsado y continúa en caída, mientras se atiende en paralelo una crisis humanitaria de grandes dimensiones.

En la próxima sección se evaluará el papel que pueden jugar los grandes recursos petroleros y de gas natural en la recuperación y desarrollo económico de Venezuela, partiendo de las muy difíciles circunstancias en las que se encuentra el sector y la economía[465]. Posteriormente se evaluarán dos escenarios, condicionados al punto de arranque elegido, sobre la recuperación del sector del petróleo y del gas natural, en el contexto de amplias reformas económicas. La incorporación dentro de los escenarios del gas natural es, en sí mismo, un cambio importante que lleva los escenarios a considerar no solo la recuperación de previos niveles de producción, sino del desarrollo de un tipo de hidrocarburos de gran importancia.

465 Estos cálculos son estimados para mediados del 2019 y que son muy susceptibles a cambios dado el muy grave deterioro de la economía.

Cuadro
N.° 01

El desempeño económico y petrolero de Venezuela, 1925-2018

Periodo (Variación promedio anual %)	1925-1960	1960-1974	1974-1998	1998-2012*	2012-2018*
PIB*	8,06 %	4,24 %	1,58 %	2,74 %	-10,12 %
Población	2,84 %	3,46 %	2,67 %	1,98 %	1,05 %
PIB *per cápita*	5,07 %	0,75 %	-1,07 %	0,76 %	-11,06 %
Variación del Índice de Precios al Consumidor (año base 1997=100)*	1,12 %	2,08 %	29,20 %	20,45 %	738,20 %
Tasa de Cambio (Bs/$)	-1,18 %	1,63 %	22,41 %	42,72 %	1.190,50 %
Producción de petróleo	11,95 %	0,30 %	0,47 %	-1,22 %	-10,21 %
Exportación de petróleo	12,11 %	0,15 %	0,48 %	-1,68 %	-14,53 %
Precio del barril de petróleo	0,47 %	12,13 %	0,02 %	17,80 %	-8,52 %

2 El papel del petróleo en la futura recuperación económica, desde las perspectivas más adversas a las más favorables

Venezuela, como es bien conocido, se caracteriza por ser un país con abundancia de recursos naturales, siendo el petróleo el mayor rubro de exportación. La historia económica de Venezuela desde principios del siglo XX permite afirmar que el petróleo jugó y seguirá jugando un papel importante en la economía por varias décadas. A partir de 2040 se proyecta que comience a declinar la demanda de petróleo en la economía mundial, aunque otros usos energéticos no contaminantes pueden surgir para las grandes reservas, en particular las abundantes reservas de crudos extrapesados[466] en los próximos años. Queda, además, por desarrollar en Venezuela, las grandes reservas de gas natural.

Cabe preguntarse, no obstante ¿qué tan importante será este papel de los hidrocarburos en el inicio de las tareas de reconstrucción económica de Venezuela? ¿Será posible alcanzar en el sector, en un breve plazo, un ritmo de inversión suficiente para sostener la recuperación del país? ¿O debe interactuar con otros planes sectoriales y nacionales para dar una base de soporte más amplia al despegue económico del país, más ahora que registra sus peores condiciones económicas?

De hecho, en los últimos años el valor de las exportaciones petroleras constituyó cerca del 95 % de las exportaciones totales del país. Hace algo más de veinte años, en 1997, las exportaciones no petroleras representaban un 24 % e incluían acero, aluminio, productos petroquímicos, agrícolas y manufacturados.

466 Goldscmidt Conference, "Scientists extract hydrogen gas from oil and bitumen, giving potential pollution-free energy", *Science X*, 19 de agosto de 2019, **Ir al sitio web**.

Estas exportaciones prácticamente desaparecieron en menos de veinte años de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, luego de una serie de nacionalizaciones y expropiaciones, seguidas de una desastrosa gestión administrativa. La recuperación de estas actividades económicas será posible también, en la medida que las políticas públicas sean coordinadas para ofrecer incentivos a la nueva inversión privada, mientras a su vez, el sector de hidrocarburos proveerá la mayor parte de las divisas e ingresos fiscales, al menos en las primeras dos décadas.

En condiciones normales, sin distorsiones en la tasa de cambio para el sector de hidrocarburos, en la fase inicial de la recuperación del país, las exportaciones petroleras van a volver a ser la principal fuente de ingresos fiscales y de divisas para cubrir las necesidades de crecientes importaciones de bienes de capital, intermedios y de consumo.

De tal modo que de ser posible recuperar la capacidad de producción petrolera con relativa rapidez, apuntando a volver en menos de una década a los niveles alcanzados a finales de los años noventa (3,3 millones de barriles diarios de crudo), aún con las grandes dificultades observables en las circunstancias actuales como punto de partida, llevaría a poner en marcha una locomotora de reactivación económica privada, más allá del sector del petróleo y del gas natural. La interacción entre la política económica, tanto de corto plazo (con el objetivo central de control de la inflación y restablecer la estabilidad macroeconómica) y la de mediano a largo plazo (crecimiento económico sostenible, con generación de empleos y elevación del salario real), en conjunto con una política petrolera adecuada, podría ser un tema central de la estrategia de recuperación que se ejecute en Venezuela. ¿Es esto posible?

Revisemos en primer lugar la perspectiva que destaca las grandes dificultades que se enfrentan para poder alcanzar una rápida recuperación del sector petrolero venezolano. En esta dirección podemos citar el trabajo de Andrew J. Stanley y Frank A. Verrastro[467], sobre las restricciones para recuperar el sector petrolero en las actuales circunstancias. Este autor expone que la industria petrolera venezolana presenta severos obstáculos y dificultades para llegar a ser la base de la recuperación económica del país. Stanley destaca que la producción petrolera se encuentra en medio de un colapso generalizado, por lo que revertir la tendencia de la producción e incluso elevarla en un nivel promedio a lo registrado en 2016 (2.376 mil barriles diarios) resulta una tarea compleja, dado que:

467
Andrew J. Stanley y Frank A. Verrastro, *Oil Industry won't Save Venezuela,* Center for Strategic and International Studies (CSIS), 18 de mayo de 2019, **Ir al sitio web**.

- Existe un bajo flujo de ingresos que impiden el mantenimiento de los elementos básicos de funcionamiento. Los campos petroleros en todo el país se encuentran en grave deterioro, desde la falta de plataformas y equipos operativos hasta piezas de repuesto y personal calificado para llevar a cabo las operaciones de perforación de pozos.
- La crisis, en especial desde marzo de 2019, genera interrupciones prolongadas en la producción petrolera.
- La mayor parte de la producción petrolera yace en dos cuencas principales: Lago de Maracaibo y Cuenca Oriental (incluye cuenca de Maturín y la Faja del Orinoco). La producción en la primera y en la cuenca de Maturín está controlada principalmente por Petróleos de Venezuela (PDVSA) por cuenta propia, y es donde se presenta el mayor declive en la producción. Por su parte, la Faja del Orinoco está controlada en gran parte por empresas mixtas

y asociadas a PDVSA, en la que se mantiene la producción estable o al menos así se mantuvo hasta 2017.

- PDVSA tiene una capacidad limitada de operación. La situación en la Faja del Orinoco, por su parte, se ve agravada por la escasez de diluyentes necesarios para exportar el crudo pesado, problemas operacionales en los mejoradores de crudo e instalaciones de procesamiento. Problemática exacerbada, por las sanciones impuestas por el Gobierno de Estados Unidos a la industria de hidrocarburos desde mediados de 2017 y por la crisis eléctrica nacional desde marzo de 2019.
- Las perspectivas de inversión extranjera en el sector y de producción dependen en gran escala de las perspectivas políticas. En un escenario en el que Maduro se mantenga al frente del gobierno, las presiones internacionales tenderían a intensificarse por lo que la producción puede colapsar aún más, hasta poder llegar incluso a una producción diaria de cuatrocientos mil barriles.

Basado en los aspectos antes señalados, el autor argumenta que en un escenario más optimista, en el que ocurra una transición política, la producción petrolera puede alcanzar para finales de 2020 tan solo un millón trecientos mil barriles diarios, lo cual dependería de las inversiones privadas en el sector. Enfatiza que la inversión privada está condicionada a los altos riesgos asociados a la violación de derechos de propiedad desde hace varios años, los que desestimulan la inversión de compañías petroleras privadas en el país. Por lo tanto, señala que se requerirá de una revisión de la ley de hidrocarburos vigente, que permita modificar los términos de los contratos y ofrecer contribuciones fiscales más atractivas, lo cual tomará tiempo.

Por otro lado, argumenta que las inversiones en el sector también dependerán del nivel de deterioro de los campos petroleros y de la infraestructura relacionada. Puntualiza, además, que los costos de reapertura, rehabilitación de pozos y nuevas perforaciones, pueden exceder los costos de inicio en los campos petroleros, lo cual puede no ser provechoso ni atractivo para los inversionistas.

Si bien es cierto que recuperar la industria petrolera venezolana enfrentará grandes desafíos, tales como los señalados anteriormente, se ha podido confirmar con un importante número de empresas petroleras establecidas en Venezuela desde hace varias décadas que, en general, comparten una visión cautelosamente optimista, basada en la infraestructura existente (reparable) y las nuevas oportunidades de inversión para aprovechar las ventajas presentes en el país, cuando se inicie la recuperación de la industria petrolera. Naturalmente se requiere de un esfuerzo ordenado y coordinado entre los diversos nuevos planes sectoriales y nacionales, para diseñar una estrategia de recuperación y desarrollo económico del país, partiendo de una situación inicial compleja. En esta estrategia los hidrocarburos, tanto el crudo como el gas natural, tendrán un papel central por las razones antes explicadas.

Martín Castellano, María Paula Figueroa y Sergi Lanau[468] muestran que la caída en producción petrolera de Venezuela es de las más agudas observadas (cuadro n.º 2) en el sector petrolero a nivel mundial, pero también señalan que la experiencia internacional, en promedio, muestra que durante la etapa posterior al conflicto causante de la disminución, la velocidad de recuperación, con las condiciones adecuadas para la inversión, puede ser relativamente rápida.

468 Martín Castellano, María Paola Figueroa y Sergi Lanau, *Venezuela's Oil Sector Under Sanctions*. (Institute of International Finance, 2019).

Cuadro
n.º 2

Colapso de la producción petrolera en Iraq, Irán, Libia y Venezuela

Oil production collapses, mbpd normalized to 100 at time t, t= last year of output increase

Iraq, t = 2000
Iran, t = 1976
Venezuela, t = 2015
Libya, t = 1979

Fuente: Martín Castellano, María Paola Figueroa y Sergi Lanau, *Venezuela's Oil Sector Under Sanctions*. (Institute of International Finance, 2019).

En efecto, para el posible escenario de reorganización de PDVSA y del sector del petróleo y del gas natural, dentro de una estrategia para recuperar y desarrollar la economía venezolana, se requerirá por un lado que se levanten las sanciones internacionales, lo que depende de la situación política; y por el otro lado, que Venezuela vuelva a ser insertada en la comunidad financiera internacional. Sin embargo, este proceso implica un cambio político que esté direccionado a reestablecer el orden democrático y constitucional, y que promueva una economía privada funcional, lo cual exige ofrecer seguridad jurídica, políticas públicas sensatas y una visión compartida por la mayoría del país sobre la orientación y objetivos de los cambios en materia económica y social. El sector del petróleo y del gas natural ocupará un lugar clave en este consenso nacional.

Ahora bien, es importante considerar cómo se podrían enfrentar los obstáculos y plantear unas condiciones de arranque que permitan el inicio de la rápida recuperación de la industria petrolera y del gas natural. Estas condiciones se pueden agrupar en cinco áreas centrales, en las que se deben hacer reformas y cambios coordinados. Todos estos aspectos serán considerados en las condiciones requeridas para el arranque de un plan petrolero como parte de una estrategia de recuperación y desarrollo más amplia. En un documento en construcción[469] se desarrolla con más detalle cómo podría plantearse el contenido y la coordinación entre las diversas tareas críticas que aquí se discuten. Estos cinco puntos centrales para el plan petrolero responden en gran medida a las inquietudes señaladas por Andrew J. Stanley y Frank A. Verrastro[470]. Sin duda hay riesgos no previstos que pueden afectar cualquier plan.

En primer lugar, el plan de recuperación y desarrollo del

469 Orlando Ochoa, "El rol del petróleo en una estrategia de recuperación y desarrollo de Venezuela", Trabajo en preparación, (julio 2019).

470 Andrew J. Stanley y Frank A. Verrastro. *Oil Industry won't Save Venezuela*. 2019.

sector petrolero y del gas natural debe realizarse en paralelo con un plan de estabilización macroeconómica, con énfasis en detener el proceso hiperinflacionario en curso, sanear las finanzas públicas y establecer una política cambiaria funcional. Entre los incentivos para la nueva inversión privada se requerirá una vinculación directa a los planes de inversión en petróleo y gas natural, y la recuperación e inversión en infraestructura no petrolera.

En segundo lugar, será necesario renegociar y refinanciar la deuda pública financiera tanto de PDVSA como del Gobierno central. Así como llegar a acuerdos sobre las deudas con los socios en las empresas mixtas, por concepto de dividendos y otras cuentas por pagar con los distintos proveedores de servicios petroleros. Se estima que el total de la deuda pública externa, financiera y comercial, se encuentra entre ciento cuarenta mil y ciento sesenta mil millones de dólares.

En tercer lugar, se requerirá de una reforma limitada del marco legal de los hidrocarburos, en aras de permitir una mayor participación de sector privado en la nueva inversión en petróleo y gas natural, así como mejorar las condiciones para nueva inversión privada en todo el resto de la cadena de valor de los hidrocarburos. Conviene destacar que el actual marco regulatorio permite hacer modificaciones a los términos fiscales para proyectos específicos que así lo requieran para su viabilidad económica. La Comisión de Energía y Petróleo de la Asamblea Nacional ya adelanta la discusión de un proyecto de reforma parcial de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, la cual llevaría a otras reformas parciales en el marco legal. El mayor consenso político es necesario en esta legislación, incluyendo al chavismo, donde también se ha venido discutiendo sobre reformas al marco legal de hidrocarburos.

En cuarto lugar, dadas las condiciones actuales de PDVSA, se considera indispensable realizar una reorganización interna de la empresa para centrar sus actividades en la cadena de valor de los hidrocarburos, contar con una organización más descentralizada, eficaz y capaz de manejar los activos petroleros bajo acuerdos con socios en empresas mixtas o contratos para operar los campos.

En quinto lugar, deben revisarse los términos y condiciones de los contratos con las empresas mixtas petroleras. Las empresas mixtas, en su mayoría localizadas en la Faja del Orinoco, cuentan con la participación de algunas de las empresas internacionales de mayor experiencia en la industria de los hidrocarburos. Aunque han sido golpeadas por todos los factores que afectan directamente a PDVSA en su esfuerzo propio, varias de estas empresas cuentan con la capacidad financiera y tecnológica para, en el corto plazo, recuperar los niveles de producción previamente alcanzados, para luego continuar con nuevos planes de inversión.

Un factor externo que influirá positivamente sobre cualquier plan para la industria petrolera venezolana, es la percepción predominante en el mundo, de que se requieren incrementos importantes en la inversión para elevar la capacidad de producción de hidrocarburos a nivel global. Esto a pesar de la rápida tasa de crecimiento, que se proyecta continúe, en la producción de crudo y gas natural en los EE. UU. Por tal motivo es de esperar que haya un alto interés para nueva inversión que permita recuperar la producción petrolera venezolana y desarrollar los grandes campos de gas natural costa afuera.

En este sentido, de acuerdo con las estimaciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE), existe la necesidad de grandes inversiones para incrementar la capacidad producción

en el sector de hidrocarburos antes de 2025. La AIE plantea que el petróleo y el gas natural siguen satisfaciendo una parte importante de la demanda energética mundial, que se extiende hasta el 2040 y se mantiene incluso en un escenario de desarrollo sostenible. Además, enfatizan que la necesidad de una mayor capacidad de producción se hizo evidente desde finales de la segunda década del siglo XXI, dado que aún cuando existan niveles de oferta elevados, existe un alto riesgo de aumento brusco de precios para el 2025, en particular si decaen las reservas de crudo existentes.

Venezuela es un país con vastas reservas de crudo[471] (trescientos tres mil millones de barriles en 2015) por lo que una pieza central para la recuperación económica es atribuible al sector petrolero y de gas natural. El ingreso futuro de divisas del país, por más de dos décadas, continuará siendo dominado por las exportaciones de petróleo y gas natural, aunque se logren elevar las exportaciones no petroleras. Este flujo de divisas petroleras será requerido para cubrir las importaciones de bienes de consumo, intermedios y de inversión de bienes de capital en el corto-mediano plazo. Además, este flujo de divisas futuras también resultará fundamental para la restructuración de la deuda pública externa, lo cual es prioritario para facilitar condiciones de acceso a nuevo financiamiento en la fase de reconstrucción y de recuperación económica y petrolera de Venezuela.

Es importante tener en cuenta, siguiendo el trabajo seminal de Hotelling[472], que al incluir los activos petroleros bajo tierra en un más amplio «balance financiero» del país, podemos decir que no hay un problema de insolvencia en Venezuela, sino uno de severa iliquidez, dado el gran deterioro del sector petrolero, por lo que un plan de inversiones viable para este sector,

471 Las reservas certificadas de crudo pueden variar con el tiempo, dependiendo del éxito de la actividad exploratoria y la viabilidad económica de su explotación.

472 Harold Hotelling, "The Economics of Exhaustible Resources", en *Journal of Political Economy*. Vol. 39 Número 2, 137-175, (1931).

puede ayudar a cambiar la situación en el mediano plazo. En la siguiente sección se evaluarán los escenarios de inversión y recuperación de la producción de hidrocarburos, partiendo de las difíciles circunstancias actuales.

El énfasis propuesto en la rápida recuperación de la capacidad de producción y exportación del sector petrolero no debe desestimular el desarrollo de otras actividades económicas. Por el contrario, las divisas generadas por este, permitirán, tal como se mencionó previamente, fortalecer las cuentas externas del país, apoyar la estabilidad macroeconómica y dar el tiempo necesario para la recuperación y reorganización de otros sectores de la economía aún más deteriorados (minería, manufactura, agricultura, servicios y turismo, entre otros), los cuales serán componentes importantes para el crecimiento económico y la generación de nuevos empleos.

Recuperar la industria petrolera, superada la situación política actual, será posible siempre y cuando se creen las bases adecuadas para su reorganización y despegue. Las tareas comenzarán con la evaluación del estado de los yacimientos y la infraestructura petrolera. Se trata de un gran desafío de coordinación de diversas políticas nacionales y sectoriales dentro de una estrategia de desarrollo.

Desde una perspectiva histórica, se puede destacar que Venezuela disfrutó de un alto crecimiento económico y baja inflación, de forma sostenida, desde los años veinte (cuadro n.º 1). Hubo dos factores clave en su desempeño exitoso, partiendo de ser un país de escasa población y con un bajo nivel de ingreso promedio a principios del siglo XX, en comparación con sus países vecinos. En primer lugar, fue un notable esfuerzo en la reorganización de las finanzas públicas desde 1913 y el desarro-

llo de una industria petrolera de clase mundial a partir de los descubrimientos de grandes yacimientos petroleros en los años veinte. Venezuela fue el primer exportador mundial de petróleo entre 1928 y 1970.

El poco conocido orden fiscal logrado en Venezuela durante los años de la Primera Guerra Mundial en Europa, realizado, entre otras razones, para evitar volver a caer en cesación de pagos de la deuda pública externa, como ocurrió en 1902, permitió consolidar un orden monetario y cambiario que, aún con las dificultades y desigualdad de un país en desarrollo, dio un soporte de duradera estabilidad macroeconómica, junto a los crecientes ingresos fiscales por las exportaciones petroleras que comienzan a entrar al tesoro a partir de 1925. A partir de los años treinta se comienzan a distribuir los mayores ingresos provistos por el sector petrolero al resto de la economía, logrando grandes avances en indicadores socioeconómicos, infraestructura y desarrollo urbano. Para 1950 el PIB por habitante de Venezuela, en dólares constantes de 1990, ocupó el quinto lugar en el mundo de posguerra, después Estados Unidos, Suiza, Nueva Zelanda y Australia[473]. Era un país en desarrollo, con los problemas propios de tal condición, pero logró un muy alto crecimiento económico entre 1925 y 1960 (35 años) estimado en 8 % interanual, con una inflación media de 1,1 % anual (cuadro n.º 1). Un logro notable que dio paso, a mediados de la década de los setenta, a persistentes problemas de inflación e inestabilidad macroeconómica, a pesar de consolidarse la creación de una empresa petrolera estatal exitosa, como lo fue PDVSA hasta finales del siglo XX.

473 Angus Maddison, *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris: Development Centre Studies, OECD Publishing, 2001, **Ir al sitio web**.

Pese a los notables logros en desempeño económico y petrolero de Venezuela, y de ser una referencia en políticas y legislación para otros países petroleros en el siglo XX, no pudo

superar la fuerte dependencia de sus exportaciones e ingresos fiscales a un solo sector, ni la baja productividad en el resto de los sectores económicos. Los grandes planes de inversión estatal no llevaron a diversificar la economía y las exportaciones del país en forma significativa. Las grandes desigualdades en la distribución del ingreso y en el acceso a la educación de calidad volvieron a aumentar en las décadas de los años ochenta y noventa, las cuales se reflejaron en altos niveles de pobreza.

Cualquier nueva estrategia de desarrollo a ser considerada para Venezuela debe aprender de esta breve revisión de una historia de éxitos y fracasos, donde el petróleo jugó un papel positivo y otro inhibidor del desarrollo de otras actividades económicas.

La estrategia de recuperación y desarrollo de Venezuela, luego del colapso vivido en los últimos años, debe darle un lugar importante a la industria de los hidrocarburos, pero esta vez debe considerarla como una pieza clave bajo una perspectiva más amplia, con objetivos claros de diversificación de los patrones de exportación de largo plazo. Es la sinergia entre la reorganización y arranque del sector petrolero —esfuerzo propio de PDVSA, acuerdos con los socios en las empresas mixtas y otras nuevas iniciativas— junto al plan de estabilización económica y la recuperación del sector privado, la que dará la base de despegue a la recuperación de Venezuela.

3 Escenarios sobre la recuperación del sector petrolero en un contexto de reformas más amplias

Cualquier perspectiva sobre la recuperación socioeconómica de Venezuela debe partir de un conjunto de planes nacionales y sectoriales coordinados. De modo que se debe tratar como una estrategia con objetivos de corto, mediano y largo plazo, partiendo de unas extraordinariamente difíciles circunstancias iniciales. En esta sección se hará un análisis cuantitativo de dos escenarios, sobre los cuales se estima que se puede esperar la recuperación, en su primera fase, de la industria del petróleo y del gas natural en Venezuela, la cual ocupa un lugar central, como se explicó anteriormente, se fundamentan en un trabajo más amplio[474]. Un escenario base, más bien conservador, y otro escenario que llamamos de máximo esfuerzo, con un mejor desempeño, ambos para un período de seis años. Como parte del ejercicio se ha considerado que el arranque sostenido del plan es en el año 2020, aunque las tareas preliminares en fase de emergencia para detener la caída de la producción petrolera, se inician en el cuarto trimestre del 2019. Se trata de un ejercicio para evaluar la capacidad de respuesta y recuperación inicial, partiendo de la situación actual. Cualquier cambio en las condiciones iniciales, positivo o adverso, afectará este ejercicio de proyecciones.

474 Orlando Ochoa, "El rol del petróleo". 2019.

Según las diversas consultas al respecto, la falta de información precisa sobre el estado de yacimientos, pozos, infraestructura petrolera, lleva a considerar un escenario base, como

mejor aproximación inicial. El otro escenario de máximo esfuerzo podría también ser superado en varios aspectos de metas de producción, pero en general se quiere trasmitir algo de cautela debido a la gran magnitud del esfuerzo de inversión, reorganización y reformas requerido.

Antes de exponer los posibles escenarios de recuperación del sector petrolero se comienza presentando en forma breve, los distintos aspectos sobre los cuales se requieren reformas y acciones en paralelo o en secuencia, para sentar las bases que dan lugar a los cálculos para los planes de inversión y de producción. Cada uno de estos puntos es importante en sí mismo, donde previamente se han evaluado alternativas y requiere un esfuerzo de coordinación entre ellos. Pueden ser considerados como componentes de la estrategia de recuperación y desarrollo más amplia a ser diseñada, la cual, además, debe estar sustentada sobre amplios consensos, tanto a nivel sectorial como nacional.

- Es indispensable poner en marcha un plan de estabilización macroeconómica, con los objetivos de detener el proceso hiperinflacionario en curso, reorganizar las finanzas públicas, establecer un régimen cambiario funcional, abordar las distorsiones de precios relativos y establecer incentivos para la rápida recuperación de la inversión y producción en el golpeado sector privado venezolano. Este debe ser el contexto en el cual se diseñe el plan de inversiones en petróleo y gas natural, de modo que se pueda ofrecer confianza en un nuevo ambiente para la amplia participación de empresas nacionales y extranjeras. PDVSA es una empresa del Estado, con participación

mayoritaria en todas las empresas mixtas, donde solamente la contribución del sector en la generación de divisas, aportes al Tesoro Nacional e impacto sobre el crecimiento económico, le dan un lugar central tanto en el plan del petróleo y del gas natural, como en el plan económico, el plan sectorial necesariamente deberá ser coordinado en su ejecución con el plan de estabilización macroeconómica. Ambos requerirán de financiamiento internacional en grandes dimensiones, y deben estar estrechamente relacionados, dado el papel central que juegan los activos petroleros de Venezuela. Además, cualquier plan de recuperación y desarrollo del petróleo y del gas natural requerirá de un sector privado revitalizado con capacidad de proveer bienes y servicios.

- Los déficits fiscales recurrentes desde 2006, debido a un sostenido incremento del gasto público, en particular del gasto corriente, llevó al Gobierno central a desarrollar nuevos mecanismos para extraer recursos financieros de PDVSA e indirectamente de las empresas mixtas, más allá de los tributos, regalías y dividendos establecidos en la ley. A pesar de los altos precios del petróleo, durante este periodo hasta 2014, las mayores contribuciones de recursos de PDVSA al Estado, por vías legales y por las vías extrapresupuestarias (Fondo de Desarrollo Nacional, Fondo Simón Bolívar para la Reconstrucción, entre otros), llevaron a la estatal petrolera a disponer de menos recursos para el mantenimiento de las operaciones y para realizar nuevas inversiones que compensaran el declive natural de los yacimientos. Además, PDVSA ha venido acumulando por años dividendos por pagar a sus socios en las empresas

mixtas, y también cuentas por pagar a empresas proveedoras de servicios en actividades críticas, necesarias para mantener los niveles de producción. Como consecuencia, se han paralizado planes de inversión y disminuidos gastos operacionales, afectando la producción petrolera en las áreas tradicionales de oriente y occidente, que entraron en declive desde 2009. Las grandes empresas de servicios petroleros, debido a la acumulación de cuentas por cobrar, comenzaron a reducir sus trabajos con PDVSA y luego con la gran mayoría de las empresas mixtas.

- El saldo de la deuda pública externa, a finales de 2018, es estimado entre ciento cincuenta y ciento sesenta mil millones de dólares, de los cuales hay estimaciones que asignan a PDVSA casi dos tercios de este monto, a través de distintos instrumentos financieros y comerciales. La república y PDVSA suspendieron el servicio de la mayor parte de la deuda pública financiera desde finales de 2017. Existen cuentas por pagar de PDVSA y del resto del sector público cuyo monto total es desconocido, pero se estima en una cifra considerable, cercana a los veinte mil millones de dólares. Tanto para el diseño de un plan de estabilización económica como para un plan de recuperación y desarrollo petrolero es necesario plantearse una estrategia de reestructuración de la deuda pública. La renegociación de las distintas categorías de deuda de PDVSA, incluyendo las obligaciones comerciales con China y Rusia (vía entrega de crudo prepagado), con los socios en las empresas mixtas y empresas de servicios petroleros, es un punto fundamental para toda la estrategia económica y petrolera. Después del eventual levantamiento de las

sanciones, los litigios en marcha y el riesgo de embargo de los activos petroleros en el resto del mundo pueden constituir un serio obstáculo para cualquier plan, en especial para trasmitir confianza a nuevos inversionistas.

- Para avanzar en la rápida recuperación del sector del petróleo y del gas natural será necesaria una reforma limitada del marco legal de hidrocarburos, a los fines de permitir la entrada de nueva inversión nacional y extranjera, junto a una PDVSA reorganizada. Esta reforma debe contar con un gran consenso nacional y trasmitir al resto del mundo la intención de permitir nueva inversión privada de largo plazo a lo largo de la cadena de valor del sector, acompañada de una serie de importantes cambios en la política económica y petrolera. Algunos aspectos centrales a modificar en el marco legal incluyen: i) la reforma del Artículo 22 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, el cual contempla que más del 50 % del capital social deber ser estatal junto al control de las decisiones en las empresas mixtas y del Artículo 57 con la obligación de vender el crudo natural producido a una empresa del Estado; ii) la reforma de la Ley Orgánica para el Desarrollo de Actividades Petroquímicas 2015, en la que se reserva la actividad básica e intermedia al Estado; iii) la reforma del Artículo 3 de la Ley de Hidrocarburos Gaseosos, el cual obliga a los productores de gas a destinar primordialmente el gas producido al mercado nacional y a precio subsidiado, estableciendo —por vía de excepción— su eventual exportación en cualquiera de sus fases; iv) derogar de la Ley Orgánica de Reservas al Estado las Actividades Conexas a las actividades primarias de Hidrocarburos del

2009; v) derogar el Decreto Presidencial Número 1.648 del 15 de enero de 2002, en el cual el Estado venezolano se reservó el comercio exterior de los productos derivados de los hidrocarburos; vi) derogar la Ley Orgánica de Reordenamiento del Mercado Interno de los Combustible Líquidos de 2008.

- Es también necesario pensar en una reorganización de PDVSA que permita enfrentar sus grandes debilidades operacionales y financieras actuales en el manejo de los activos petroleros en occidente y oriente. Este es en sí mismo un tema que requiere especial atención. Una propuesta que parece conveniente considerar, se basa en la estructura inicial de PDVSA como una casa matriz hace cuatro décadas, con filiales que tengan capacidad para operar y contratar servicios de terceros (occidente, oriente, Faja de Orinoco, costa afuera y gas natural), en forma descentralizada, bajo los lineamientos y supervisión corporativa. Actualmente, la empresa estatal no cuenta con suficiente personal calificado para manejar las tareas básicas que antes desempeñaba. Las grandes restricciones financieras, operacionales, de capacidad técnica y las generalizadas prácticas de corrupción, obligan a repensar completamente su organización.
- Las empresas mixtas constituyen alianzas en las cuales se cuenta con socios internacionales de amplia experiencia, otros de menor experiencia y otras empresas mixtas que francamente deben ser revisadas en sus objetivos iniciales. La producción de las empresas mixtas en la Faja del Orinoco se ha reducido en el tercer trimestre de 2019 a 36-38 % del nivel máximo de producción alcanzado a mediados

del 2012, estimado entonces en un millón doscientos mil barriles diarios. Estas empresas, tanto en la Faja como fuera de ella, enfrentan una multiplicidad de dificultades, algunas relacionadas a los temas antes expuestos, y otras restricciones que afectan su operatividad y alcance de metas. Podemos resumirlo en: i) incumplimiento de contratos por parte del socio mayoritario (PDVSA); ii) altos costos y corrupción en la procura de bienes y servicios por la administración de funcionarios de la estatal; iii) rápida pérdida de recursos humanos calificados hasta reducir la capacidad administrativa y de operacional a niveles críticos; iv) limitada participación en la gerencia y operaciones; v) control por parte de la empresa estatal venezolana para la comercialización de productos; vi) problemas de seguridad pública (robos y asaltos en campos petroleros); vii) revisión del régimen fiscal para algunos proyectos. Solventar estas limitaciones requerirá entre otras cosas, revisar los términos y condiciones de las empresas mixtas, sus estatutos sociales, contrato de funcionamiento y administración.

- Se debe considerar el impacto de las sanciones impuestas a la industria por parte de los EE. UU., luego de las sanciones, las exportaciones de Venezuela cayeron significativamente desde febrero de 2019. El gradual cierre de pozos debido a estas restricciones, obliga a considerar un plan de gastos operacionales e inversión en la futura evaluación y reapertura de pozos.
- En este contexto de cambios, tendrá un papel de importancia la relación comercial de largo plazo con China y Rusia. La restructuración de la deuda financiera y comercial

con estas dos naciones es muy importante. El total de la deuda por pagar a China asciende a cerca de treinta mil millones de dólares. El interés de esta nación en mantener compras de crudo pesado en el largo plazo ofrece una oportunidad para la reorganización de la relación bilateral. La participación de empresas petroleras de Rusia, y el interés de empresas petroleras de la India en nuevos proyectos de inversión en petróleo y gas natural, también debe ser incorporado en la estrategia de recuperación y futura colocación de crudo, en particular del pesado y extrapesado (diluido), en los mercados internacionales. En las próximas décadas los EE. UU., China e India se consolidarán como los principales mercados de crudo pesado y diluido venezolano.

Se ha argumentado que el esfuerzo de recuperación económica de Venezuela tendrá un pilar central en la rápida reactivación y desarrollo de la industria del petróleo y del gas natural, en todos los segmentos de la cadena de valor del sector de hidrocarburos, junto al levantamiento de las sanciones internacionales impuestas al sector. También se debe sumar una exitosa restructuración de la deuda pública externa y la superación de las dificultades asociadas al riesgo de reputación por mala gestión, al incumplimiento contractual y los escándalos de corrupción que afectan a la PDVSA actual. Todo esto junto a un plan de estabilización macroeconómica, un amplio plan de ayuda humanitaria internacional y nuevos programas sociales de apoyo a la población.

Con estabilidad política y bajo una conducción gubernamental que goce de credibilidad en la comunidad internacional,

Venezuela recibirá ayuda humanitaria, apoyo financiero multilateral y financiamiento privado, incluyendo a los grandes socios petroleros, tanto para los planes sociales y económicos como para la reorganización y recuperación del sector del petróleo y del gas natural. A este apoyo internacional también se le sumará el futuro retorno de capitales privados venezolanos y extranjeros, para la reconstrucción del sector privado.

Los escenarios de recuperación y desarrollo del sector petrolero y de gas natural que a continuación resumiremos, incluyen la consideración de inversiones en nueva exploración y en el desarrollo de campos de crudo ligero y mediano, en el oriente y occidente del país. También se considera el desarrollo del enorme potencial de producción y uso del gas natural, para suplir el mercado interno, las necesidades en producción y procesos internos de PDVSA, así como para unos márgenes de exportación.

Para las estimaciones de los dos escenarios para la recuperación de la producción petrolera y el desarrollo potencial del gas natural se establece un periodo de seis años, iniciados a partir del cuarto trimestre de 2019. El primer escenario, considerado como base, estima que la producción petrolera total se incrementa en forma gradual hasta alcanzar una producción diaria promedio de alrededor de 2.337.000 barriles diarios (b/d) a final del periodo, en el sexto año. En el segundo escenario, considerado de máximo esfuerzo, se prevé alcanzar para el final de periodo una producción promedio de 2.550.000 b/d. Ambos escenarios asumen un programa de gastos de operaciones (OPEX) y de nuevas inversiones de capital (CAPEX), mantenimiento y reactivación de la infraestructura petrolera y de refinerías. También, se debe decir, están sujetos a las condiciones en que se encuentren los yacimientos petroleros más importantes, el estado

de los pozos petroleros a ser puestos en funcionamiento y al avance en los diversos aspectos de la estrategia de recuperación económica y petrolera descrita anteriormente.

Podemos resumir los resultados obtenidos en la elaboración de estos escenarios de la siguiente manera:

Escenario base: con el inicio del plan de recuperación y desarrollo del petróleo y del gas natural en el último trimestre de 2019, la tendencia bajista en la producción petrolera puede revertirse para el 2020 hasta alcanzar una producción promedio de 1.275.000 b/d. En este escenario, se prevé avances relativamente moderados en la recuperación de la producción petrolera a niveles previamente alcanzados, y el inicio del desarrollo de los yacimientos de gas natural no asociado a la producción de crudo. Para un periodo de seis años, la producción de crudo en este escenario podría elevarse, asumiendo cambios políticos que faciliten las reformas, hasta alcanzar un promedio de 2.337.000 b/d en 2025 (cuadro n.° 3). Mientras que, la producción bruta de gas natural podría ascender de un promedio de 935.000 barriles equivalentes de petróleo por día (bepd) a un promedio de 2.154.000 bepd en 2025 (cuadro n.° 4). Se debe enfatizar que mientras las condiciones políticas y económicas tomen más tiempo en cambiar para facilitar el arranque de una nueva estrategia, tanto la velocidad de recuperación, como el objetivo de incremento producción a seis años, serán cada vez menores. Esto impone un altísimo costo socioeconómico al retraso en encontrar una solución política a la crisis.

Los fundamentos para el desarrollo de este escenario se basan en una fase de emergencia que involucra una acelerada recuperación durante seis meses, a partir del cuarto trimestre de 2019, en el que se prevé la transición operativa y administrativa, con énfasis en la apertura de pozos cerrados en 2018-19, reactivación de mejoradores de crudo, restitución de la comercialización del crudo, mejora en el suministro de diluyentes y químicos. Así como la captación de talento humano nacional e internacional en las disciplinas clave del sector, contratación de servicios operacionales y captación de recursos financieros.

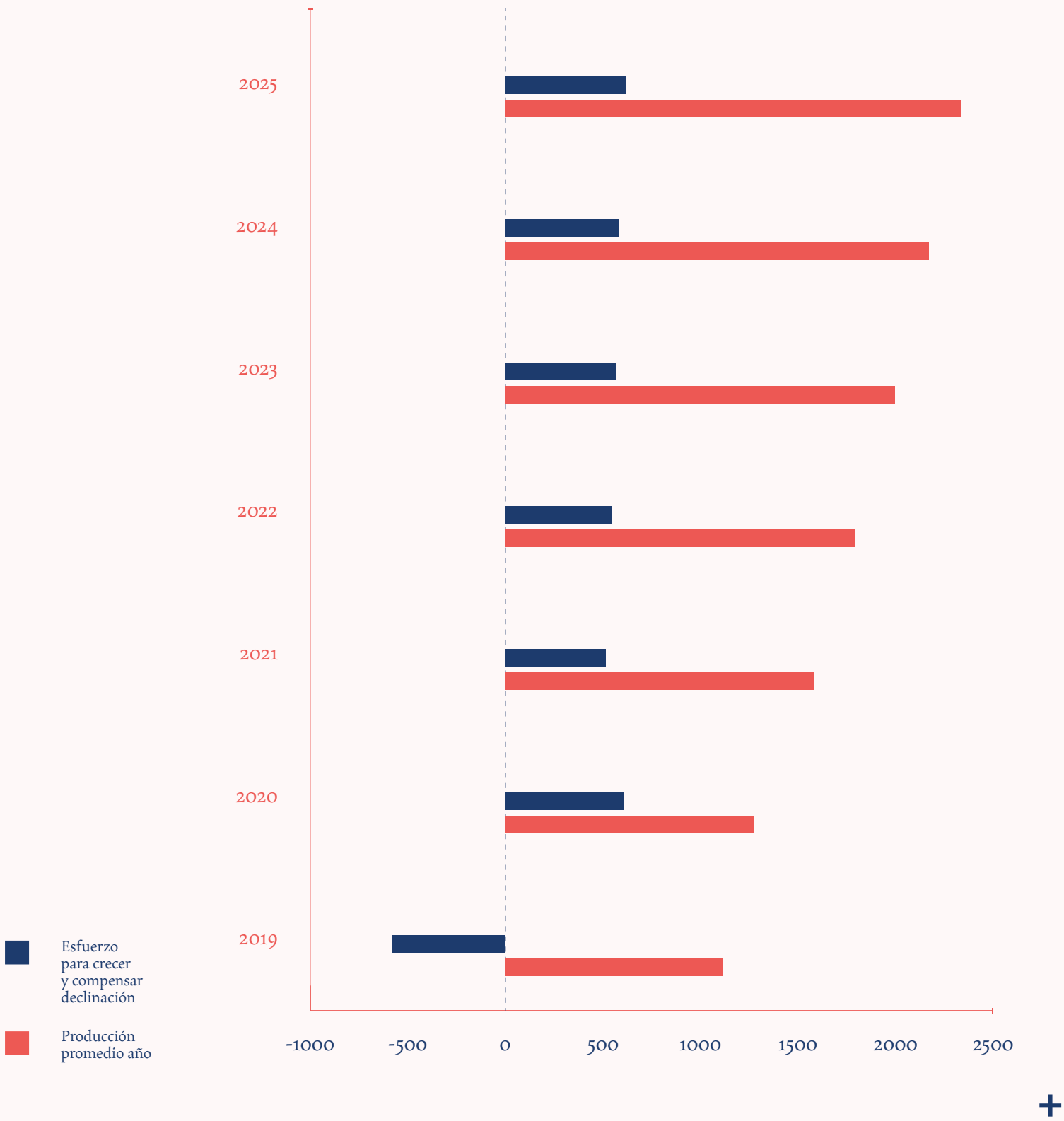
Posterior a la fase de emergencia se continuará con el plan de estabilización y crecimiento en petróleo, el cual se sustenta en la reactivación de pozos cerrados, capaces de producir, en campos existentes; en el incremento de productividad de pozos operativos; en la reactivación del sistema de refinación y en la apertura a diferentes vías de financiamiento. Adicionalmente, se debe incluir el regreso a los mercados para la venta de crudo, la incorporación de la empresa privada nacional e internacional y la reactivación de proyectos de explotación de gas no asociado (tierra/costa afuera).

Para llevar a cabo este plan de recuperación y desarrollo del petróleo y del gas natural, se estima necesario un presupuesto total (OPEX y CAPEX) de 159.212 millones de dólares (cuadro n.° 6) durante seis años. Esta cifra, naturalmente, puede variar en forma significativa, de acuerdo con el estado en que se encuentren las instalaciones de producción y la infraestructura asociada. Una parte importante de esta cifra estimada de gastos operaciones y de capital deberá ser financiada o provista en aportes por la inversión privada asociada a los distintos proyectos.

Cuadro
N.º 3

Escenario base: producción promedio de crudo y esfuerzo anual para crecer y compensar la declinación, 2019-2025

En miles de barriles diarios (mbd)



CUADRO
N.° 04

Escenario base: producción e ingresos por exportación, 2019-2025
En miles de barriles diarios (mbd) y en millones de dólares

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Producción promedio de crudo (mbd)	1.114	1.275	1.580	1.795	1.995	2.172	2.337
Producción de Líquidos de Gas Natural (LGN)	56	64	79	90	140	190	190
Producción bruta de gas natural, en mbepd (*)	935	983	1.319	1.526	1.736	1.954	2.154
Producción total de hidrocarburos (mbd)	2.105	2.322	2.978	3.411	3.871	4.316	4.681
Precio internacional (WTI, spot $/barril)	58,5	65	65,5	66	66,5	67	67,5
Precio de exportación canasta venezolana ($/barril)	55	61	62	62,5	63	64	64,5
Consumo de líquidos (gasolina, gasoil, entre otros)	245	257	270	297	327	360	395
Consumo de gas natural PDVSA y mercado interno	1.103	1.159	1.418	1.587	1.760	1.940	2.109
Total para exportación: crudo, gas natural y derivados en mbd	879	1.040	1.395	1.601	1.834	2.067	2.227
Ingresos por exportación de petróleo (Millones de dólares)	17.646	23.156	31.596	36.523	42.173	48.285	52.429

Cuadro
N.° 05

Escenario base: inversión anual (CAPEX), 2019-2025

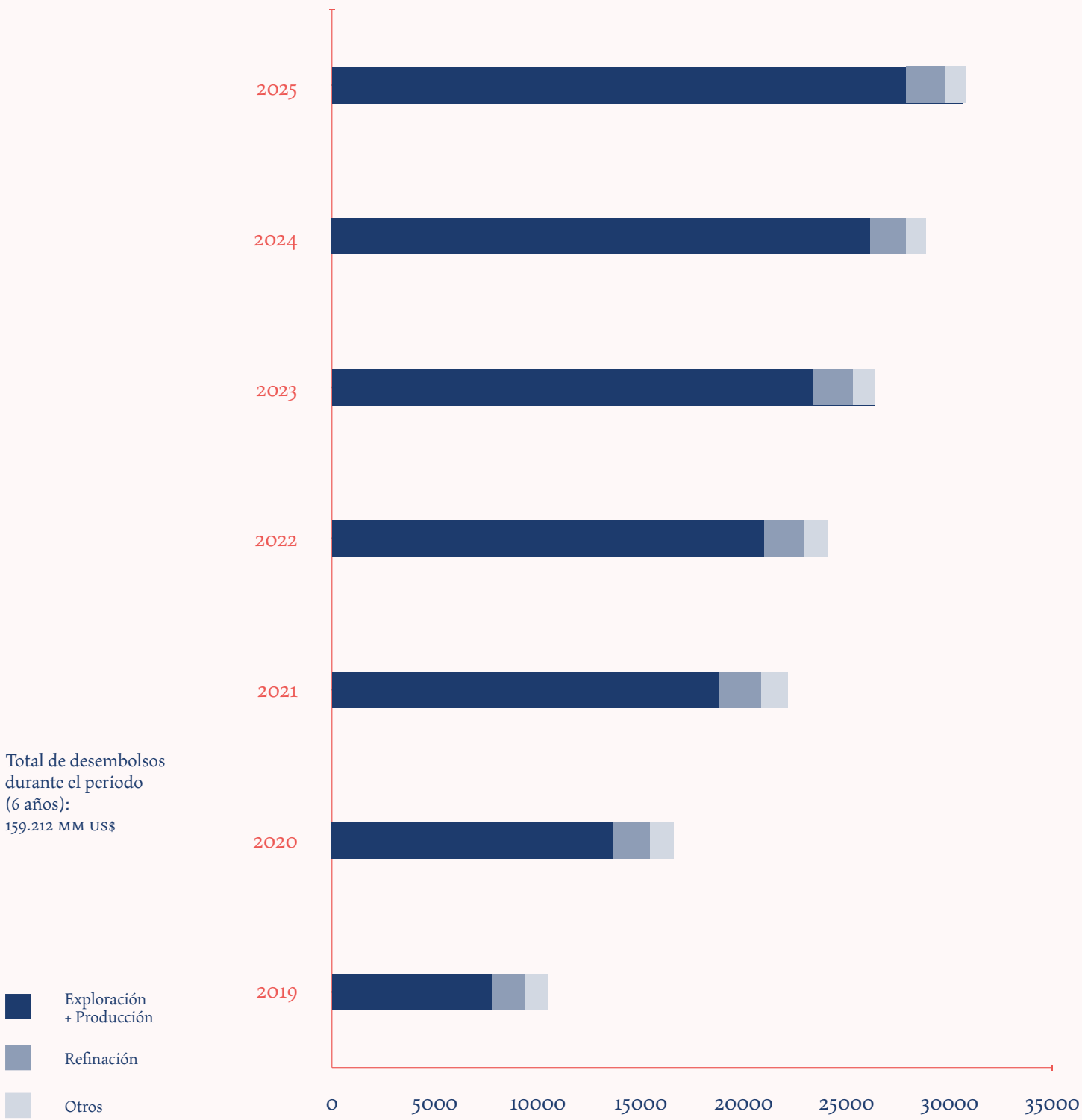
En millones de dólares

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Total Inversión anual pozos	62	3.752	5.240	5.754	6.165	6.495	7.068
Perforación	0	2.965	4.220	4.634	4.965	5.230	5.692
Productividad de pozos (Ra/Rc)	0	340	484	532	570	600	653
Reactivación pozos	0	376	536	588	630	664	723
Apertura pozos cerrados 2019	62	70	0	0	0	0	0
Inversión pozos e infraestructura gas no asociado	0	450	1.875	1.995	2.505	3.345	3.030
Inversión anual en infraestructura	11	647	903	992	1063	1120	1219
Total inversión anual (CAPEX)	73	4.849	8.018	8.741	9.733	10.959	11.317

Fuente: elaboración propia con base a cálculos por producción de pozos petroleros.

Cuadro
N.° 6

Escenario base: presupuesto estimado para la inversión (CAPEX) y operaciones (OPEX), 2019-2025
En millones de dólares (MMUS$)

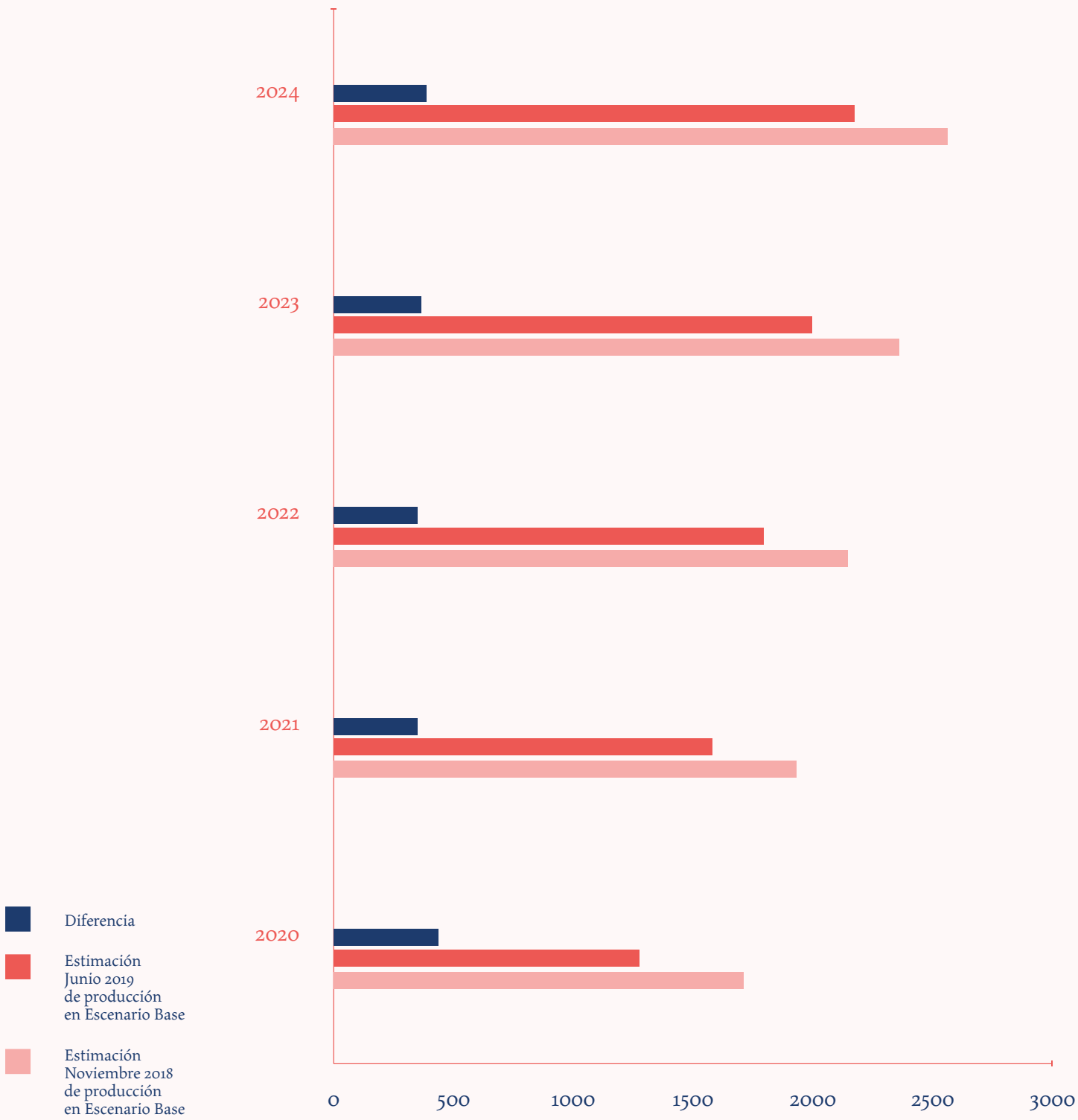


Fuente: elaboración propia con base a cálculos por producción de pozos petroleros.

Resulta oportuno mencionar que los cálculos mostrados anteriormente, actualizados a junio de 2019, sobre la velocidad de recuperación de la producción petrolera en un escenario base, indican que la producción de crudo alcanzable en el 2024 es, en promedio, casi cuatrocientos mil b/d menor a las proyecciones realizadas en este mismo escenario base en noviembre 2018, para el mismo año (cuadro n.º 7). Hay una merma significativa en la capacidad de recuperación del sector, al continuar el deterioro y cierre de pozos, lo cual afecta directamente la posibilidad de éxito de la estrategia de recuperación económica de Venezuela, si se sigue postergando su inicio. Se corre el riesgo, además, de tener que aumentar la magnitud de la inversión necesaria para recuperar la infraestructura petrolera, actualmente en rápido deterioro. El tiempo cuenta.

Cuadro
n.° 7

Comparación de la producción anual estimada en escenario base, en noviembre 2018 y en junio 2019 En miles de barriles diarios (mbd)



Fuente: elaboración propia con base a cálculos por producción de pozos petroleros.

Escenario de máximo esfuerzo: bajo las mismas premisas del escenario anterior, asumiendo la superación de obstáculos iniciales con relativa rapidez, y con un mayor esfuerzo en elevar la producción y disponibilidad de fondos, las tareas pautadas para recuperación del sector de hidrocarburos podrían rendir mejores resultados.

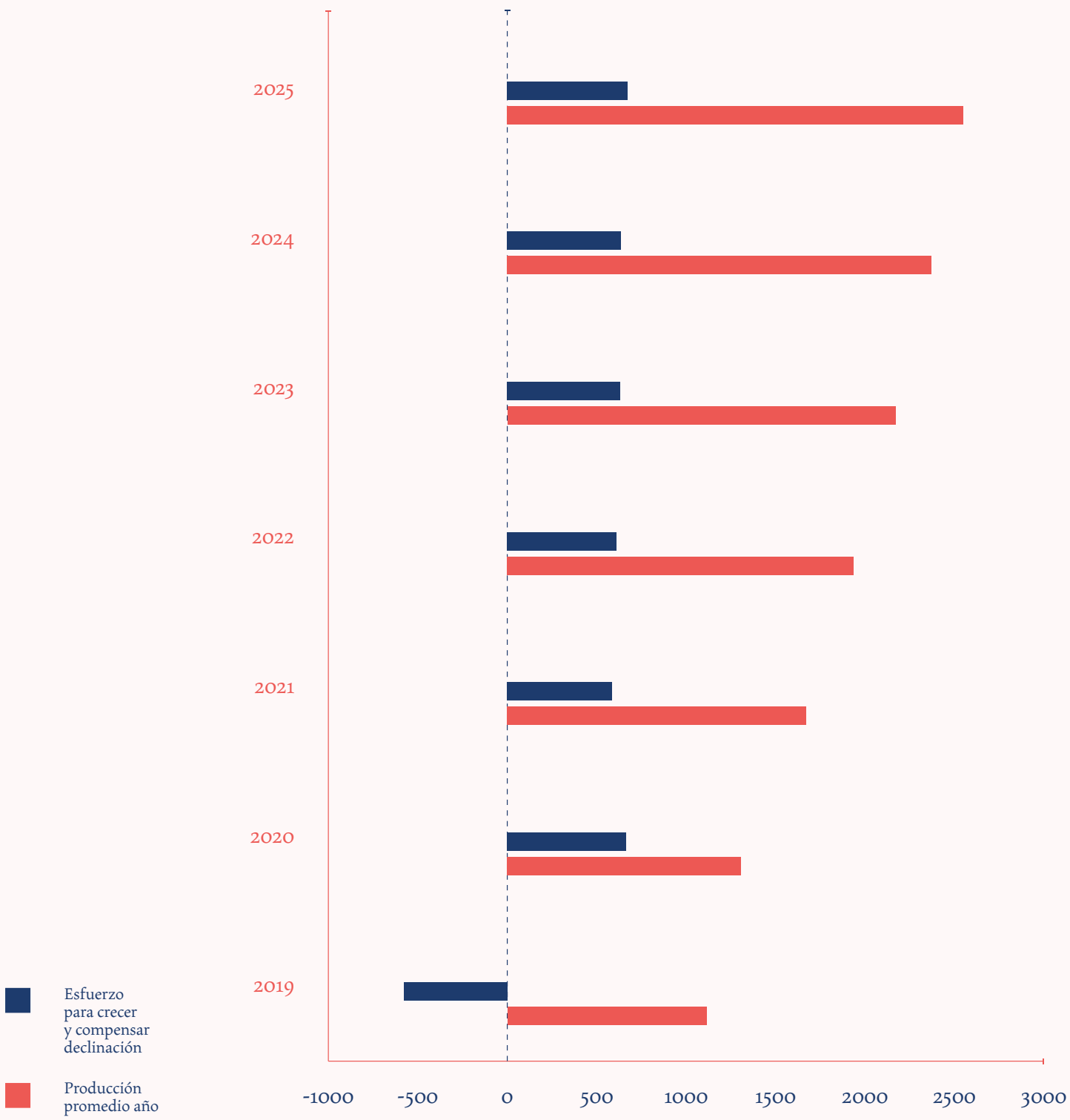
Para este escenario, en un periodo de seis años, se estima que la producción de crudo se incremente de un promedio de 1.305.000 b/d en 2019 a un promedio de 2.550.000 b/d en 2025 (cuadro n.º 8); acompañada de nueva exploración y producción en crudos y el desarrollo de los yacimientos de gas natural, cuya producción bruta se incrementaría en promedio de 935.000 bepd en 2019 a un promedio de 2.288.000 la bepd en 2025. El presupuesto total de gastos operacionales e inversión (OPEX y CAPEX) para este escenario, durante los seis años, se estima en 169.907 millones de dólares (cuadro n.º 11).

Este escenario, con mejores resultados, ofrecería un soporte más firme a toda la eventual estrategia de recuperación económica de Venezuela. Ambos ejercicios, dentro de los límites de las estimaciones preliminares actuales, muestran los beneficios alcanzables si los nuevos planes pasan a ser ejecutados en el menor tiempo posible. La situación política, como se sabe, es decisiva para abrir el camino de las grandes reformas requeridas, en forma coordinada.

Cuadro
N.º 8

Escenario de máximo esfuerzo: producción petrolera promedio y esfuerzo anual para crecer y compensar la declinación, 2019-2025

En miles de barriles diarios (mbd)



Fuente: elaboración propia con base a cálculos por producción de pozos petroleros.

Cuadro
N.º 09

Escenario máximo esfuerzo: producción e ingresos por exportación, 2019-2025
En miles de barriles diarios (mbd) y en millones de dólares

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Producción promedio de crudo (mbd)	1.114	1.305	1.670	1.935	2.170	2.370	2.550
Producción de Líquidos de Gas Natural (LGN)	56	65	83	90	140	190	190
Producción bruta de gas natural, en mbepd (*)	935	1.049	1.338	1.577	1.808	2.041	2.251
Producción total de hidrocarburos (mbd)	2.105	2.419	3.091	3.602	4.118	4.601	4.946
Precio internacional (WTI, spot $/barril)	58,5	65	65,5	66	66,5	67	67,5
Precio de exportación canasta venezolana ($/barril)	55	61	62	62,5	63	64	64,5
Consumo de líquidos (gasolina, gasoil, entre otros)	245	257	270	297	327	360	395
Consumo de gas natural PDVSA y mercado interno	1.103	1.205	1.431	1.623	1.811	2.001	2.176
Total para exportación: crudo, gas natural y derivados en mbd	879	1.072	1.495	1.757	2.030	2.290	2.469
Ingresos por exportación de petróleo (Millones de dólares)	17.646	23.868	33.832	40.042	46.680	54.494	58.126

Cuadro
N.° 10

Escenario máximo esfuerzo: inversión anual (CAPEX), 2019-2025
En millones de dólares

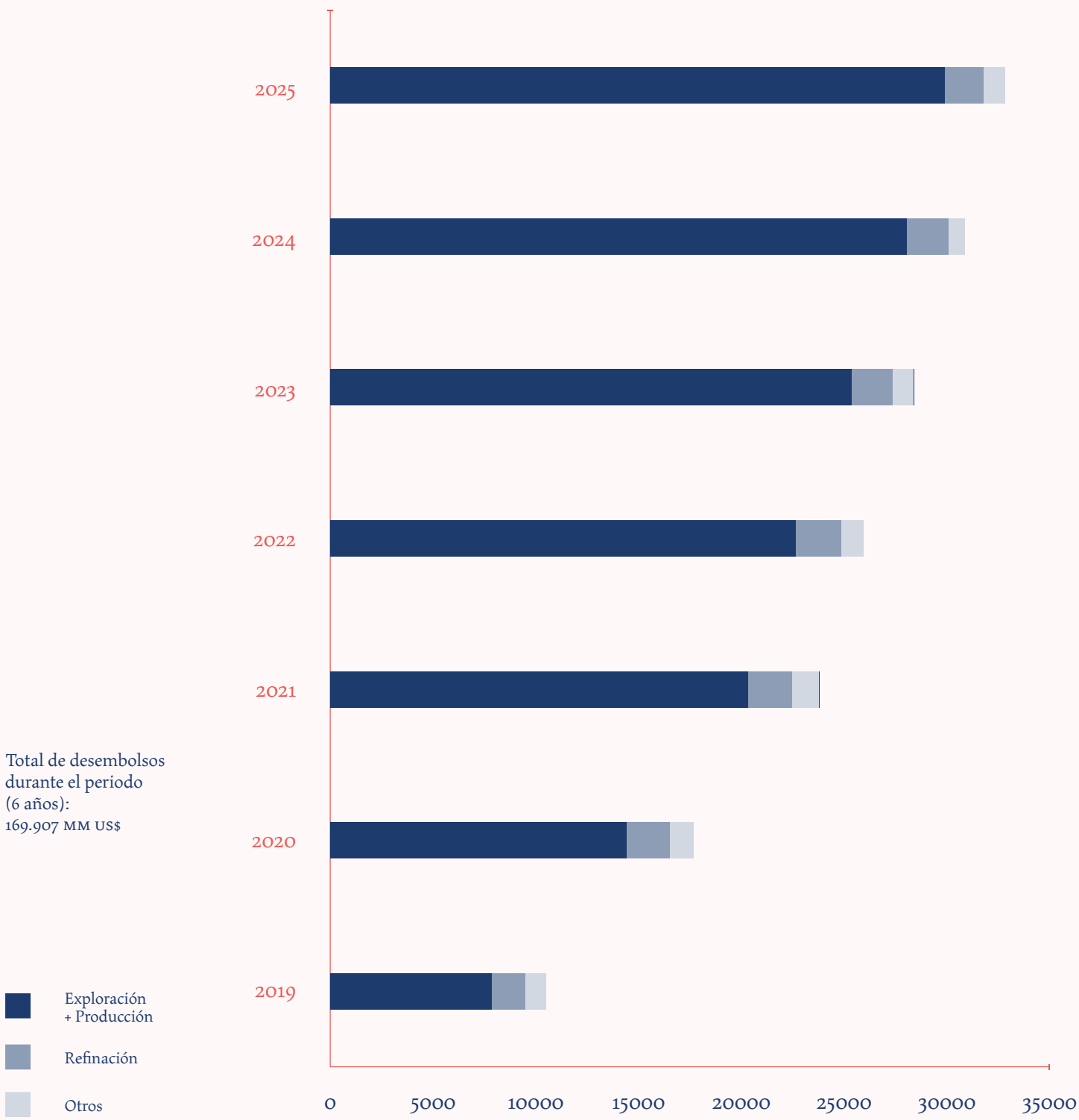
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Total Inversión anual pozos	0	4.275	5.974	6.426	6.836	7.085	7.711
Perforación	0	3.443	4.220	4.634	4.965	5.230	5.692
Productividad de pozos (Ra/Rc)	0	395	484	532	570	600	653
Reactivación pozos	0	437	536	588	630	664	723
Apertura pozos cerrados 2019	62	70	0	0	0	0	0
Inversión pozos e infraestructura gas no asociado	0	450	1.875	1.995	2.505	3.345	3.030
Inversión anual en infraestructura	11	12	1.030	1.108	1.179	1.222	1.329
Total inversión anual (CAPEX)	73	5.545	8.879	9.529	10.519	11.652	12.070

Fuente: elaboración propia con base a cálculos por producción de pozos petroleros.

Cuadro
N.° 11

Escenario máximo esfuerzo: presupuesto para la inversión y desarrollo, 2019-2025

En millones de dólares (MMUS$)



Fuente: elaboración propia con base a cálculos por producción de pozos petroleros.

4 Algunas consideraciones finales

El sector petrolero venezolano, incluyendo ahora al gas natural entre los recursos clave a desarrollar, es el único en condiciones de apuntar a una relativamente rápida recuperación de su previa capacidad productiva, dentro de una economía devastada en los últimos seis años. La generación de divisas y los ingresos fiscales asociados al sector, jugarán un papel central en cualquier plan económico, con sus objetivos de estabilización macroeconómica en el corto plazo y de crecimiento económico en el mediano plazo.

Un plan de recuperación sectorial para reorganizar el sector y elevar la eficiencia, no se puede hacer en forma aislada, exigirá una amplia estrategia de recuperación y desarrollo nacional y sectorial, bien coordinada y con amplio consenso nacional.

La magnitud de recursos requeridos para la recuperación y reorganización del sector de hidrocarburos, mostrada en los escenarios discutidos en este trabajo, un estimado de entre ciento sesenta y ciento setenta millones de dólares en seis años, demandará un fuerte componente de financiamiento externo, por varias vías, esto exige crear las condiciones apropiadas, con reformas y lineamientos creíbles que inspiren confianza en toda la nueva estrategia de desarrollo de Venezuela. Además del financiamiento para el sector de hidrocarburos, se requerirá de apoyo financiero internacional para restablecer la estabilidad macroeconómica y recuperar la infraestructura del país (electricidad, agua, telecomunicaciones, transporte terrestre,

etcétera); todo esto junto a la necesidad de alcanzar una restructuración de la deuda pública externa, estimada entre ciento cuarenta y ciento sesenta millones de dólares.

Esto quiere decir que, para llegar a tener, luego de una solución política favorable a un cambio de rumbo, en el muy corto plazo —de noventa a cien días—, las condiciones para el arranque de una estrategia coherente, se requerirá de una serie de negociaciones iniciales complejas, en los planos económicos, financieras y con los socios petroleros. En el sector del petróleo y del gas natural, se trata de diversas contrapartes; con los socios en las empresas mixtas, con los grandes contratistas de servicios petroleros. El acuerdo bilateral con China (restructuración de deuda, ventas de crudo y financiamiento) y los acuerdos con el Gobierno de Rusia y las empresas petroleras rusas son también parte importante de las negociaciones para iniciar una nueva estrategia de recuperación y desarrollo.

Bajo los escenarios de recuperación descritos en este trabajo, Venezuela podría incrementar sustancialmente sus exportaciones de crudo y productos, volviendo a sus mercados más importantes como lo son EE. UU., China e India. A su vez que los productos refinados y excedente de gas natural pueden ser vendidos en el área del Caribe. El gas natural, bajo un mercado reorganizado en una economía en crecimiento, puede proveer una mayor proporción de las necesidades de energía del país, liberando los hidrocarburos líquidos para la exportación.

La estrategia de desarrollo económico de Venezuela, no puede perder el objetivo de largo plazo, las exportaciones no-petroleras, algunas basadas en relativos bajos costos de energía, también deben incrementarse en el mediano y largo plazo.

La reorganización interna de PDVSA es otro componente crítico de una estrategia económica y petrolera. No será una tarea fácil, pero su accionista, el Estado venezolano, en representación de los intereses de la nación, deberá actuar con prontitud para colocar a la empresa estatal a trabajar en función de los objetivos establecidos.

La soberanía nacional no va a ser defendida por mantener celosamente bajo tierra unos activos de petróleo y gas natural en un mundo que aspira en pocas décadas a reducir substancialmente el lugar de los hidrocarburos en la matriz de suministro energético del planeta. Luego de más de cien años de explotación de hidrocarburos en Venezuela, con éxitos y fracasos, estos recursos pueden jugar un papel central para acelerar la recuperación económica del país. La industria petrolera continuará existiendo por varias décadas, con seguridad, aunque deje de generar rentas como antes; pero su papel como palanca para ayudar a sacar a Venezuela del peor desastre socioeconómico de su historia, es ahora.

Bibliografía

Baptista Asdrúbal. *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-2008*. Caracas: Fundación Artesano Group, 2011.

Castellano, Martín, Figueroa, María Paula y Lanau, Sergi. *Venezuela's Oil Sector Under Sanctions*. Institute of International Finance, 2019.

Goldscmidt Conference. "Scientists extract hydrogen gas from oil and bitumen, giving potential pollution-free energy". *Science X*, 19 de agosto de 2019, **Disponible aquí**.

Hotelling, Harold, "The Economics of Exhaustible Resources", en *Journal of Political Economy*. Vol. 39 Número 2, 137-175, 1931.

International Energy Agency. *The IEA Oil report 2018-2019: Analysis and forecast*, **Disponible aquí**.

Maddison, Angus. *The World Economy. A Millennial Perspective*. París: Development Centre Studies, OECD Publishing, 2001, **Disponible aquí**.

Ochoa, Orlando. "El rol del petróleo en una estrategia de recuperación y desarrollo de Venezuela", Trabajo en preparación, (julio 2019).

Stanley, Andrew J. y Verrastro, Frank A. *Oil Industry Won't Save Venezuela*. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 18 de mayo de 2019, **Disponible aquí**.