

978|980|244|916|3

Benigno Alarcón Deza
Sócrates Ramírez

coordinadores

LA CONSOLIDACIÓN DE UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

El Desafío Venezolano III



abediciones

cooperación **VISIÓN
VENEZUELA**



UCAB!

CEPYG
CENTRO DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y DE GOBIERNO



Grupo Social
CESAP
Asociación Popular



Instituto de
Investigaciones
Jurídicas



SINERGIA



sumate

Colección
VISIÓN VENEZUELA



LA CONSOLIDACIÓN DE UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

El desafío venezolano III



BENIGNO ALARCÓN DEZA
SÓCRATES RAMÍREZ
coordinadores



UCAB

Universidad Católica
ANDRÉS BELLO

CENTRO DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y DE GOBIERNO

CEPYG
UCAB



súmate



Instituto de
Investigaciones
Jurídicas



Grupo Social
CESAP
Acción Popular

SINERGIA

Caracas, 2018

La consolidación de una transición democrática. El desafío venezolano III:

BENIGNO ALARCÓN DEZA Y SÓCRATES RAMÍREZ, COORDINADORES

Universidad Católica Andrés Bello

Montalbán. Caracas (1020). Apartado 20.3323

Diseño y Producción: abediciones

Diagramación: Isabel Valdivieso

Diseño de portada: Isabel Valdivieso

Edición y corrección de estilo: Carlos Ortiz-Taller de Letras

© Universidad Católica Andrés Bello

Centro de Estudios Políticos

Primera edición 2018

Hecho el Depósito de Ley

Publicaciones UCAB

Depósito Legal: DC2018001850

ISBN: 978-980-244-916-3

Impreso en Venezuela

Printed in Venezuela

Por: Impresos Minipres, C.A.

Reservados todos los derechos.

No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información, ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el medio empleado —electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, etc.—, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.



PRÓLOGO

P. Francisco José Virtuoso S.J.	13

PRESENTACIÓN: ORDENAR LAS PIEZAS PARA EL FUTURO

Sócrates Ramírez	17

PARTE PRELIMINAR BASES TEÓRICAS DEL PROGRAMA

TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA, LA GOBERNABILIDAD DE UNA TRANSICIÓN POLÍTICA

Benigno Alarcón Deza	33
1. De qué hablamos cuando hablamos de democracia	34
2. La relación entre regímenes de gobierno y capacidad estatal.....	37
3. La relación entre liderazgo, movilización social, capacidad estatal y democracia.....	43
4. Reconstrucción nacional y consolidación democrática	46
5. La confianza y balance esencial entre los pilares de una transición democrática	49
REFERENCIAS	57

PRIMERA PARTE CAPACIDAD ESTATAL

1. ECONOMÍA

Ronald Balza Guanipa / María Alejandra Paublini / José Manuel Puente	61
INTRODUCCIÓN.....	61
DIAGNÓSTICO	62
1. La caída del PIB y las exportaciones	63
2. Reservas internacionales, deuda externa e importaciones.....	63
3. Déficit fiscal, financiamiento monetario, control de cambios e hiperinflación	65
CUERPO DE PROPUESTAS	71
1. Propuestas sobre la relación entre asistencia humanitaria y programas sociales	72
2. Propuestas sobre presupuesto del sector público	74
3. Propuestas sobre Banco Central, sistema financiero y régimen cambiario	78
4. Propuestas sobre la definición del sistema de mercado.....	81
CONCLUSIONES.....	84
REFERENCIAS	85

2. POLÍTICA SOCIAL

Lisette González	93
INTRODUCCIÓN.....	95
DIAGNÓSTICO.....	95
1. Pobreza y situación alimentaria.....	96
2. Educación	101
3. Salud.....	106
4. Participación.....	111
PROPUESTAS PARA UN GOBIERNO DE TRANSICIÓN	113
1. Atención a la emergencia social.....	113
2. Propuestas orientadas a disminuir la conflictividad	117
CONSIDERACIONES FINALES	122
REFERENCIAS	124

3. FUERZA ARMADA NACIONAL

Yakeling Benarroche / Jorge Zedan	127
ANTECEDENTES	127
1. Algunas experiencias de transición destacables	133
CONTEXTO GENERAL DE LA FAN	137
1. Impacto de la situación actual del sector militar sobre la gobernabilidad en la postransición	139
CUERPO DE PROPUESTAS	142
1. Establecimiento de una política de defensa nacional.....	144
2. Diseñar la política de defensa nacional	145
3. Establecer la política militar	145
CONSIDERACIONES FINALES	147
REFERENCIAS	151

4. SEGURIDAD CIUDADANA

Marcos Tarre Briceño	155
INTRODUCCIÓN.....	155
DIAGNÓSTICO.....	159
1. Escenario de partida. ¿Qué situación deja el régimen saliente?	159
2. Impacto de la situación actual sobre la gobernabilidad en un proceso de transición	169
3. Explicación de la brecha entre el diagnóstico actual y el deber ser	175
4. Mapa de actores a favor y en contra de los objetivos de transición	176
METODOLOGÍA	180
PROPUESTAS PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA	181
1. Consideraciones previas	181
2. Cuerpo de recomendaciones	182
3. Plan de las Nueve Primeras Medidas	189
4. Otras medidas a instrumentar	200
REFERENCIAS	204

5.	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL	
	Eglé Iturbe	207
	INTRODUCCIÓN.....	207
	DIAGNÓSTICO.....	209
	1. La administración pública durante los años de la democracia representativa (1958-1998)	209
	2. La administración pública durante la revolución (1999-2017)	211
	3. Situación actual de la administración pública nacional	216
	EXPERIENCIAS DE PAÍSES QUE HAN PASADO POR PROCESOS DE TRANSICIÓN	226
	1. Aspectos conceptuales.....	226
	2. Casos de estudio	227
	3. Lecciones de las transiciones de países de la región	235
	PROPUESTAS PARA LA TRANSICIÓN EN VENEZUELA	237
	1. Bases para las propuestas.....	237
	2. Objetivo y criterios para la transición en la APN	238
	3. Cuerpo de propuestas	240
	4. Otros temas clave.....	250
	REFERENCIAS	253
6.	RELACIONES INTERNACIONALES	
	Félix Arellano / Elsa Cardozo	255
	ANTECEDENTES	255
	1. Transiciones de la “tercera ola”.....	258
	2. Las revoluciones de la “cuarta ola”	259
	3. Las “revoluciones de colores”	260
	4. La Primavera Árabe	261
	5. Cuatro casos regionales ilustrativos	262
	EL CASO DE VENEZUELA: SU MOMENTO Y NATURALEZA. DIAGNÓSTICO.....	263
	1. El entorno para la autocratización.....	267
	2. Enfrentamiento creciente con la comunidad internacional democrática	270
	3. Punto de partida: temas, relaciones e influencias	276
	CUERPO DE PROPUESTAS	285
	1. Aspectos fundacionales de la acción internacional para la gobernabilidad y la reinstitucionalización democráticas	286
	2. Promoción de un entorno favorable	287
	3. Impulso a la cooperación internacional	291
	4. Retos institucionales y operativos	293
	CONCLUSIÓN.....	294
	REFERENCIAS.....	296

SEGUNDA PARTE ESTADO DE DERECHO

7. ESTADO DE DERECHO

Miguel Mónaco / Jaiber Núñez	303
INTRODUCCIÓN	303
DIAGNÓSTICO GENERAL	306
DESCONOCIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN POR LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE	308
1. La inconstitucional convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente	308
2. El funcionamiento inconstitucional de la ANC y su destino para retomar el Estado de derecho.....	311
3. Respeto a las leyes y demás actos de la Asamblea Nacional.....	313
REFORMA CONSTITUCIONAL	315
1. La reforma debería ser capaz de atender las grandes debilidades del sistema institucional.....	317
2. La reforma debería tener una visión clara de la descentralización	319
3. La reforma debe abordar el alcance de la justicia constitucional y los mecanismos de reforma de la Constitución	319
REFORMA DEL PODER JUDICIAL.....	321
1. Gobierno del Poder Judicial.....	322
2. Carrera judicial	324
3. Medios alternativos para la resolución de conflictos.....	328
4. Medidas relativas al sistema de justicia penal.....	328
5. Consideraciones finales.....	333
RESCATE DEL ESTADO DE DERECHO Y LAS LLAMADAS “LEYES DEL PODER POPULAR”	335
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.....	338
RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL PARA LA TRANSICIÓN Y DDHH	339
1. Contexto para acuerdos políticos que permitan una transición democrática y la justicia transicional.....	340
2. Marco jurídico de la justicia transicional como mecanismo especial de adjudicación de derechos y sanciones	342
REFORMAS NORMATIVAS PARA RESCATAR EL ESTADO DE DERECHO EN MATERIA ECONÓMICA	347
1. Ley Orgánica de Precios Justos	348
2. Reconstruir la libre competencia.....	350
3. Régimen cambiario.....	352
4. Propiedad privada.....	355
5. Banco Central de Venezuela	360
6. Contratación pública	362
7. Reforma del sector petrolero.....	362
8. Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones	370
ESTADO DE DERECHO Y RELACIONES LABORALES.....	370
REFERENCIAS.....	371

TERCERA PARTE
FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

8.	LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN	
	Andrés Cañizález / León Hernández / Marcelino Bisbal	379
	INTRODUCCIÓN.....	379
	CONDICIONES ESTRUCTURALES DEL RÉGIMEN COMUNICATIVO: TÉCNICAS-ECONÓMICAS- POLÍTICAS-JURÍDICAS. DIAGNÓSTICO.....	381
	1. Restricciones a la libertad de expresión.....	381
	2. Acceso restringido a la fuente oficial.....	384
	3. Censura y autocensura estructurada con aparato legal.....	385
	4. Medios cerrados por criterios políticos.....	386
	5. Máquina de propaganda	387
	6. Compra indirecta de medios para fingir diversidad	389
	7. Mordaza para medios y periodistas extranjeros.....	390
	8. La peor internet del continente americano.....	391
	ANTECEDENTES.....	392
	PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR DE LAS COMUNICACIONES DE CARA A UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA	394
	1. Emergencia	395
	2. Estabilización.....	401
	3. Comunicación para la democratización	405
	ESTRATEGIA COMUNICACIONAL PARA UN GOBIERNO DE TRANSICIÓN	408
	1. Informar sobre los logros reales de la gestión	408
	2. Consolidar nueva narrativa institucional: lenguaje democratizador.....	409
	3. Configurar imagen nacional de respeto a los DDHH y al marco legal	410
	4. Proyectar una visión gubernamental de futuro y progreso.....	410
	REFERENCIAS	411
9.	SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS	
	Benigno Alarcón Deza / Luis Egúsqiza / Sócrates Ramírez / Jorge Valladares	415
	OBJETIVO	415
	INTRODUCCIÓN.....	415
	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA DE PARTIDOS VENEZOLANO	416
	MARCO DE ANÁLISIS.....	420
	LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU AUTOEVALUACIÓN	422
	1. Los liderazgos	422
	2. La estructura organizativa y la identificación de los ciudadanos con los partidos y los vínculos de estos con la sociedad.....	423
	3. Personería jurídica.....	424
	4. Recursos económicos	425
	5. Los partidos políticos frente al diálogo	425

6. Los partidos frente a la transición y la recuperación de la institucionalidad democrática	427
CUERPO DE PROPUESTAS	427
1. Recomendaciones para reforzar el rol habilitante del sistema de partidos en la transición	428
2. Recomendaciones para la institucionalización del sistema de partidos en el largo plazo	433
3. Institucionalizar organizaciones políticas democráticas, programáticas e inclusivas.....	436
ANEXO	438
REFERENCIAS.....	440

10. SISTEMA ELECTORAL

Roberto Abdul-Hadi.....	443
INTRODUCCIÓN	443
JUSTIFICACIÓN.....	446
DIAGNÓSTICO	448
OBJETIVOS DEL PROYECTO	452
MARCO DE ANÁLISIS.....	453
INTEGRIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.....	455
1. Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.....	457
2. Proyecto de Ley Orgánica de Referendos.....	461
3. Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Electoral	462
4. El Sistema Automatizado de Votación	463
5. Poder Electoral.....	465
6. Personal directivo y de confianza	469
INTEGRIDAD EN LA PARTICIPACIÓN.....	475
1. Registro Electoral	475
SUPERVISIÓN DE LA INTEGRIDAD DE LA ELECCIÓN	
1. Aplicación de la ley sobre la integridad electoral	479
ruta para el fortalecimiento del sistema electoral	481
1. Decisiones y medidas inmediatas.....	481
2. Reformas de mediano plazo sobre el sistema político.....	482
3. Acciones en el ámbito internacional.....	483
REFERENCIAS.....	485

11. SOCIEDAD CIVIL

Grupo Social CESAP / SINERGIA.....	487
INTRODUCCIÓN	487
DIAGNÓSTICO	489
1. Sociedad civil en Venezuela	489
ACTUACIÓN RECIENTE DE LAS ONG EN VENEZUELA	495
CUERPO DE PROPUESTAS	498
1. Propuestas comunes a la sociedad civil en Venezuela.....	501
2. Propuestas específicas para las ONG	506
CONSIDERACIONES FINALES	511

DIEZ RECOMENDACIONES PARA LOS LÍDERES	512
1. Apoyo de la sociedad civil para acompañar el proceso de transición.....	512
2. Instancia consultiva multi-actores para apoyar la transición democrática.....	512
3. Identificar aquellos actores con experiencia previa en formación ciudadana.	513
4. Presentación de narrativa incluyente en todos los espacios	513
5. Articulación de la sociedad civil por sectores	513
6. Marco habilitante para el funcionamiento del espacio cívico.....	514
7. Canales institucionales para expresar demandas en los poderes públicos	514
8. Mecanismos de consulta y participación de actores de la sociedad civil	515
9. Marco habilitante para el financiamiento de los actores civiles.....	515
10. Conocimiento de las exigencias al Estado venezolano por parte de la sociedad civil	516
REFERENCIAS	517
 ANEXO 1.	
OTROS ACTORES CIVILES	520
1. Sindicatos y organizaciones campesinas	520
2. Colegios profesionales, gremios y sociedades científicas.....	523
3. Universidades, academias nacionales e institutos de investigación.....	524
4. Organizaciones estudiantiles	525
5. Cámaras empresariales.....	526
6. Cooperativas	527
7. Organizaciones comunitarias y/o populares.....	528
 ANEXO 2.	
MAPA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES CON ACCIONES DE INCIDENCIA PÚBLICA	
OTRAS ORGANIZACIONES	534
 ANEXO 3.	
EXIGENCIAS AL ESTADO VENEZOLANO POR TIPO DE DERECHO.....	537
AGRADECIMIENTOS	549
LOS AUTORES	553

PRÓLOGO



P. Francisco José Virtuoso, S.J.
Rector de la Universidad Católica Andrés Bello

La obra que el lector tiene entre sus manos es el tercer libro de la serie *El Desafío Venezolano*, publicado por el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la UCAB (CEPG-UCAB) bajo la coordinación de los profesores Benigno Alarcón y Sócrates Ramírez. Su título – *la consolidación de una transición democrática. El desafío venezolano III*: – orienta claramente sobre su contenido: después de haber analizado en los libros anteriores las características propias de nuestro contexto de transición política, así como los actores y variables clave para procurar el tránsito de un régimen autoritario hegemónico a uno democrático, el CEPG-UCAB nos ofrece ahora, en la pluma de un elenco muy destacado de autores, un programa de gobierno para la postransición en Venezuela.

En la introducción del libro se encargan de aclararnos con precisión la intención y el alcance de este objetivo: “Este programa indica las tareas que deben desarrollarse una vez que el cambio de poder haya ocurrido, tareas sin las cuales no podría hablarse de una transición política *stricto sensu*”. Se busca atender específicamente aquellas transformaciones inmediatas que permitirían afianzar de manera eficaz el rumbo de un proceso de estabilización democrática y a la vez responder a las necesidades más perentorias en el ámbito económico, social, institucional y de seguridad. Es un programa que se plantea con plena conciencia qué habrá de aplicarse en medio de un país devastado por la crisis que padece y bajo la premisa de que el primer gobierno posterior a la transición estará sujeto a un gran cúmulo de tensiones, en condiciones de precariedad y debilidad.

Este trabajo acierta al atender una de las necesidades clave del proceso de transición. A partir del año 2015, una vez que quedó en evidencia el agotamiento de la legitimidad del régimen impulsado por Hugo Chávez, diversos actores de la sociedad han emprendido diferentes iniciativas dirigidas a pensar el país del futuro inmediato. Desde ahí hasta la fecha, se han producido numerosos trabajos que aportan en varias direcciones, todas ellas necesarias. Así, diferentes actores (políticos, académicos, empresarios, gremiales, organizaciones sociales, etc.) han desarrollado propuestas para diseñar el proceso de cambio de gobierno, otros se han enfocado en pensar el proyecto país necesario; otros, como recientemente lo ha hecho la UCAB bajo el *Proyecto Reto País*, hemos trabajado en la visión que debe orientar como idea

fuerza y como narrativa discursiva el país que deseamos, que sirva como telón de fondo a proyectos, planes y procesos de gobernabilidad. Hay otros esfuerzos dirigidos a pensar en específico algunas áreas como el desarrollo económico, la búsqueda de ingresos para el Estado, la industria petrolera y de manufacturación, las políticas sociales a corto y largo plazo, las reformas institucionales, etc.

En este sentido, es falso que la oposición venezolana no cuente con un proyecto de futuro para el país. Todo lo contrario, si algo ha venido creciendo en los últimos años son los componentes de una inmensa caja de herramientas para abordar los nuevos tiempos de la transición. En este amplio conjunto, el libro que tenemos entre manos aporta algo muy valioso y específico: una propuesta de gobierno de postransición que sirva por una parte para afianzar el futuro de la gobernabilidad democrática y responda a las demandas más urgentes de la sociedad.

Este propósito se acomete desde las lecciones aprendidas de ejemplos históricos que dan cuenta de la fragilidad e inestabilidad típica de los procesos de transición democrática, tanto en el proceso de cambio de gobierno como durante los primeros tiempos de su ejercicio, enfrentándose al sobre exceso de demandas, propias de una situación de aguda crisis, vicios institucionales sólidamente establecidos y altos niveles de conflictividad e incertidumbre. Pensar y diseñar ese primer gobierno posterior a la transición es clave si se quiere afrontar con buenas probabilidades de éxito el futuro que despunta.

En la introducción al libro que nos presenta, el profesor Sócrates Ramírez señala que “la propuesta atiende tres grandes tareas de importancia prioritaria para el nuevo gobierno, a saber: la restitución de la capacidad estatal, entendida como la recuperación por parte del Estado del control sobre las instituciones y demás instrumentos que le permiten existir y cumplir eficazmente sus funciones; la recuperación del Estado de derecho, lo que constituye la restitución del imperio de la ley en la relación entre el Estado y los individuos y de los individuos entre sí; y el fortalecimiento de la democracia”.

Atendiendo a este orden, en cada dimensión se definieron los temas clave, a propósito de los cuales, bajo la dirección de destacados especialistas, se ofrecen diagnósticos y se elabora un plan de medidas recomendadas al gobierno de transición. Ese conjunto de diagnósticos y propuestas se propone luego de un gran esfuerzo de integración, buscando su coherencia orgánica. Se trata, pues, de un trabajo en el que cada uno de los especialistas convocados aportó su experticia a la vez que potenció la capacidad de visión interdisciplinaria del equipo de trabajo. El resultado lo podrá evaluar usted como lector, pero ciertamente le auguro una profunda satisfacción al encontrarse con un trabajo de mucha calidad.

Como decía en algunos párrafos más arriba, este aporte forma parte de una caja de herramientas para la transición. Una caja que contiene ya muchas piezas que serán de gran utilidad. Corresponde ahora un trabajo práctico ineludible: fortalecer al sujeto social y político que hará uso de esa caja y sus herramientas.

Lo he dicho en otras oportunidades: Venezuela requiere de un gran pacto social para el cambio. Un pacto que haga posible una unidad superior entre las fuerzas que propician el cambio en Venezuela. Un pacto creador de sujeto social colectivo. Se requiere de partidos y liderazgo social, de instituciones y de ciudadanos cohesionados en torno a una visión de país compartida, de donde broten planes y proyectos nacionales sectoriales y acordemos un modelo de gobierno de transición. Este trabajo aporta otra valiosa herramienta más al servicio de este pacto que espera por producirse entre nosotros. Vayan mis felicitaciones al CEPG-UCAB por este valioso aporte y a todos los colaboradores que con su aporte específico lo hicieron posible.

Francisco José Virtuoso, S.J.

Rector

PRESENTACIÓN

Ordenar las piezas para el futuro

Sócrates Ramírez

Caracas, julio de 2018



El Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello (CEPG-UCAB) pone en manos de los decisores políticos, las organizaciones y los ciudadanos venezolanos, un programa de gobierno de transición para Venezuela. Este plan no contempla las acciones que deben ejecutarse para procurar el tránsito de un régimen autoritario a uno democrático, ideas que desde la teoría política más sólida producida al respecto se han desarrollado atendiendo a la especificidad de la crisis política venezolana en las dos últimas publicaciones correspondientes a la serie *El desafío venezolano*. Este programa indica las tareas que deben desarrollarse una vez que el cambio de poder haya ocurrido, tareas sin las cuales no podría hablarse de una transición política *stricto sensu*.

El propósito que anima el proyecto no es la certeza de que la transición política está a la vuelta de la esquina, ni mucho menos la seguridad de la vía por la que hipotéticamente pueda producirse. Este plan está inspirado en la necesidad que tendrá un futuro gobierno democrático, el primero después de la experiencia autoritaria, de contar con un programa de acción elaborado de forma coherente, articulada y realista, y cuyo propósito fundamental sea atender los aspectos más dramáticos de la crisis socio-política que dejará el régimen saliente y garantizar sus propias condiciones de gobernabilidad. La consigna es contribuir a que el nuevo gobierno esté realmente preparado para gobernar.

Se dirá, seguramente, que las fuerzas democráticas venezolanas, las organizaciones civiles y los sectores académicos e intelectuales no han dejado de presentar planes y medidas alternativas a las puestas en práctica por el chavismo y, sobre todo, que no han claudicado en la tarea de poner en el papel las trazas del país que sueñan, y la ruta para alcanzarlo una vez sea desplazada la autocracia. Sin embargo, hay una diferencia conceptual elemental entre la naturaleza de esos planes y las que en este libro presentamos. En primer lugar, tales proyectos han sido elaborados pensando ser ejecutados en condiciones de estabilidad democrática, donde las instituciones y los decisores contarán con un marco legal útil y oportuno y una sociedad que brinda completo respaldo a las medidas que irá poniendo en práctica el nuevo gobierno. En segundo lugar, y consecuencia del cúmulo de pendientes dejados por la constante pauperización de la vida nacional, esos planes abundan en un listado

de acciones de diferente tenor, que si bien deben ser atendidas, pueden superar las posibilidades políticas, financieras, organizativas y temporales de un gobierno de transición.

Los ejemplos históricos dan cuenta de la fragilidad e inestabilidad típica de los procesos de transición. Una inestabilidad que pudiéramos considerar a dos tiempos: la que acompaña al traspaso del poder, donde ninguno de los dos actores controla por completo la escena ni las normas y todos parecen determinados por un alto grado de incertidumbre; y la inestabilidad propia del nuevo gobierno, generalmente compuesto por una coalición de fuerzas y no por un bloque monolítico. Esto redundará muchas veces en dificultades para lograr acuerdos y desarrollar políticas; enfrentados como están los actores a una situación que supera sus diagnósticos, donde muchos tienen apenas la primera experiencia de participación en un gobierno, y donde otros se ven inclinados a comportarse a la manera dictada por el recuerdo de una experiencia lejana.

Además de ello, otros factores contribuyen a la inestabilidad de un proceso de transición incluso después de haberse producido un cambio de gobierno. Dado que la transición ha abierto la posibilidad de participación, opinión y organización de un alto contingente social hasta entonces reprimido y silenciado, el nuevo gobierno se encuentra frente a una sociedad altamente politizada, que buscará en la política y el Estado la solución a sus variados y profundos problemas gestados y desatendidos por el régimen anterior. La generación de una altísima expectativa frente a las acciones y posibilidades de los nuevos actores, traducida en una recarga cada vez mayor de demandas incorporadas a un sistema frágil para responder, pueden derivar en el rápido colapso del nuevo gobierno.

Esto no debe entenderse como el estímulo a la represión de las demandas ciudadanas, sino como la ingente tarea que tiene el Estado en medio de un proceso democratizador de recomponer sus propias capacidades para atender a estas demandas bajo un esquema de velocidad y eficiencia. A propósito de lo que señala el profesor Benigno Alarcón en su aporte a este trabajo, el conflicto, las demandas, y las presiones, no tienen un signo *per se* dentro de un régimen político. Su cualidad positiva o negativa estará determinada por el tipo de consecuencia que produzca. Mientras que algunas condiciones que propician inestabilidad pueden orbitar sobre un permanente y más profundo desequilibrio, otras pueden derivar en procesos de modernización y democratización del sistema político. En gran medida depende de la capacidad que tenga el Estado para tratar y canalizar estas demandas la dirección que sus consecuencias puedan tomar.

Las dificultades de respuesta del nuevo gobierno suelen tener múltiples causas. De las causas intrínsecas las que más destacan son las relacionadas al equipaje de los miembros del gobierno, es decir, a sus capacidades, pericia y tino político para desenvolverse en medio de un clima crítico e inestable. Pero ocurre que este nuevo gobierno debe operar en un contexto que no controla a plenitud y que no podrá hacerlo durante un mediano período. Con esto nos referimos, por un lado, a las dificultades de acceso a recursos para atender las demandas y a las complicaciones para poner al servicio de un nuevo plan a una burocracia sin compromiso con la democracia o incapacitada para desarrollar las tareas del programa de gobierno. Otra fuente de inestabilidad proviene de la capacidad que puedan tener los intereses del régimen anterior de interferir en el sistema político encabezado por nuevos actores, o el papel que jueguen los intereses corporativos de agrupaciones que si bien convivieron con el autoritarismo precedente, le retiraron su apoyo, sin que esto se traduzca inmediatamente en una manifestación de lealtad a las fuerzas que promueven la democracia.

Ciertamente, la recuperación del valor de la vida humana, de la libertad y de la institucionalidad debe constituir el horizonte más anhelado de los objetivos que persiga una transición democrática en Venezuela. Sin embargo, estos propósitos serán quiméricos sino se alcanza previamente una situación de orden. Samuel Huntington señala que la consolidación del orden es el principal reto que encaran las sociedades en cambio¹, sin cuyo alcance el anhelo de transformación puede verse revertido. La ausencia de un plan político coherente, la falta de correspondencia entre expectativas, racionalidad y posibilidades, la elevación del nivel de las demandas por encima de la capacidad institucional para responder a ellas, la falta de pericia política y técnica para atender la emergencia, y la potencialidad desestabilizadora de grupos comprometidos con el régimen anterior o desleales a la causa democratizadora, son factores que pueden comprometer el orden y la estabilidad luego de la transferencia de poder.

De este brevísimo panorama se colige entonces que el plan de gobierno de una transición no puede tener la misma naturaleza que el plan de un gobierno democrático, que sería desplegado en condiciones de normalidad y estabilidad. De ahí que la planeación de las acciones que emprenderá el régimen luego del cambio de gobierno debe descansar en una cuidada narrativa de las posibilidades reales de ese gobierno a fin de no exacerbar unas expectativas que naturalmente estarán orientadas al alza y estimularán la sobrecarga de un sistema que no se encontrará en capacidad de responder ante todo de forma oportuna y eficiente. Precisamente esta consigna ha de ser considerada por los actores democráticos desde el momento en que promueven el cambio de régimen, ergo, antes de la transición.

1 Huntington, S. (1968). *Political Order y Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Por estas razones es menester aclarar que además de los diagnósticos correspondientes a cada área que atiende el plan, el lector encontrará dentro del libro medidas precisas que facilitan la atención de la crisis puntual de cada sector, al tiempo en que simultáneamente tal atención contribuye a garantizar la gobernabilidad de la naciente democracia. Las posibilidades de un régimen de transición en las condiciones de la Venezuela poschavista no alcanzarán para garantizar un escenario de prosperidad y estabilidad institucional en el mediano plazo.

Estas condiciones especiales obligan a que el tipo de gobierno que suceda al régimen saliente tenga un origen que le brinde la mayor legitimidad posible, amparada en un acuerdo amplio entre los grupos y actores políticos y en el entendimiento social sobre el alcance de la acción política que el nuevo régimen puede llevar adelante. Tal como indica el profesor Alarcón, el grado de confianza que posean los nuevos actores frente al poder podrá facilitar o dificultar la implementación de un plan de gobierno. En la tarea excepcional de democratizar Estado y sociedad torcidos por el autoritarismo, el nivel de confianza que exista en quienes dirigirán este cambio también debería ser excepcional. La tarea de construir esa confianza corresponde casi exclusivamente a tales actores y tiene que ser emprendida incluso antes del cambio político. Sobre este mismo postulado señalamos que, debido al elevadísimo y profundo número de problemas a atender, el nuevo gobierno no podrá ser uno designado ni provisional, sino electo y con todas las prerrogativas de actuación que le permita la superación de los más complicados escollos, al tiempo que pueda ofrecer nuevamente orden; de ahí la importancia de la legitimidad proveniente del apoyo y el entendimiento popular sobre el tipo de retos que este gobierno enfrentará.

Un elemento conclusivo del diagnóstico general sobre la situación en la que dejará el gobierno chavista a Venezuela es el desmantelamiento del Estado. Con ello significamos la claudicación institucional para la atención, solución o arbitraje de los problemas relacionados con la vida pública. La principal consecuencia de este desmantelamiento ha sido el caos y la barbarización de casi todas las manifestaciones de ser individual y colectivo, y la inexistencia de hecho de todas las instancias que deberían proteger a las personas y sus bienes, garantizar la libertad y la prosperidad, mediar en conflictos, representar los intereses nacionales frente al extranjero, garantizar la integridad del territorio y prestar servicios públicos.

Dado este panorama y bajo el apoyo de algunas perspectivas teóricas orientadas a explicar los aspectos enfáticos que han de ser considerados para garantizar la estabilidad política posterior al cambio de régimen, la propuesta presentada atiende tres grandes tareas de importancia prioritaria para el nuevo gobierno, a saber: la restitución de la capacidad estatal, entendida como la recuperación por parte del Estado del control sobre las instituciones y demás instrumentos que le permiten

existir y cumplir eficazmente sus funciones; la recuperación del Estado de derecho, lo que constituye la restitución del imperio de la ley en la relación entre el Estado y los individuos y de los individuos entre sí; y el fortalecimiento de la democracia.

En este orden de ideas, Charles Tilly entiende por capacidad estatal “la medida en que las intervenciones de los agentes estatales sobre los recursos, actividades y conexiones interpersonales no estatales alteran la distribución existente de dichos recursos, actividades y conexiones interpersonales, así como las relaciones entre tales distribuciones”².

A ello agregamos, siguiendo a Francis Fukuyama, que la capacidad estatal y la democracia deben estar acompañadas del Estado de derecho (*Rule of Law*). En términos de institucionalidad democrática, el Estado de derecho y la rendición de cuentas democrática son aspectos consustanciales, y que permiten que la capacidad estatal esté al servicio de los ciudadanos y no de los intereses de las élites en el poder. De acuerdo a Fukuyama, el Estado de derecho supone “un conjunto de reglas de comportamiento, que reflejan un gran consenso dentro de la sociedad, es decir, que es vinculante incluso a los actores políticos más poderosos en la sociedad...”³

Visto lo anterior, el empeño del proyecto es propiciar la consolidación de un escenario caracterizado por la alta calidad democrática y alta capacidad estatal en el marco del respeto al Estado de derecho, evitando así escenarios que pudieran verse afectados por: un desarrollo autocrático de la capacidad del Estado, por un avance democrático con bajos niveles de gobernabilidad, o por la incapacidad de avanzar en ambas dimensiones. Independientemente de su zona de adscripción, las propuestas contenidas en cada ámbito del proyecto han atendido de forma transversal las variables gobernabilidad democrática, capacidad estatal y Estado de derecho. Toda la propuesta ha sido filtrada a través de su contribución o armonización entre estas tres dimensiones, y esa es precisamente su marca distintiva como plan de gobierno concebido para una coyuntura democratizadora.

LAS PARTES

A efectos de este programa, además del carácter transversal de las tres dimensiones citadas, cada una abarca un conjunto de áreas específicas sobre las cuales se presentan diagnósticos y se elabora, *stricto sensu*, un plan de medidas recomendadas al gobierno de transición. Cada área comprende un capítulo de esta entrega, para un total de once, sumado al capítulo teórico inicial.

2 Tilly, C. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.

3 Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Straus, Farrar and Giroux.

La primera entrada corresponde al capítulo denominado “Transición y consolidación democrática. La gobernabilidad de una transición política” a cargo del profesor Benigno Alarcón. El propósito de este acápite es enterar al lector de las bases conceptuales que soportan la propuesta y de los principales retos que enfrentará la democratización del sistema político venezolano en medio de un proceso de transición.

En su sección diagnóstica Alarcón enfatiza que el movimiento político encarnado en el chavismo, a contracorriente de otras interpretaciones, no representa un fenómeno nuevo, sino un ejemplo más de afianzamiento de un régimen autoritario, obviamente matizado por las características de su propia coyuntura. Disueltas las condiciones que hacían fluir la vida política en torno a la lógica de un autoritarismo competitivo, desaparecido el líder carismático, bajo el deterioro del apoyo popular y la disminución de los medios para mantener operativa una musculosa red clientelar, Nicolás Maduro quedó a la cabeza de la dinámica de autocratización a la que ha migrado el chavismo para conservar el poder.

La condición de ese régimen posibilita el uso de la expresión transición democrática para denominar el proceso por medio del cual puede ser desplazado. La expresión “transición democrática” no tiene que ver con el tipo de método usado para que ocurra ese desplazamiento, sino con el destino que persigue el cambio político, es decir, con el propósito de fundar una democracia. Lo realmente emblemático de un proceso de transición, tal como señala Alarcón, no es propiamente el cambio de gobierno, sino el cambio de las reglas institucionales que orientan la acción del Estado y sus relaciones con los ciudadanos. Sin que este cambio en las reglas de juego se produzca, aun cuando los actores del régimen anterior hayan sido desplazados y sustituidos, no podría decirse que ha ocurrido una transición.

Alarcón argumenta que el mayor desafío que enfrenta una transición democrática es su gobernabilidad y consolidación. Sobre ese principio, y haciendo un ejercicio prospectivo sobre la política venezolana, es coherente decir que en nuestro caso la consolidación democrática entraña retos que trascienden la fase de cambio de gobierno. De ahí que sea necesario poner una especial atención en las expectativas que los nuevos actores políticos despiertan, en la selección de las prioridades a atender, en la provisión de los recursos y medios necesarios para atenderlas, en el desarrollo de una estructura capaz de producir e implementar políticas, en la neutralización de quienes buscarán frenar el avance democratizador y en la producción de una legalidad que, apegada a los principios y valores democráticos, dinamice el cambio. En otras palabras, el cambio de actores es apenas el inicio de un proceso que sólo a través de la reconstrucción de la estatalidad, de la responsabilidad del liderazgo y de la recuperación del Estado de derecho puede hacer viable y sostenible una democracia.

En esta propuesta la dimensión Capacidad Estatal (I) contempla medidas para las áreas de Economía, Política social, Fuerza Armada Nacional, Seguridad Ciudadana y Relaciones Internacionales.

I.1. En el apartado correspondiente a Economía, los académicos Ronald Balza, María Alejandra Paublini y José Manuel Puente delinear el contexto base al que responden las políticas: una Venezuela marcada por una espiral hiperinflacionaria, con elevados niveles de escasez; de endeudamiento externo; falta de credibilidad internacional, lo que ha agudizado el aislamiento comercial; desmantelamiento del aparato productivo; reducción del capital humano apto para el trabajo, fundamentalmente a causa de la migración masiva y a la falta de incentivos para el empleo productivo y, en general, un aumento de la población en condiciones de vulnerabilidad debido a la miseria. Las propuestas del plan económico de postransición comprenden cuatro secciones: las relacionadas a asistencia humanitaria y programas sociales; las propuestas sobre presupuesto del sector público; las relacionadas al Banco Central de Venezuela, al sistema financiero y al régimen cambiario; y las correspondientes a la definición del sistema de mercado.

I.2. La profesora Lissette González presenta un denso diagnóstico sobre las principales dimensiones de la crisis social venezolana en el contexto más reciente. Para ello discurre sobre el estado de la pobreza y la situación alimentaria; el acceso a la educación y la calidad formativa de los niveles escolares iniciales; la condiciones de la salud pública y, finalmente, sobre las posibilidades de participación social. Debido a la profundidad de la crisis en materia social y sin cuya atención prioritaria difícilmente pueda avanzarse en un plan general de recuperación económica y productiva, las propuestas que contempla este programa están dirigidas a la atención de la emergencia humanitaria y a la disminución de la conflictividad.

I.3. La Fuerza Armada Nacional constituye un sector clave para garantizar la gobernabilidad del proceso de transición en cuanto a que buena parte del esfuerzo por el cambio está supeditado a la fidelidad que los cuarteles observen frente al propósito democratizador. Esta tarea se hace mucho más ingente en el caso venezolano donde la Fuerza Armada ha servido de sostén al despliegue de un proyecto autoritario. En el capítulo correspondiente al sector militar, la profesora Yakeling Benarroche y el general Jorge Zedan orientan al gobierno de transición sobre las decisiones que deben tomarse en materia de seguridad y defensa para garantizar la estabilidad del sistema que surja del cambio político. En el diagnóstico levantado por los coordinadores destaca la contravención militar a las disposiciones constitucionales que rigen sus funciones; su adscripción a un proyecto político-ideológico; la disposición de un equipamiento contrario a los objetivos de empleo; una doctrina inacabada y confusa; y la organización para un ambiente operacional que no se corresponde con la

geografía nacional, lo que compromete la seguridad de la Nación ante eventuales amenazas. Todo ello sumado a la desviación de las tareas propias de este sector hacia actividades que competen a los civiles, especialmente las relacionadas a la administración gubernamental y a la implementación y seguimiento de políticas públicas. En torno a ese contexto, el programa diseñado persigue recomponer a la institución con base en sus fundamentos constitucionales y doctrinarios, así como a subsanar las desviaciones que la organización ha tenido a lo largo del régimen chavista y que han generado un impacto directo y profundo en su propia esencia y en la sociedad venezolana y sus instituciones.

I.4. Considerando que una de las funciones primordiales del Estado es la garantía de la seguridad de sus ciudadanos y que para ello ha de estar dotado de una serie de recursos institucionales y materiales que únicamente deben estar a su disposición, el profesor Marcos Tarre Briceño ha elaborado un detallado documento sobre las medidas inmediatas recomendadas al gobierno de transición en materia de seguridad ciudadana. El capítulo comprende un panorama sobre la situación de Venezuela en materia de seguridad pública, violencia, criminalidad y delincuencia organizada. Las medidas recomendadas, base para la delimitación de una política de Estado en el área cuya dimensión queda por definir, están dirigidas a la transmisión de un mensaje claro de protección y ayuda al ciudadano, a la reducción de los homicidios, al cumplimiento de la ley, a la reducción de la impunidad y al bloqueo de los incentivos que hasta ahora han permitido la proliferación desmedida de actividades ilícitas y criminales.

I.5. Conscientes de que el ejercicio de gobierno no debe improvisarse, que la calidad de las políticas públicas determina la calidad del gobierno y que la estructura institucional debe apoyar la buena gestión, es necesario prepararse para gobernar en democracia y ello implica tener una visión sobre a dónde se quiere conducir al país, seleccionar adecuadamente a los actores clave para avanzar en ese proceso, tomando en cuenta las oportunidades y limitaciones que ofrece el entorno nacional e internacional y el marco jurídico existente. La sección dedicada a la modernización de la Administración Pública Nacional está a cargo de la doctora Eglé Iturbe.

Para superar un contexto caracterizado por el gigantismo y la ineficiencia de la burocracia, la prestación de un servicio público precario, la desatención de las buenas prácticas de diseño, implementación y seguimiento de las políticas públicas, la concentración del poder y la dispersión de las responsabilidades, se han diseñado algunas medidas destinadas a asegurar que el servicio prestado por la burocracia sea cónsono con el objetivo democratizador de la transición. Entre otras vías, mediante la selección de los funcionarios públicos con el *equipaje* adecuado para permanecer en los cargos que correspondan según sus capacidades y formación; el establecimiento

de normas y procedimientos para favorecer el desarrollo de la actividad productiva en todos los sectores; y propiciando la generación de políticas públicas acordes a las necesidades de la transición.

I.6. La posibilidad de que la transición sea gobernable y apunte a una democracia estable dependerá altamente del tipo de relaciones que Venezuela tenga con el mundo. A propósito del ámbito correspondiente a las relaciones internacionales, los académicos Elsa Cardozo y Félix Arellano coordinaron un equipo de trabajo que propone al nuevo gobierno enfatizar en el tipo de vínculos por atender, si bien bajo una lógica de apertura al mundo, protegiendo al país frente a la resaca de las intervenciones que hicieron posible la instalación del autoritarismo y abriéndolo a aquellas que favorezcan la gobernabilidad democrática. Recomiendan, además de la apertura, conducirse bajo una definición de principios de respeto a la democracia y a los valores que orientan las formas diplomáticas en el mundo civilizado, e insisten en la necesidad de que sean escrupulosamente revisadas todas las relaciones y considerado el tipo de impacto que determinadas decisiones pueden tener sobre la seguridad y el interés nacional. Estiman que los temas humanitario, económico y de seguridad deben figurar como los principales puntos de agenda de la diplomacia venezolana.

Junto al rescate del valor de los principios, proponen otros tres ejes en la definición del esquema diplomático venezolano: el privilegio que debe darse a la construcción de oportunidades y apoyos que promuevan el fortalecimiento de la capacidad estatal; el reconocimiento de la existencia de temas y relaciones que pueden poner en riesgo el equilibrio democrático venezolano; y la necesidad de articular un pequeño equipo de expertos profesionales a cuyo cargo estaría la conducción de la Cancillería mientras en el mediano plazo se atienden los aspectos necesarios para garantizar la modernización de esta instancia asegurando su servicio al interés democrático.

II) La dimensión Estado de derecho permea al resto de las dimensiones y áreas de esta propuesta, pues un amplio número de las políticas sugeridas requiere algún tipo de ajuste en el marco jurídico vigente o el diseño de una nueva normativa. El objetivo clave de esta sección es dotar al nuevo gobierno de un marco de propuestas dirigidas a vencer la condición de Estado contra el derecho al que ha quedado sometida Venezuela durante el régimen autoritario; ya sea a partir del socavamiento progresivo de la legalidad, de su omisión plena, o de la elaboración de un marco jurídico paralelo al derivado de la Constitución de 1999. El documento presenta un conjunto de medidas que aseguran el rescate del Estado de derecho en Venezuela, que las instituciones cuenten con una claridad jurídica para allanar el camino a la democracia y al mismo tiempo que el Estado reconozca sus límites y los respete, única

manera de proteger las libertades ciudadanas que hoy se encuentran completamente vulneradas.

Luego de un detallado diagnóstico que se detiene en los hitos más recientes del ataque estatal al derecho en Venezuela, el equipo coordinado por los académicos Miguel Mónaco y Jaiber Núñez, profesores adscritos al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCAB, presenta recomendaciones sobre los aspectos que hacen necesaria una reforma constitucional, una profunda reforma del Poder Judicial, la descripción de medios alternativos para la resolución de conflictos en el marco de un proceso de cambio político, y algunas propuestas normativas para rescatar el Estado de derecho en materia económica. El capítulo sistematiza además una serie de postulados teóricos que deben ser considerados en la adopción de medidas de justicia transicional, esto para el caso en que se requiera según la forma cómo ocurra el proceso de cambio político.

III) A la dimensión Fortalecimiento de la Democracia corresponden medidas en las áreas de Libertad de expresión y medios de comunicación, Modernización de los partidos políticos, Reforma del sistema electoral y Fortalecimiento de la sociedad civil.

III.1. El documento del área Libertad de expresión y medios de comunicación, preparado por un equipo coordinado por los profesores Andrés Cañizález y León Hernández, y revisado por el profesor Marcelino Bisbal, describe el régimen comunicativo actual y propone políticas públicas para ser activadas desde la primera hora del proceso de transición. Se trata de medidas dirigidas a la restitución del derecho ciudadano a la comunicación, el acceso a la información pública, la libertad de expresión de medios y periodistas y la instauración de un verdadero servicio público de radio y televisión para el país. Propone además una estrategia comunicacional que tiene por objetivo la protección del proceso de transición, a través de tácticas comunicacionales alineadas con las políticas generales reunidas en este trabajo.

III.2. El apartado correspondiente a Modernización de los partidos políticos tiene una historia especial dentro de este proyecto. Para su elaboración el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno pidió la colaboración de un equipo de expertos pertenecientes al International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), constituido por Jorge Valladares y Luis Egusquiza, quienes viajaron a Venezuela en junio de 2018 y bajo la coordinación de Benigno Alarcón y Sócrates Ramírez realizaron alrededor de dieciséis reuniones con líderes de partidos políticos, organizaciones de monitoreo electoral, expertos en sistema político venezolano, y autoridades del Consejo Nacional Electoral, a fin de producir un mapa sobre la situación actual de los partidos, las principales dificultades organizativas,

financieras y de crecimiento que enfrentan y su posición ante eventuales medidas de reforma de la vida interna de las organizaciones. El documento producido contempla medidas en dos grandes ámbitos: en el reforzamiento del rol habilitante del sistema de partidos en la transición, y la institucionalización del sistema de partidos en el largo plazo. Las recomendaciones más emblemáticas están relacionadas a las propuestas de mecanismos de financiamiento público de los partidos políticos y al fortalecimiento de las condiciones para el ejercicio real de la democracia al interior de las organizaciones.

III.3. Roberto Abdul, miembro de la Organización Civil Súmate, coordinó la elaboración del documento correspondiente a la Modernización del Sistema Electoral. En este capítulo proporciona un diagnóstico de las debilidades y fallas del sistema electoral venezolano, junto a una propuesta que orienta a los actores del eventual proceso de transición en la toma de decisiones necesarias que permitan recuperar y restituir un sistema electoral que garantice la alternabilidad en el poder, y el pleno ejercicio del derecho de los venezolanos a elegir y ser electos a través de procesos electorales en condiciones de libertad, transparencia, justicia y equidad. Con la reforma del sistema electoral, se procura recuperar y robustecer la institucionalidad y la capacidad del Estado y del sistema democrático al aportarle mayores cuotas de legitimidad a las decisiones tomadas como reflejo de la voluntad ciudadana expresada a través del voto.

Dentro del capítulo también se considera que algunas medidas que conmuevan al sistema político y electoral pudieran estar afectadas por los acuerdos de transición en caso de que el cambio político ocurra por la vía de sucesivos pactos entre el régimen saliente y las fuerzas democráticas, y con mayor seguridad, por los que ocurrirán al interior de este último sector. Dentro de las medidas inmediatas sugeridas en el documento merece la pena citar: la suspensión de todos los procesos electorales que hayan violado el Estado de derecho y vulnerado los derechos civiles y políticos de ciudadanos y organizaciones inhabilitadas ilegalmente; la aprobación de reformas al marco legal electoral; la reinstitucionalización y reestructuración del Consejo Nacional Electoral y la definición de cargos que deben someterse de forma perentoria a la elección popular.

III.4. El papel de la Sociedad Civil ante cualquier proceso de transición puede variar desde su capacidad propositiva, formación en valores democráticos, diálogo entre actores, participación en el proceso de reconciliación, hasta vigilancia del proceso de cambio político. Las organizaciones SINERGIA y Grupo Social CESAP asumieron la elaboración de este documento. Tratándose de ONG sus propuestas no abarcan a otros actores civiles. En su trabajo se recopilaron treinta y cinco (35) propuestas que se resumen en diez (10) medidas: lograr apoyo de la sociedad

civil para acompañar el proceso de transición; crear una instancia consultiva para apoyar la transición; invitar a actores civiles en la labor de promover los valores democráticos; presentar una narrativa incluyente en todos los espacios; fortalecer la articulación de la sociedad civil por sectores; garantizar un marco habilitante que permita el funcionamiento del espacio cívico; restablecer canales de comunicación para expresar demandas en todos los poderes públicos; restablecer mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil; facilitar el financiamiento de los actores civiles; y conocer las expectativas y exigencias al Estado venezolano por parte de la sociedad civil.

SOBRE EL MÉTODO

Este proyecto fue concebido en el último trimestre de 2017, mientras que la fase de sistematización de información, discusión y elaboración de diagnósticos y propuestas estuvo comprendida entre enero y julio de 2018. Por razones temporales asociadas al lapso que media entre la finalización del trabajo creativo y la publicación del volumen, pero sobremanera, a causa de la velocidad que toma el deterioro de la vida institucional, socio-política y económica de Venezuela, debe atenderse esta propuesta como una respuesta al estado de la coyuntura en la que ha sido concebida. Aunque la aplicabilidad de las políticas descritas es prioritaria tras una situación de cambio político, la profundización de la crisis nacional y la prolongación del régimen que la estimula hacen muy probable que en algunos casos las medidas propuestas deban ser complementadas con otras de acuerdo al desarrollo de la coyuntura. Tal advertencia redundante en una mejor explicación sobre la especial naturaleza de este trabajo.

El principal aporte de esta propuesta es el método bajo el cual han sido concebidas las políticas por área. A diferencia de las propuestas que tienen una relación directa con las consecuencias de una dinámica de socavamiento perpetrada desde el poder, el método usado para crearlas es atemporal. Por ello insistimos que el diseño de un plan de gobierno de transición, o el ajuste que pasado el tiempo requiera esta propuesta, no puede hacerse a la manera de un listado de buenas intenciones, o bajo la lógica de un plan totalista, sino orientadas a la proposición de medidas correspondientes al método de integración de las tres dimensiones expuestas, y a un objetivo que no puede ser otro sino el de hacer sostenible y gobernable la transición para poder garantizar una posterior y robusta vida democrática.

Este trabajo es al mismo tiempo producto de una acitada logística. Posterior a la fase del proyecto, cada una de las áreas comprendidas dentro de las dimensiones capacidad estatal, Estado de derecho y fortalecimiento de la democracia quedó a cargo

de un equipo coordinador, como se ha indicado, todos profesionales solventes y con una reconocida trayectoria en sus específicos campos de desempeño, lo cual garantiza que tanto el diagnóstico como las propuestas no sean expresamente producto de una elaboración apresurada, sino resultado de una dilatada experiencia de reflexión, discusión, investigación y docencia por parte de los autores-coordinadores.

Cada uno de ellos tuvo el cometido de reunir expertos en sus respectivas áreas, y a partir de sus reuniones fueron elaborando un diagnóstico y un conjunto preliminar de políticas. A la par, durante el curso del proyecto, los coordinadores tuvieron una sesión formativa sobre transiciones a la democracia, y se produjeron alrededor de seis reuniones plenarias entre cada coordinación de área y el equipo de editores para evaluar los avances de cada propuesta e ir generando los engranajes necesarios entre un conjunto de áreas y políticas correspondientes. Aquí conviene hacer un inciso. Lo descrito representa otra de las fortalezas de este trabajo. Uno de los detalles especialmente cuidados ha sido el de evitar que las propuestas fuesen construidas como compartimientos estancos, sin la debida relación con otras áreas cuyas medidas podrían ser tributarias o estar en contacto con las políticas sugeridas en otra sección. Un programa político coherente tiene que ser debidamente articulado entre sus secciones componentes.

Una vez concluida la fase de reuniones de expertos por área convocados por cada equipo coordinador, y terminadas las sesiones plenarias de discusión, los borradores elaborados fueron sometidos a dos tipo de jornadas de revisión, crítica y validación, ambas organizadas especialmente por el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno. La primera jornada correspondió a una validación nacional. Para ella el CEPG organizó una exposición a cargo de cada equipo coordinador frente a expertos por tema a fin de recoger impresiones y críticas sobre la propuesta por área en su conjunto, e ideas no consideradas en la primera fase de encuentros dirigida por los coordinadores. En la segunda jornada los borradores fueron sometidos a la crítica de expertos por área en el extranjero. Luego de las consideraciones recibidas en las jornadas plenarias entre coordinadores, de la exposición a los expertos por área dentro y fuera de Venezuela, y de las evaluaciones y acuerdos entre áreas cuyas políticas resultaban estrechamente vinculadas, cada grupo elaboró un manuscrito definitivo que hace parte de este volumen.

Queda entonces el esfuerzo de un equipo multidisciplinario sometido al escrutinio y discusión de todos los interesados en la suerte de Venezuela y, particularmente, de los comprometidos con su buena marcha. Este trabajo es un instrumento para la acción política destinado de forma especial a quienes tendrán la responsabilidad de dirigir una compleja transición política que todos deseamos derive una democracia estable y duradera.

BASES TEÓRICAS DEL PROGRAMA

Parte preliminar

TRANSICIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA. LA GOBERNABILIDAD DE UNA TRANSICIÓN POLÍTICA

Benigno Alarcón Deza



Solo desde tiempos muy recientes, aunque aún con cierta resistencia y mucha confusión, se comienzan a usar en Venezuela los términos transición democrática y democratización. Tal resistencia y confusión tiene su origen en el hecho de que el fenómeno político que vivimos a partir de la juramentación de Chávez como presidente de la República en 1999 ha sido una dinámica desconocida no solo para Venezuela como país –pese a toda una historia pendular entre dictaduras y democracia– sino también inédita para nuestro mundo político y académico.

Las dificultades para hablar de transición democrática en Venezuela parten del reconocimiento previo de que el régimen actual no puede ser calificado como democrático, y ni tan siquiera como democracia electoral o deficitaria. El régimen implementado por Chávez calificó, durante buena parte de su mandato, como un régimen híbrido, y más específicamente como un autoritarismo competitivo (Alarcón, 2014). Pero a partir de su muerte y de la cuestionada elección de Maduro el 14 de abril de 2013, se inicia el descalabro de dos de los principales pilares en los que se fundamentaba su competitividad electoral: los abundantes ingresos petroleros que hacían posible sostener una amplia red clientelar y el liderazgo carismático del teniente coronel que se posicionó en el imaginario colectivo a partir del golpe de Estado de 1992.

Ante esta coyuntura –que más temprano que tarde toca a casi todos los autoritarismos que fundamentan su legitimación en lo electoral– el régimen se enfrenta al dilema entre tratar de mantener el poder como hasta ahora lo había hecho, o sea con base en la legitimación electoral, o mediante su autocratización. La primera opción –como era de esperarse y efectivamente sucedió en la elección legislativa de 2015– lo llevó irremediablemente hacia su derrota política. Eso explica la profundización de la progresiva autocratización del régimen, que se inició aun antes de los comicios, con la represión a las protestas de 2014.

Si aceptamos, entonces, que Venezuela no es hoy una democracia, sino un régimen autoritario¹ –como excepcionalmente lo es Cuba en las Américas, y mucho más común en otras regiones del mundo como África, Europa del Este y

¹ Sobre el carácter autoritario del régimen que impera actualmente en el país dan cuenta los más importantes índices internacionales, tales como The Economist Democracy Index (<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>) o los reportes de Freedom House (<https://freedomhouse.org/reports>).

Asia— es posible, e incluso apropiado, hablar de una transición democrática como la traducción apropiada de las aspiraciones de lo que hoy es, sin duda alguna, la gran mayoría del país.

Hecha esta precisión, habría que aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de una transición democrática. Como no debería extrañarnos, el término transición era ya usado por los griegos. Aristóteles hablaba de transición para referirse a un cambio de régimen², lo que implica no solo un cambio de actores, sino también en las reglas institucionales que regulan el funcionamiento del Estado y la relación entre éste y sus ciudadanos. Es así como un simple cambio de gobierno, bien sea que ello se produzca por elección o por algún otro mecanismo contemplado o no en la Constitución, no es suficiente para hablar de transición —aun cuando todos los actores en el gobierno y las demás ramas del poder público sean desplazados— si ello no viene acompañado de un cambio de institucionalidad.

En este sentido, independientemente del tiempo en que permanezca en el poder, un gobierno no puede ser considerado gobierno de transición si no logra materializar un cambio significativo en las reglas de funcionamiento del régimen político que implique avances sustanciales en la democratización del sistema.

1. De qué hablamos cuando hablamos de democracia

Ahora bien, para hablar de la “democratización del sistema” es necesario definir antes lo que debemos entender por democracia. En la academia encontramos normalmente cuatro tipos de enfoques: constitucional, sustantivo, procedimental, y el relacionado con la orientación de los procesos.

El enfoque constitucional se centra en el Estado de derecho y el marco jurídico que regula el régimen y las actuaciones políticas. Esto permite diferenciar entre regímenes monárquicos, oligárquicos, republicanos, democráticos, parlamentarios, etc. En tal sentido, son la Constitución vigente y la normativa que desarrolla sus principios, las que se definen el tipo de régimen a través de todo un entramado de reglas que rigen la relación entre gobernados y gobernantes, y entre las instituciones presentes en un Estado. La limitación de este enfoque radica en el hecho que lo normativo no siempre coincide con las dinámicas políticas que se imponen en la realidad.

2 En el Libro V de *Política*, Aristóteles desarrolla su “teoría general de la ciudad perfecta”, así como sus ideas sobre el cambio constitucional y lo que sería la transición perfecta de una forma de poder a otra. Asimismo, desarrolla sus reflexiones sobre las revoluciones y sobre como preservar la constitución mediante las instituciones.

Los partidarios de un enfoque sustantivo centran la definición del régimen político –y por lo tanto de la democracia– en las condiciones políticas y de vida que un determinado régimen promueve. Bajo esta óptica, una democracia se define con base en la promoción de las libertades individuales, la equidad, el bienestar social y económico, la promoción de la deliberación sobre los asuntos públicos, la resolución pacífica de los conflictos, entre otras condiciones deseables y propias de una democracia.

Por su parte, el enfoque procedimental se centra en las prácticas gubernamentales para calificar el tipo de régimen. Bajo este enfoque, el ejercicio del voto y las condiciones de integridad electoral cobran especial importancia³. La existencia del sufragio bajo condiciones de integridad electoral que permitan una participación masiva y la alternabilidad de los actores que ocupan el poder, son un indicador esencial de la existencia de la democracia. Por el contrario, la inexistencia de elecciones, o su celebración bajo condiciones no competitivas o de baja integridad, son contrarias a los criterios procedimentales que definen la existencia de una democracia. Bajo este mismo criterio se considera la existencia, calidad y carácter vinculante de otros mecanismos de participación, tales como las consultas y los referéndums.

El enfoque relacionado con la orientación del proceso constituye, al menos desde nuestro punto de vista, un enfoque más amplio y sistémico que encuentra su mejor explicación en la propuesta de Robert Dahl (1971), quien identifica la confluencia de cinco criterios que deben estar presentes de manera simultánea para que un régimen pueda ser calificado como democrático. Estos criterios son:

Participación efectiva: Para que una política sea adoptada, todos deben tener el mismo derecho y las mismas oportunidades para elegir o ser elegidos, o para exponer sus propuestas y opiniones sobre la política y sus alternativas antes de tomarse una decisión.

Simetría de información: Cada votante, dentro de los límites razonables que la realidad impone, debe tener las mismas oportunidades para informarse de manera efectiva sobre las alternativas y sus consecuencias, de modo tal que pueda participar de forma productiva en la toma de decisiones.

Igualdad de voto: Al momento de tomar la decisión sobre quién estará al frente de un cargo, una política específica, o cualquier otro asunto público, cada ciudadano o miembro de la comunidad debe tener igual derecho y la oportunidad

3 Para una definición de integridad electoral y las condiciones que ello implica y la evaluación de su estado en Venezuela ver los reportes del Proyecto Integridad Electoral Venezuela, del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello, comenzando por el reporte introductorio <https://politikaucab.net/2014/09/11/reporte-especial-n00/>

efectiva para votar. Y su voto debe tener el mismo peso y poder vinculante de los demás votos.

Control de la agenda: Los ciudadanos deben tener la oportunidad de incidir y decidir cómo y cuáles asuntos deben incluirse y priorizarse en la agenda. A este fin las formas y libertad de asociación son esenciales.

Inclusión de adultos: Todo adulto residente de un Estado debe gozar de los plenos derechos ciudadanos derivados de los cuatro criterios anteriores.

El enfoque de Dahl va mucho más allá de los criterios constitucional, sustantivo y procedimental, y de hecho los incluye, no como prerequisites o consecuencias de la democracia, sino como partes de un sistema en el que estas condiciones se encuentran presentes, interactúan y se relacionan entre ellas. Tales sistemas se expresan en forma de instituciones, que no son otra cosa que los regímenes o reglas que regulan en la práctica la relación e interacción entre los actores y dan estabilidad al sistema. Los regímenes que Dahl califica como democracias poliárquicas, o poliarquías, se caracterizan por contar con seis instituciones fundamentales que definen su existencia: autoridades electas; elecciones libres, justas y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; libertad de asociación; y una ciudadanía inclusiva (Dahl, 1998: 85; Dahl, 2005: 188-189).

Partiendo de la tesis de Dahl, es posible evaluar la existencia o no de una poliarquía a partir de la interacción política entre el Estado y sus ciudadanos. En tal sentido, como señala Tilly (2007: 52), son la presencia y la calidad de esta interacción las que permiten evaluar la existencia o no de democracia o si el régimen político de un país evoluciona hacia su democratización o involuciona en un proceso de des-democratización.

Tilly afirma que esa interacción entre Estado y ciudadanos ha venido cambiando desde antes de la Revolución Francesa (1789). Se trata de un modelo que condicionado, en buena medida, por la capacidad del Estado y la necesidad que tengan los gobernantes de negociar o no con los ciudadanos para poder gobernar, así como para contar con los recursos necesarios para dar respuesta a las diferentes demandas que presionan al gobierno. En este sentido, nos encontramos, en un extremo, con aquellos Estados con riquezas minerales, como Venezuela, cuyos gobiernos dependen muy poco de los recursos derivados de las actividades económicas e sus ciudadanos. En el extremo opuesto están los Estados con economías cuyo Producto Interno Bruto (PIB) depende de la actividad privada de sus ciudadanos, y por lo tanto, con gobiernos más dependientes de la producción privada para su funcionamiento. Si bien la mayoría de los países se

encuentran en algún punto entre los dos extremos, el balance entre la mayor o menor dependencia del gobierno de la interacción con sus ciudadanos o la menor o mayor dependencia de los ciudadanos respecto de su gobierno, termina por definir el tipo de interacción entre ciudadanos y Estado, así como las condiciones que facilitan o dificultan su democratización o des-democratización.

Es así como el nivel de democracia puede ser evaluado a partir del grado de influencia que los ciudadanos tienen sobre el comportamiento de los órganos del Estado y de cuán alineada esté la actuación del Estado con las demandas que estos le hagan.

Evaluar los aspectos aquí expuestos obliga a considerar la forma en que las demandas ciudadanas son consideradas en la toma de decisiones, qué tan equitativa es la influencia de diferentes grupos de ciudadanos en la generación de políticas públicas a partir de sus demandas, cómo se protege la participación ciudadana, y que tan vinculante resultan para el gobierno las políticas públicas que se planteen a partir de la participación e interacción con sus ciudadanos. Tilly denomina a estos elementos propios de la interacción democrática amplitud, equidad, protección, y obligatoriedad de la consulta política.

Desde la perspectiva de Tilly (2007) un régimen es democrático en la medida que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se desarrollan a través de esta interacción participativa de consulta, que está garantizada y protegida por el propio Estado y se desarrolla de manera amplia, igualitaria, y mutuamente obligatoria. Por el contrario, estamos en un proceso de des-democratización en la medida que esa interacción no está protegida ni garantizada, o se desarrolla de manera restringida, inequitativa, o no vinculante para los gobernantes.

2. La relación entre regímenes de gobierno y capacidad estatal

Obviamente, si la democracia depende de cuán amplia, equitativa, protegida y vinculante es la interacción entre los ciudadanos y su Estado, resultará esencial a su existencia su sustentabilidad la capacidad estatal para procesar las demandas ciudadanas. Estas demandas serán mayores en la medida que la democracia se fortalezca, pues la gente se hará más consciente de sus derechos, y se constituirá una sociedad civil amplia y mejor organizada.

Cuando hablamos de capacidad estatal, partiendo de la definición de Tilly (2007), nos referimos al nivel de competencia que los agentes estatales tienen para intervenir y alterar la distribución de recursos, la ejecución de políticas, y definir los canales y el tipo de relación entre ciudadanos y Estado. Evidentemente,

una alta capacidad estatal no define por sí misma la existencia o no de una democracia, pero sí determina su viabilidad. Es así como podemos encontrarnos Estados con una elevada capacidad estatal en los términos definidos por Tilly, que no son democráticos, tal como China, Rusia, Irán, e incluso Venezuela durante buena parte del período de dominio del chavismo. Hoy podemos decir que hay evidencia, como veremos en algunos de los capítulos posteriores de este trabajo, de una importante reducción de la capacidad estatal del régimen venezolano en algunas áreas, aunque es innegable su rol e impacto para continuar interviniendo y alterando la distribución de recursos, la definición y ejecución de políticas, y para determinar los canales y el tipo de relación entre ciudadanos y Estado.

En tal sentido, podría afirmarse que democracia y capacidad estatal son dos cualidades que no van juntas ni están necesariamente relacionadas. Existen Estados no democráticos o autoritarios con una alta capacidad estatal, como los antes mencionados, lo que los hace Estados firmemente establecidos y de una muy larga tradición. Los Estados democráticos con alta capacidad estatal, como Noruega, Japón, Suecia, Suiza, Canadá, entre otros, son más bien un fenómeno relativamente reciente. Una proporción mayoritaria del mundo está constituida por Estados no democráticos con baja capacidad estatal, como es el caso de Venezuela, pero también de otros países como Somalia, Zimbabue o el Congo. Es menos frecuente encontrar Estados democráticos con baja capacidad estatal, como Jamaica y Bélgica, por lo complicado que resulta combinar apertura y participación sin la capacidad necesaria para canalizar las demandas que de ello se generan y hacer gobernable una democracia.

A la luz de estas consideraciones, queda claro que uno de los mayores desafíos de un proceso de transición se encuentra, justamente, en su gobernabilidad y consolidación. Desde Huntington (1968) sabemos que el desarrollo político es tan probable como su involución. Incluso, la estabilidad de países en transición ha sido más bien la excepción a la regla, lo cual encuentra su explicación en la incapacidad del Estado para procesar las demandas de una sociedad movilizadora y ansiosa por participar en la instalación de un nuevo sistema político, lo que en no pocas ocasiones ha dado como resultado la reversión del proceso de transición.

Una conclusión común, que comparten tanto Huntington (1968) como Fukuyama (2014), es que existe una relación inversamente proporcional entre el nivel de participación popular y la efectividad de los gobiernos. El balance ideal de esa relación no es algo que pueda determinarse teóricamente con facilidad, pero de ello depende la gobernabilidad misma del sistema. Resulta entonces esencial establecer una clara diferencia entre el funcionamiento de una democracia —caracterizada por una interacción amplia, equitativa, protegida y vinculante entre los ciudadanos y

su Estado— y un proceso de transición democrática, caracterizado por su fragilidad e inestabilidad. Se trata de un proceso en el que un incremento prematuro de la participación sin contar con la capacidad estatal necesaria, termina por lo general generando el colapso de un sistema político, aún incipiente y, casi siempre, de una gran fragilidad, sobre todo cuando el régimen anterior ha estado en el poder por un largo período y deja como herencia una institucionalidad disfuncional o una burocracia ideologizada o incapaz de adaptarse a un cambio de régimen.

Como señala Fukuyama (2014) no existen mecanismos históricos automáticos que hagan del progreso algo inevitable, o imposibles los retrocesos. Las democracias existen y se mantienen solo porque la gente las quiere y está dispuesta a pelear para mantenerlas. Pero las democracias contemporáneas, establecidas o no, han estado enfrentadas a un problema común, centrado en su incapacidad para proveer lo que la gente demanda de sus gobiernos: seguridad personal, crecimiento económico equitativo, y calidad en servicios públicos tales como educación, salud e infraestructura que son necesarios para el desarrollo y la generación de oportunidades.

Los peligros derivados de la incapacidad institucional para procesar las demandas crecientes de una sociedad políticamente movilizada son evidentes en las transiciones democráticas, aunque también explican la des-democratización de sistemas democráticos que se consideran sólidamente establecidos. Es así como encontramos procesos frustrados de transición en casos como el de la Revolución Islámica de Irán en 1978, la revolución naranja de Ucrania en el 2004, o la primavera árabe en Egipto de 2006. También conocemos procesos de transición interrumpidos por un proceso electoral seguido de un evidente retroceso autocrático, como el de Nicaragua bajo el actual mandato de Daniel Ortega; así como con la des-democratización de sistemas democráticos, supuestamente consolidados, como los casos de Perú durante el mandato de Fujimori (1990-2000), o el de Bolivia durante el actual mandato iniciado por Evo Morales en 2006, Ecuador durante el mandato de Rafael Correa (2007-2017), o el mismo caso de Venezuela, después de cuarenta años de democracia, a partir del ascenso al poder de Chávez en 1999.

Un error frecuente cuando se habla de las consecuencias que tiene para la gobernabilidad democrática de la agregación de demandas sociales al sistema político, es la tendencia a la generalización de explicaciones que tienden a confundir lo económico con lo político. Pero si hay una conclusión de Huntington (1968) que hoy mantiene plena vigencia es la de que las dinámicas políticas y económicas responden a lógicas distintas e independientes, al contrario de lo establecido por la teoría de la modernización desarrollada entre los años cuarenta y sesenta,

por teóricos como Walt Withman Rostow, Gabriel Almond, y Daniel Lerner, quienes sostenían que el desarrollo económico, la educación, y las instituciones democráticas, entre otras condiciones de la modernidad, eran interdependientes, y por lo tanto venían juntas y eran capaces de promover cambios deseables de valores en las sociedades y Estados. Desarrollo político y crecimiento económico o social son procesos distintos, y no necesariamente interrelacionados, tal como hoy en día queda demostrado por casos como los de China, Malasia, Singapur o los Emiratos Árabes Unidos.

El desarrollo político, según nos señala Fukuyama (2014), se relaciona con la presencia de tres componentes: el Estado, el Estado de derecho y lo que del inglés se traduce como los mecanismos relacionados con la responsabilidad de los gobernantes (*accountability*). El Estado se refiere a la existencia de una organización jerárquica y centralizada que ejerce legítimamente el monopolio del poder y la fuerza dentro de un determinado territorio. El Estado de derecho es un conjunto de reglas de comportamiento, que son el resultado de un amplio consenso en la sociedad, y que por lo tanto resultan vinculantes para todos los habitantes de un territorio determinado, sin excepciones derivadas de su posición política, o su condición social, económica, religiosa o de cualquier otra naturaleza. La responsabilidad se refiere al hecho de que el gobierno está cargo de proteger los intereses de toda la sociedad, y no solo los de la élite política del gobierno. La responsabilidad se vincula, por lo general, a mecanismos procedimentales que permiten el control social de los ciudadanos sobre sus gobernantes, tales como elecciones periódicas multipartidistas con integridad electoral que les permitan decidir quién gobierna y, por lo tanto, premiar o castigar el comportamiento de un partido o gobernante. Otro mecanismo es la separación e independencia de poderes que, mediante la distribución del poder, genera balances y contrapesos entre las instituciones y actores con poder, limitando y responsabilizando a determinadas instituciones de limitar el poder y controlar el comportamiento de otras, además de los diferentes mecanismos y prácticas de control social establecidos.

Pero la responsabilidad, como también señala Fukuyama (2014), más allá de los mecanismos procedimentales es también sustantiva en el sentido de que los gobernantes pueden responder al bien común, o los intereses generales de la sociedad, independientemente de la implementación de tales mecanismos. A todo evento, la historia nos demuestra, como el mismo Fukuyama reconoce, que responsabilidad sustantiva y procedimental están íntimamente relacionadas, siendo el caso de que la existencia de una institucionalidad que garantice la

efectiva implementación de mecanismos de control ciudadano logra, por lo general, mejores niveles de responsabilidad sustantiva.

Es así que mientras las instituciones del Estado concentran el poder necesario para, en nombre de la sociedad, usar la fuerza para imponer la ley o defender la nación de amenazas internas o externas, al tiempo que provee servicios y bienes públicos que permiten y facilitan el desarrollo de la sociedad, el Estado de derecho y los mecanismos de control de la responsabilidad limitan y condicionan tal poder para evitar que sea usado en contra de la misma sociedad, de individuos específicos o con fines que no formen parte del consenso social del cual se deriva el poder mismo del Estado. Estos tres componentes se encuentran juntos, a partir de la Revolución Francesa (1789-1799) y la Americana, o Revolución de la Trece Colonias (1775-1783), en un nuevo tipo de régimen que es el que hoy conocemos como democracia liberal.

El desarrollo de las instituciones políticas, como sostiene Huntington (1968), implica su mayor complejidad, adaptabilidad, autonomía y coherencia. Pero el retroceso, la desinstitucionalización y la consecuente desdemocratización del sistema son posibles cuando tales instituciones no son capaces de acomodar a los diferentes actores, adaptarse a las nuevas realidades, o dar respuesta a las demandas para las que fueron creadas, o a otras nuevas que emergen del sistema político y social. Una importante amenaza al desarrollo político, cuyas consecuencias hemos visto con especial dramatismo en el caso venezolano, pero común en América Latina y en otros continentes, ha sido la demagogia que, como preveían ya los griegos⁴ constituye el germen de la degradación de las democracias que se está presente en su propia naturaleza. Ante la insatisfacción de demandas, antiguas o emergentes que se generan de la misma dinámica social y política, se retrocede desde la complejidad de instituciones impersonales a modelos clientelares que responden a lo que Fukuyama (2014) identifica como la inclinación natural de la sociabilidad humana a favorecer la relación interpersonal selectiva y la reciprocidad en el altruismo, que encuentra en la corrupción, el patronazgo y el clientelismo sus expresiones más generalizadas. Estas prácticas permiten el manejo de la política como un intercambio personal de favores por votos, así como la captura de la institucionalidad del Estado por élites que se vinculan a los gobernantes en el poder, lo que acarrea la progresiva

4 Aristóteles fue quien primero definió la demagogia, como forma de degradación de las democracias en el Libro III de *Política*. Según Aristóteles la demagogia es la forma corrupta o degenerada de la democracia, que origina una tiranía que gobierna en nombre del pueblo. Aristóteles sostenía que cuando el gobierno es subordinado al capricho de los muchos, surgen los demagogos o “aduladores del pueblo”. La demagogia, según Platón y Aristóteles, es la crisis extrema de la República que puede producir la degradación de la democracia en un régimen autoritario oligárquico o tiránico, tras la práctica demagógica que los lleva al poder y termina eliminado a toda oposición. Los demagogos, convertidos en intérpretes del pueblo, terminan por centralizar todo el poder y su representación para instalar una tiranía personal.

desinstitucionalización del Estado. Las democracias, como prueba el caso venezolano, no son menos vulnerables a los retrocesos institucionales o de su desarrollo político. La inclinación del ser humano a socializar de manera selectiva con sus semejantes y su vocación por el poder tienden a favorecer el modelo tribal y neopatrimonial de organización sobre aquellos modelos impersonales, pero que implican una mayor complejidad, adaptabilidad, autonomía y coherencia, que caracterizan al Estado democrático moderno.

El patronazgo y el clientelismo, contrario a lo que implica la distribución del poder en una democracia, funcionan en la medida que existe una mayor asimetría entre quienes, desde el gobierno, están en posición de proveer favores de manera individual (patronazgo) o colectiva (clientelismo). En tal sentido, como reconoce Fukuyama, estas prácticas están estrechamente relacionadas con los niveles de desarrollo económico. El patronazgo y el clientelismo encuentran su terreno más fértil en países con bajos niveles de ingreso, en los cuales la población se hace más dependiente del Estado y puede ser manipulada con pequeños beneficios y trabajos que no requieren de mano de obra calificada. En la medida que un país se desarrolla económicamente, aumentan las oportunidades y el nivel de ingresos per cápita, la población se hace menos dependiente del Estado y los costos del clientelismo y el patronazgo se vuelven insostenibles como mecanismo de control político. Esta dinámica explica la estabilidad y longevidad de algunos regímenes en países con niveles muy elevados de pobreza, y el poco interés de estos regímenes en impulsar procesos de desarrollo económico.

En la medida en que el gobierno mantiene el control de los principales recursos económicos, como el petróleo en nuestro caso, se hace menos dependiente del consenso ciudadano para mantener el poder. Si la concentración de recursos en el Estado se encuentra, como en el caso de Venezuela, con una institucionalidad débil, y el régimen gobernante es capaz de eliminar la autonomía de los balances y contrapesos propios de una sólida institucionalidad democrática, se facilita el proceso de desdemocratización.

La democracia, como tal como hoy reconocen muchos autores, no constituye un régimen que, una vez alcanzado, constituya un estado ideal e irreversible de equilibrio. En este mismo sentido, Tilly (2007: 47) refuta toda noción de democratización como un “proceso gradual, deliberado e irreversible, o como un manual de invenciones políticas que los pueblos imponen y garantizan cuando están listos para ello.” En este sentido, el nivel de institucionalización y la capacidad estatal son variables fundamentales no solo para el buen funcionamiento y preservación de un sistema democrático, sino también para garantizar el éxito de un proceso de democratización. Tanto Huntington (1968) como Fukuyama

(2014) coinciden en que el nivel de institucionalización de un Estado incide tanto en la viabilidad de un sistema democrático como en la consolidación de un proceso de democratización. Así, los procesos de democratización han sido menos traumáticos, más estables y exitosos en aquellos Estados con instituciones fuertes —aun cuando se hayan heredado de regímenes absolutistas como el de Chile después de Pinochet o el de España tras la muerte de Franco— que en Estados con bajos niveles de capacidad institucional, como lo demuestran los reveses en los intentos de democratización de Haití, Iraq o Ucrania.

3. La relación entre liderazgo, movilización social, capacidad estatal y democracia

Es posible que parte de la explicación sobre las dificultades para consolidar un proceso de transición democrática se encuentre en esta relación entre capacidad estatal, determinada por la fortaleza de sus instituciones, el liderazgo y la movilización social. A mayor capacidad estatal y fortalezas institucionales, menos dependientes se hacen los procesos de las variables relacionadas con la fortaleza de su liderazgo y la movilización social para producir y proteger los cambios políticos. En cambio, a menores niveles de institucionalización y menor capacidad del Estado, mayor debe ser el compromiso de un liderazgo fuerte y su capacidad para movilizar a la sociedad a favor de un cambio de sistema y su consolidación. Evidentemente, en aquellos casos en que todos estos factores coinciden (capacidad estatal, liderazgo y movilización social) mayor es la probabilidad de consolidar un proceso de democratización.

Una conclusión muy importante en este sentido, y relacionada con la importancia de la movilización social, es la enunciada por Tilly (2007) en el sentido de que cuando un régimen entra en desequilibrio los procesos de desdemocratización se producen con mucha mayor facilidad y rapidez por el impulso de las élites gobernantes y con menor participación de la sociedad que los movimientos hacia una mayor democratización. En este sentido, los procesos de democratización demandan una participación mucho mayor de la sociedad, para lo cual no siempre las condiciones están dadas, lo que hace mucho más difícil su concreción.

Esta misma conclusión ha sido confirmada por varios autores, entre ellos el mismo Huntington (2002) cuando resalta como principal característica de los procesos de democratización durante la tercera ola, su condición de procesos de naturaleza social, y no de procesos que se desarrollan por decisión

de las élites, como habría sido el caso durante las dos olas de democratización previas. Asimismo, estudios realizados por autores como Gene Sharp (1973, 2013), Ackerman y Krueger (1994), Erika Chenoweth y Maria Stephan (2012) coinciden en que han sido movimientos populares masivos, aunque no violentos, los que han logrado la mayor proporción de casos exitosos de democratización entre regímenes autoritarios, mientras que los intentos de democratización que han sido intentados desde las élites reformistas han fracasado en la mayoría de los casos.

Huntington (2002) identifica la fragilidad de los procesos de transición política cuando nos habla de las regresiones democráticas tras cada una de las tres olas de democratización. La primera ola se inicia en 1828 con la independencia de los Estados Unidos y finaliza en 1926 con el ascenso de las dictaduras europeas entre la primera y segunda guerras mundiales, cuando los procesos de transición política como resultado, principalmente, de procesos de descolonización, en los que los “libertadores” impusieron el tipo de régimen político que regiría las nuevas repúblicas. Al producirse estos procesos en su mayor parte en los años siguientes a la Revolución Francesa y la americana, las ideas y principios que dieron origen a las mismas sirvieron también como guía e inspiración tanto para los procesos de descolonización como para la instalación de los nuevos gobiernos. La segunda ola se inicia en 1945, intensificándose inmediatamente después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, en parte como consecuencia de las imposiciones políticas de vencedores sobre derrotados, y se extiende hasta 1960 cuando se inicia una contra-ola autoritaria con la proliferación de dictaduras militares en América Latina, Asia y África. La tercera ola de democratización, que es la más amplia de las tres, se inicia con la Revolución de los Claveles de 1974 en Portugal, tras el derrocamiento militar de Oliveira Salazar y el llamado a elecciones democráticas, hasta las revoluciones de colores que se extienden hasta 2010. Durante este proceso se pasó de cuarenta y cinco países calificados como democráticos en el mundo a ciento veinte⁵, lo que implica unas setenta y cinco transiciones democráticas en un período de treinta y seis años, en el que más del 60% de los Estados reconocidos pasaron a ser democracias.

La Primavera Árabe, o lo que algunos comenzaron a identificar como “la cuarta ola” se inició en Túnez cuando el 17 de diciembre de 2010 un vendedor ambulante, Mohamed Bouazizi, se inmoló, como forma de protesta, al ser despojado de sus mercancías por la policía. Esto encendió la furia de cientos de miles de tunecinos que iniciaron una secuencia de protestas pacíficas, pero

5 La medición corresponde a Freedom House, organización no gubernamental dedicada al trabajo por la democracia y que, entre otras labores, desarrolla mediciones anuales de los índices sobre los derechos y libertades civiles y políticas en el mundo (www.freedomhouse.org).

masivas, contra las malas condiciones a las que el país estaba siendo sometido. Las protestas produjeron la renuncia de Zine Abidine Ben Ali, quien había gobernado desde 1987, y el llamado casi inmediato a elecciones democráticas.

La experiencia tunecina tuvo un efecto dominó en buena parte de las naciones árabes. En Egipto se inició una serie de protestas que movilizó a millones de personas y logró sacar del poder a Hosni Mubarak, quien gobernaba el país con mano dura desde hacía treinta años, gracias a la enorme corrupción estimulada como mecanismo clientelar, principalmente entre los miembros de las élites militares, de donde él mismo venía. Al mismo tiempo los libios se rebelaban contra Muamar Gadafi, quien llevaba 42 años en el poder; en Siria se inicia el mismo movimiento contra Bashar Al Assad; en Yemen contra Ali Abdullah Saleh; en Argelia contra Abdelaziz Buteflika; en Omán contra Qabus bin Said al Said; en Bahréin contra el Rey Hamad bin Isa Al Jalifa; y en Jordania, donde resultó destituido el primer ministro Samir Rifai. Mientras en Túnez, Egipto, Yemen y Libia sus gobernantes resultaron derrocados, los gobiernos de Argelia, Omán, Bahréin, Jordania y Siria siguen en pie. En el caso de Siria se produjo una guerra civil que continúa y ha costado ya más de trescientas mil vidas, mientras en Egipto se produjo una regresión autoritaria a partir del golpe de Estado del 3 de julio de 2013 contra el presidente electo Mohamed Morsi.

Durante lo que va del siglo XXI, según las cifras del Democracy Index⁶, se ha producido un retroceso, pues se ha pasado de unas 120 democracias, o sea un 60% de los Estados reconocidos para el año 2010, a 78. Del total de países reconocidos un 11.4% son considerados democracias liberales, mientras un 34.1% califican como democracias débiles, lo que constituye el primer paso hacia su des-democratización. Asimismo, los regímenes autoritarios suman un 54.5%, considerando 39 países bajo regímenes híbridos (23.4%) y 52 propiamente autoritarios (31.1%), superando al número de democracias en el mundo. Tales regresiones autoritarias incluso frustraron la idea de que con la Primavera Árabe (2010-2013), se iniciase una cuarta ola de democratización.

Hoy en día, cuando apenas un 4.5% de la población mundial vive en democracias plenas y un 44.8% en lo que se considera como democracias frágiles, mientras que el restante 50.7% de la población mundial vive entre regímenes híbridos y autoritarismos hegemónicos, existe un gran debate entre los expertos sobre el estado de la democracia en el mundo. Algunos de los principales expertos llaman la atención sobre un evidente retroceso de las democracias, mientras que otros argumentan que más que retroceso existe una sinceración del estado real

6 Democracy Index es un reporte anual de la Unidad de Inteligencia de la revista británica *The Economist* (www.eiu.com)

de la democracia que deja por fuera de una previa sobreestimación optimista de aquellos procesos de transición que en realidad nunca lograron completar su consolidación como regímenes democráticos.

La realidad es que, bien sea por causas sobrevenidas o por procesos de democratización que no podían darse por concluidos, el número de países que se cuantifican como democracias plenas ha venido decreciendo en un nuevo proceso de regresión que se ha agudizado durante lo que va del siglo XXI. Una proporción importante de las pérdidas está representada por procesos de transición democrática que no lograron su efectiva consolidación y se han revertido, unos en el muy corto plazo, como el caso de Egipto, y otros en un plazo mucho mayor como fue el caso en Nicaragua tras el gobierno de Violeta Chamorro.

Y es que para que un proceso de transición logre su consolidación es necesario lograr un mínimo de condiciones que pueden resumirse en la capacidad de los gobernantes elegidos democráticamente para gobernar sin interferencias de actores del anterior régimen. Eso implicaría el control del gobierno civil electo sobre las Fuerzas Armadas y los actores del régimen previo, la existencia y efectividad de un Estado de derecho al que se sometan todos, incluidos los mismos gobernantes; y la gobernabilidad del sistema, lo que se relaciona con la legitimidad del régimen democrático y su capacidad para dar respuesta a las demandas sociales.

4. Reconstrucción nacional y consolidación democrática

La consolidación de proceso de transición democrática en Venezuela implica esfuerzos que van mucho más allá de las tareas propias de un simple cambio de gobierno bajo condiciones de alternabilidad democrática. El caso venezolano, al igual que ha sucedido con otros muchos procesos de transición, demanda un esfuerzo planificado y ejecutado de manera específica para alcanzar el objetivo de consolidar un proceso de transición que se oriente hacia el desarrollo político, económico y social del país.

Desde hace casi veinte años, cuando se inició el cambio de régimen que hoy aun gobierna Venezuela, es mucho lo que hemos vivido como testigos y víctimas del proceso de destrucción de nuestra democracia, y también mucho lo que hemos debatido y aprendido sobre este proceso para terminar comprendiendo —aunque hoy todavía hay quienes lo niega— que el caso venezolano no es único ni extraño, sino una historia más —tan solo con las particularidades propias de todo hecho social— de un régimen con vocación autoritaria que supo adaptarse

y alcanzar el poder bajo las condiciones de una democracia electoral, que hizo posible la alternabilidad en el poder durante cuarenta años, para, a través de la implementación de un autoritarismo competitivo (Alarcón, 2014), penetrar progresivamente todas las estructuras del Estado, minando sus balances y contrapesos, a través de una estrategia política y comunicacional bien concebida, para luego minar los pilares de nuestra identidad nacional, como país multiétnico y poli-clasista, pero relativamente bien integrado bajo una convivencia armónica, para polarizarlo políticamente en base a reinterpretaciones históricas, culturales, sociales, económicas y hasta raciales de nuestra realidad.

Un área que este trabajo no desarrolla, pero que debe ser atendida urgentemente por próximas investigaciones, es el impacto de la identidad nacional en el proceso de reconstrucción y consolidación democrática. Asimismo, es urgente la construcción de propuestas sobre cómo debe abordarse durante una transición democrática, y más allá de esta, el impacto que dos décadas de régimen chavista, con una inversión descomunal en propaganda, han tenido sobre nuestras percepciones e identidad como nación.

Hay una importante relación entre la construcción del Estado y la construcción de la nación, por lo que la identidad nacional resultará un factor crítico para la reconstrucción misma del Estado. La identidad como nación está relacionada con elementos intangibles y subjetivos, pero no por ello menos importantes, como nuestras tradiciones, nuestras referencias sociales y culturales, el modo en que vemos y nos relacionamos con el prójimo, nuestra memoria histórica o la interpretación que de ella hacemos o aprendemos, los referentes éticos y las creencias compartidas. Esos elementos hoy son profundamente manipulados con fines políticos, desde los primeros años de la educación primaria hasta la saturación de medios con propaganda que busca la alienación de la conciencia individual y colectiva en un intento por imponer el nuevo ideal de identidad, el mismo propuesto originalmente por el Che Guevara durante los años de la Revolución Cubana: “El Hombre Nuevo Socialista”⁷, emulando el esfuerzo que los soviéticos sostuvieron durante más de setenta años para tratar de borrar las identidades nacionales de los países que conformaban la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) y crear “El Hombre Nuevo Soviético”.

El estado de la identidad nacional facilita o hace imposible la construcción de instituciones. Así lo demuestran aquellos casos en que la implementación de un Estado moderno ha sido prácticamente imposible en un entorno de fragmentación por áreas geográficas y organizaciones tribales entre las que

7 http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2009/chavez_10/newsid_7796000/7796233.stm

proliferan los conflictos de manera permanente, tal como sucede en Estados fallidos como Somalia, Sudán, Siria o Iraq.

La reconstrucción de la nación y de nuestra identidad nacional es clave no solo para la reconstrucción del Estado, sino para la convivencia pacífica y la gobernabilidad democrática. Las manipulaciones de la identidad nacional con fines políticos implican un enorme peligro que ha sido el origen de procesos de exclusión, genocidios y guerras impulsadas desde pseudo justificaciones tales como lo étnico o lo religioso, así como para cohesionar a un país a los fines de agredir a otro Estado. La identidad nacional, incluso, como el propio Fukuyama reconoce, puede tener un importante impacto sobre la capacidad del Estado para gobernar. Sin una identidad nacional consolidada es muy difícil construir la legitimidad de un gobierno, el respeto por las instituciones del Estado o por el Estado de derecho vigente. Los problemas de identidad nacional pueden incluso relacionarse con problemas como la corrupción, en aquellos casos en que el funcionario que tiene acceso a recursos o poder no se siente obligado con la sociedad a la que supuestamente sirve, sino con grupos políticos, familiares o sociales específicos con los cuales se siente más identificado, y en torno a lo cual se construyen los incentivos y las pseudo justificaciones para determinadas dinámicas y comportamientos que son incompatibles con la complejidad de instituciones impersonales, autónomas y coherentes de las que depende el funcionamiento de un Estado moderno.

La consolidación de un potencial proceso de democratización en Venezuela promete ser un desafío de gran complejidad. Se trata de un escenario en el cual al poco estudiado problema del impacto de la identidad nacional en una transición democrática, se suman los no menos importantes problemas derivados del estado de destrucción institucional del país. Tanto Huntington como Fukuyama reconocen que el orden de los factores sí altera el producto en estos casos, y que no es lo mismo implementar un proceso de democratización en un Estado débil y sin instituciones eficientes para luego acometer su modernización, que democratizar un sistema con instituciones ya fuertes y eficientes.

5. La confianza y el balance esencial entre los tres pilares de una transición democrática: capacidad estatal, Estado de derecho y democracia

Cuando un país que ha vivido durante años bajo un régimen autoritario logra reemplazar el gobierno por uno elegido democráticamente, lo que ha hecho es quitarles a las élites con vocación autoritaria una de sus principales fuentes de

poder, lo que no se traduce en su desaparición definitiva de la escena política. Estos grupos, por lo general, se mantendrán activos en el intento por volver al poder, bien sea por la vía de adaptarse a las nuevas instituciones democráticas que le permitieron llegar al poder por primera vez, o por otras menos ortodoxas gracias a los recursos humanos y materiales que han logrado amasar durante sus años en poder.

A estas dificultades propias de una transición tras un largo periodo de dominación autoritaria, se suma el hecho de que el nuevo gobierno, elegido democráticamente, se encontrará, por lo general con una sociedad altamente politizada, con exigencias y demandas que han sido postergadas durante años: libertades políticas y económicas, libertades para los medios de comunicación, condiciones para la libre empresa, condiciones para la legalización de partidos y movimientos políticos, entre muchas otras, además de las que emergen de la nueva situación política: liberación de presos políticos, daños patrimoniales, investigación de violaciones de derechos humanos ocurridas durante el anterior régimen, etc.

Esas demandas solo podrán ser procesadas en el largo plazo si el gobierno de transición se encuentra con una institucionalidad sólidamente establecida y con la capacidad estatal para ello. En caso contrario, la gobernabilidad del nuevo régimen democrático se verá irremediamente atrapada en un círculo vicioso en el que su falta de respuesta generará críticas y descontentos que afectarán su legitimidad, y con ello la gobernabilidad y estabilidad del sistema, y por lo tanto la viabilidad de una transición democrática. Ello explica en parte la estabilidad y eficiencia de procesos de democratización en países con aparatos estatales modernos, como en los casos de Chile o España, así como las dificultades con que han tropezado las transiciones políticas en países sin tales niveles de andamiaje institucional, como Nicaragua, Tailandia, Filipinas, Nigeria, Iraq, Paquistán o Ucrania.

La inestabilidad política, como identifica Huntington (1968), tiene que ver en buena medida con la incapacidad institucional para adaptarse a los cambios de circunstancias, y en especial a las demandas que emergen de los distintos grupos sociales y políticos. Estas circunstancias se presentan en todo tipo de regímenes, democráticos o no, y explican en buena medida el colapso del orden establecido y su sustitución por otro nuevo. Durante procesos de transición democrática, en los que la apertura a la participación de nuevos actores sociales y políticos es la máxima aspiración, el cambio de circunstancias y la multiplicación de actores políticamente activos que ponen demandas sobre un sistema institucional generalmente precario e incapaz de dar cabida y respuesta a los diferentes grupos

políticos y de presión explica en buena medida la inestabilidad, vulnerabilidad y retrocesos durante los procesos de cambio político.

El conflicto y la inestabilidad política que de ello se deriva es el factor que genera, para bien o para mal, los cambios políticos. Pero con base en ello no puede afirmarse que el conflicto, la inestabilidad y el cambio sean *per se* buenos ni malos, sino que lo positivo o negativo dependerá del resultado que de ello se derive. Tal resultado puede traducirse en una mayor democratización del sistema, o en sentido opuesto en su des-democratización. De hecho, las condiciones que generan la inestabilidad son las mismas que obligan a la modernización y desarrollo de los sistemas políticos. La inestabilidad política derivada de las demandas y presiones ejercidas por los actores sociales y políticos no desaparecen por el hecho de que se haya producido un cambio de gobierno. Por el contrario, si tal cambio se traduce en más democracia, mayores libertades y menor represión, estas demandas y presiones se manifestarán a través de una mayor participación que, en caso de que el sistema no esté preparado para procesar, terminarán por desestabilizarlo nuevamente.

La gran dificultad radica entonces, como reconoce Fukuyama (2014), en que tener un proceso cuya secuencia sea controlada y en el que primero se fortalezcan las instituciones del Estado y un Estado de derecho, como sugiere Huntington (1968), no es una opción realista desde el punto de vista de las políticas públicas. Las instituciones del Estado y el Estado de derecho son hechos políticos que resultan de circunstancias, procesos y legados históricos particulares. Y, generalmente, son de muy largo plazo.

Una de las mayores amenazas que enfrentan hoy en día la sustentabilidad de los sistemas democráticos y su gobernabilidad tiene que ver con la construcción y el funcionamiento efectivo de sus instituciones, lo que implica, como decíamos anteriormente, una institucionalidad lo suficientemente fuerte y desarrollada como para dar respuesta a las múltiples y crecientes demandas que se le imponen al sistema, pero al mismo tiempo limitada por un sistema de balances y contrapesos y un Estado de derecho que goce del consenso ciudadano y de los instrumentos necesarios para su aplicación de manera autónoma, efectiva e impersonal, así como de mecanismos y procedimientos que permitan a los ciudadanos premiar o castigar la responsabilidad de los gobernantes sobre las consecuencias de las políticas públicas por ellos implementadas. La baja capacidad de algunos sistemas institucionales para adaptarse a las nuevas realidades o dar respuesta oportuna a las nuevas demandas explica, aunque sea parcialmente, la proliferación de narrativas demagógicas y los retrocesos en sistemas democráticos, teóricamente sólidos, que hoy engrosan la lista de democracias debilitadas o puramente electorales, así

como de regímenes híbridos que terminan, casi siempre, involucionando hacia regímenes cada vez más autoritarios.

Como reconoce Fukuyama (2011: 11), la derrota de la democracia radica más en la ejecución que en su conceptualización. Aunque hoy en día la democracia continúa siendo el régimen de gobierno con mayor legitimidad universal, bajo el que casi la totalidad de los pueblos del mundo prefieren vivir, la gente también demanda de sus gobiernos responsabilidad y eficiencia, en el sentido de ser capaces de prestar los servicios demandados por la gente de manera oportuna, eficiente y efectiva. La realidad es que son pocos los gobiernos que hoy en día reúnen todas estas condiciones, por lo que es frecuente encontrarnos con sistemas democráticos que, como sucedió en Venezuela a partir de finales de los 80, se resquebrajan día a día bajo el peso de instituciones incapaces, débiles, y con niveles muy altos de corrupción, para dar paso al canto de sirenas de oportunistas con narrativas demagógicas e irresponsables que, lejos de reflejar sus verdaderas intenciones en la búsqueda del poder, han funcionado tan solo para alcanzar tal objetivo.

Al contrario de lo que intuitivamente se suele asumir, las debilidades de la democracia o los retos propios de un proceso de democratización posteriores al imperio de un régimen autoritario, no se resuelven simplemente con más democracia y mayor participación. En sentido opuesto, mayor participación puede traducirse en mayor ingobernabilidad e incluso en procesos de regresión autoritaria. Mayor participación implica una mayor cantidad de demandas y mayor presión sobre la agenda pública y la actuación del gobierno de transición. En el caso de que ese gobierno no cuente con una burocracia capaz que se traduzca en alta capacidad estatal y un Estado de derecho sólido se afectará la legitimidad del nuevo régimen que, en caso de decidir mantener la gobernabilidad sacrificando la participación, podría entrar en el mismo círculo vicioso que suele llevar al colapso a regímenes democráticos o no. Un círculo vicioso caracterizado por una dinámica en la que a mayor ingobernabilidad-mayor represión, a mayor represión-menor legitimidad, a menor legitimidad-mayor ingobernabilidad, a mayor ingobernabilidad-mayor represión, a mayor represión-menor legitimidad... lo cual genera las condiciones para una enorme inestabilidad que puede terminar derrocando a un gobierno de transición por la fuerza o a través de mecanismos electorales.

Asimismo, cuando la mayor participación se estimula para la decisión de políticas públicas en momentos tan delicados como la consolidación de un proceso de democratización, debe tomarse en cuenta que la mayoría de los votantes no siempre tienen el tiempo ni la dedicación para estudiar a fondo las implicaciones de los dilemas propios de decisiones políticas complejas, ni

los resultados de mecanismos como los referéndums son siempre la expresión de la voluntad de la mayoría, sino de quienes cuentan con mayores recursos y capacidad de movilización, así como con mejores niveles de organización, lo que en muchos casos suele estar en manos de las élites que controlaron el gobierno por varias décadas y no en la de gobernantes democráticos recientemente electos.

Fukuyama (2014) destaca un factor intangible, como central para la generación de un equilibrio capaz de sostener la responsabilidad democrática más allá de los mecanismos y procedimientos formales para su control, y por lo tanto para darle viabilidad política tanto a una democracia como a un proceso de democratización: la confianza. Según señala Fukuyama, la confianza es esencial para hacer funcionar un sistema político democrático. Esta confianza se fundamenta en la expectativa ciudadana de que el gobierno actuará siempre orientado por el interés en lo que es mejor para los ciudadanos, lo cual se retroalimenta por la evidencia de una actuación que se apega a tales expectativas y en dar la mejor respuesta posible a las demandas prioritarias.

Durante diez años el equipo que conforma hoy el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello, que he tenido el honor de fundar y dirigir desde entonces, ha venido trabajando desde diferentes ángulos, tanto teóricos como instrumentales, el tema de la gobernabilidad democrática. Durante este tiempo hemos aprendido y comprobado en campo que la gobernabilidad democrática, más que una cualidad del gobierno es una cualidad del sistema gobierno-ciudadanos que depende fundamentalmente de dos variables, la legitimidad y la capacidad para procesar las demandas. Sin confianza la construcción de un equilibrio que permita la gobernabilidad democrática es imposible. Si tal equilibrio es clave para una democracia sólidamente establecida, lo es mucho más ante la fragilidad de un proceso de transición democrática que puede revertirse fácilmente si no existe o se pierde la confianza. En tal sentido, la legitimidad de un gobierno de transición es un factor clave a tomar en consideración. No puede existir confianza en un gobierno que no haya sido elegido por los mismos ciudadanos, y que por lo tanto no cuente con legitimidad de origen, y es muy difícil construir legitimidad y consensos en torno a un gobierno que llega al poder sin el respaldo de una amplia mayoría. Un gobierno que llega al poder por la fuerza se verá obligado a usar la misma fuerza para imponer sus decisiones y mantenerse en el poder, con lo cual se genera ese círculo vicioso en el que a mayor uso de la fuerza menor legitimidad y mayor dependencia de la represión para mantener una gobernabilidad que, en el mejor de los casos, nunca será democrática.

La democratización del sistema necesita, por lo tanto, además de aquellas iniciativas propias que tienen que ver con el desarrollo político y el fortalecimiento de la democracia, de dos pilares adicionales, la reconstrucción del Estado, lo que implica fortalecimiento de las capacidades estatales, y la reconstrucción de un Estado de derecho que cuente con el consenso de la mayoría.

Como señala Tilly (2007: 164), un Estado débil no solo no será capaz de dar respuesta a las demandas sociales y políticas que compiten por atención en la agenda pública, sino que será incapaz de suprimir o subordinar centro de poder autónomos que, en el caso de una transición pueden estar relacionados con las élites que controlaban el poder antes del cambio político, u otras que se conforman rápidamente a partir de la nueva situación. Un Estado débil y la falta de consenso en torno a las reglas que gobiernan las relaciones entre ciudadanos y entre ciudadanos y Estado bajo el nuevo régimen incubará, en consecuencia, una mayor cantidad de conflictos, en ocasiones violentos, y acarreará una situación de gran inestabilidad política. Es así como los procesos de des-democratización ocurren con mayor frecuencia en presencia de Estados débiles.

Como argumenta Fukuyama (2014), los tres componentes del orden político: el Estado, la responsabilidad de los gobernantes, y el Estado de derecho, no se encuentran siempre juntos, pero son complementarios en el caso de una democracia. Si bien es cierto que en el caso de un régimen absolutista pueden estar presentes algunos de estos elementos en el sentido de que existe un Estado que ejerce el control sobre un territorio e impone un orden jurídico, no existen los mecanismos o procedimientos mediante los cuales la ciudadanía ejerce control sobre la actuación de sus gobernantes, con lo cual la responsabilidad de estos frente a los gobernados, la obligación de rendir cuentas por sus acciones, no existe o pasa a ser irrelevante, y la atención o no a las demandas más elementales o la adecuación de las políticas públicas queda a criterio de los gobernantes al no existir mecanismos formales de control de su actuación de los que dependa su permanencia en el poder.

Evidentemente, la gobernabilidad bajo estos regímenes depende poco de la legitimidad de los gobernantes y más de su capacidad represiva, lo que a su vez genera un círculo vicioso en el que a medida que se pierde legitimidad se depende más del uso de la fuerza, y en la medida que más se reprime se aumenta la ilegitimidad y con ello la dependencia del ejercicio represivo. Estos son los escenarios en donde se genera una mayor inestabilidad, mayores niveles de protesta, violencia y, en casos extremos, revoluciones populares. Por el contrario, cuando estos tres componentes del orden político coinciden y se manifiestan en un Estado con instituciones sólidas y con capacidad para dar respuesta a las

demandas sociales en todo el territorio, existe un Estado de derecho que goza del consenso de la gran mayoría de los habitantes y garantiza el ejercicio de los derechos de todos de manera impersonal, y existen mecanismos y procedimientos que permiten ejercer el control ciudadano sobre la actuación de sus gobernantes, los sistemas tienden a ser mucho más estables porque el buen funcionamiento de cada componente incide positivamente sobre el funcionamiento de los demás. El adecuado balance entre estos tres componentes es lo que caracteriza, precisamente, a los regímenes que hoy denominamos como democracias liberales.

Uno de los principales problemas, de cara a un proceso de transición democrática, es que gobernar una transición no es lo mismo que gobernar una democracia. Una democracia sólidamente establecida contará con estos tres componentes. Un Estado con instituciones fuertes que mantiene no solo el control de la violencia en todo el territorio bajo su jurisdicción, sino que además cuenta con instituciones capaces de dar respuesta a las múltiples y cambiantes demandas que emergen de la sociedad. Un Estado de derecho que goza del consenso de la gran mayoría de los habitantes de ese territorio y que rige, de manera impersonal y equitativa, las relaciones entre los ciudadanos, las instituciones y entre ciudadanos e instituciones. Procesos formales que permiten el control de los ciudadanos sobre la gestión de sus gobernantes y su responsabilidad en el ejercicio del gobierno ejercido a través de las instituciones del Estado y dentro de los límites enmarcados por el marco constitucional y legal vigente.

En sentido contrario, es común que en un proceso de transición uno o varios de estos componentes no estén presentes, lo que afectará la gobernabilidad del sistema. En un proceso de transición podemos encontrarnos con instituciones condicionadas para gobernar bajo un ejercicio autoritario, o con otras que son precarias o inexistentes. Asimismo, el Estado de derecho puede ser uno que no goce de legitimidad alguna y que ha sido impuesto para servir a los intereses de la élite gubernamental o que, aun existiendo normas formales éstas no se apliquen de manera impersonal sino atendiendo a la relación o identidad de cada individuo con el régimen gobernante. Asimismo, los mecanismos o procesos formales de control sobre los gobernantes suelen no existir. La precariedad o inexistencia de uno o varios de estos componentes hace prácticamente imposible para un gobierno de transición el ser capaz de funcionar como una democracia desde el momento de su ascenso al poder.

Es así como para un gobierno de transición en Venezuela, que heredará instituciones con una burocracia sobredimensionada por motivos clientelares, y que ha sido incapaz de dar respuesta a necesidades básicas como electricidad, agua, alimentos y medicinas, no será capaz de dar, de la noche a la mañana,

respuesta a estas demandas básicas. Menos aún podrá responder a otras exigencias más complejas que emergerán con fuerza de una sociedad altamente movilizadora en lo político, y que lo estará aún mucho por las expectativas que se generarán tras haberse logrado un cambio de gobierno. Tales presiones sobre el sistema, que son imposibles de satisfacer en lo inmediato deben ser priorizadas, administradas y canalizadas adecuadamente para darle gobernabilidad al sistema o terminará produciéndose su irremediable desestabilización.

Tales asimetrías entre las capacidades del sistema y las presiones a las que se le somete explican en buena medida los fracasos y regresiones en numerosos procesos de transición política, unos en el muy corto plazo y otros en el mediano plazo en países que tras lograr un cambio de gobierno no fueron capaces de consolidar el necesario cambio de régimen para completar el proceso de transición. Es en este sentido, como afirman Fukuyama y Huntington, que el orden de los factores sí puede afectar el resultado final. No es lo mismo consolidar un proceso de transición en países altamente institucionalizados que en Estados con instituciones débiles o sin un Estado de derecho establecido y aceptado por la mayoría, como sucedió en países que vieron revertirse sus procesos de transición.

En este sentido, no es lo mismo un programa de gobierno para una democracia plena y sólidamente establecida, que uno para un proceso de transición democrática, y mucho menos si tal transición demanda, además de la consecuente democratización del sistema, capacidades institucionales de su aparato estatal y la legitimidad de unas reglas de juego que constituyan el marco constitucional y jurídico de un Estado de derecho que goce del consenso de la mayoría. Un régimen transitorio no cuenta, en buena parte de los casos, con las reglas y capacidades para procesar las demandas del sistema, por lo que debe centrar una parte importante de sus esfuerzos en fortalecer su legitimidad a través de la construcción de confianza, así como de aquellos componentes y capacidades que darán piso a la consolidación de un nuevo régimen democrático. Un programa de gobierno para una transición debe fundamentarse, necesariamente, en un balance adecuado entre lo técnico y lo político para ser capaz de generar confianza y hacerla sostenible dando respuestas oportunas, efectivas y eficientes a las demandas del sistema, con lo cual se retroalimenta la confianza y con ello la legitimidad y sustentabilidad del proceso. Para ello creemos que existen tres pilares sobre los cuales debe sostenerse el proceso de transición, y que deben levantarse progresivamente y de manera balanceada. Un programa de gobierno para un proceso de transición debe centrar sus esfuerzos en el fortalecimiento del Estado, la construcción y el fortalecimiento de un nuevo Estado de derecho, y el fortalecimiento de la democracia.

El presente libro, a lo largo de los capítulos que lo integran, desarrolla una serie de propuestas dirigidas a fortalecer cada uno de estos tres pilares –capacidad estatal, Estado de derecho y democracia– presentando un diagnóstico, identificando prioridades y aportando una serie de soluciones para lo que consideramos las áreas de mayor importancia en cada uno. Con ello, el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello pretende hacer un aporte al debate programático, desde un paradigma distinto al de aquellos con los que nos hemos encontrado hasta ahora entre propuestas extraordinariamente valiosas, que deben ser tomadas en cuenta, pero que antes de pensarse en su implementación deben ser sopesadas y evaluadas considerando que gobernar una democracia no es lo mismo que gobernar una transición.

Las razones y la oportunidad para presentar esta propuesta nada tienen que ver con que tengamos certeza alguna de cuándo o cómo se producirá un proceso de transición política en Venezuela, aunque si tenemos la certeza de que se producirá. Por ello, tal como nos cuenta la historia bíblica, todos los ciudadanos que creemos en la democracia, y en especial el liderazgo político y social que pretenda aportar a un proceso de transición, tenemos la obligación de comenzar a construirlo siguiendo el ejemplo de Noé, que comenzó la tarea titánica de construir el arca, mucho antes de que hubiese señal alguna del diluvio que arrasó con el orden establecido para instalar uno nuevo con quienes tuvieron la previsión de trabajar para estar preparados.

Aunque fenómenos sociales como las sociedades que hoy conocemos han sido procesos evolutivos lentos que han tomado millones de años, afortunadamente, como lo demuestra la historia, los seres humanos y las sociedades tienen la capacidad para comprender y aprender de las experiencias de otros y adaptarlas a su propia realidad. Mientras que pasar de la tribu al Estado tomó miles de años, a la democracia, como la entendemos hoy, le tomó apenas algo más de dos siglos para imponerse como la forma de gobierno con mayor legitimidad para la casi totalidad de la humanidad. Es por ello por lo que aprender de las experiencias de los otros cobra especial valor porque, como solía afirmar Seymour Martin Lipset, quien conoce solo un país no conoce ningún país. Hoy la ciencia política comparada, pese a la insistencia de algunos en convertir a Venezuela en un caso extraño e inédito, nos permite comprender mejor las circunstancias que vivimos, y entender que no somos un caso único, sino uno más, con las particularidades propias de todo fenómeno social. Uno más entre los muchos otros autoritarismos que hoy en día se imponen sobre el destino de más del 50% de la humanidad.

La proliferación de estos regímenes, que parecían ser cosa del pasado tras la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, radica en una

curva de aprendizaje que también aplica a autócratas y dictadores que, como todo ser vivo, han aprendido a mutar para sobrevivir, crecer, asociarse y multiplicarse. De la misma forma, la sustentabilidad de la democracia depende de que el mundo libre también aprenda a adaptarse y lidiar con la realidad de las nuevas formas de autoritarismo que hoy en día parecieran ganarle la carrera a la democracia, pese a su incuestionable legitimidad, y sean capaces de crecer, asociarse, multiplicarse e imponerse a lo que hoy pareciera ser una nueva ola de des-democratización. Para ello es esencial que los países democráticos fortalezcan sus alianzas y posicionen la libertad y el desarrollo político, junto al económico y social, como objetivo prioritario en las agendas multilaterales de desarrollo de la humanidad.

Mientras tanto, toca a las sociedades que viven bajo regímenes autoritarios, como es el caso de Venezuela, asumir el rol que les corresponde y movilizarse para lograr transitar hacia sistemas de mayor desarrollo político que sean capaces de responder a las complejidades crecientes de un Estado moderno, cuyo poder debe estar siempre limitado por reglas consensuadas, y subordinado al mandato soberano de sus ciudadanos y a su responsabilidad ante los intereses más elevados de la nación. Solo así será posible reconstruir la confianza, la identidad nacional, el Estado y la democracia misma.

REFERENCIAS

- Ackerman, P. & Krueger, C. (1994). *Strategic Nonviolent Conflict: The Dynamics of People Power in the Twentieth Century*. Preger. The University of Michigan.
- Alarcón, B. (2014). *El Desafío Venezolano: continuidad revolucionaria o autocratización revolucionaria*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Alarcón, B. y Martínez M. Á. (coord.). (2016). *El Desafío Venezolano II: continuidad revolucionaria o autocratización revolucionaria*. Caracas: AB Ediciones.
- Bittar, S. y Lowenthal, A. (eds.). (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona (España): Galaxia Gutenberg / IDEA Internacional.
- Chenoweth, E. & Stephan, M. (2012). *Why Civil Resistance Works*. New York: Columbia University Press.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Straus, Farrar and Giroux.
- Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Straus, Farrar and Giroux.
- Huntington, S. (2002). *La Tercera Ola*. Madrid: Paidós.
- Huntington, S. (1968). *Political Order y Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Sharp, G. (1973). *Politics of Nonviolent Action: Part One: Power and Struggle*. Boston: Extending Horizons Books.
- Sharp, G. (2013). *De la dictadura a la democracia*. Boston: Dharana.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.

CAPACIDAD ESTATAL

primera parte

INTRODUCCIÓN

Los problemas económicos en Venezuela se han agravado aceleradamente durante los últimos años. El contexto en el cual Alarcón (2014) y Alarcón y Martínez (2016) examinaron la posibilidad de una transición democrática, como alternativa a una continuación (y luego autocratización) revolucionaria, se ha deteriorado al punto de conducir a una emergencia humanitaria con consecuencias sobre otros países del mundo. La viabilidad política de una transición democrática, de lograrse en una situación tan compleja, estaría condicionada por la naturaleza, la comprensión y los resultados de las decisiones tomadas sobre la economía.

Bitar y Lowenthal (2016: 596) afirman que, “[i]ndependientemente del modo como comience una transición, los asuntos económicos pasan al primer plano en cuanto el nuevo gobierno asume el poder”. Esto ocurriría incluso cuando “[l]os desencadenantes más directos de las transiciones han sido las aspiraciones políticas antes que las materiales...”. Por ello, al prepararse para conducir las, sus promotores deben considerar explícitamente los problemas económicos, identificar incentivos para contribuir a la división de los componentes del gobierno autoritario, alistarse para ejecutar y gestionar la transferencia del poder y para estabilizar e institucionalizar la democracia emergente. En política económica, como en otras áreas, valen sus recomendaciones: avanzar paulatinamente, promover convergencias de intereses, ofrecer una visión optimista e inclusiva, crear espacios de diálogo y movilizar apoyos externos, entre otras cosas.

Las sugerencias de Bitar y Lowenthal (2016) son compatibles con las de Roland (2000: 331), quien adopta una perspectiva institucionalista para examinar la economía política de las reformas económicas. Estas deben ser complementarias y aplicadas secuencialmente, teniendo en cuenta sus efectos sobre la gobernanza y conflicto de intereses en un contexto de incertidumbre y múltiples asimetrías. Su objetivo debe ser crear nuevas instituciones a partir de las existentes, puesto que ni los mercados ni los Estados necesarios para su buen funcionamiento surgen espontáneamente, ni de la noche a la mañana. De diseño e implementación

dependerá significativamente la calidad de la democracia y del desarrollo económico y social futuros.

North (2005: 73) resume en esta afirmación la importancia de las instituciones: un “desarrollo exitoso implica una compleja estructura de instituciones y sistemas... que permitan integrar, con bajos costos transaccionales, el conocimiento disperso de los sistemas complejos modernos”. No lograrlo estaría “en el corazón de los problemas del desarrollo”, y lograrlo no es algo “automático”. Por ello, el diagnóstico y las propuestas que se presentan a continuación para un proceso de postransición en Venezuela insisten en la necesidad de extender la mirada más allá de la actual emergencia humanitaria, de los compromisos internacionales y de la conservación inmediata del poder, hacia la elaboración de un conjunto perfectible de instituciones formales que tengan en cuenta los requerimientos de aprendizaje, adaptación e información en un ambiente complejo y conflictivo.

DIAGNÓSTICO

Venezuela sufre hoy de hiperinflación, escasez, endeudamiento externo, aislamiento comercial internacional, deterioro de infraestructura y prestación de servicios sociales, desinversión, obsolescencia y pérdida de capital humano por migraciones, desmantelamiento del sistema educativo y carencias nutricionales y de salud pública. El incremento de la pobreza y de la vulnerabilidad de la población ha llegado al punto de considerarse una emergencia humanitaria, para cuya atención distintas organizaciones han solicitado ayuda internacional. Lo que hoy ocurre tiene antecedentes sobre los que conviene detenerse, puesto que condicionarían la comunicación y éxito de políticas económicas de postransición a partir de la aparición, fortalecimiento y debilitamiento de nuevos y viejos grupos de interés.

La crisis se gestó durante la bonanza petrolera, y era posible anticiparla. Entre 2003 y 2012, Hugo Chávez utilizó el ingreso petrolero que tuvo a disposición para crear fondos extrapresupuestarios, imponer controles de cambio y de precios, iniciar políticas expropiatorias, desarrollar un marco jurídico socialista ignorando la Constitución de 1999, crear programas sociales que reforzaran sus simpatías electorales y establecer vínculos comerciales con gobiernos aliados. Mientras Chávez creaba y sostenía grupos de interés a su favor, debilitaba no sólo a otros grupos. También debilitaba, en medio de la abundancia de consumo e importaciones, la capacidad de crecimiento de la economía y los vínculos internos y externos entonces existentes para producir y distribuir lo producido.

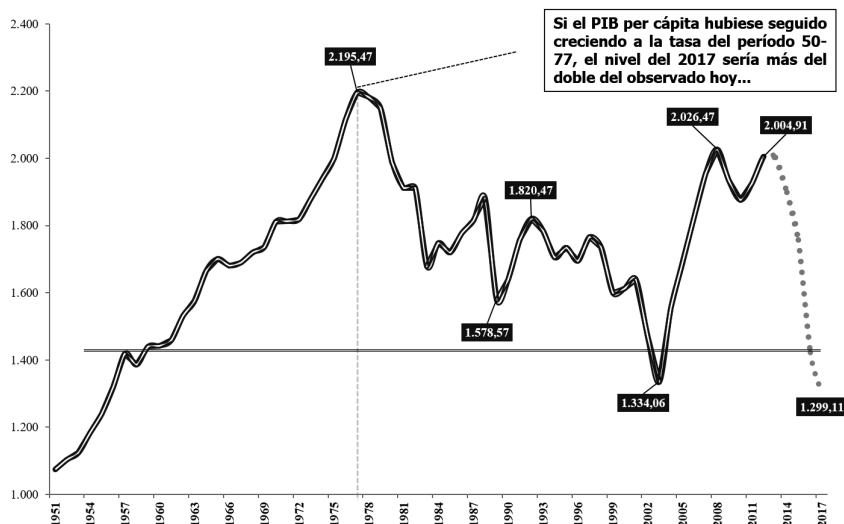
El diagnóstico que a continuación se presenta sintetiza otros más amplios [Balza (2015a, 2015b, 2016), Balza y García (2017), Spiritto (2017) y Prodavinci.com]. Las series de tiempo utilizadas fueron compiladas por Puente y Rodríguez (2017) y Puente (2018), reconociéndose las limitaciones impuestas por la interrupción en la publicación de datos oficiales y la incompleta información disponible sobre el destino de los recursos públicos. Cifras citadas como de fuentes oficiales fueron divulgadas el 21 de diciembre de 2017 en el *Exhibit D to the Bolivarian Republic of Venezuela's Annual Report on Form 18-K to the United States Securities and Exchange Commission for the fiscal year ended December 31, 2016*. Sin embargo, carecen del detalle, la periodicidad y la confiabilidad necesarios. Utilizar fuentes públicas de otros países que registran sus relaciones con Venezuela, o realizar encuestas públicas y privadas sobre inflación y condiciones de vida, por ejemplo, no basta para llenar confiablemente los vacíos de información.

Las carencias informativas tienen consecuencias, que deben considerarse como parte del diagnóstico. El 2 de mayo de 2018 el Fondo Monetario Internacional emitió una declaración de censura en contra de Venezuela por no haber implementado las medidas correctivas ni haber cumplido con la obligación de proveer “datos en forma regular y a tiempo”, indicada en el artículo VIII de su Convenio Constitutivo. Efectivamente, el Banco Central de Venezuela dejó de publicar cifras desde el tercer trimestre de 2015, y las disponibles desde 2004 no han sido examinadas con las misiones del Fondo, porque el gobierno no ha permitido la realización de las consultas previstas en el artículo IV. Cumplir con estos compromisos es indispensable para recibir préstamos del Fondo, o de quienes requieran su aval.

1. La caída del PIB y las exportaciones

El gráfico 1 ilustra la abrupta caída del PIB per cápita ocurrida desde 2012. El crecimiento registrado entre 2003 y 2012 estuvo acompañado de un rápido incremento en la cantidad y variedad del consumo, con consecuencias favorables en la reducción de la pobreza y la desigual distribución del ingreso. Sin embargo, no supuso incrementos en la inversión ni en la vinculación de las empresas venezolanas con las cadenas internacionales de creación de valor. Todo lo contrario.

Gráfico 1
Venezuela: Evolución del PIB per cápita 1950-2017
PIB Real Per cápita 1950 – 2017 (Bs. de 1997)

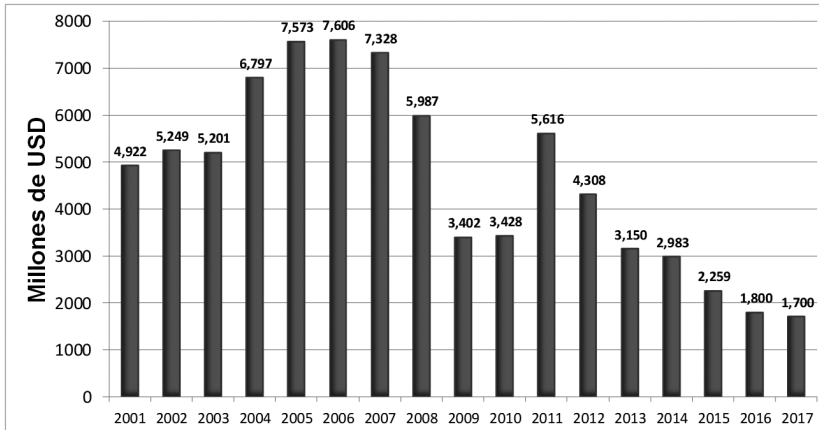


Tomado de Puente y Rodríguez (2017)

El crecimiento se sostuvo sobre el creciente valor de las exportaciones de petróleo y el gasto público de estos recursos y los provenientes de endeudamiento. El incremento del precio del petróleo y no de la producción explicó la bonanza vivida entre 2003 y 2012. No haber invertido en incrementar la capacidad de extraer y refinar petróleo, ni siquiera en mantener el capital físico y humano de PDVSA y sus buenas relaciones con socios, clientes, proveedores y acreedores explican la caída en la producción petrolera de casi 30% en el último trienio, llevando los niveles de producción por debajo de dos millones de barriles diarios.

Desde los años de bonanza también se acentuó la caída de las exportaciones no petroleras, como se observa en el gráfico 2. Esta fue una de las consecuencias de los controles de cambio y precios y la abierta hostilidad del gobierno contra el sector privado.

Gráfico 2
Exportaciones No Petroleras Mill. De US \$ 1999/2017



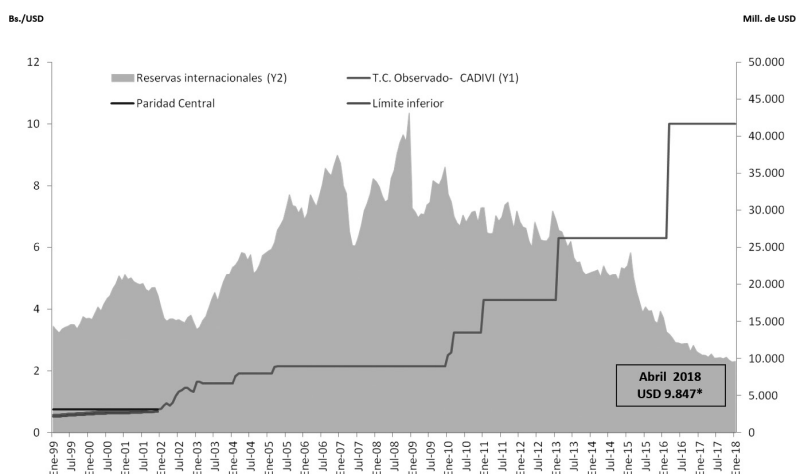
Un importante contracción de las exportaciones “no petroleras”... Tipos de cambio fuertemente sobrevaluados han tenido un impacto muy negativo sobre el sector industrial, transable de la economía...

Tomado de Puente (2018)

2. Reservas internacionales, deuda externa e importaciones

El gobierno creó el Fonden, por medio del cual acumuló fuera de contraloría más de 160 millardos de dólares entre 2005 y 2016, extraídos de PDVSA y de las reservas del BCV. Además, desactivó el Fondo de Estabilización Macroeconómica constitucional y legalmente definido, y aprovechó los altos precios del petróleo para contratar endeudamiento externo por medio de la República y de PDVSA. En consecuencia, las reservas internacionales dejaron de crecer en plena bonanza petrolera y su caída se ha acelerado desde la disminución del precio del petróleo iniciada en 2013.

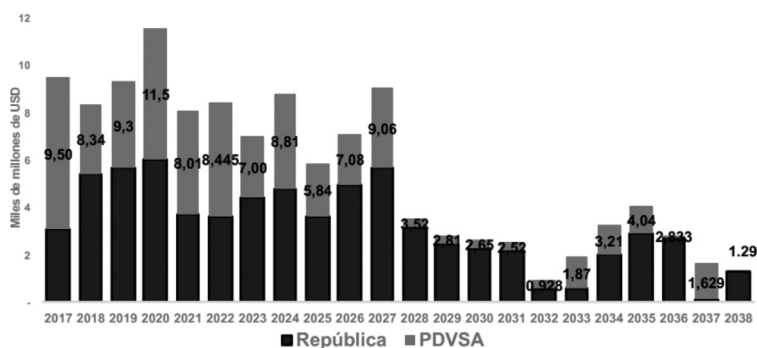
Gráfico 3
El nivel de las reservas líquidas es muy bajo...
Evolución del tipo de cambio enero 1999 - abril 2018*



Tomado de Puente (2018) / Fuente: BCV

La caída en los ingresos petroleros y de las reservas internacionales, así como la posible liquidación de otros activos externos del sector público, explican las dudas de los acreedores sobre la capacidad de servicio de la deuda externa de la República y de PDVSA, cuya carga principal se concentra entre 2017 y 2027.

Gráfico 4
Proyecciones del servicio de la deuda externa (2017-2038)



Tomado de Puente (2018)

Durante los años de bonanza el gobierno facilitó un incremento veloz de las importaciones, manteniendo un control de cambios que durante los años de abundancia proveyó divisas discrecionalmente por mecanismos que facilitaron el consumo y el ahorro en el exterior.

Gráfico 5

En 2012 Venezuela tuvo el mas alto nivel de importaciones en la historia económica de Venezuela ...



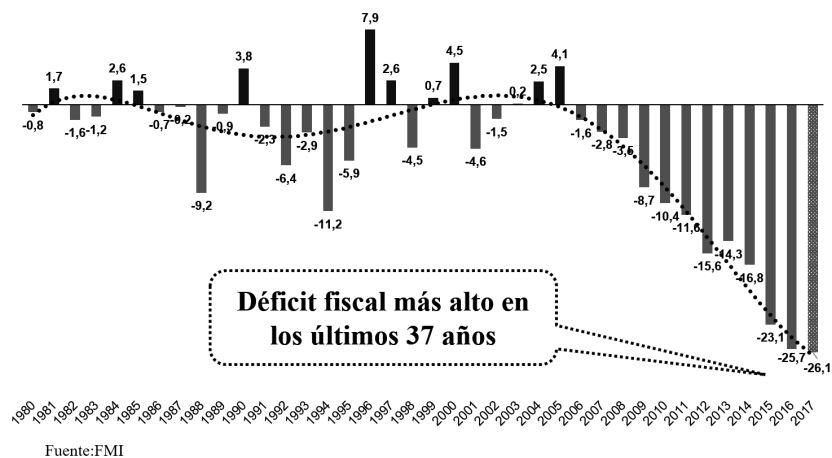
Tomado de Puente (2018)

La caída en las exportaciones y aumento en el servicio de la deuda tuvo como única respuesta del gobierno desde 2013 el recorte de importaciones, incluyendo las de alimentos y medicinas. Esto no sólo generó un rápido incremento de la pobreza y de la desigualdad en la distribución del ingreso, sino una emergencia humanitaria que el gobierno no reconoce.

3. Déficit fiscal, financiamiento monetario, control de cambios e hiperinflación

Como consecuencia de los compromisos adquiridos durante los años de bonanza petrolera y la negativa de los gobernantes a reorientar los fines y medios utilizados para conservar el poder, el déficit fiscal continuó incrementándose. Al no ser posible continuar financiándolo con endeudamiento, el gobierno ha recurrido cada vez con mayor frecuencia al financiamiento monetario.

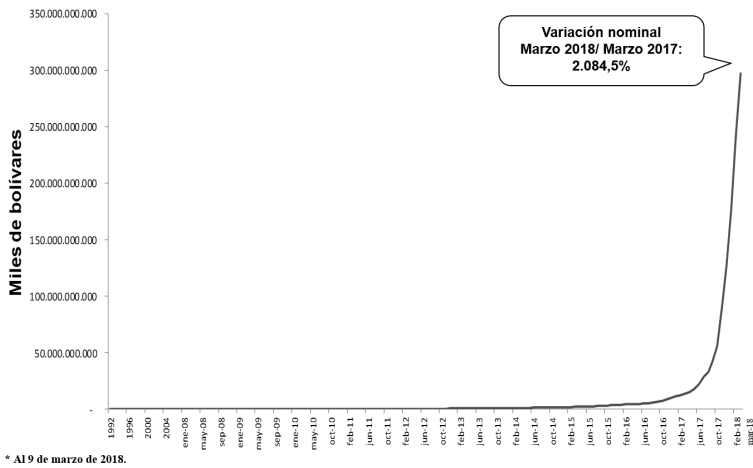
Gráfico 6
Superávit / Déficit fiscal (1980-2017)



Tomado de Puente (2018)

La expansión de la base monetaria ha sido multiplicada por el sistema bancario que, sin embargo, se ha debilitado durante el período. Las condiciones impuestas por el gobierno sobre el destino de una proporción significativa de sus préstamos, la fijación de tasas de interés reales negativas, las limitaciones para mantener el valor del patrimonio y el tratamiento diferencial en las normas sobre el banca pública y privada ya causaban problemas a los bancos antes de la hiperinflación, que adicionalmente encoje su tamaño relativo y agrava la pérdida de capital humano y la obsolescencia tecnológica.

Gráfico 7
Liquidez (M2) 1992– Marzo 2018*

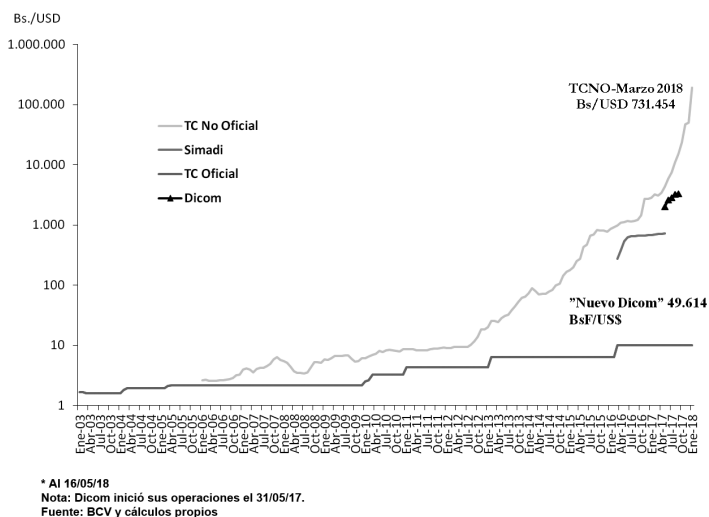


Tomado de Puente (2018)

Durante quince años el gobierno ha mantenido controles de cambios y de precios con diversas variantes, que han contribuido definitivamente al surgimiento de mercados paralelos que redistribuyen bienes sin incentivar la producción. La sucesión de marcadores con los que se asociaba al dólar paralelo ha sido sustituida en 2018 por una multiplicidad de referencias simultáneas. Las modificaciones del control de cambio, que han incluido anuncios como el uso de cestas de monedas inusuales (como rublos, rupias y yuanes), la creación de un criptoactivo (denominado Petro) y la definición de un tipo de cambio especial para remesas únicamente han contribuido a agravar el problema.

Gráfico 8

Oficial, Simadi; Dicom y tipo de cambio no oficial. Enero 03 - Mayo18*



Tomado de Puente (2018)
* Al 16/05/18 Nota: Dicom inició sus operaciones el 31/05/17. Fuente: BCV y cálculos propios

La caída en la producción y las importaciones, el financiamiento monetario del déficit fiscal y el surgimiento de mercados paralelos ante controles y escasez precedieron a la hiperinflación, iniciada en noviembre de 2017 según datos de la Asamblea Nacional.

Gráfico 9

Índice Nacional de Precios de la Asamblea Nacional (INPCAN) Marzo 2018



	Año 2017		Año 2018			
	Inflación % INPCAN		Inflación % INPCAN	Inflación Interanual %	Inflación Acumulada %	
Enero	18,7	118,6	84,2	4943,5	4068,2	84,2
Febrero	20,2	142,4	80,0	8898,2	6147,1	231,6
Marzo	16,2	165,5	67,0	14860,0	8878,1	453,7
Abril	16,5	192,8				
Mayo	18,2	227,9				
Junio	21,4	276,7				
Julio	26,0	348,6				
Agosto	33,8	466,5				
Septiembre	36,3	636,3				
Octubre	45,5	925,8				
Noviembre	56,7	1450,7				
Diciembre	85,0	2683,7				

Fuente: Asamblea Nacional

CUERPO DE PROPUESTAS

Un programa de postransición, para ser viable, debe considerar tres etapas: antes, durante y después de su aplicación. Y en su diseño, en el caso venezolano, debe añadirse como componente la atención de una emergencia humanitaria, además de los habituales de estabilización macroeconómica y reformas estructurales. Su coherencia interna debe tener en cuenta su viabilidad política, sobre todo en un ambiente de múltiples expectativas y reclamos simultáneos. No conviene crear expectativas para sumar apoyos, y luego intentar aplicar un programa que las contradiga de modo súbito y sorpresivo.

Antes de tener la oportunidad de aplicar un programa convendría hacer pública su naturaleza y exponerlo a distintas audiencias. En lugar de pretender ganar credibilidad de un sector, ocultando sus características a los demás, convendría indicar a cada sector su propio interés en el cumplimiento del programa, en su orden y su propósito. Construir un sistema de mercado y un conjunto sostenible de programas sociales debe ser el centro del nuevo modelo, mientras se atiende temporal y paliativamente la emergencia humanitaria causada por los controles que destruyeron la producción,

La hiperinflación es el efecto más visible de los desajustes fiscales, monetarios, cambiarios e institucionales que sufre Venezuela. En sí misma, la hiperinflación se ha convertido en un acelerador de todos los problemas que agobian a la población, empeorando la destrucción del sistema de precios y la pérdida de referencias que faciliten la coordinación de decisiones con objetivos inmediatos y futuros. Es sabido que para detener una hiperinflación es indispensable corregir creíblemente el desequilibrio fiscal que la causa, al ser financiado con emisión monetaria. Lograrlo mediante la reducción de efectos destructivos adicionales requiere de ayuda internacional (*grants*), además de financiamiento externo en condiciones favorables para la solución ordenada de multitud de problemas internos.

Un ejemplo del tipo de acuerdo que habría que considerar fue anunciado el 7 de junio de 2018 entre el personal técnico del FMI y Argentina. Christine Lagarde, Directora Gerente del Fondo, informó que se trataría “de un plan concebido e instrumentado por el gobierno argentino”, que el Fondo brindaría “respaldo financiero, que apuntalará la confianza del mercado, dándoles a las autoridades tiempo para abordar un abanico de vulnerabilidades de larga data”, activando “integralmente los recursos necesarios a fin de proteger a la población más vulnerable a medida que avancen las reformas económicas”. En particular, “una plataforma central del plan de las autoridades consiste en instituir medidas que ofrezcan oportunidades y apoyo a quienes viven en la pobreza y a los miembros menos favorecidos de la

sociedad argentina [comprometiéndose, como] señal clara de esas prioridades [, a] mantener un piso para el gasto en asistencia social [que], como porcentaje del PIB, no descienda en los tres próximos años”. Además, “si las condiciones sociales empeoran, existen disposiciones para incrementar más la asignación presupuestaria dedicada a las prioridades sociales”.

El plan económico giraría “en torno a un reequilibramiento de la posición fiscal”, la adopción de “metas de inflación realistas y significativas”, el compromiso de “mantener un tipo de cambio flexible y determinado por el mercado”, el respeto a “la independencia jurídica y la autonomía operacional del banco central y por poner fin de inmediato al financiamiento del déficit federal por parte del banco central” (dos y medio años después de comenzar el gobierno de Mauricio Macri) y la nivelación del “campo de juego entre los hombres y las mujeres de Argentina, sobre todo mediante la reforma del código impositivo y la legislación social”.

Acuerdos semejantes con el Fondo y otros multilaterales y gobiernos, que tengan en cuenta un deterioro muy superior de la economía venezolana, son deseables. Sin embargo, una traba adicional los dificulta: el ocultamiento de información pública esencial. Conviene recordar que el Directorio Ejecutivo del FMI levantó el 9 de noviembre de 2016 una expresión de preocupación y una declaración de censura impuestas a Argentina el 17 de septiembre de 2012 y el 1 de febrero de 2013, respectivamente, luego de determinar “incumplía las obligaciones que le impone el artículo VIII, sección 5, debido a imprecisiones en el suministro de datos sobre el IPC y el PIB”.

Contra Venezuela pesa una declaración de censura, renovada el 2 de mayo de 2018. Tal como indicó el Directorio Ejecutivo, “el suministro adecuado de datos constituye un primer paso esencial para comprender la crisis económica de Venezuela e identificar las posibles soluciones”. El Fondo, advierte, “está dispuesto a trabajar de manera constructiva con Venezuela para resolver su crisis económica cuando Venezuela esté preparada para reanudar su compromiso con el Fondo, incluyendo mediante la provisión de datos en forma regular y a tiempo y la reanudación de las consultas del Artículo IV”.

1. Propuestas sobre la relación entre asistencia humanitaria y programas sociales

La relación entre asistencia humanitaria y programas sociales es uno de los elementos que definirían el carácter de un gobierno de postransición. La asistencia humanitaria, por definición, es temporal, puesto que los recursos son provistos en

condiciones especiales por los benefactores por un tiempo determinado. Sin embargo, la política social es permanente, entendida como la protección temporal de aquellos cuya vulnerabilidad decide atender el Estado con recursos públicos. Teniendo esto en cuenta, se propone:

1a. Calcular las cantidades necesarias de bienes esenciales y el monto de las transferencias en bolívares a los beneficiarios, identificando canales de distribución y localización geográfica

Para implementar la asistencia humanitaria deben considerarse mecanismos de cooperación internacional y acuerdos público-privados, de aplicación inmediata, especial y temporal, apalancados en el derecho internacional humanitario y sujetos a la normalización de las importaciones y el desmontaje de los controles.

Determinar quiénes, qué y cuánto importar y cómo distribuir alimentos y medicinas es parte del problema. Otra es la distribución de medios de pago a consumidores cuya pobreza de ingreso impediría comprar tales bienes en condición de libertad de precios. Para enfrentarlos se requieren cálculos sobre la cantidad consumida y los precios a los que pudieran adquirirse bienes esenciales en otros países.

Es de hacer notar que los precios de venta en Venezuela pueden ser mayores que en su lugar de origen, expresados en la misma moneda. Por una parte, porque el gobierno debe incrementar los precios de los bienes cuya comercialización se ha reservado, como combustibles, electricidad, agua y transporte, lo que eleva el piso a los actuales costos de distribución y conservación de bienes. Por otra, porque si la cantidad ofrecida es menor que la que pueda demandarse con los medios de pago disponibles, los precios de los bienes pueden incrementarse al punto de hacerse inaccesibles para una parte de la población, incluso ya detenida la hiperinflación.

En medio de una hiperinflación, el monto de la transferencia monetaria es un problema adicional. Fijarlo en dólares como unidad de cuenta no bastaría para asegurar su poder de compra, porque incluso sin hiperinflación el nivel de precios puede hacer el gasto en la cesta de bienes esenciales superior a la transferencia. Mientras se hacen los ajustes fiscales y monetarios necesarios para detener la hiperinflación, tanto salario mínimo como ayuda monetaria temporal deben ajustarse en bolívares según la inflación medida sobre la cesta de bienes esenciales. Utilizar dólares para las transferencias en dinero generaría problemas adicionales, al requerir la expresión de precios de los bienes en dólares y la circulación de nuevos medios de cambio desconocidos entre los más pobres, durante una postransición políticamente compleja.

Sin embargo, un sistema de distribución de alimentos y medicinas a precios libres, aun en medio de una hiperinflación, envía una señal clara sobre el tipo de sistema de mercado que se consolidaría en el futuro. En lugar de controlar precios, el gobierno haría transferencias directas de dinero o entrega de bienes a los receptores de la ayuda. La dificultad para identificar individualmente a cada beneficiario genera un problema de diseño de registros masivos con criterios de depuración posterior, condicionado por el acceso de los inscritos al sistema bancario y los mecanismos disponibles para ubicar y asistir a los más vulnerables. Estos mecanismos de ayuda se parecen, superficialmente, a los actualmente utilizados por el gobierno con el nombre de carnet de la patria y bolsas CLAP. Por ello, es indispensable hacer evidentes las diferencias entre ambos mecanismos, en términos de condiciones y rendición de cuentas. No es lo mismo imponer compromisos partidistas para recibir alimentos que no pueden adquirirse de otro modo, que condicionar la ayuda al cuidado de ancianos o a la asistencia de los niños a escuelas. No es lo mismo un programa de compras y distribución de bienes financiado con fondos públicos que pueda someterse a contraloría que uno que no.

1b. Diseñar un sistema de protección social, que entre en funcionamiento una vez que termine de recibirse asistencia humanitaria

Durante la postransición debe diseñarse la fase posterior a la asistencia humanitaria. La importancia relativa dentro del presupuesto público de las transferencias monetarias o en especies debe reducirse a medida que la pobreza de ingresos disminuye, lo que se lograría abatiendo la hiperinflación mientras se recuperan la producción y el empleo. Sin embargo, otros mecanismos de protección social requieren de un sistema permanente y sostenible. Por ello, comenzar la discusión pública de los instrumentos legales que establecen responsabilidades públicas y privadas en la prestación de servicios sociales es necesario. Entre ellos, destacan la Ley Orgánica de Salud y la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, y su relación con los programas que formalmente han sido reglamentados durante las últimas décadas, como la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela. Las transferencias a los más vulnerables durante la postransición podrían asimilarse posteriormente a programas estables de atención temporal, como pensiones, becas y seguro al desempleo, cuya Ley del Régimen Prestacional de Empleo debe ser revisada.

2. Propuestas sobre presupuesto del sector público

La principal causa de la hiperinflación es el acelerado financiamiento monetario del déficit fiscal. Por tal razón, las primeras medidas destinadas a detener la hiperinflación deben ser fiscales. Ello incluye incrementar ingresos ordinarios y

extraordinarios y reorganizar gastos, estableciendo prioridades presentes y futuras que permitan reducir el gasto total. Elaborar el presupuesto del sector público es una tarea esencial para estabilizar precios, proteger a los vulnerables y alcanzar acuerdos políticos. Teniendo esto en cuenta, se propone:

2a. Elaborar el presupuesto del sector público con partidas en bolívares y en dólares, trimestralmente ajustado

En una economía hiperinflacionaria, sin mercado cambiario formal, sin cifras oficiales disponibles, con una administración pública recargada de vicepresidencias, ministerios y empresas públicas, la elaboración de un presupuesto es una tarea compleja. Por ello es preferible, al menos durante los primeros dos años de la postransición, hacer presupuestos trimestrales con partidas en bolívares y en dólares, mientras se acumula y procesa información actualmente inaccesible.

2b. Sustituir el financiamiento monetario con ajustes cambiarios y eliminación de subsidios indirectos, condicionando su magnitud y velocidad a la disponibilidad de subsidios temporales directos

Para incrementar ingresos ordinarios en bolívares hay varias opciones. Una significativa devaluación del tipo de cambio oficial multiplicaría los bolívares por cada dólar proveniente de la exportación de petróleo, permitiendo reducir el financiamiento monetario de PDVSA. Los aumentos en precios, tarifas y tasas cobrados por empresas públicas productoras de combustibles, electricidad, transporte, agua y telefonía, por ejemplo, contribuirían a incrementar los aportes de estas empresas al ingreso presupuestado del sector público.

La eliminación de los subsidios otorgados universalmente a la población por estas vías debe hacerse progresivamente, mientras se pone en funcionamiento un sistema de subsidios directos que proteja a los consumidores y usuarios de estos bienes y servicios durante el período de postransición. Incrementar ingresos por estas vías es preferible a incrementar sustancialmente tasas de impuestos ya existentes, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), o introducir nuevos impuestos, como el Impuesto sobre Transacciones Financieras (ITF). Reducir el rezago en el ajuste del precio de la gasolina, por ejemplo, permitiría concentrar la recaudación de ingresos ordinarios por una vía directa y diaria, a través de PDVSA, que debe pagar impuestos sobre la renta destinados al presupuesto de ingresos del Gobierno Central. Los nuevos ingresos en bolívares deben utilizarse para reducir el señoreaje con el cual el sector público se ha financiado, recurriendo a la expansión monetaria provista por el Banco Central de Venezuela. No es aconsejable intentar frenar de inmediato la hiperinflación suprimiendo por completo el financiamiento monetario, si antes no se han previsto fuentes alternativas de ingresos en bolívares.

2c. Negociar un plan de financiamiento integral con multilaterales y gobiernos, comparando las condiciones asociadas a cada opción atendiendo no sólo a la urgencia del momento, sino también a las consecuencias económicas, sociales, políticas y ambientales futuras.

Ingresos extraordinarios en dólares pueden obtenerse por medio de distintos canales. Uno de ellos es la contratación de préstamos de organizaciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que requieren del examen previo de información oficial sobre el estado de la economía, así como del destino de los recursos prestados, las decisiones sobre la política económica y los plazos para el pago de los préstamos y sus intereses. La interrupción de la publicación de cifras oficiales y de las visitas periódicas de misiones del FMI puede retrasar por varios meses el acceso a financiamiento externo por esta vía.

El financiamiento proveniente o gestionado por gobiernos interesados en el futuro de la economía venezolana tendría sus propios condicionantes. Aportes de los gobiernos de China y Rusia, por ejemplo, vinculados con el desarrollo de actividades petroleras o de explotación de recursos del Arco Minero, podrían exigir cambios en políticas económicas que permitan hacer rentables sus inversiones. En este contexto, revisar las condiciones en acuerdos de exportación de petróleo, negociando la modificación de las actualmente desventajosas y las incumplidas por el gobierno venezolano es necesario, tanto como permitir e incentivar inversiones privadas que incrementen la capacidad de producción y transformación de hidrocarburos.

La aprobación de las políticas propuestas durante la postransición sería un paso indispensable para la obtención de créditos puente y de ayudas (*grants*), mientras la evaluación del estado de economía y del efecto esperado de las políticas propuestas permitiría determinar la combinación menos costosa de préstamos necesarios para llevarlas a cabo. Aportes de Estados Unidos, la Unión Europea y de países fronterizos podrían otorgarse con el propósito de mitigar los efectos migratorios que la emergencia humanitaria venezolana ha tenido sobre sus vecinos.

2d. No utilizar la privatización de empresas públicas con el único fin de obtener ingresos extraordinarios

Es necesario diseñar un plan de gestión de los activos del Estado, que permita liquidar aquellos activos improductivos, permitiendo además la conversión de deuda en capital, la devolución de activos derivados de expropiaciones y la privatización. Sin embargo, el objetivo de la privatización no debe ser acceder a ingresos extraordinarios. Si la privatización no dispone de un marco legal bien definido puede generar

concentración de mercados, rigideces para el diseño posterior de políticas tributarias y ambientales, venta de empresas por debajo de su valor potencial y oportunidades de corrupción. El objetivo de la privatización no es procurar ingresos, sino contribuir a crear mercados y fortalecer un Estado capaz de proteger el sistema de mercado.

2e. Recomponer el gasto público, reordenar la administración pública, renegociar deuda externa y hacer registro y contraloría de compromisos públicos, identificando partidas prioritarias y asociaciones posibles con privados

El presupuesto debe incluir partidas de gasto en bolívares, destinadas al pago de remuneraciones, pensiones y bienes y servicios comprados en Venezuela. La actualización trimestral debe ajustar estas partidas teniendo como referencia el comportamiento del tipo de cambio en el mercado de divisas, así como las cifras de inflación registradas. Estos ajustes no deben considerarse indexación de todas las partidas de gasto, puesto que el problema del déficit fiscal no podría resolverse.

La recomposición del gasto es necesaria para proteger el poder de compra de las partidas prioritarias, que no puedan financiarse como proyectos que reciban créditos, ni puedan trasladarse a privados, ejecutarse mediante asociaciones público privadas, posponerse o cancelarse. La recomposición del gasto, mientras se reordena la administración pública, puede abrir oportunidades productivas a inversionistas privados, promoviendo el crecimiento del producto y el empleo.

El presupuesto también debe incluir partidas en dólares destinadas a importaciones de bienes y servicios que el sector público deba hacer durante los primeros dos años (como alimentos, medicinas, equipos, insumos para la industria petrolera y servicios profesionales, por ejemplo), así como para el servicio de la deuda externa, que debe renegociarse para asegurar la viabilidad económica, política y social de la postransición.

El perfil de vencimientos de la deuda de la República y de PDVSA, la acumulación de pasivos por expropiaciones y demandas y la existencia de compromisos con proveedores y socios suponen una pesada carga durante los primeros años de una postransición. La renegociación de condiciones debe tener en cuenta la existencia de múltiples intereses en un contexto de opacidad, por cuanto debe partir de la adecuada y verificada documentación de derechos contra el Estado. Debe reconocerse la imposibilidad de cumplir puntualmente con todos los compromisos existentes. Caso por caso, deben acordarse nuevas condiciones para honrarlos que incluyan, además

de nuevos plazos, la decisión de compartir las pérdidas de inversiones altamente riesgosas.

2f. Elaborar el presupuesto dentro de un marco plurianual que tenga en cuenta el funcionamiento de un Fondo de Estabilización Macroeconómica.

El presupuesto debe ser plurianual, como establece la Constitución. Ello supone establecer prioridades en el tiempo. Recibir préstamos al comienzo de la postransición condiciona el presupuesto de los años posteriores, por cuanto la negociación de la nueva deuda y la renegociación de la vieja debe hacerse teniendo en cuenta requerimientos mínimos presupuestarios para sustituir los recursos aportados por la asistencia humanitaria, una vez esta deje de recibirse y mientras se diseñan y ponen en marcha programas sociales permanentes.

Los procesos y restricciones establecidos en las Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público proveen un marco adecuado para la acción general de la política presupuestaria, requiriéndose para una postransición en hiperinflación la posibilidad de revisar trimestralmente las partidas de gasto nominal y la modificación de los objetivos del Plan de la Nación, al cual constitucionalmente se vinculan la elaboración del presupuesto y la contratación de deuda pública. A pesar del déficit actual del sector público, durante la postransición debe reconocerse la importancia de diseñar un Fondo de Estabilización Macroeconómica, condicionado a la reforma de la regulación de hidrocarburos y de la Ley del BCV, que reciba parte de los ingresos externos durante posibles períodos de bonanza petrolera.

3. Propuestas sobre Banco Central, sistema financiero y régimen cambiario

Durante la última década las políticas monetaria y cambiaria han sido utilizadas para respaldar una política fiscal destructiva, afincada sobre un sistema de controles de precios y cambios que debilitaron severamente las capacidades productivas de las empresas públicas y privadas. Durante los años de la abundancia, los efectos de estas decisiones no se reflejaron de inmediato en los niveles de consumo ni en el desempeño del sistema bancario. Sin embargo, los años de escasez han revelado consecuencias desastrosas. Ello no significa, por supuesto, que deba prescindirse en el futuro del Banco Central, la política monetaria y cambiaria y del sistema bancario nacional. Por el contrario, estos instrumentos, en uso en todo el mundo, deben preservarse en Venezuela y no sólo por su incidencia sobre el desempeño de la economía, sino por su potencial efecto sobre la división del poder en la toma de decisiones económicas. Teniendo esto en cuenta, se propone:

3a. Eliminar disposiciones legales que ampararon el financiamiento monetario del gasto público en bolívares y dólares, y reducir ordenadamente —hasta su eliminación— el uso del señoreaje para cubrir déficits fiscales

Además de la designación de un nuevo Directorio, es indispensable la eliminación en la Ley del Banco Central de Venezuela de las disposiciones que desde 2005 sirvieron para crear el Fondo de Desarrollo Nacional y financiar directamente al sector público por medio de emisión monetaria. Sin embargo, la necesidad de cerrar la brecha fiscal actualmente cubierta con señoreaje obliga a adoptar primero medidas de incremento de ingresos y recomposición de gastos. Retirar de inmediato el financiamiento monetario sin disponer de sustitutos para disminuir ordenadamente el déficit fiscal puede generar tensiones políticas y sociales que compliquen una postransición de por sí difícil. Esta es una de las razones por las cuales es desaconsejable eliminar el bolívar como parte de un programa de dolarización plena e inmediata: obligaría a un equilibrio fiscal también inmediato, que en ausencia de financiamiento externo disponible significaría súbitos recortes de gasto potencialmente conflictivos.

3b. Reiniciar la publicación de cifras oficiales y la provisión oportuna y suficiente de efectivo

Dos tareas que el Banco Central debe atender de inmediato son la publicación detallada de cifras oficiales y la adopción de políticas para proveer de efectivo a sus usuarios. Ambas tareas fueron rutinariamente cumplidas por el emisor, pero su abandono durante varios años crearía problemas adicionales durante una postransición. Por una parte, la inexistencia de información oficial disponible con anticipación obliga al diseño de líneas generales para la política pública que tengan en cuenta su adquisición posterior.

Con respecto a la provisión de efectivo el problema se ha agravado por el retraso en la actualización del cono monetario, la pretensión de hacer una reconversión monetaria acelerada, la proliferación de monedas comunales, la pretendida distribución de petros como medios de pago y la hiperinflación. No contar con efectivo limita sustancialmente las transacciones en la economía, obligando al trueque a los no bancarizados. Y proceder a una reconversión monetaria antes de contener la hiperinflación solo supondría desperdiciar esfuerzos, tiempo y recursos.

Una dolarización generaría también problemas de provisión y manejo de efectivo, agravados por el desconocimiento inicial del uso de la unidad de cuenta durante la postransición. Es preferible ordenar la impresión de billetes provisionales con mayor número de ceros mientras se frena la hiperinflación, y una vez dispuestos mecanismos funcionales de estabilización, hacer una reforma monetaria completa.

3c. Crear un mercado ordenado de divisas

En Venezuela no hay un mercado cambiario formal, como el definido para Colombia por la Resolución Externa No. 8 de 2000 (mayo 5) de la Junta Directiva del Banco de la República, “por la cual se compendia el régimen de cambios internacionales”. No debe derogarse la Ley de Ilícitos Cambiarios sin haber definido y haber verificado la funcionalidad del sistema bancario, el mercado de capitales y las casas de cambio como operadores cambiarios, ni haber establecido reglamentariamente cuáles operaciones en divisas están autorizadas y cuáles prohibidas.

La creación del mercado cambiario debe tener en cuenta la debilidad institucional y profesional del Banco Central, la necesidad de adecuar sistemas y anticipar riesgos del sistema financiero y la existencia de intereses creados alrededor de la existencia de controles de cambio y mercados paralelos. Además, debe partir del reconocimiento de que la estabilidad cambiaria no es posible sin disciplina fiscal y monetaria, y que ambas condiciones no son independientes entre sí. En consecuencia, es conveniente seguir un proceso por fases hacia una unificación cambiaria estable, condicionada por el logro de objetivos intermedios.

Antes de unificar, es necesario contar con un fondo de reservas internacionales y devaluar el tipo de cambio oficial para transacciones corrientes, permitiendo el funcionamiento legal de un mercado libre para transacciones de capital. Esta fase permite la compilación de información actualmente no disponible, pero indispensable para las fases posteriores. Durante la siguiente fase se adoptaría la unificación cambiaria dentro de un régimen de bandas, cuyos parámetros se modificarían para darle mayor amplitud, a medida que objetivos intermedios de control de inflación y ajuste fiscal se hubiesen obtenido. La última fase de la postransición definiría un régimen de flotación administrada del tipo de cambio nominal y una política monetaria con el propósito de estabilizar precios en la economía. Esta propuesta establece una secuencia de pasos, sin duración preestablecida, condicionada al logro de objetivos institucionales, financieros, políticos y sociales predefinidos.

3d. Permitir la circulación legal de distintas monedas, pero sin que sea un paso hacia una dolarización plena

Debe permitirse el uso de divisas a través del sistema financiero para transacciones en Venezuela, como se hace en Colombia y otros países del mundo. La medida puede contribuir a compilar información sobre la disponibilidad privada de divisas en circulación en el país, relevante para conocer su impacto sobre el comportamiento del tipo de cambio unificado, estimular el ahorro y facilitar importaciones, exportaciones y turismo.

La circulación simultánea de monedas no debe confundirse con una dolarización de facto de la economía, ni ser un paso hacia una dolarización plena, entendida como la supresión de la moneda nacional. La dolarización acabaría con la posibilidad de utilizar la política monetaria y la cambiaria durante la postransición, obligando a cambios súbitos en la política fiscal que harían mayores las tensiones políticas y sociales. Y, posteriormente, no contar con estos instrumentos de política impediría adaptar la política económica nacional a cambios deliberados en la política cambiaria de países socios o de competidores, cuyo propósito sea abaratar sus exportaciones en dólares para lograr ventajas comerciales ante Estados Unidos.

3e. Recuperación del sistema bancario y del mercado de capitales

Las adquisición por parte del Estado de las empresas de telecomunicaciones y electricidad que cotizaron en la Bolsa de Valores de Caracas, el ambiente hostil a empresas privadas, la colocación directa de deuda pública no rentable en el sistema bancario y la reforma legal del 2010, que lo desnaturalizó, desactivaron el mercado de capitales en el país. Las restricciones sobre tasas de interés, cobro por servicios, destino de créditos, autorización para mantener depósitos en divisas, obligación de aceptar deuda pública, la regulación diferenciada entre la banca pública y la privada, la Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional y, finalmente, la hiperinflación, también debilitaron el sistema financiero venezolano.

La creación de oportunidades de ahorro e inversión en Venezuela es una condición para fortalecer el sistema financiero. A su vez, el crecimiento del sistema financiero es una condición para hacer posible la inversión. La condición común en ambos casos es la confianza en un marco institucional adecuado y en el avance de políticas consistentes entre sí. En este contexto, por ejemplo, la colocación de acciones de empresas públicas en el mercado de capitales puede impulsarlo siempre que las perspectivas de crecimiento de las empresas, asociadas con privados, sean creíbles.

Cualquier diseño del mercado cambiario debe tener en cuenta su impacto sobre la rentabilidad de los activos financieros, de modo que pueda contenerse tanto la fuga de depósitos de la banca como incrementos insoportables en la morosidad. Deben adoptarse normas internacionales que no sólo protejan al sistema financiero de la colocación de activos tóxicos y del lavado de capitales, sino que también faciliten la integración del sistema financiero nacional con el resto del mundo.

4. Propuestas sobre la definición del sistema de mercado

El quiebre del sistema de precios antes de la hiperinflación ya era un hecho, igual que el retraso en el ajuste del precio de la gasolina y las tarifas públicas de

agua, gas, electricidad, telefonía y otros servicios públicos. La estabilidad de precios no se logra con controles de precios y cambios, ni de producción, distribución, comercialización y regulaciones laborales. En eso debe insistirse permanentemente. Sin embargo, para la existencia de un sistema de mercado funcional, donde existan incentivos para producir, no basta con la libre determinación de los precios de bienes y servicios. La destrucción de las relaciones mercantiles durante los últimos años requerirá del restablecimiento de oportunidades de negociación entre privados y de privados con el sector público, teniendo como referencia criterios de rentabilidad económica y social en un contexto de respeto a los derechos de propiedad. El establecimiento de un marco regulatorio que reconozca canales y ofrezca garantías para el funcionamiento de mercados es una tarea fundamental en una democracia.

Teniendo esto en cuenta, se propone:

4a. Definir el alcance de los derechos de propiedad y de trabajo, y reconocer la necesidad de incentivar la innovación y la difusión y generación de conocimiento

La definición de los derechos de propiedad incluye establecer sus límites y las responsabilidades que conllevan, sean públicos, privados o comunes. En el contexto de una postransición, las decisiones sobre empresas y activos públicos (incluyendo los expropiados sobre los últimos años), enviarían señales sobre la concepción del gobierno a cargo en este importante asunto. Por ello, la evaluación transparente de cada caso debe preceder la decisión de conservarlos en el sector público o de privatizarlos. Pero antes de privatizar, deben considerarse distintos sistemas utilizados en otros momentos: devolución a sus dueños con compensación, cesión a sus trabajadores, venta de acciones, venta a un único comprador, entre otros. Estas acciones deben tener en cuenta la posible concentración de mercados, la ventaja de los privatizadores para elegir a los compradores, la viabilidad de las empresas por privatizar y los pasivos laborales, comerciales o financieros de cada una.

La privatización puede hacer rígidas las características de los mercados por crear, restringiendo las oportunidades para luego diseñar el régimen tributario, las normas ambientales y las leyes que protejan la competencia y a los consumidores. Aunque la reorganización de activos del Estado debe contribuir a restablecer la disciplina fiscal y crear capacidades estatales, la prioridad en la creación de mercados debe dirigirse hacia la creación de nuevas empresas privadas dentro de un ambiente ordenado, más que al reparto de empresas ya existentes. La revisión de las leyes laborales, antimonopolio y de protección al consumidor, por ejemplo, son esenciales para tal fin, puesto que determinan incentivos para el diálogo y la negociación productivos entre empleadores y empleados, empresas con distintas posiciones de dominio y consumidores.

La productividad del trabajo dependerá de la organización de las empresas, nuevas inversiones de capital, de las tecnologías acumuladas, de la vinculación con cadena de generación de valor y del conocimiento que se acumula mientras se aprende haciendo. La postransición debe reconocer la importancia del sistema educativo para sostener la innovación y el crecimiento económico.

4b. Planificar las actividades del sector público compartiéndolas con el sector privado, y crear incentivos para la inversión sin privilegiar sectores específicos

La recuperación de la infraestructura necesaria para disponer de agua, electricidad, telecomunicaciones, vías de comunicación, hospitales y escuelas, por ejemplo, requiere de planificación e inversión, públicas y privadas. Establecer asociaciones público privadas permitiría la ejecución de las obras con una reducción de las cargas presupuestarias, negociando con los privados un extenso menú de opciones que permiten licitarlas sobre un criterio de rentabilidad. Lo mismo ocurre con la prestación de servicios de salud, educación y seguridad social. La coexistencia de prestadores públicos y privados facilita la planificación en el sector público y reduce cargas presupuestarias y las dificultades de supervisión y rendición de cuentas.

La revisión de la ley de inversiones extranjeras, de las zonificaciones especiales y de acuerdos bilaterales y multilaterales de comercio puede crear oportunidades para nuevas inversiones, que sólo podrían aprovecharse con perspectivas creíbles de mayor estabilidad económica, seguridad personal y jurídica. La creación de estos espacios no supone un estímulo deliberado, permanente e incondicional a sectores productivos específicos, sino la promoción de la innovación y la actividad empresarial privada y cooperativa (grande, mediana y pequeña), en un ambiente contrario al abuso de posiciones de dominio.

4c. Facilitar la inversión privada nacional y extranjera en la explotación de hidrocarburos, conservando la propiedad pública de PDVSA

Venezuela ha sido un país petrolero durante un siglo. Por ser aun el principal proveedor de divisas del país y estar sujeto a leyes, regulaciones y obligaciones específicas, el sector merece una mención especial.

Haber cargado a PDVSA con deudas y responsabilidades no medulares durante los años de abundancia petrolera, expropiando a socios y contratistas, descuidando inversiones en nuevos proyectos, así como en mantenimiento y conservación de sus capitales humano, físico y natural, explican la caída en su producción. Sin embargo, conservarla como una empresa del Estado dentro del marco constitucional, legal y contractual vigente puede permitir mayores avances en la recuperación de la industria

petrolera que el intento de cambiar primero, y radicalmente, estas condiciones iniciales. Para ello es mucho más importante la reorganización integral de PDVSA, la transferencia al sector privado de derechos de exploración y explotación que ejerce actualmente, la creación de un mercado ordenado de divisas y el diseño de políticas fiscales y monetarias creíbles que estabilicen el tipo de cambio. Estos son los primeros requisitos para atraer capitales y tecnologías no sólo a las empresas mixtas ocupadas en la extracción de petróleo, sino también a la producción de gas, refinación de petróleo, petroquímica y otras actividades en las cuales la participación privada no está limitada del mismo modo.

Retirar de PDVSA las obligaciones no modulares que le ha impuesto el gobierno, incrementar progresivamente el precio de los combustibles de uso interno, modificar dentro del marco constitucional los acuerdos desventajosos de colocación internacional de sus productos, renegociar su deuda externa, registrar y reconocer compromisos con proveedores, socios y contratistas, licitar campos tradicionales hoy no explotados a la inversión nacional y extranjera, pública y privada, colocar acciones en el mercado de capitales hasta donde permita la Constitución y revisar el actual marco tributario pueden contribuir a incrementar la capacidad de PDVSA para hacer mayores aportes de capital en las empresas mixtas. Esto, a su vez, podría incentivar la participación de inversionistas que actualmente no arriesgarían capitales en Venezuela.

CONCLUSIONES

Entendiendo una transición como un cambio de actores y de sistema político, económico y social, su gobernabilidad democrática no puede darse por sentada. Menos aún en medio de crisis inédita en Venezuela, que ha degenerado hasta convertirse en una emergencia humanitaria.

Por ello, las propuestas presentadas en estas páginas enfatizan la necesidad de una secuencia ordenada de pasos, en lugar de exhibir una lista de objetivos finales. Luego de una postransición exitosa, deberían presentarse como logros la estabilidad de precios y cambios en ausencia de controles, la creación de nuevas empresas, el crecimiento de las existentes y la desaparición de las que no sean rentables, la generación de empleo, la atracción de migrantes, la difusión de conocimientos, la reducción de la pobreza y la implementación de un sistema de seguridad social confiable y transparente. Sin embargo, llegar a estos resultados requiere distribuir asistencia humanitaria, cerrar una amplia brecha fiscal, crear un mercado de divisas, renegociar deudas y compromisos, conciliar intereses en conflicto y hacer aceptables para inversionistas y prestamistas las prioridades de la postransición. Esto, en un

contexto de ausencia de información oficial, evidente debilidad internacional, existencia de un nocivo marco legal y presencia de grupos criminales en distintos ámbitos de la sociedad.

Situaciones tan difíciles no pueden resolverse súbitamente. Es indispensable reconocer la necesidad de compilar e interpretar información, mientras se crean condiciones de mercado, protección social y fortalecimiento del Estado necesario para estos fines. La urgencia de avanzar simultáneamente en todos los ámbitos no debe confundirse con la posibilidad de tomar todas las decisiones a la vez, o en cualquier orden. El orden de los factores sí afecta el producto.

REFERENCIAS

- Alarcón, B. (coord.). (2014). *El Desafío Venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Alarcón, B. y Martínez M. Á. (coord.). (2016). *El Desafío Venezolano II: transición democrática o autocratización revolucionaria*. Caracas: AB Ediciones.
- Balza, R. (coord.). (2015a). *Venezuela 2015: Economía Política y Sociedad*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello / Fundación Konrad Adenauer. Disponible: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/Publicaciones/VENEZUELA-2015_Economia%20,%20Politica%20y%20Sociedad%20%20.pdf
- Balza, R. (coord.). (2015b). *Guayana: instituciones y organizaciones*. Tomo I. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Balza, R. (coord.). (2016). *Guayana: población y ambiente*. Tomo II. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Balza, R. y García, H. (coord.). (2017). *Fragmentos de Venezuela, 20 Escritos sobre economía*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Bittar, S. y Lowenthal, A. (eds.). (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona (España): Galaxia Gutemberg / IDEA Internacional.
- North, D. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press.
- Puente, J. (2018). “La Economía Venezolana: Retos para un nuevo “Liderazgo”..., Perspectivas IESA 2018, Escenarios para el País y sus Organizaciones”, inédito.
- Roland, G. (2000). *Transition and Economics. Politics, Markets, and Firm. To market economy*, 2 ed. New York: Palgrave.
- Spiritto, F. (2017). (coord.). *La nueva economía venezolana: Propuestas ante el colapso del socialismo rentista*. Caracas: Alfa.

Referencias adicionales

- Alarcón, B. (2016). “¿Es posible una transición negociada en Venezuela?”, en Alarcón y Martínez (2016: 169-201).
- Álvarez, V. (2017). “¿Cómo evitar que el próximo gobierno también sea rentista?”, en Balza y García (2017: 29-52).
- Ávila, R. (2017). “Política monetaria y dignidad de los venezolanos”, en Spiritto (2017: 211-280).
- Ayala, I. (2018). “Ochoa propone las bases para una estrategia de recuperación económica”. *El Universal*, 6 de marzo 2018. Disponible en: <http://dossier33.com/nacional/ochoa-propone-las-bases-para-una-estrategia-de-recuperacion-economica/>
- Balza, R. (2015a). “Consideraciones sobre desarrollo, competitividad y planificación en Guayana”, en Balza (2015c: 19-92).
- Balza, R. (2015b). “De la planificación centralizada a la regulación de la economía: propuesta de transición gradual para Venezuela”, en Balza (2015: 309-336).
- Balza, R. (2016a). “¿Qué debemos responder antes de levantar el control de cambios?” *Prodavinci*, 8 de septiembre de 2016. Disponible en <http://historico.prodavinci.com/2016/09/08/economia-y-negocios/que-debemos-responder-antes-de-levantar-el-control-de-cambios-por-ronald-balza-guanipa/> [Descargado el 09.04.2018].
- Balza, R. (2016b). “¿Por qué cayó (y volvió a subir) el paralelo?” *Prodavinci*, 28 de diciembre de 2016. Disponible en <http://historico.prodavinci.com/2016/12/28/economia-y-negocios/por-que-cayo-y-volvio-a-subir-el-paralelo-por-ronald-balza-guanipa/> [Descargado el 09.04.2018].
- Balza, R. (2017a). “El FONDEN, “Fondos Chinos” y sector externo en Venezuela: 2005 a 2014”, en Balza y García (2017: 53-90).
- Balza, R. (2017b). “Antes y después de levantar el control de cambios”, en Spiritto (2017: 281-296).
- Balza, R. (2017c). “La dolarización de Hanke y el bálsamo de Fierabrás”. *Prodavinci*, 29 de noviembre de 2017. Disponible en <https://prodavinci.com/la-dolarizacion-de-hanke-y-el-balsamo-de-fierabras/>
- Balza, R. (2018). “Sobre la propuesta de dolarización de Francisco Rodríguez”. *Prodavinci*, 27 de febrero de 2018. Disponible en <https://prodavinci.com/sobre-la-propuesta-de-dolarizacion-de-francisco-rodriguez/> [Descargado el 09.04.2018].
- Barrios, D. y Santos, M. (2017b). “¿Cuánto puede tomarle a Venezuela recuperarse del colapso económico y qué debemos hacer?”, en Balza y García (2017: 91-114).

- Barrios, D. y Santos, M. (2017a). “¿Cuánto tiempo tomará recuperarnos de la debacle económica?” *Prodavinci*, 28 de febrero de 2017. Disponible en <http://historico.prodavinci.com/blogs/cuanto-tiempo-tomara-recuperarnos-de-la-debacle-economica-por-douglas-barrios-y-miguel-a-santos/> [Descargado el 09.04.2018].
- Barrios, D. y Santos, M. (2018). “Venezuela: Anatomía de un colapso”. Boston: Plan País. Disponible en <https://t.co/xdQBwvrCbI>
- Barrios, F. (2015). “La desintegración del mundo del trabajo como política de Estado”, en Balza (2015: 25-52).
- Bautista, D. (2017). “Problemas políticos de un programa de reformas económicas”, en Spiritto (2017: 31-58).
- Bello, M., Rosas P., y Rojas, F. (2017). “La política social y la construcción de un sistema nacional de protección social y laboral para los venezolanos”, en Spiritto (2017: 357-414).
- Cardozo, E. (2015). “Fondos y trasfondos de la petrodiploMACIA”, en Balza (2015: 105-130).
- Casanova, R. (2017). “Propiedad, libertad e inclusión. Aportes para el debate público”, en Spiritto (2017: 415-464).
- Cawthorne, A. y Pons, C. (2018). “Una Venezuela “destruida” necesita 15.000 millones de dólares de ayudas al año, dice asesor de Falcón”. *Reuters*, 13 de marzo de 2018. Disponible en <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKCNIGPIHS-OUSLD>
- Conindustria. (2014). *La Ruta*. Disponible en <http://www.conindustria.org/download/la-ruta-industrial/> [Descargado el 09.04.2018].
- Cunto, G. (2018a). “3 gráficos sobre la caída de la producción de petróleo de Venezuela” *Prodavinci*, 19 de enero de 2018. Disponible en <https://prodavinci.com/3-graficos-sobre-la-caida-de-la-produccion-de-petroleo-de-venezuela/> [Descargado el 09.04.2018].
- Cunto, G. (2018b). “La alarmante caída de la producción petrolera en Venezuela”. *Prodavinci*, 15 de marzo de 2018. Disponible en <https://prodavinci.com/la-alarmanente-caida-de-la-produccion-petrolera-en-venezuela/> [Descargado el 09.04.2018].
- Curiel, C. (2015b). “Algunos retos para reindustrializar Guayana: lo institucional, lo económico y las restricciones presentes”, en Balza (2015: 321-342).
- Curiel, C. (2015a). “Complejidad de una agenda de desarrollo a partir de un escenario sin propiedad y sin mercado”, en Balza (2015: 89-104).
- Daboin, C., Hernández G. y Morales, J. (2018). “Diversificación y desarrollo en Venezuela: ¿qué hacer si el petróleo ya no basta?” *Prodavinci*, 01 de marzo de

2018. Disponible en <https://prodavinci.com/diversificacion-y-desarrollo-en-venezuela-que-hacer-si-el-petroleo-ya-no-basta/> [Descargado el 09.04.2018].
- De Oliveira-De Jesús, P. (2015). “La planificación energética y el desarrollo de la Región Guayana-Venezuela”, en Balza (2015: 343-368).
- Díaz, C. y Romero, K. (2017). “Choques externos, ajuste y opciones de política cambiaria”, en Balza y García (2017:115-130).
- España, L. (2015). “Una política social para la transición democrática”, en Balza (2015: 133-150).
- Especial de Prodavinci. (2017). “Hiperinflación en Venezuela: causas y soluciones”. *Prodavinci*, 13 de septiembre de 2017. Disponible en <http://especiales.prodavinci.com/hiperinflacion/> [Descargado el 09.04.2018].
- Falcón, H. (2018). “Programa económico de Henri Falcón devolverá empresas expropiadas al sector privado”. Disponible en <https://henrifalcon.com/programa-economico-de-henri-falcon-devolvera-empresas-expropiadas-al-sector-privado-2/>
- Fernández, J. (2015). “Estudio de competitividad de la pequeña y mediana industria metalmecánica del estado Bolívar”, en Balza (2015: 231-320).
- Fernández, J. (2016). “Diagnóstico laboral y educativo de la zona de desarrollo de Guayana”, en Balza (2017: 191-246).
- Freitez, A. y Correa, G. (2016). “Análisis de situación de la población en la región Sur: estados Bolívar, Amazonas y Delta Amacuro”, en Balza (2017: 53-146).
- Gagliardi, A. (2017). “De la democracia a la dictadura: una visión macroeconómica”, en Balza y García (2017: 131-146).
- García, H. (2017). “La transición económica: aspectos de economía política”, en Balza y García (2017: 147-166).
- González, D. (2015). “Elementos para la propuesta de una política energética y una Industria Petrolera Nacional (IPN) que encaje en esta”, en Balza (2015: 13-24).
- González, M. (2015). “Para revertir la privatización de la salud”, en Balza (2015: 207-218).
- González, M. (2016). “Alternativas para el control de la malaria en Guayana”, en Balza (2017: 179-190).
- Grisanti, L. (2015). “La revolución tecnológica y la enfermedad holandesa”, en Balza (2015: 293-308).
- Guerra, J. (2015). “Un nuevo modelo de desarrollo para Venezuela”, en Balza (2015: 243-254).

- Guerra, J. (2017). “Ante el fin del socialismo rentista, una propuesta de reforma económica”, en Spiritto (2017: 13-30).
- Guevara, G. (2017) “El tratamiento de las prácticas y comportamientos de competencia desleal en Venezuela (1992-2016): problemas teóricos y prácticos”, en Balza y García (2017:167-184).
- Hausmann, R. (2017). “¿Cómo promover la investigación y el desarrollo?” *Prodavinci*, 24 de noviembre de 2017. Disponible en <https://prodavinci.com/como-promover-la-investigacion-y-el-desarrollo/> [Descargado el 09.04.2018].
- Hausmann, R. (2018). “El espejismo de la dolarización”. *Prodavinci*, 26 de marzo de 2018 Disponible en <https://prodavinci.com/el-espejismo-de-la-dolarizacion/> [Descargado el 09.04.2018].
- Hausmann, R. y Santos, M. (2017). “¿Cómo recuperar el bienestar de los venezolanos?” *Prodavinci*, 29 de septiembre de 2017. Disponible en <http://historico.prodavinci.com/2017/09/25/actualidad/como-recuperar-el-bienestar-de-los-venezolanos-por-ricardo-hausmann-y-miguel-angel-santos/> [Descargado el 09.04.2018].
- Hernández, I. (2015). “La Faja petrolífera del Orinoco y el desarrollo de la Región Guayana”, en Balza (2015: 369-401).
- Izaguirre, M. (2015). “El proyecto industrial”, en Balza (2015: 185-208).
- Jorge, A. (2016). “Planificación del desarrollo sostenible en la Región Guayana y sus retos”, en Balza (2017: 379-465).
- Lederman, N. (2017). “La economía política de las reformas estructurales”, en Balza y García (2017: 185-224).
- Levy, S., De Krivoy, R. y Herrera, T. (2017). “Reforma financiera para Venezuela: estabilidad e inclusión”, en Spiritto (2017: 297-356).
- López, L. y Baquero, G. (2017). *Venezuela energética, propuesta para el bienestar y el progreso de los venezolanos*. Caracas: Editorial Dahbar.
- López, M. (2015). “Venezuela 2014: descontento económico y protestas”, en Balza (2015: 197-206).
- Lucena, A. (2017). “Institutional growth in fiscal policy: a transaction costs approach”.
- Lucena, H. (2016). “Relaciones de trabajo en empresas básicas de Guayana: lo nacional y lo particular”, en Balza (2017: 297-324).
- Martínez, M. (2016). “Cambio político en Venezuela 2013-2016: ¿Transición, estado fallido o profundización revolucionaria?”, en Alarcón y Martínez (2016: 99-140).
- Mascareño, C. (2015). “Desarrollo local: visiones, conceptos, realidad venezolana y prospectiva”, en Balza (2015: 93-130).

- Meleán, R. (2016). “Territorio, cambio climático y agenda estratégica para la Región Sur de Venezuela”, en Balza (2017: 9-52).
- Mónaco, M. (2015). *Regulación de los monopolios y la posición de dominio en Venezuela desde la perspectiva del derecho de la competencia*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Monaldi, F. (2017a). “Después del colapso: ¿Cómo revitalizar la industria petrolera venezolana?” *Prodavinci*, 26 de noviembre de 2017. Disponible en <https://prodavinci.com/despues-del-colapso-como-revitalizar-la-industria-petrolera-venezolana/> [Descargado el 09.04.2018].
- Monaldi, F. (2017b). “La espiral de la muerte de PDVSA”. *Prodavinci*, 12 de diciembre de 2017. Disponible en <https://prodavinci.com/la-espiral-de-la-muerte-de-PDVSA-1/> [Descargado el 09.04.2018].
- Morales, L. (2015). “Estabilidad financiera internacional y el futuro de Venezuela”, en Balza (2015: 337-343).
- Morales, L. y Sarmiento, J. (2017). “Inflación y déficit fiscal en Venezuela: direccionalidad, efectos y canales de transmisión”, en Balza y García (2017: 401-426).
- Moreno, M. (2017). “Consolidación fiscal y multiplicador de la política fiscal en Venezuela”, en Balza y García (2017:247-262).
- Moreno, M. (2015). “El reparto de la renta petrolera a la venezolana”, en Balza (2015: 189-196).
- Obuchi, R., Lira, B., Raguá, D. y Guerra, A. (2017). “Restricciones a la inversión y crecimiento en Venezuela”, en Balza y García (2017: 263-280).
- Oliveros, A. y Álvarez, C. (2017). “Venezuela: un balance del Socialismo del siglo XXI”, en Spiritto (2017: 59-98).
- Oliveros, A. y Leidenz, J. (2017). “10 claves sobre el mercado corporativo de divisas”. *Prodavinci*, 7 de julio de 2017. Disponible en <http://historico.prodavinci.com/blogs/10-claves-sobre-el-mercado-corporativo-de-divisas-por-asdrubal-oliveros-y-jean-paul-leidenz/> [Descargado el 09.04.2018].
- Oliveros, A., Arcay, G. y Leidenz, J. (2017). “Lecciones de las hiperinflaciones latinoamericanas”. *Prodavinci*, 5 de diciembre de 2017. Disponible en <https://prodavinci.com/lecciones-de-las-hiperinflaciones-latinoamericanas/> [Descargado el 09.04.2018].
- Oliveros, A., Arcay, G. y Leidenz, J. (2018). “Hiperinflaciones socialistas”. *Prodavinci*, 10 de enero de 2018. Disponible en <https://prodavinci.com/hiperinflaciones-socialistas/> [Descargado el 09.04.2018].
- Oliveros, A., Grisanti, J. y Castillo, L. (2015). “Vaivenes de un programa de ajuste en Venezuela: el eterno problema del reparto rentístico”, en Balza (2015: 279-292).

- Oliveros, L. (2015). “La necesidad de instituciones”, en Balza (2015: 233-242).
- Oliveros, L. (2017) “La reconstrucción petrolera e institucional en la era poschavista”, en Balza y García (2017: 281-298).
- Oliveros, L. y Rodríguez-Grille, J. (2017). “¿Qué hacer con el ingreso petrolero?”, en Spiritto (2017: 163-210).
- Olivo, V. (2015). “La economía venezolana 2003–2013: los graves efectos de la indisciplina macroeconómica y la destrucción del sistema de precios”, en Balza (2015: 63-72).
- Olivo, V. (2017). “Estabilidad de precios en América Latina: ¿Ya llegamos allí?”, en Balza y García (2017: 299-344).
- Palma, P. (2015). “Controles de precios e inflación”, en Balza (2015: 151-160).
- Péné-Annette, A. (2015). “Continuidad y transformaciones en los territorios mineros e industriales en Venezuela; el ejemplo de la Guayana venezolana”, en Balza (2015: 209-230).
- Pérez, F. (2015). “Efecto inflacionario de la NEP, cambio de modelo y análisis estratégico”, en Balza (2015: 255-278).
- Primero Justicia, Equipo de Políticas Públicas. (2018). “¿Cómo superar la crisis? La Venezuela posible: Crecimiento y bienestar”. Inédito, 4 de abril de 2018.
- Puente, J. y Rodríguez, J. (2017). “Venezuela en etapa de colapso macroeconómico: Un análisis histórico y comparativo”. Inédito.
- Rodríguez, F. (2018) “La propuesta de dolarización en Venezuela: una guía para los escépticos”. *Prodavinci*, 15 de marzo de 2018. Disponible en <https://prodavinci.com/la-propuesta-de-dolarizacion-en-venezuela-una-guia-para-los-escepticos/> [Descargado el 09.04.2018]
- Rodríguez, P. (2015). “De subsidiados a propietarios: replanteando el subsidio a la gasolina”, en Balza (2015: 219-232).
- Rodríguez, P. y Rodríguez, L. (2012). *El petróleo como instrumento de progreso: una nueva relación Ciudadano-Estado-Petróleo*. Caracas: Ediciones IESA. Disponible en http://www.iesa.edu.ve/FILES_MediaBroker/Public/PDF/3727.pdf
- Ruiz, A. y Sáez, F. (2017). “Una valoración del desempeño reciente de la economía venezolana a través de los índices de competitividad”, en Balza y García (2017: 345-378).
- Saboin, J. (2017). “Determinantes del tipo de cambio paralelo en Venezuela: un enfoque empírico”, en Balza y García (2017:379-400).
- Sáez, F., Vera, L. y Zambrano, L. (2017). *Estabilización, crecimiento y política*. Inédito, marzo 2017.

- Salmerón, V. (2016). “Luis Zambrano Sequín: “Más que un ajuste, la economía requiere una reforma estructural””. *Prodavinci*, 3 de agosto de 2016. Disponible en <http://historico.prodavinci.com/blogs/luis-zambrano-sequin-mas-que-un-ajuste-la-economia-requiere-una-reforma-estructural-por-victor-salmeron/>
- Spiritto, F. (2017a). “¿Tiempo perdido? El aprendizaje macroeconómico en Venezuela, 1983-2016”, en Spiritto (2017: 99-162).
- Tarre, M. (2016). “Delincuencia organizada y transición”, en Alarcón y Martínez (2016: 343-374).
- Vera, L. (2017). “Un “Modelo triangular ampliado” para explicar la inflación en Venezuela y algunas implicaciones de política”, en Balza y García (2017: 427-452).
- Vera, L. (2018). “¿Han sido las hiperinflaciones latinoamericanas catalizadoras de cambios políticos?” *Prodavinci*, 20 de febrero de 2018. Disponible en <https://prodavinci.com/han-sido-las-hiperinflaciones-latinoamericanas-catalizadoras-de-cambios-politicos/> [Descargado el 09.04.2018].
- Vera, L. (2018). “¿Por qué la dolarización puede no ser una buena idea para Venezuela?” *Prodavinci*, 13 de marzo de 2018. Disponible en <https://prodavinci.com/por-que-la-dolarizacion-puede-no-ser-una-buena-idea-para-venezuela/> [Descargado el 09.04.2018].
- Vivancos, F. (2015). “Liberalización financiera en Venezuela: condiciones iniciales, velocidad y secuencia”, en Balza (2015: 161-188).
- Vivas, L. y Iranzo, C. (2015). “Notas sobre políticas económicas, políticas de empleo y democracia”, en Balza (2015: 83-88).
- Zambrano, L. (2013). *Gestión fiscal, señoreaje e impuesto inflacionario en Venezuela*, Caracas: Academia Nacional de Ciencias Económicas (ANCE). Disponible en <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/Impuesto-Inflacion-Venezuela.pdf>
- Zambrano, L. (2015). “Notas sobre las reformas económicas para el crecimiento y el rol de las instituciones”, en Balza (2015: 73-82).
- Zambrano, L. (2017). “Consideraciones sobre la transición económica, la velocidad de los ajustes y la secuencia de las reformas”, en Balza y García (2017: 469-484).
- Zambrano, O. (2017). “La revolución contra los pobres: territorio, pobreza y desigualdad en Venezuela 2013-2016”, en Balza y García (2017: 453-468).

INTRODUCCIÓN

A la conflictividad política que ha caracterizado la coyuntura venezolana reciente, se ha sumado desde 2014 una prolongada crisis económica. Esta caída de la actividad económica junto con crecientes problemas de inflación y escasez han tenido importantes consecuencias en las condiciones de vida de la población venezolana: incremento de la pobreza, dificultades de los más vulnerables en el acceso a alimentos y medicinas (tanto por su escasez como por el incremento exponencial en los precios) y deterioro de los servicios públicos del sector social. Si bien, efectivamente durante el boom de los precios petroleros se registró un gran mejoría de diversos indicadores de la situación social (pobreza, asistencia escolar, entre otros), estudios previos han demostrado que estos cambios no son atribuibles a mejoras en las capacidades de las personas o a su productividad, sino a incrementos coyunturales en el ingreso y el consumo, producto del crecimiento de la renta petrolera (González y Ponce, 2015).

En resumidas cuentas, la política social no promovió cambios estructurales en la población venezolana. Por el contrario, aumentó su dependencia de los subsidios y las ayudas provenientes del Estado. Este es el caso de las misiones, que se orientan a los principales problemas sociales existentes, pero sin proponer estrategias sostenibles de cambios en sus causas. De hecho, para el momento actual las misiones están prácticamente desmanteladas y los principales esfuerzos de la política social se desarrollan a través de otras estrategias como los bonos distribuidos a través del carnet de la patria y las bolsas o cajas CLAP. Por ello, al momento de comenzar a presentarse las dificultades económicas, los grupos más vulnerables de la población no contaban con mayores recursos para mantener los niveles básicos de consumo en momentos de crisis. Y en el presente tampoco cuentan con programas de protección que eviten las consecuencias adversas de los altos índices de inflación y escasez.

Es por ello que en el escenario de una transición, la política social no puede ser considerada algo accesorio, sino que tendrá que formar parte de la estrategia central de consolidación del nuevo gobierno. Actualmente, las demandas de un cambio político por parte de la población venezolana están fuertemente vinculadas con la

expectativa de mejoras rápidas y sostenidas en las condiciones de vida. Obviamente, dichos cambios serán producto, principalmente, de las modificaciones necesarias en la política económica, pero si estas no son acompañadas de una estrategia pertinente en materia social, el crecimiento no beneficiaría a los grupos más pobres y que han sufrido con mayor crudeza los efectos de la actual crisis. Este incremento, percibido en la desigualdad, podría significar incrementos importantes de la conflictividad y dificultades crecientes en la gobernabilidad.

Además de este contexto de empobrecimiento y deterioro de los servicios sociales, la política social en los gobiernos de la llamada Revolución Bolivariana ha tenido un importante componente ideológico: no solo ha privilegiado ciertas formas de participación vinculadas al partido de gobierno como contraparte legítima para la instrumentación de programas sociales, sino que además ha creado su propia burocracia pública altamente ideologizada. Los casos del sector educación y salud son emblemáticos en ese sentido, por la creación de nuevas universidades y programas de formación de donde han egresado una proporción importante de maestros y médicos integrales comunitarios que hoy son quienes atienden a la población en estos servicios sociales esenciales. Estos son importantes actores que deben considerarse al momento de formular las políticas públicas de un gobierno de transición.

Para poner en contexto los desafíos de una transición en materia social, se han revisado dos casos de transiciones democráticas recientes en América Latina: el primer gobierno de la Concertación en Chile (1990-1994) y el gobierno de Violeta Chamorro en Nicaragua (1990-1997). Ambos casos tienen en común con el caso venezolano que la consolidación de esas democracias incluía además el desafío de implementar medidas de estabilización económica y atender grandes desigualdades sociales.

Los resultados en ambos casos fueron bastante divergentes: mientras en el caso chileno se logró estabilizar la economía, mantener la disciplina fiscal y mejorar la situación social (Foxley, 1995), en Nicaragua hubo –durante la presidencia de Chamorro– tres intentos de implantar programas de ajustes con apoyo de organismos multilaterales (1991, 1994 y 1997). Debido a esto, a pesar de estar entre los objetivos prioritarios el aumento del gasto social para impulsar el desarrollo nacional, los logros no fueron del todo sostenibles en medio de un contexto de inestabilidad (Arana et al., 1999).

Por el contrario, el éxito del caso chileno fue la estabilidad lograda en el marco de las políticas económicas y sociales, así como amplios procesos de negociación con empresarios y trabajadores para generar consensos en torno a la estrategia global en política social y relaciones laborales (Foxley, 1995). El crecimiento económico

sostenido favoreció un incremento del empleo y un aumento progresivo del ingreso de los hogares chilenos. Al mismo tiempo, se establecieron programas de subsidios como el subsidio único familiar y subsidio de cesantía. Todos estos factores contribuyeron a una disminución de la pobreza y, especialmente, de la pobreza extrema en el período (Foxley, 1995). Sin embargo, las visiones críticas sobre el proceso interpretan que durante el gobierno de Aylwin fueron incumplidas las promesas electorales en materia social (Fazio, 1996).

Como se puede ver, los aspectos que se han de considerar dentro de un gobierno de transición, y especialmente en el ámbito social, son amplios y complejos. Para abordarlos, el presente documento comienza con un diagnóstico de la situación de empobrecimiento de la población y de estos sectores sociales prioritarios intentando cuantificar la magnitud de los déficits que los afectan, en la medida en que lo permiten las escasas estadísticas públicas disponibles. Esta información cuantitativa se complementa con la identificación de actores clave para la gobernabilidad de un gobierno de transición. En el segundo apartado se presentan las propuestas que resultaron de las consultas a expertos en cada una de las áreas. El documento finaliza con las principales conclusiones del estudio.

DIAGNÓSTICO

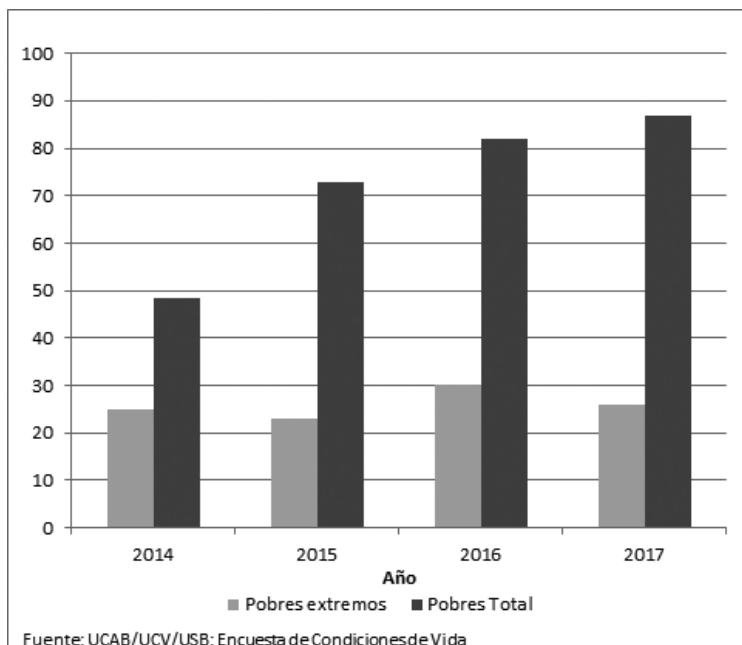
La crisis que afronta la población venezolana tiene características inéditas. Se han conjugado diversos factores económicos que, por separado, ya causarían importantes consecuencias en las condiciones de vida de la población venezolana, pero que juntos han generado un deterioro tal que empieza a ser común denominar la situación actual como una emergencia. Los problemas económicos incluyen: una recesión con pérdidas importantes en la actividad económica por cuatro años consecutivos, altos índices de inflación, la cual ha alcanzado niveles hiperinflacionarios desde fines de 2017, y una pronunciada escasez de alimentos y medicinas. Estas variables en conjunto afectan tanto el nivel de empleo como los ingresos de la población.

Con este contexto económico, la situación social se ha deteriorado de forma drástica en los años recientes, llegando a perderse los avances logrados a lo largo de las últimas décadas. Presentamos a continuación un diagnóstico de la situación de las áreas prioritarias dentro del sector social. Se comenzará en la primera sección por el análisis del empobrecimiento y el acceso a los alimentos.

1. Pobreza y situación alimentaria

Gráfico 1

Venezuela 2014-2017: Porcentaje de hogares pobres según ingreso

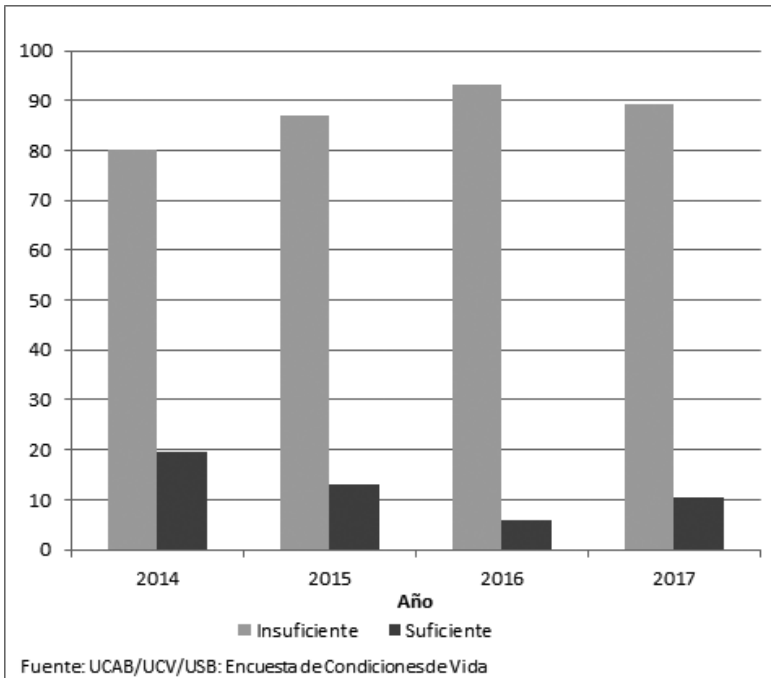


Ante la ausencia de información oficial, desde el año 2014 la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Simón Bolívar se han dedicado a monitorear la situación social a través de la Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi). Esta fuente es la única manera de conocer la incidencia de la pobreza en nuestro país. Los datos arrojan un incremento sostenido de la incidencia de pobreza de ingreso en los hogares venezolanos, pasando de 48,4% de los hogares en 2014 a 87% en 2017. Este aumento tan acelerado del indicador es producto de la alta inflación, que deteriora la capacidad adquisitiva de los hogares del país y tiene un efecto inmediato en la magnitud de la pobreza de acuerdo con este método.

Este resultado, que muestra un empobrecimiento generalizado, se ve confirmado al compararlo con el porcentaje de hogares que declaran que su ingreso es insuficiente para la adquisición de alimentos, información que se presenta a continuación en el gráfico 2.

Gráfico 2

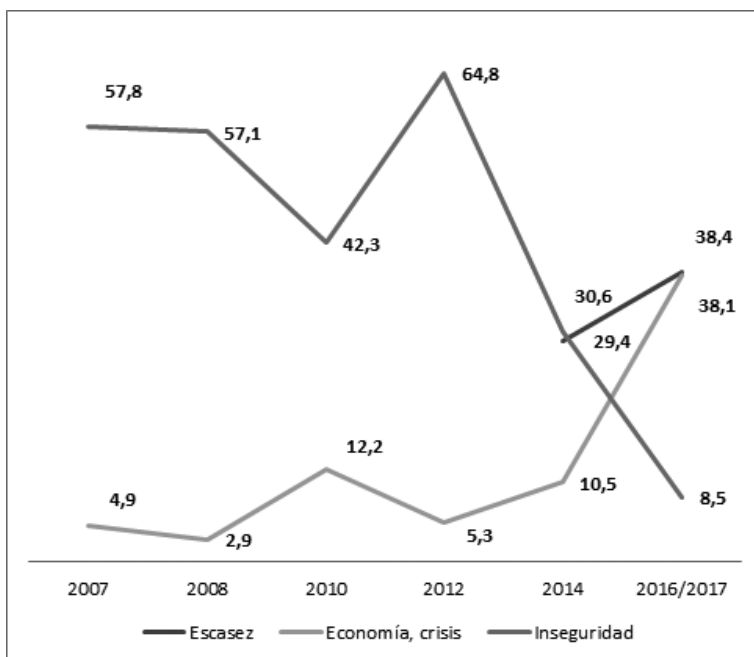
Venezuela 2014 – 2017: Suficiencia del ingreso para la adquisición de alimentos



Cuando se hace esta pregunta, desde 2014 la mayoría de los hogares declara que su ingreso es insuficiente y el porcentaje ha mantenido una tendencia creciente. En 2017 89,4% de los hogares considera que su ingreso no es suficiente para la adquisición de alimentos. Esta es, sin duda, una señal clara de los graves efectos sociales de la actual crisis económica, pero es necesario resaltar además el impacto político y sobre la opinión pública de este fenómeno. Como se muestra a continuación en el gráfico 3, en los años recientes se ha modificado la percepción de los venezolanos sobre cuál es el principal problema del país.

Gráfico 3

Venezuela 2007-2017: Opinión de los venezolanos sobre el principal problema del país



Fuente: El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina, www.LapopSurveys.org.

Desde el año 2007, cuando se inició la medición del Barómetro de las Américas en Venezuela, la inseguridad había sido percibida como el principal problema del país, hasta alcanzar su máximo en 2012, cuando el 65% de la población la consideraba así. Sin embargo, con el inicio de la crisis económica, en 2014, empieza a acentuarse la importancia de los problemas económicos (10,5%) y aparece la escasez como principal problema con un valor ligeramente superior al de la inseguridad (30,6% y 29,4%, respectivamente). Ya en el año 2016/2017 la inseguridad solo era mencionada como principal problema por el 8,5% de los entrevistados y la crisis económica y la escasez fueron mencionadas por el 76,5%.

Esta disminución de la inseguridad como principal problema no es producto de una disminución de los índices delictivos; por el contrario, estos también se han agravado con la crisis. En realidad, este resultado es especialmente revelador del tremendo efecto de la situación económica y social que, por lo apremiante, desplaza en importancia a los otros problemas que aun afectan a los venezolanos.

Frente a esta situación económica y social, que es la principal preocupación de la ciudadanía, la acción pública ha sido más bien escasa. Por una parte, tanto la escasez como la inflación son producto de decisiones de política; por otra parte, no se han formulado programas sociales orientados a proteger a la población más vulnerable frente a esta caída del ingreso y el consumo. Las políticas en este sentido se han basado en dos estrategias: incrementos del salario y la entrega de subsidios directos vía bonos en fechas puntuales y, en segundo lugar, la creación de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP).

Con respecto a la política salarial, estos aumentos periódicos del salario mínimo han sido insuficientes para compensar la caída del poder adquisitivo y, al mismo tiempo, contribuyen a incrementar la inflación por la presión que supone sobre el gasto público, al ser el Estado el principal empleador. También deteriora la capacidad de la empresa privada, incapaz de ajustarse frente a estos aumentos de costos por la caída de la demanda e imposibilitada de disminuir sus plantillas por la vigencia del decreto de inamovilidad laboral. Desde el punto social son, además, estrategias insuficientes por cuanto no alcanzan a la población más vulnerable, aquella que está fuera de la fuerza de trabajo o que está ocupada en el sector informal de la economía.

El acceso a alimentos ha sido un asunto sobre el que se han creado diversas estrategias de política pública en las últimas décadas. Dentro de la historia de la Misión Alimentación ha habido diversas iniciativas que han intentado fortalecer al Estado como agente distribuidor y comercialización de alimentos básicos para la población de bajos recursos. Inicialmente con la Misión Mercal (2003) se creó una empresa pública destinada a este propósito cuya red de distribución estaba concentrada en las zonas populares urbanas y las zonas rurales. Esta estrategia se amplía en 2008 con la creación de Pdval, empresa filial de PDVSA y la nacionalización de las redes de supermercados Éxito y CADA, convertidos en la red de Abastos Bicentenario (2011). Todas estas empresas comparten los objetivos de Mercal, así que progresivamente fue aumentando la cuota de la venta de alimentos que se realiza mediante este sistema público de distribución (Hurtado, 2016).

Luego de que la situación económica, especialmente la disminución de las importaciones, generara un importante incremento de la escasez de alimentos básicos en todas las redes de comercialización y en el contexto del Decreto de Emergencia Económica, se crean los CLAP. Esta iniciativa plantea una forma novedosa de distribución de alimentos no basada en la red comercial, sino en la organización comunitaria que hace llegar a los hogares necesitados un conjunto de alimentos de primera necesidad. Estos alimentos no se distribuyen de forma gratuita, sino que

son pagados por los beneficiarios del programa a unos precios por debajo de los del mercado (por debajo, incluso, de Mercal y Bicentenario).

En los resultados de la Encovi 2017 se encontró que el 88% de los hogares se beneficia de este programa, lo que lo convierte en el programa que cuenta con mayor cantidad de población atendida¹. Estos resultados dan cuenta de un alcance masivo, pero al considerar que más de la mitad de los beneficiarios declara que no hay una periodicidad definida para recibir esta bolsa o caja de alimentos, se podría afirmar que se trata de una estrategia insuficiente para atender las crecientes necesidades alimentarias de la población venezolana.

En virtud de lo anterior no es de extrañar que los problemas socio-económicos y de acceso a los servicios públicos se hayan constituido en una de las principales fuentes de conflicto en los últimos meses. Según el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, durante el primer trimestre de 2018 se registraron 2.414 protestas, de las cuales 549 (22,8%) fueron por el derecho a la alimentación y 287 (11,9%) fueron por el derecho a la salud. En conjunto, las protestas por derechos sociales y económicos representaron 86,7% de las movilizaciones registradas en el periodo².

Por ello, se considera que en un gobierno de transición el manejo de estos problemas sociales acumulados y de los previsibles efectos de un programa de ajuste económico se constituiría en un asunto central para la gobernabilidad y estabilidad de dicho gobierno. Programas sociales insuficientes o cuyo efecto no esté acompasado con las reformas económicas puede ser el detonante de conflictos y minar las bases de un nuevo gobierno. De hecho, al revisar nuestra experiencia histórica, este podría considerarse uno de los principales errores del programa de ajuste de 1989, en el que las medidas compensatorias o de protección, aunque bien diseñadas, comenzaron a operar unos 10 meses después de las primeras medidas económicas (González y Lacruz, 2008).

Además de atender esta grave situación de empobrecimiento de la población venezolana, la construcción de una alternativa política viable necesitará también la reconstruir la institucionalidad del sector social, debilitada por las dificultades presupuestarias y décadas de falta de planificación, inversión y transparencia en el uso de los recursos públicos. Veamos a continuación la situación del sector educativo.

1 Los resultados más recientes de Encovi sobre pobreza y misiones sociales se puede consultar aquí: <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ENCOVI-2017-presentaci%C3%B3n-para-difundir-.pdf>

2 Observatorio de Conflictividad Social, 2018.

2. Educación

En el caso del sector educativo, aun cuando se registró un incremento de la cobertura entre 2001 y 2004, estos logros se revirtieron rápidamente, como se muestra en el cuadro 1, donde se toman los datos recogidos por la línea de investigación Memoria Educativa Venezolana, de la Escuela de Educación de la Universidad Central de Venezuela³.

Cuadro 1

Venezuela 2000-2016: Población matriculada en el sistema escolar

Año	Población Matriculada	Variación (%)
1999	7029477	-
2000	7303155	3,89
2001	7814371	7,00
2002	8253735	5,62
2003	10651645	29,05
2004	12950267	21,58
2005	13690841	5,72
2006	13954105	1,92
2007	11281506	-19,15
2008	11209325	-0,64
2009	10639590	-5,08
2010	10693529	0,51
2011	10861752	1,57
2012	10971482	1,01
2013	10794091	-1,62
2014	10664924	-1,20
2015	10662641	-0,02
2016	10541845	-1,13

Fuente: UCV - Memoria Educativa Venezolana.

La tabla anterior muestra que el crecimiento de la matrícula en el sistema escolar solo se registró en pocos años del período, específicamente hasta 2006. Al analizar lo ocurrido en los años de mayor crecimiento notamos que fue en los años 2003 y 2004, cuando se lanzan las misiones educativas. Si bien estos programas pretendían atender los déficit en materia educativa que aquejaban a la población más vulnerable, estos esfuerzos estaban desconectados del sistema educativo formal

3 En este sector, tal como en otros, la opacidad en las estadísticas oficiales obliga a recurrir a cifras de investigadores independientes. En las páginas web oficiales, solo se publica la matrícula educativa hasta el año escolar 2012-2013. La memoria Educativa Venezolana está disponible en el siguiente enlace: <http://luisbravoj.blogspot.com/>

(de hecho, no estaban coordinadas desde el Ministerio de Educación) y, de acuerdo con estudios previos, parecían programas cuya orientación era principalmente el clientelismo político (Mundó, 2009).

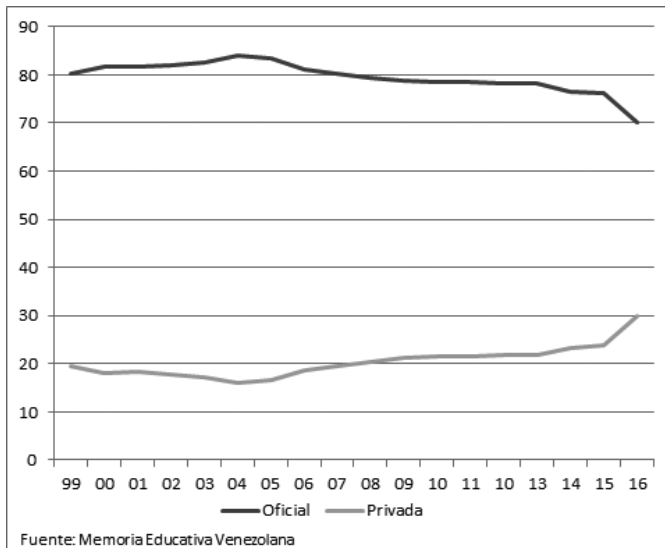
De hecho, la inclusión de población en el sistema escolar por la vía de las misiones educativas rápidamente fue desapareciendo, tal como lo demuestra la sistemática caída de la matrícula durante la última década, hasta alcanzar en 2016 un total de estudiantes menor que el de 2003.

Con una política educativa centrada en estas misiones, la inversión en la red escolar tradicional de básica y media dejó de ser la prioridad. Ello se tradujo en una reducción de la inversión en la construcción y mantenimiento de los planteles y el debilitamiento de programas de larga trayectoria como el Programa Alimentario Escolar (PAE). Al final, ni las misiones ni la red tradicional mantuvieron una tendencia creciente estable, por lo que el balance es que la capacidad de inclusión del sistema ha venido debilitándose en el tiempo.

Esto se comprueba al centrar la mirada en la educación obligatoria, es decir, hasta el nivel de educación media. Allí se observa una tendencia decreciente en la matrícula total en términos absolutos (efecto de todo lo expuesto anteriormente). Es decir, cada año el sistema educativo formal cuenta con un menor número de estudiantes. Pero, adicionalmente, al observar su composición por dependencia del plantel se observa una caída de la proporción de la matrícula atendida por el sector oficial, tal como se muestra a continuación en el gráfico 4.

Gráfico 4

Venezuela 1999-2016: Distribución de la matrícula en Básica y Media según dependencia del plantel (%)



El gráfico precedente nos muestra que luego del aumento de la matrícula registrado en 2004 por efecto de las misiones, la tendencia del sector educativo es la disminución de la participación del sector oficial. Mientras estos planteles agrupaban un 84% de la matrícula en 2004 (año en el que se registra el valor más alto), su participación disminuye a 70% en el año escolar 2016-2017. Ello nos demuestra que, de facto, la política educativa de los últimos años ha dejado a un lado la inclusión el sistema escolar venezolano.

Los problemas de inclusión escolar que existen en el país pueden ser estudiados también a través de la información proveniente de la Encovi. En el gráfico 5 se presenta el porcentaje de niños y jóvenes que no asisten al sistema de enseñanza según grupos de edad. De acuerdo con esta encuesta, la asistencia escolar disminuyó entre 2016 y 2017, especialmente entre los jóvenes. Este descenso no es solo producto de la crisis del sistema escolar ya esbozada, sino que ha además ha sido agravado por la crisis económica y sus efectos sobre los hogares. En el gráfico 6 se muestran las tasas de asistencia escolar según nivel socioeconómico.

Gráfico 5

Venezuela 2016-2017: Niños y jóvenes que no asisten al sistema escolar (%)

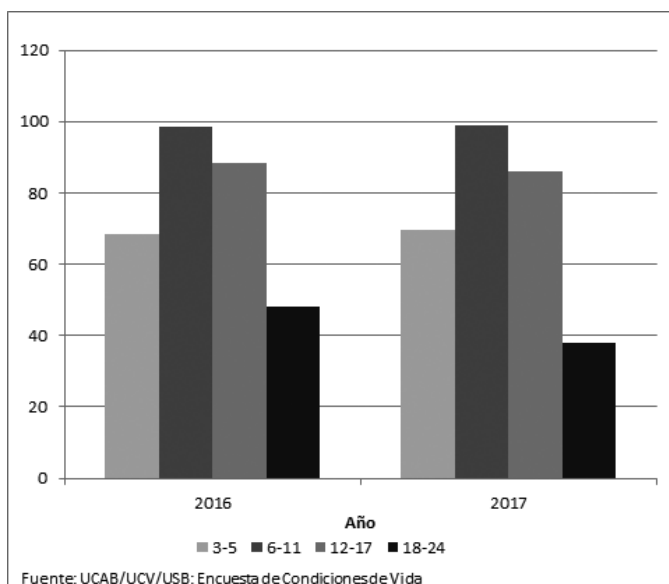
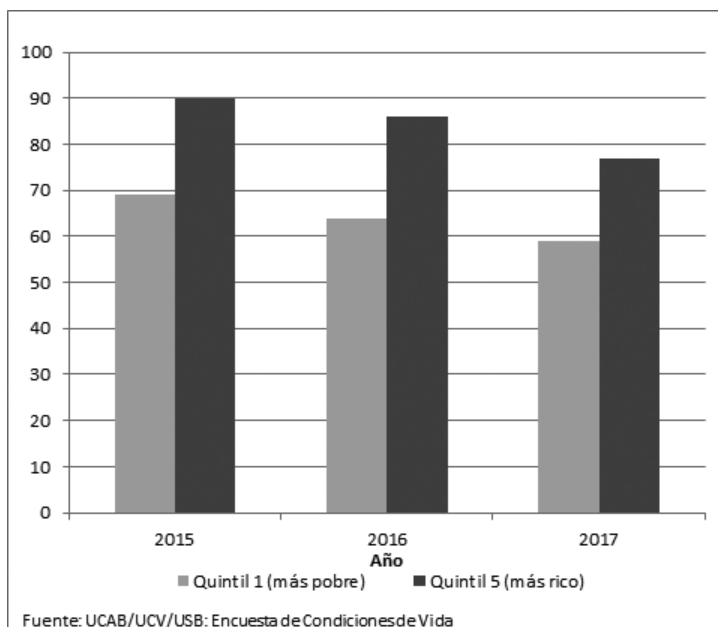


Gráfico 6

Venezuela 2015-2017: Tasa de asistencia escolar según nivel socio-económico (%)



En el gráfico precedente se puede observar que la asistencia escolar ha disminuido en todos los estratos socio-económicos, incluso en el 20% más rico de la población. Ya en 2015 se podría apreciar una gran diferencia en la asistencia escolar por nivel socio-económico, había más de 20 puntos de diferencia entre el quintil 1 y el quintil 5. Con la crisis todos los sectores se han visto afectados y esta brecha se ha mantenido: en 2017 solo poco más de niños y jóvenes de los hogares más pobres se mantienen dentro del sistema escolar. Y otro fenómeno que reporta la Encovi es el desplazamiento de la matrícula del sector privado al sector público, especialmente en las clases medias y altas de la población venezolana: en el último año aumentó de 45% a 57% la matrícula de niños y jóvenes del quintil más rico en el sistema público⁴.

Todo lo anterior nos muestra que el sector educativo enfrenta una situación crítica y compleja, producto tanto de los problemas estructurales del sector como de los efectos de la actual crisis económica. Las medidas que debe tomar un gobierno de transición en esta área tienen que estar alineadas con la emergencia económica y social que actualmente atraviesa el país, pero también deben sentar las bases para que la población cuente con las capacidades para insertarse en un futuro proceso de recuperación económica.

Dentro de la política educativa merece una mención aparte la educación superior. Al igual que con la educación básica y media, en este sector la política fue crear un sistema paralelo de educación superior con la creación de nuevas universidades (Universidad Bolivariana, Universidad Nacional Experimental de las Fuerzas Armadas –Unefa–, Universidad Nacional Experimental de la Seguridad –UNES–, aldeas universitarias y otras iniciativas dentro del sector).

La principal fuente del crecimiento de la matrícula en educación superior se dio en estas universidades dependientes del Ejecutivo Nacional. Sin embargo, los programas de estudio no se crearon mediante los requisitos formales establecidos y la coordinación del Consejo Nacional de Universidades. Por ello, se desconoce la calidad de la formación impartida y, por tanto, las capacidades reales de estos profesionales que egresan. Estos programas se han caracterizado por un fuerte componente ideológico (Parra Sandoval, 2010) y de estos egresados se ha nutrido en buena parte la administración pública del sector social.

Al mismo tiempo, las universidades nacionales han enfrentado grandes dificultades de financiamiento –cuando no persecución– por parte del Ejecutivo

4 Se puede consultar con más detalle los resultados de Encovi en el tema educativo en el siguiente enlace: <https://www.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/Presentaci%C3%B3n-Educaci%C3%B3n-ENCOVI-2017.pdf>

Nacional. Este contexto adverso ha impactado notablemente la capacidad de funcionamiento de las universidades, disminuyendo su producción científica y su personal capacitado por efecto de la emigración (Requena y Caputo, 2016).

Por ambos factores, la política de educación superior podría resultar muy importante en el contexto de un gobierno de transición: por una parte, será necesario atender las necesidades y demandas de formación de los jóvenes y, adicionalmente, regularizar y formalizar los programas de enseñanza de las universidades de nuevo cuño. Esto último podría ser una fuente de conflictividad por la politización tanto de alumnos como de profesores de estas instituciones y también por las restricciones presupuestarias para dotar de insumos y personal capacitado a todo el sistema de educación superior.

3. Salud

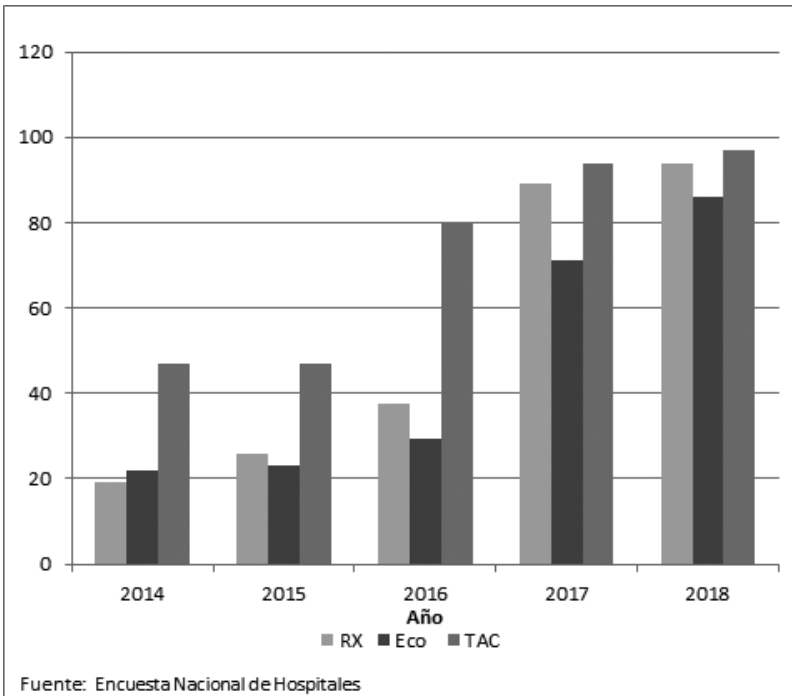
Las dificultades que enfrenta la población venezolana en materia de salud pública con alta frecuencia son fuente de titulares en la prensa nacional y los medios digitales: el resurgimiento de enfermedades que habían sido erradicadas, las carencias de los hospitales y las muertes de enfermos crónicos por ausencia de medicamentos son las caras más trágicas de la crisis. La crisis del sector es obvia por sus devastadores efectos, pero cuenta con las mismas dificultades que el resto del sector social para poder cuantificarla objetivamente, debido a la ausencia de cifras oficiales. En vista de ello, aquí también se debe recurrir a información recabada por organismos multilaterales u organizaciones no gubernamentales para lograr a una aproximación de las condiciones del sector.

En primer lugar, la Encuesta Nacional de Hospitales, realizada anualmente por la organización Médicos por la Salud desde 2014, nos permite conocer la dotación

de los centros de salud públicos, información que se presenta a continuación en los gráficos 7 y 8.

Gráfico 7

Venezuela 2014-2018: Servicios inoperativos o inexistentes en los hospitales públicos (%)

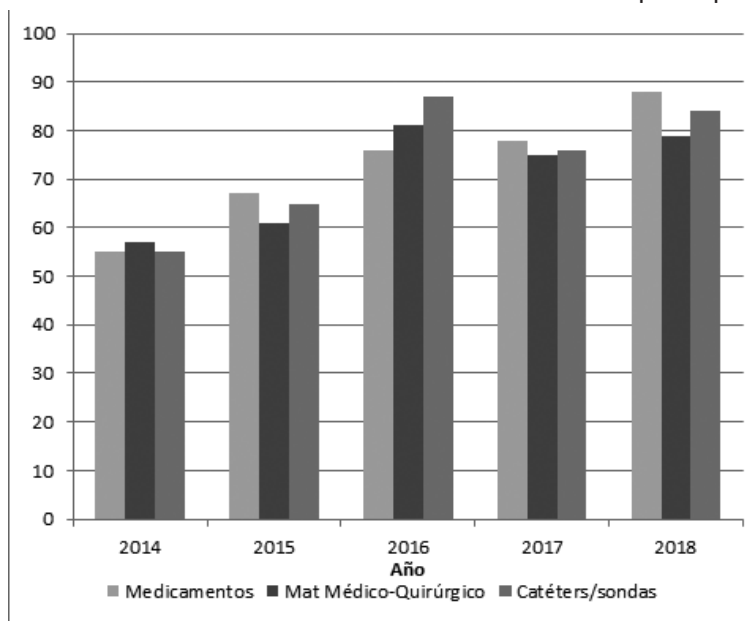


De acuerdo con esta encuesta, los servicios de diagnóstico en los hospitales han mostrado un fuerte deterioro entre 2014 y 2018. En este último año, más de 90% de los hospitales carece de servicios estables de rayos X o tomografías. El servicio que se encuentra ligeramente mejor es el de ecografías, pero el 86% de los centros carecen de éstos. Los servicios de laboratorio son prácticamente inexistentes en estos centros, pues en todo el período se registran más de 90% de carencia⁵. Las dificultades no solo afectan los servicios que permiten diagnosticar a los pacientes que asisten a estos centros, también impactan en los diversos insumos necesarios para su tratamiento.

5 Para mayor detalle sobre la Encuesta Nacional de Hospitales: https://cifrasonlinecomve.files.wordpress.com/2018/03/enh-final_2018fin.pdf

Gráfico 8

Venezuela 2014-2018: Insumos intermitentes o con fallas en los hospitales públicos (%)



Desde el inicio del período estudiado, la dotación de insumos de diversa índole ha registrado problemas importantes. En el año de mejores resultados, más de la mitad de los hospitales registraban carencias en todo tipo de insumos y el registro ha ido en aumento en años recientes; en 2018, todos los insumos se encontraban ausentes o con fallas en más del 79% de los hospitales.

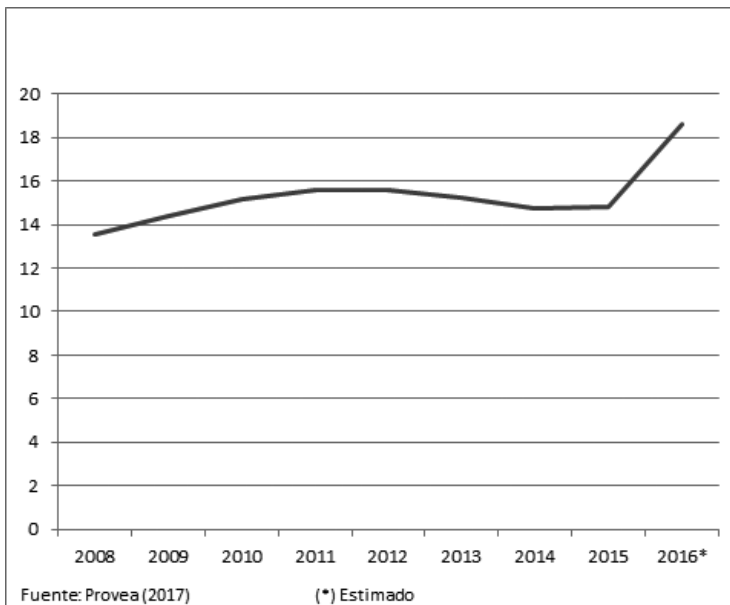
La falta de recursos del sector salud no se refiere solo a su infraestructura y dotación, sino que también hay una creciente pérdida de los recursos humanos del sector por la progresiva emigración causada por el deterioro de las condiciones laborales. Estos problemas con los recursos ha debilitado la capacidad de acción del sistema público, al punto de llevar al país a la situación sanitaria de la década de los 40, no solo por la alta prevalencia de desnutrición, sino por el resurgimiento

de enfermedades que habían sido superadas, como la malaria⁶ y la difteria, y de mortalidad por causas altamente prevenibles en la población más vulnerable.

Los efectos de este deterioro en el sector salud se comprueban con los datos disponibles sobre mortalidad en la población más vulnerable, mujeres embarazadas y niños menores de un año. En los siguientes gráficos se muestra la evolución de ambos indicadores.

Gráfico 9

Venezuela / América 1990-2015: Tasa de mortalidad infantil
(por 10.000 nacimientos vivos registrados)



La mortalidad infantil se mantuvo estancada durante la mayor parte del período, alrededor de 15 defunciones por cada diez mil nacimientos vivos registrados. Sin embargo, de acuerdo con estimaciones presentadas por Provea (2017) tanto a partir de la Red Defendamos la Epidemiología como con datos incompletos de los Boletines Epidemiológicos, la mortalidad infantil aumentó en 2016 al menos 3 puntos, ya que de acuerdo a estas fuentes se situaría entre 18,6 y 19,6 defunciones por cada diez mil nacimientos. Las estimaciones presentadas en el trabajo coordinado

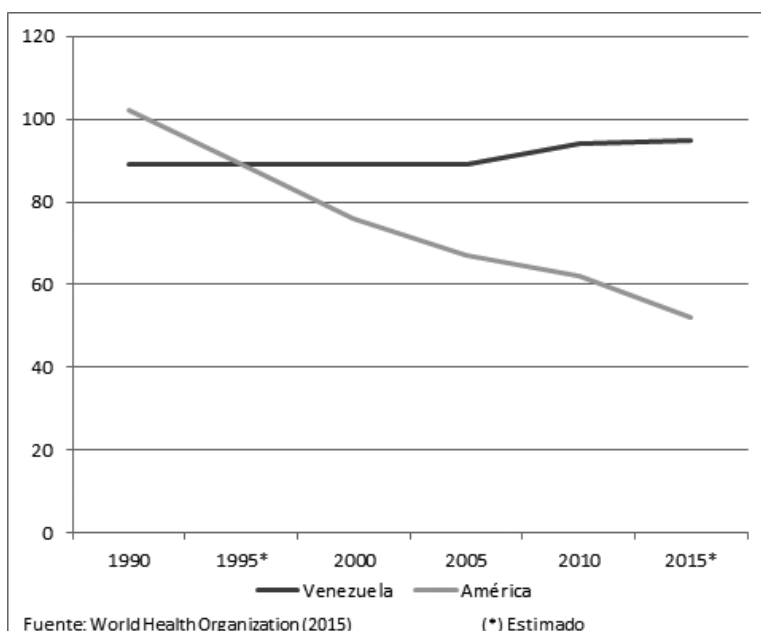
6 Se registraron en 2016 en total 240.613 casos en el territorio nacional, 100.000 casos más que en el año anterior (Provea, 2017).

por José Curiel (Curiel, 2018) son aún más altas: 20,5. En resumidas cuentas, pese a esta divergencia de cifras resultante de la ausencia de datos oficiales, todas las fuentes señalan un aumento de la incidencia de las muertes infantiles a partir de 2016, junto con el recrudecimiento de la crisis económica.

Otro segmento poblacional duramente afectado por la situación de la salud pública son las mujeres embarazadas, a continuación en el gráfico 9 se presenta la estimación realizada por la Organización Mundial de la Salud.

Gráfico 10

Venezuela / América 1990-2015: Razón de mortalidad materna (por 100.000 nacimientos vivos registrados)



La situación de este indicador en Venezuela en 1990 era mejor que en el promedio de las Américas, con 90 defunciones por cada cien mil nacimientos. Sin embargo, mientras en el resto de la región la atención al embarazo y el parto ha mejorado constantemente en las últimas décadas, en Venezuela no hubo ningún cambio en esta situación hasta 2005. A partir de allí se observa un deterioro del indicador, que empieza a mostrar una tendencia creciente: en 2010 fue de 94 y en 2015 la OMS la estima en 95. Estas son, sin embargo, estimaciones conservadoras: las estimaciones nacionales presentadas por Provea oscilan entre 130,7 (según información incompleta de los boletines epidemiológicos) y 140 (de acuerdo con la

Red Defendamos la Epidemiología (Provea, 2017), las estimaciones presentadas en el informe “Un día después” (Curiel, 2018) se encuentran entre ambos extremos: 135.

Ambos indicadores nos dan cuenta de cómo la situación del sistema público de salud está teniendo efectos irreversibles para la población más vulnerable, aún sin incluir la información de otros casos igualmente graves como los pacientes con diversos problemas crónicos (cáncer, HIV, transplantados, etc.) cuya mortalidad ha aumentado de forma significativa por ausencia de los medicamentos.

De cara a un proceso de transición política, el sector salud tendrá un peso fundamental. En primer lugar porque en el actual estado de funcionamiento, están ocurriendo claras violaciones a derechos fundamentales como el derecho a la vida. En segundo lugar, la reconstrucción de los servicios primarios constituirá un elemento de la atención a la situación de emergencia. Por último, es importante el desafío que significa la profesionalización y acreditación de los médicos integrales comunitarios, así como sus funciones dentro del sistema de salud por las posibilidades de conflictividad laboral y política.

4. Participación

Uno de los logros percibidos desde la Constitución de 1999 ha sido brindar mayores espacios de participación para las comunidades. Esta democracia participativa no solo se ocupó de temas políticos (referéndums, iniciativa legal, etc.), sino que progresivamente fue desarrollándose en la gestión de las políticas sociales. Este desarrollo comenzó con la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas (2001) y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (2002) y a partir de ese momento comienzan a crearse diversas instancias de planificación y gestión de los problemas locales: mesas técnicas de agua y comités de tierras urbanas, entre otros. Toda esta estrategia adquirirá mayor articulación con la Ley de Orgánica de Consejos Comunales (2009) y las llamadas leyes del “poder popular” aprobadas en 2010: Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de la Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de las Comunas, Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal y Ley Orgánica de Contraloría Social.

Todo este conjunto de formas de participación están basadas en el territorio, entendido no solo como base de la división del poder político (en forma semejante a los municipios o parroquias), sino que se aspira a que constituyan nuevas bases para el desarrollo productivo. El papel altamente centralizador de las instancias de registro y control de estas organizaciones así como su fuerte vinculación político-partidista impidió que las formas de organización social preexistentes pudieran

continuar de forma autónoma. En general, el impulso a las cooperativas y otras iniciativas de producción social ha tenido poco éxito, pero los consejos comunales sí se convirtieron en una vía privilegiada para obtener financiamiento público necesario para solucionar problemas comunitarios.

Los intentos de evaluación de estas formas de organización comunitaria han encontrado que la participación en estas no es masiva, salvo en la constitución inicial del Consejo Comunal. Las dificultades de comunicación y los tiempos que no coinciden entre las demandas de las comunidades y el Ejecutivo Nacional han causado que la participación sea espasmódica. Igualmente se constató el carácter excluyente de estas instancias por su alta orientación político-partidista (García Guadilla, 2013).

Los estudios sobre cómo es percibido el poder popular por los voceros de los consejos comunales muestran que estos reconocen sus limitaciones, especialmente la exclusión de sectores de la comunidad por su afiliación política (Machado, Nuñez y Arráiz, 2018). Sin embargo, la participación popular es valorada y al indagar sobre las perspectivas futuras de estas formas de participación, hay diferencias: mientras una proporción cree que deberían seguir existiendo, otros consideran que ello no sería posible en un nuevo gobierno (ibíd.). Evaluaciones más concretas de los logros muestran que son pocos los voceros que participan en el Consejo Comunal (aproximadamente, 20% de los electos), no se lograron objetivos como la constitución de empresas de producción social o comunas, poca presencia de planes de desarrollo comunitario, 50% de obras inconclusas, entre otros problemas (Barrios, Grajales y González, 2018).

Estas estrategias de organización y participación se constituyeron en un fin en sí mismas; es decir, no se consideran un medio para alcanzar otros objetivos de la política social. Por ello, dependen de una institucionalidad autónoma (ministerio para las comunas) y no tienen vinculación directa con otros programas, salvo la participación de voceros de los consejos comunales en los CLAP. Por ello podría considerarse que al carecer de una función específica, esta red podría ser irrelevante en un futuro gobierno de transición.

Sin embargo, la capacidad de movilización que allí existe podría ser un recurso para nuevos programas y políticas. Por otro lado, el desconocimiento de estas redes organizadas y altamente politizadas podría convertirse en una fuente de conflictividad para un nuevo gobierno. Por ello se considera que un gobierno de transición debería contar con una estrategia clara para estas organizaciones y asumir que las demandas de participación en la toma de decisiones, especialmente en los gobiernos locales, van a persistir pese a un cambio político.

PROPUESTAS PARA UN GOBIERNO DE TRANSICIÓN

En virtud de la complejidad de la situación social y su alta incidencia en la conflictividad, se considera que este debe ser el elemento central de las propuestas sociales en un gobierno de transición y a este tema se dedica el primer conjunto de propuestas. Un segundo conjunto de propuestas se ocupa de otras potenciales causas de conflictividad que deberían ser abordadas por la política social para contribuir a la estabilidad de un gobierno de transición. A continuación se desarrollan cada uno de estos aspectos.

1. Atención a la emergencia social

Esta área debe contar con un alto nivel de prioridad por ser uno de los principales problemas para la ciudadanía y por la expectativa de que un nuevo gobierno debería resolverlo rápidamente. Resolver los problemas de escasez y dificultades en el acceso a los alimentos no sería solo un asunto de política social, sino que en buena medida compete también al diseño de políticas económicas que impulsen o faciliten un importante incremento de la oferta de alimentos en las redes de distribución comercial sin lo cual las políticas de subsidios no tendrían el efecto de aumentar el consumo de los hogares.

Dentro de la estrategia del propio sector social, un plan para la atención de la emergencia debería contar con dos componentes: 1) subsidios directos que garanticen el consumo básico de la población empobrecida por el contexto hiperinflacionario 2) programas de recuperación nutricional para la población más vulnerable y en riesgo nutricional.

En el primer programa, dado el empobrecimiento generalizado de la población venezolana de los últimos años, establecer mecanismos sofisticados de focalización no sería tan importante como la rapidez en la entrega del subsidio. Estudios previos han estimado la población que necesitaría este subsidio en 9 millones de personas o 3 millones de hogares (España, Morales y Barrios, 2016). Los datos más recientes de la Encovi (2017) muestran que la población en pobreza extrema ha ascendido a 12 millones ochocientos mil personas, que serían el número mínimo de beneficiarios de un programa de subsidio, cifra que aumentaría en la medida que la situación económica siga deteriorándose.

Ante esa situación, la propuesta es realizar un seguimiento de las familias beneficiarias para evaluar su situación y estimar el momento es que el subsidio dejaría de ser necesario. Los expertos discutieron ampliamente sobre la conveniencia

de entregar a la población beneficiaria subsidios en metálico (tarjetas, cupones o bonos) o mantener la actual estrategia de distribución directa de los alimentos. El consenso es que la estrategia debe ser mixta; mientras que en las grandes ciudades se debe contar con que el ingreso prácticamente garantiza el acceso por la presencia de amplias redes de distribución, en las zonas rurales aisladas donde dichas redes están ausentes será necesario distribuir directamente los productos. Adicionalmente, el monto del subsidio debería variar en función de las características de las familias: montos adicionales para familias con niños o personas con discapacidad. Para estimar el costo total de estos programas de transferencia haría falta contar con un diagnóstico detallado de la distribución y composición de los hogares pobres en el país, así como de la estructura de precios al momento de aplicar estas medidas.

Para la instrumentación de estos programas es necesario evaluar si existe capacidad operativa en las instituciones públicas que actualmente administran las distintas misiones sociales para aprovecharla con el objetivo de lograr un rápido inicio de estos programas. Ante la baja tasa de bancarización de la población más pobre del país, se debe evaluar maneras rápidas de comenzar a realizar estas transferencias directas a los hogares. Por ello, de ser posible contar con la información existente, resultaría provechoso hacer uso de la tecnología del carnet de la patria o, dada la politización de esta instancia y la baja probabilidad que atribuyen los expertos a que se pueda mantener esta información en un eventual cambio de gobierno, se ha considerado que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales sería la instancia idónea porque cuenta con una infraestructura que permitiría una rápida implementación de este subsidio.

En el marco de estos subsidios directos se debe reactivar de inmediato el Programa Alimentario Escolar (PAE) en todos los planteles públicos a nivel nacional. Ante las dificultades de infraestructura (no todas las escuelas cuentan comedores), se diseñarían núcleos con el fin de distribuir las comidas desde las escuelas con la infraestructura cercana a los planteles más cercanos de su zona.

Los programas de recuperación nutricional de la población más afectada por la crisis son indispensables para garantizar que puedan superar el daño que han sufrido y, sobre todo en la población infantil, dar alguna posibilidad de desarrollo futuro. Para poner en funcionamiento estos programas, se necesita en primer lugar un sistema de vigilancia nutricional que permita identificar dentro de la población en riesgo aquellos que necesitan comenzar tratamiento de recuperación. Lo ideal sería que este sistema funcionara desde la red de servicios de atención primaria en salud (ambulatorios y Barrio Adentro). Sin embargo, ante el colapso del sistema de salud pública, en el inicio deberá basarse en otras redes como los planteles públicos y las redes de ONG que ya se están constituyendo para este propósito. Para estos casos de

gravedad extrema, se toman medidas de recuperación, contratamiento que incluye medicamentos y suplementos nutricionales. El costo de estos insumos de acuerdo con la experiencia de Oxfam⁷ se calculó en 365 millones de dólares anuales.

Una estimación de la población infantil que necesitaría de programas de recuperación nutricional se puede hacer a través de la Encovi. En la encuesta realizada en 2017 se encontró que 410.900 niños menores de 5 años presentaban talla baja para su edad y otros 493.307 estaban en riesgo de talla baja. Entre ambos grupos, serían 904.206 los que necesitarían atención especial para recuperar su situación nutricional y crecimiento.

Es necesario estimar el impacto de estas medidas sobre las variables económicas, especialmente la inflación. Sin embargo, se considera que dada la gravedad de la situación social (especialmente la alimentaria), en el marco de un programa de ajustes económicos sería factible lograr fondos no reembolsables de organismos multilaterales para financiar este programa de emergencia. En la medida en que se reactive la economía, se amplíen las oportunidades de empleo y disminuya la inflación, los subsidios directos se dirigirán a un grupo mucho más pequeño de la población (pobres extremos y sin capacitación para ingresar al mercado laboral formal), por lo que su impacto fiscal iría disminuyendo con el tiempo.

La atención de esta situación de emergencia requiere también acciones en las áreas de educación y salud, donde esta coyuntura económica y social, como hemos visto, también ha generado consecuencias.

En el caso del sector educativo, ya se ha mencionado la importancia del Programa Alimentario Escolar como apoyo en la atención a los crecientes problemas nutricionales que ha generado la crisis económica sobre la población más vulnerable. Pero ese no es el único aspecto en que la red escolar debería vincularse con la atención de la emergencia. Retomar los antiguos programas de sanidad escolar permitiría no solo contar con una red que permitiría implantar con rapidez un sistema de vigilancia nutricional de la población escolar, sino también la adopción de diversos programas de atención primaria, como las vacunaciones, control de niños sanos, promoción de la salud, entre otros.

La atención de la emergencia no solo implica el apoyo desde la red escolar con programas nutricionales y de salud, también se deben atenderse los efectos que la crisis ha tenido sobre la situación educativa. En este sentido, son necesarios programas de reinserción escolar a través de los cuales las escuelas públicas y privadas

7 Oxfam es una red internacional de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la superación de la pobreza en el mundo y con amplia experiencia en la atención de crisis humanitarias. Ver detalles en: <https://www.oxfam.org/es/quienes-somos>

subvencionadas puedan identificar y captar a los niños y jóvenes que han abandonado la escolaridad formal en los últimos dos años.

De acuerdo con los datos de la Memoria Educativa Venezolana, la matrícula hasta educación media pasó de 7.803.684 en el año escolar 2013-2014 a 7.195.335 en 2016-2017; por tanto, 608.349 niños y jóvenes abandonaron la escuela formal en los últimos dos años. Este programa de reinserción tendría que complementarse con estrategias para la prevención de la deserción escolar que deberían incluir: fortalecimiento de los docentes de los años con mayor incidencia de deserción (1º año y 3º año), así como promover actividades de refuerzo escolar para los niños y jóvenes más vulnerables.

En el sector salud los efectos de una prolongada crisis en los recursos presupuestarios asignados han generado un entorno intensamente adverso que ha comprometido la capacidad real del sistema para atender los principales problemas de salud de la población venezolana. Estas restricciones para la atención se reflejan en tres aspectos: escasez de medicamentos, problemas de infraestructura y disminución de los recursos humanos en el sector. Y los tres aspectos deberán ser abordados por un gobierno de transición.

Con respecto a la dotación de medicamentos, en un primer momento se requerirá de apoyo de la cooperación internacional para el suministro de medicamentos prioritarios para el tratamiento de enfermedades crónicas y aquellos medicamentos de alto costo. En paralelo, se deberán concretar acuerdos con la industria farmacéutica, liberar los controles de precios para regularizar la producción nacional de medicamentos. La liberación de precios significará un aumento considerable en los costos de los tratamientos médicos para la población, por lo tanto, será necesario contar con mecanismos de subsidio para el acceso a tratamientos indicados a través de una receta, de acuerdo con la situación socio-económica de los pacientes.

En cuanto a la infraestructura de la red de salud pública, será necesario reorganizar y racionalizar los servicios para proponer planes de recuperación y dotación de los hospitales cabecera de distrito de forma que se pueda garantizar una atención oportuna en todo el territorio nacional. Ello incluye, además, fortalecer los servicios de atención primaria para evitar el colapso de los hospitales con pacientes que pueden ser atendidos en estas instancias.

Mientras se recuperan los servicios de diagnóstico de la red pública, será necesario realizar convenios de diversa índole con instituciones privadas para la dotación y puesta en funcionamiento de servicios clave. Al mismo tiempo, es necesario idear mecanismos para disminuir las erogaciones que actualmente deben hacer los

pacientes para ser atendidos en la red pública. Todo lo anterior está orientado a reducir los tiempos de espera de los pacientes que necesitan intervenciones quirúrgicas.

Para cerrar las medidas necesarias para atender la emergencia, es necesario resaltar que ante el resurgimiento de epidemias y enfermedades que se encontraban controladas, será necesario desarrollar programas no vinculados exclusivamente a la atención hospitalaria. En primer lugar, aumentar la cobertura del Programa Nacional de Inmunizaciones para frenar la expansión de enfermedades prevenibles como el sarampión y la difteria. En segundo lugar, la reactivación de la Dirección de Malariología e impulsar su trabajo a nivel nacional. Ello es imperativo no solo por el alarmante incremento de los casos de malaria en los años recientes, sino que con un adecuado control de la salud ambiental se puede controlar también otras enfermedades que han afectado a la población en los años recientes y son transmitidas por el mismo tipo de vector: dengue, zika y chikungunya.

El tema de los recursos humanos tanto en educación como en salud sería crucial para un gobierno de transición, puesto que los asuntos laborales podrían ser una importante fuente de conflictividad y por ello es estratégico que sean atendidos de forma oportuna por un gobierno de transición. A ello se dedica el segundo conjunto de propuestas.

2. Propuestas orientadas a disminuir la conflictividad

Como se ha mencionado anteriormente en este documento, el sector social ha sido uno de los espacios del sector público más politizados durante los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro. Intervenir estos sectores es crucial para atender la situación de emergencia social y económica pero, al mismo tiempo, se trata de un ámbito del que pueden surgir conflictos importantes para la estabilidad de una transición. Desde este punto de vista, hay tres temas importantes: 1) situación laboral de médicos y maestros 2) situación de la educación superior 3) los programas de participación.

En cuanto a la situación laboral de los sectores educación y salud, existen problemas con sus recursos humanos, que son las base de ese sistema. En primer lugar, la caída de los salarios en términos reales ha causado una pérdida importante del personal necesario en todos los niveles de ambos sectores. En el corto plazo debe implantarse esquemas de mejoras salariales sustantivas del personal docente y para ello será imprescindible la apertura de mecanismos de negociación que permitan balancear las demandas laborales con la disponibilidad financiera del Ejecutivo Nacional.

No obstante los incrementos salariales que se puedan acordar, es probable que sigan existiendo vacantes difíciles de cubrir en el corto plazo; para ello se podría establecer acuerdos con jubilados y padres y representantes con el fin de lograr que en un breve lapso se dicten todas las asignaturas programadas en todos los planteles. Para que puedan funcionar estos esquemas de contratación novedosos y de acuerdo con la realidad de cada comunidad educativa, es necesario dotar a las escuelas de la autonomía necesaria para hacerlo. Esta autonomía de gestión también contribuiría a la rápida implantación de programas de refuerzo escolar y a atender los problemas leves de infraestructura sin tener que recurrir al nivel central. Para ello será necesario el refuerzo de la figura del director, así como formación y acompañamiento, además de fortalecer la descentralización del sistema.

En el caso específico del sector salud, la grave crisis salarial de personal se ha traducido en una fuerte migración de profesionales (se estima que el 30% de los médicos han emigrado⁸), que ha dejado sin personal suficiente muchos servicios y, también, sin estudiantes a diversos programas de especialización. Por ello es de vital importancia, para garantizar la operatividad de los servicios, que se acuerde con los gremios nuevas escalas salariales que intenten ajustar las demandas con las capacidades financieras del nuevo gobierno.

En segundo lugar, tanto en educación como en salud hay actualmente un conjunto de funcionarios que cuentan con formación y acreditación distinta a la formación tradicional de maestros y médicos y ello puede constituir una grave amenaza tanto para la calidad de los servicios que recibe la población como para la estabilidad política de un gobierno de transición.

Con respecto a los docentes en ejercicio que han egresado de las nuevas universidades se recomienda la creación de programas de actualización profesional que permitan garantizar la calidad de la formación que ofrecen a sus estudiantes en el aula. Estrategias agresivas como despidos masivos o imponer concursos para mantenerse en los cargos sin que haya una preparación previa podría ser una importante fuente de conflictividad. De hecho, el establecimiento de concursos generales para ingreso a la carrera docente o de mecanismos de evaluación de desempeño podría ser también fuente de conflicto. En vista de eso, no se recomiendan reformas de esta naturaleza en el corto plazo de un gobierno de transición. De hecho, el sistema educativo en su conjunto necesita repensarse para adecuar la formación a las demandas de la sociedad del conocimiento; pero estos cambios de fondo escapan del corto plazo. Sin embargo, el inicio de un amplio proceso de consultas y acuerdos

8 <https://www.vpityv.com/venezuela/dr-julio-castro-venezuela-volvio-al-ano-1965-en-mortalidad-materna-e-infantil/>

con los principales actores del sistema para revisar los objetivos del sistema en su conjunto podría generar un contexto favorable para las medidas necesarias en el corto plazo.

En el sector salud ocurre un fenómeno semejante con los médicos integrales comunitarios. El número de estudiantes y egresados anualmente de las nuevas universidades superan en gran medida a los de las escuelas tradicionales de medicina. Y si bien en el mediano plazo la creación de un sistema único de acreditación y supervisión de las universidades minimizaría las diferencias en la formación de estos profesionales, en el corto plazo. El sistema de salud cuenta ya con un importante número de estos médicos cumpliendo diversas funciones. Qué hacer con este personal es una importante fuente de diferencias entre los especialistas. La visión más tradicional consideraría que estas titulaciones deben ser desconocidas y este personal debe ser removido de sus funciones. Esta sería una medida no recomendable, no solo por su efecto negativo sobre la gobernabilidad, sino porque no se cuenta con el personal suficiente para garantizar la operatividad del sistema de salud.

Cabe resaltar, sin embargo, que mantener a los médicos integrales comunitarios en sus funciones sin cambios puede ser, de igual forma, una fuente de conflictividad con las universidades, los colegios y sociedades médicas. Por ello, la decisión sobre las medidas que se deben tomar al respecto debe ser generada a través de acuerdos y negociación con los diversos actores mencionados. En el curso de estas negociaciones sería de gran apoyo contar con la mediación de la sociedad civil organizada: ONG dedicadas a temas de salud e, incluso, la Academia Nacional de Medicina. Entre las posibilidades están: crear programas de actualización o estudios de postgrado que permitan el desarrollo de estos profesionales, redefinir los cargos y funciones a los que puede dedicarse este personal (atención primaria, programas de promoción de salud en las comunidades y escuelas, programas de vigilancia epidemiológica en las comunidades actualmente desatendidos, entre otros), dejando los servicios de emergencia hospitalaria e intervenciones quirúrgicas a médicos cirujanos o a médicos integrales comunitarios que cursen con éxito estudios de postgrado orientados a este tipo de atención.

En materia de conflictividad, mención aparte merece la educación superior. Su situación es diferente, por cuanto la crisis económica de los años recientes ha generado daños importantes en su infraestructura, la capacidad de producción científica asociada a la pérdida de docentes e investigadores y también por la pérdida de estudiantes en los años más recientes. A esta grave situación presupuestaria se une la dualidad institucional existente por la creación de múltiples instituciones que se encuentran directamente vinculadas al Ejecutivo Nacional y sin formar parte

de instancias como el Consejo Nacional de Universidades. Por tanto, el problema presupuestario es aún mayor.

Desde el punto de vista institucional, es necesario crear un sistema único de acreditación de los estudios de educación superior que dé un marco común a todas las instituciones existentes. Para ello sería necesario reformar la Ley de Universidades, instrumento legal que está en mora desde la aprobación de la Ley Orgánica de Educación en 2009, donde se establece el subsistema de educación universitaria. Las consultas y acuerdos para reformar este sistema debería iniciarse en un gobierno de transición, pero probablemente los cambios institucionales no serán de rápida implementación y los resultados se verán en períodos posteriores. Para atender, al menos parcialmente, el problema de financiamiento puede realizarse con rapidez una reforma a la Ley de Ciencia y Tecnología que permita que las universidades puedan obtener fondos a través de convenios con la empresa privada. Si bien estos fondos podrían apoyar la reactivación de la investigación, aún habría que atender otros aspectos del funcionamiento del sistema. Para ello será necesario abrir procesos de negociación salarial, al igual que con los docentes de educación básica y media.

Una fuente adicional de conflictividad puede presentarse si en el marco de un gobierno de transición se instala en la opinión pública la percepción de que van a ser desconocidos los avances obtenidos en las últimas décadas en materia de participación.

La democracia participativa es uno de los elementos innovadores en la Constitución de 1999. Como hemos visto, la posibilidad de participar para dar respuesta a las necesidades comunitarias es uno de los elementos valorados por la población en los últimos años. Al mismo tiempo, se reconocen las limitaciones de las formas de participación propuestas en las últimas décadas por su carácter excluyente en función de la posición política. Por ello, se considera importante que en el marco de un gobierno de transición se promueva la participación de forma explícita, reconociéndola como un valor a mantener en el marco de una nueva propuesta política.

Entre los expertos consultados, no se concede mayor importancia a modificar o derogar las leyes del Poder Popular, puesto que éstas no han sido reglamentadas y, en la práctica, muchos consejos comunales y comunas han dejado de funcionar a partir de 2012, puesto que han dejado de recibir recursos desde el Ministerio de las Comunas o el Consejo Federal de Gobierno. Los Consejos Comunales que siguen reuniéndose lo hacen para discutir problemas de la comunidad, pero sin posibilidad real de adelantar proyectos de ninguna naturaleza. Sin embargo, de cara al electorado opositor podría ser una buena señal la construcción de un nuevo marco normativo

en el que se reconozcan las diversas formas de participación ciudadana que existen en los distintos sectores sociales del país, se conceda a todas ellas las mismas potestades para la ejecución de proyectos y obtención de financiamiento.

Este cambio legislativo no sería imprescindible para formular estrategias concretas de participación que permitan a todos los sectores de la sociedad venezolana sentirse incluidos en la toma de decisiones del nuevo gobierno. Por ejemplo, la elaboración de presupuestos participativos por parte de los gobiernos locales no contradice el marco legal vigente y permitiría generar espacios de discusión y acuerdos frente a la multiplicidad de problemas actualmente existentes y las consecuentes demandas que acarrearán hacia las instancias del poder público.

Además de mantener e impulsar esta estrategia que ha sido utilizada por pocos municipios en los años recientes y con bajo impacto (Rodríguez, 2016), se considera oportuno generar programas que estimulen la participación de las comunidades ofreciendo financiamiento para la formulación de proyectos a escala local. Hay múltiples ejemplos de esta clase de iniciativas aun antes de 1999, como el programa de cogestión de la Alcaldía de Caroní a inicios de la década de los 90 (González y García Guadilla, 2000). Lo importante de estas nuevas estrategias de gestión de proyectos con las comunidades es la elaboración de una narrativa novedosa que marque una diferencia sustantiva con la estrategia precedente: por una parte, que acentúe la noción de participación ciudadana inclusiva y, por otra, que sume a la sociedad venezolana a un proyecto mayor que apunte hacia la cohesión.

Por ambas razones, los expertos estuvieron de acuerdo en señalar la idea de *reconstrucción* como elemento clave en la descripción de este programa. Ello permite reconocer la crisis reciente y sus efectos, a la vez que promueve la integración de las comunidades en el esfuerzo de construir un futuro mejor. De esta forma, la población, sin distinción política, puede sumarse al esfuerzo de rehabilitar el espacio urbano, mejorar servicios u otras iniciativas que apunten a mejorar la calidad de vida. Asumir estrategias de esta naturaleza permitiría facilitar y abaratar inversiones que serían de cualquier forma necesarias, a la vez que desde el punto de vista simbólico ofrece un poderoso mensaje que podría aumentar la identificación con el programa más amplio de reformas de diversa índole.

Dado el carácter inclusivo de esta política no debería considerarse como parte de una estrategia de atención a la pobreza y, por tanto, su aplicación no debería estar constreñida a zonas populares urbanas y el área rural. El esfuerzo de organización y participación para la reconstrucción es necesario en todos los sectores de la sociedad venezolana y, en todo caso, la selección de los proyectos a financiar se realizaría en

función de los objetivos propuestos y no en función de quiénes son los actores que presentan la propuesta.

La implementación de un programa de esta naturaleza podría incluir dos estrategias complementarias: el trabajo directo con las propuestas de organizaciones comunitarias por parte de los gobiernos locales y la creación de una instancia nacional que pueda ofrecer financiamiento a proyectos de mayor alcance por parte de organizaciones sociales de diversa índole. Desde esta instancia nacional se podría incluso promover iniciativas para trabajar en las comunidades más vulnerables y excluidas en las que probablemente habría pocas propuestas de proyectos. La experiencia de Fonvis y el programa PAIS son evidencia de la posibilidad de contar con cooperación internacional para financiar iniciativas de esta naturaleza (D'Elia, 2006).

Con un programa como el descrito no sería necesario mantener un Ministerio de las Comunas. Estos programas podrían ser coordinados desde otra instancia que funja como coordinadora del sector social.

CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos visto, lo que habitualmente se considera como política social es un campo muy amplio y diverso, así que las medidas de política pública que se contemplen dentro de esta área abarcan varios sectores concretos, así como muy diversas instituciones. Las propuestas contenidas en este documento intentan resaltar los aspectos más urgentes dentro de la política social, que resultarán cruciales para garantizar la gobernabilidad dado el agravamiento de la situación social, que ha puesto estos temas entre los más importantes de la agenda pública por la magnitud de la crisis.

Recuperar la democracia y el Estado de derecho incluye, necesariamente, reconstruir una institucionalidad pública verdaderamente orientada a dar respuestas a las necesidades de la población. Por ello, garantizar que los servicios sociales básicos puedan prestarse adecuadamente, que se cuente con el personal idóneo y los insumos requeridos sería para la población signo inequívoco de un importante cambio de énfasis: la estrategia de las políticas sociales estarían dejando de ser un instrumento de dominación y control para convertirse en el instrumento para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía. En resumidas cuentas, que estas redes de atención vuelvan a estar operativas es un componente básico para reiniciar el camino democrático.

Atender las terribles consecuencias que la crisis económica ha causado sobre la población más vulnerable (en cuanto a la situación nutricional, el acceso a la salud,

la educación, entre otros) es un paso significativo para mitigar las desigualdades y brindar mayores oportunidades a las grandes mayorías del país. De igual manera, ignorar la situación de necesidad en la que se encuentra una alta proporción de los venezolanos podría significar una alta conflictividad que disminuiría las probabilidades de éxito de una transición a la democracia.

Como se planteó en la sección inicial de este documento, son múltiples los problemas del sector social que se han generado por décadas en las que no se atendieron apropiadamente sus problemas institucionales y presupuestarios; ello ha ido mermando su capacidad para enfrentar la pobreza y la inequidad al menos desde los años 80. Ni los programas sociales de la década de los noventa ni las misiones sociales del gobierno bolivariano asumieron como objetivo esta imprescindible tarea de atacar las causas profundas de las persistentes desigualdades de la sociedad venezolana. En todos estos casos se privilegió el diseño de políticas asistenciales y clientelares que se alineaban con otros objetivos de la política pública; bien sea los programas de ajuste de la economía (en la década de los 90) o una estrategia para consolidar el poder político de un partido (a partir de 1999). De la misma forma, las propuestas que se han presentado en el presente documento si bien se orientan a mejorar las condiciones de los más afectados por la crisis, restituir el funcionamiento de servicios básicos y disminuir la potencial conflictividad, tampoco atiende los problemas del sector a largo plazo.

Con el objetivo de promover un desarrollo sostenible y una democracia estable a largo plazo las medidas de política social deben ir mucho más allá de la coyuntura de emergencia. Algunos temas centrales desde este punto de vista, serían:

- Qué tipo de sistema de enseñanza necesita el país para insertarse de forma competitiva en una economía global basada en el conocimiento y la tecnología. Esto significa diseñar nuevos programas de enseñanza para todo el sistema educativo, así como medir su desempeño.
- Cómo financiar una educación superior de excelencia. ¿Pueden sostenerse en el tiempo y ser competitivas nuestras universidades si se mantiene su actual esquema de funcionamiento?
- Cómo articular los diversos servicios de salud existentes (red del Ministerio de Salud, IVSS, Barrio Adentro y CDI) y que puedan actuar de forma coordinada como un sistema que sea capaz de anticipar y atender las principales demandas de la población.
- Cómo insertar a la economía productiva aquellos sectores de la población con baja capacitación o que han estado fuera del mercado laboral por largo tiempo. Cómo generar capacidades para su desarrollo autónomo.

- Cómo prepararse para el envejecimiento de la población venezolana y los servicios que demanda la población de la tercera edad. Cómo generar fondos para hacer sostenibles las pensiones de vejez.

La elección de la mejor alternativa de política para responder a estos desafíos del desarrollo del país no es exclusivamente técnica. Supone, por el contrario, nuevos acuerdos sobre el papel del estado en su intervención sobre la dinámica social. Si bien en las propuestas presentadas no se abordan estos temas de largo plazo, sí se asume una estrategia basada en la participación y los acuerdos entre múltiples actores para atender la emergencia. Al hacerlo se estarán sentando las bases y generando un clima apropiado para proponer, debatir y acordar las políticas orientadas a la construcción del país posible.

REFERENCIAS

- Arana, M. et al. (1999). "Nicaragua". En Gabuza, E., León, A. y Sauma P. (eds.). *Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Barrios, A., Grajales, M. y González, A. (2018). "Poder popular territorial: Logros y retos de las prácticas de 7 consejos comunales". En Gabert, K. y Martínez, A. (comp.). *Venezuela desde adentro: Ocho investigaciones para un debate necesario* (pp. 225-270). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Curiel, J. (coord.). (2018). *El día después*. Caracas: Grupo de Análisis Político.
- D'Elia, Y., Maingón, T. (2006). *El FONVIS: su trayectoria institucional en el contexto sociopolítico venezolano de 1980 a 2004*. OneWorld Perspectives, Documento de Trabajo No. 1, Universidad de Kassel. Disponible en: <https://d-nb.info/98813764x/34>
- España, L. P., Morales, J. R. y Barrios, D. (2016). *Pobreza, cobertura de las Misiones y necesidades de protección social para la reforma económica de Venezuela*. CID Research Fellow & Graduate Student Working Paper: 74. Cambridge: Center for International Development, Harvard University. Disponible en: <http://www.tinyurl.com/mlyea83>
- Fazio, H. (1996). *El programa abandonado. Balance económico social del gobierno de Aylwin*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Foxley, A. (1995). "Los objetivos económicos y sociales en la transición a la democracia". En Pizarro, C., Raczyński, D. y Vial, J. (ed.). *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático* (pp. 11-29). Santiago de Chile: CIEPLAN-UNICEF.
- Hurtado, A. (coord.). (2016). *Misión Alimentación: origen, Evolución e Impacto*. Mérida: Universidad de Los Andes.

- García Guadilla, M. P. (2013). "Poder popular y organizaciones comunitarias en Venezuela: Alcances y límites de la democracia directa en el ciclo comunal". En Villasante, T. et al. *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- González, L. y Lacruz, T. (2008). *La Política Social en Venezuela*. Curso de Formación Socio-Política N° 35. Caracas: Centro Gumilla.
- González, L. y Ponce, M. G. (2015). *Pobreza y gasto social en la Venezuela de la Revolución Bolivariana*: Caracas: CEDICE.
- González, R. A y García Guadilla, M. P. (2000). "Formulación participativa del presupuesto en el Municipio Caroní. Comparación con la experiencia de Porto Alegre". *América Latina Hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 24, 5-17.
- González Blanco, M. (2017). "Mortalidad materna en Venezuela: ¿Por qué es importante conocer las cifras?" *Revista de Obstetricia y Ginecología de Venezuela*, 77(1), 1-4. Disponible en http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0048-77322017000100001&lng=es&tlng=en [Consultado 09.03.2018].
- Machado, J., Nuñez, B. y Arráiz, N. (2018). "Representaciones, valoraciones y prácticas en torno al poder popular de voceros que participan en comunas de los sectores populares". En Gabert, K. y Martínez, A. (comp.). *Venezuela desde adentro: Ocho investigaciones para un debate necesario* (pp. 225-270). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.
- Mundó, M. (2009). "Las misiones educativas: ¿política pública para la inclusión o estrategia para el clientelismo político?" *Cuadernos del CENDES*, 26(71), 27-65.
- Parra Sandoval, M. C. (2010). "Las transformaciones de la educación superior en Venezuela: en búsqueda de su identidad". *Revista Educación Superior y Sociedad*, 15(1), 107-128. Disponible en <http://ess.iesalc.unesco.org.ve/ess3/index.php/ess/article/view/325>
- Observatorio Venezolano de Conflictividad Social. (2018). *Conflictividad social en Venezuela en el primer trimestre de 2018*. Disponible en <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp-content/uploads/2018/04/Conflictividad-social-en-Venezuela-primer-trimestre-2018.pdf>
- Programa Venezolano de Educación - Acción en Derechos Humanos - PROVEA (2017). Informe Anual enero-diciembre 2016. Caracas. Disponible en: <https://www.derechos.org.ve/informe-anual/informe-anual-enero-diciembre-2016>
- Requena, J. y Caputo, C. (2016). "Pérdida de talento en Venezuela: Migración de sus investigadores". *Interiencia*, 41(7), 444-453.
- Rodrigues, C. (2016). "El diseño del presupuesto participativo en Venezuela: apuntes a partir de una experiencia municipal". *Cuadernos del Cendes*, 33(91), 1-28.

World Health Organization. (2015). *Trends in Maternal Mortality: 1990-2015*. Ginebra. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/194254/1/9789241565141_eng.pdf?ua=1

ANTECEDENTES

Este trabajo de investigación parte de la visión que un gobierno de transición en Venezuela asumiría para definir la misión, tareas, doctrina y estructura de las Fuerzas Armadas en un Estado democrático. La visión que ha de servir de guía está dirigida al logro de la reinstitucionalización del sector militar con base en principios y valores democráticos y progresistas que contribuyan a reestablecer el equilibrio Estado-FAN-Sociedad Civil para la convivencia pacífica y la consecución del desarrollo. La transición deberá contar con un gobierno de consenso y unidad político-social, donde la organización castrense juegue un rol fundamental como garante de la soberanía e integridad territorial, del respeto a la Constitución y las leyes, así como ejemplo de organización, planificación, orden, disciplina y moral ciudadana.

La institución militar debe existir bajo la dependencia del control político civil, responsable de invertir en el diseño de unas fuerzas armadas modernas y eficientes, cuyas características principales sean un elevado apresto operacional, competencia profesional, organización vertical, flexible, bien equipada, con capacidad de hacerle frente a las amenazas internas y externas de la República, al igual que adaptadas a los retos y desafíos propios de estos tiempos. El monopolio del uso legítimo de la fuerza debe estar orientado a brindar la seguridad y defensa requeridas para garantizar el cumplimiento de los intereses y objetivos de la República y de los ciudadanos venezolanos, sin distingo de raza, credo, posición económica e ideología política.

En este orden ideas, de acuerdo a la Constitución de Venezuela aprobada en 1999, le corresponde a la Fuerza Armada Nacional (FAN) dos misiones constitucionales: garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, lo que implica realizar tres tareas: la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional. Para lograr tales misiones, es necesario que la organización, posea una doctrina de empleo acorde a los recursos asignados, y un talento humano

que tenga la aptitud moral, la capacidad física y las competencias intelectuales para hacer frente a las amenazas que pueden afectar la sobrevivencia de la Nación.

Lo anterior evidencia que las Fuerzas Armadas se originan de la necesidad del Estado de defenderse de amenazas externas, internas y circunstancias sobrevenidas que afecten su sobrevivencia, bienestar y proyección generacional. A este respecto, Prieto (2018) indica que al Estado visto como un ente político que ejerce su autoridad sobre un territorio concreto, le es reconocido el ejercicio de la soberanía por parte de los demás Estados, asumiendo la existencia de una autoridad gubernativa suprema, de donde surgen las organizaciones que se encargan de coadyuvar en la dirección, gestión y acción del Estado en beneficio de sus ciudadanos, bien sea a lo interno como externo del mismo. En Venezuela, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución, los valores superiores son 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, lo cual se concatena perfectamente con las misiones establecidas en el artículo 328 de la Carta Magna, y que advierten que la FAN está subordinada a la autoridad civil en la persona del presidente de la República y de la normativa constitucional.

El ordenamiento jurídico vigente en el sector militar refiere que la FAN es una institución esencialmente profesional, en la cual se puede apreciar un orden vertical bien establecido por la escala de jerarquías y grados, líneas de mando bien determinadas, y aspectos intangibles como la cohesión vocacional e identidad corporativa. Todo ese marco legal señala que esta organización representa el orden, la estructura y la institucionalidad que da fundamento y contenido a la seguridad y defensa de República, y que además garantiza el cumplimiento de los intereses y objetivos nacionales. Ahora bien, Bunge (Prieto 2014) afirma que: “las instituciones no deben justificarse porque existen, sino que deben existir si se justifican”, reflexión que obliga a definir el porqué y el para qué de la existencia de las fuerzas armadas en Venezuela, e insta a invocar la misión y funciones que desempeñan, enmarcadas en una perspectiva geopolítica y geoestratégica, determinada con base en el espacio geográfico, la relación con los países vecinos “potenciales adversarios”, las fronteras y las amenazas que en dichas zonas subsisten.

De igual modo, la era de la globalización comporta una nueva concepción de la seguridad hemisférica, la cual de acuerdo con la Conferencia de Seguridad de las Américas (2003) es “de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio”. Este acuerdo enfatiza que las naciones de la región tienen sus propias prioridades, y que las mismas están enmarcadas en la consolidación de la paz, el desarrollo integral y la justicia social, basadas en valores democráticos, el respeto,

la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional. Para ello, se requiere contar con instituciones democráticas sólidas y con fuerzas armadas comprometidas con estos valores, que permitan hacer efectivos los mandatos nacionales e internacionales en materia de seguridad y defensa. En este contexto, tales ámbitos ya no se visualizan como compartimentos estancos, sino conceptos que, en su doctrina y aplicación, reflejan una frontera difusa entre lo interno y lo internacional, dando paso al término “asuntos intermésticos”, acuñado por Bayless Manning en 1977 (Long, 2017), que consiste en una palabra compuesta que describe aquellos asuntos que son “profunda e inseparablemente tanto internacionales como domésticos”.

Remontándonos a algunos antecedentes históricos, la institución militar venezolana significó uno de los pilares imprescindibles de la democracia instaurada en 1958. El sistema democrático naciente y sus principales líderes hicieron esfuerzos por establecer un proyecto político duradero y perfectible, y, entre otros aspectos, se dio inicio a un proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas, reorientando su misión y funciones hasta consolidarlas como un factor fundamental de la defensa nacional, de apoyo a la Administración Pública en tareas del desarrollo, y en cooperación con los entes específicos para el mantenimiento del orden público, cuando así fuese necesario. Fundamentalmente, se reconoció al sector como uno de los más importantes y necesarios para la estabilidad política del país, puntualizando su accionar como elemento básico mediante un complejo sistema jurídico que definió la relación fuerzas armadas-sociedad, y les dio a sus integrantes una connotación especial mediante el fuero militar. De ese modo se reguló su participación ciudadana por medio de restricciones legales que establecieron el impedimento a los oficiales activos de participar en el debate político, estableciéndose constitucionalmente la subordinación al mando civil.

Las acciones antes citadas estuvieron decididamente encaminadas, no solo a que los partidos se erigieran como orientadores y guías de los gobernantes en el poder civil, sino para la conformación de una sociedad moderna y con una alta calidad de vida. En atención a ello, los gobiernos democráticos hicieron, entre otras cosas, esfuerzos sostenidos en la optimización de la educación, mejorando el subsistema de educación militar, el cual fue diseñado para lograr profesionales de alto desempeño y de aquilatadas virtudes morales y éticas. Todo ello con el sano objetivo de proteger la gobernabilidad y moldear la organización hacia ese fin. También es importante comprender que esos esfuerzos permitieron que la Fuerza Armada Nacional ya no perteneciera a ningún factor o interés político-partidista en especial, sino que se dedicara a servir a su nación. Gracias a ello pudo derrotar a los elementos subversivos

de tendencia izquierdista que insurgieron en armas en la década de los años 1960 a 1970.

Para el año 1998, los resultados electorales dan como ganador al teniente coronel Hugo Chávez Frías, quien se apoya en el sistema de partidos vigente para desarrollar un programa de gobierno que en sus inicios parecía ser cónsono con los valores y principios democráticos que habían caracterizado el juego político hasta ese momento. Sin embargo, si bien en sus primeros dos años de gobierno no había evidencia clara de sus intenciones hegemónicas, a partir del año 2001, el país presenció la confrontación de dos modelos, la democracia partidista vigente desde 1958 y el inicio de un gobierno militarista que se pretendía imponer, y que procuraba no solo el control de la Fuerza Armada, para ponerla al servicio del partido de gobierno, sino que también aspiraba militarizar la sociedad¹.

Este enfrentamiento de visiones desembocó en un paro general en el año 2002, que fue solventado por el gobierno tras meses de pugna, y que significó el fin del sistema de partidos, dando inicio al llamado “Socialismo del Siglo XXI”. Es decir, en el país, solapadamente, se inició un proceso de transformación. A partir de ese año, el presidente Chávez dio pasos rápidos en la consolidación de su proyecto político y, entre ellos, determinó como prioritario el asumir el control absoluto de la FAN. Con el fallido golpe de estado de ese mismo año, tuvo la oportunidad de neutralizar a los principales liderazgos de la organización y procedió a cambiar el mérito por la lealtad dentro de los altos mandos.

En ese contexto, la Presidencia de la República ordenó a los nuevos mandos la ejecución de la “Tarea Libertad”, la cual estaba bajo la tutela del Grupo de Cooperación y Enlace Cubano (Gruce), creado en el año 2005. La misma, a simple vista, parecía estar destinada a modernizar la FAN, pero resultó ser bastante más ambiciosa, ya que abarcaba una multiplicidad de actividades que comprendían desde la adquisición de sistemas de armas a países como Rusia, Irán y China, pasando por la reorganización de los componentes y su despliegue en todo el país, hasta culminar con la modificación de la doctrina.

1 Es pertinente establecer la diferencia entre un gobierno militar y uno militarista; en el primero el control del Estado y sus instituciones está bajo el mando exclusivo y excluyente de una cúpula castrense; mientras que la segunda tipología se corresponde con “un sistema de dominación político, económico, social y cultural que forma parte de la cotidianeidad de nuestras vidas, representado y sustentado en lógicas y anti-valores como el autoritarismo, la violencia, la obediencia ciega, la exclusión del otro/a, la sumisión, el control opresor de la sociedad, y la depredación de la naturaleza” (Servicio Paz y Justicia de América Latina-Serpaj). De igual manera, Ortega y Gómez (2010) señalan que: “Esta militarización proviene de dos sujetos diferentes. Uno, del peso específico que los militares todavía juegan en las políticas internas de los diferentes Estados, que comporta privilegios que los convierte en un poder fáctico que condiciona y secuestra la política de los gobiernos. Y un segundo, que tiene su origen en los presupuestos militares de los estados, los cuales en los últimos años han aumentado de manera vertiginosa” (9).

El cambio doctrinario desde sus inicios se pretendió orientar con base en las ideas sobre la guerra de cuarta generación², conocida también como “Guerra Popular Prolongada”. Estos conceptos surgen de los estudios de los coroneles de la Fuerza Aérea del Ejército Popular de Liberación de China, Qiao Liang y Wang Xiangsui, quienes en 1999 publican un documento titulado “Guerra irrestricta”, también conocida como “guerra fuera de los límites” o “guerra asimétrica”, en el cual señalan que estas guerras son producto de la asimetría entre los adversarios, diferencia de recursos cuantitativos y cualitativos que implica la necesidad de adoptar formas de lucha no tradicionales, en las que el tiempo y las operaciones psicológicas mantienen la intención de toda guerra: destruir, neutralizar o controlar las capacidades del enemigo.

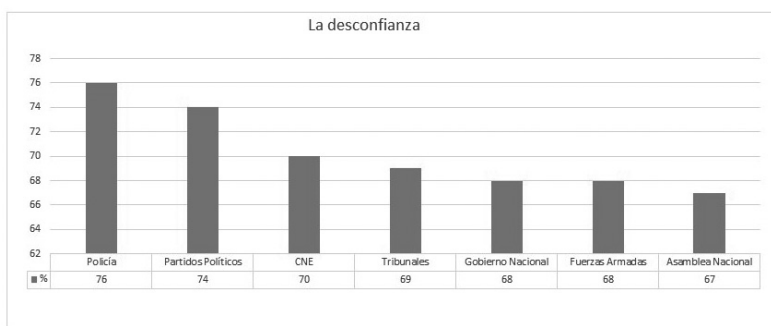
La guerra popular prolongada es una estrategia político-militar cuya creación se le atribuye a Mao Tsé Tung, y la misma conjuga el apoyo de la población en la conducción de una forma de batalla lenta que permita hacer la guerra de manera que una fuerza invasora se exponga a la acción de unidades altamente móviles, pequeñas, y que accionando de manera irregular desaceleren el ritmo de la guerra y puedan durante un largo periodo resistir el accionar enemigo.

En este sentido, las adaptaciones y reformas permanentes, tanto legales como estructurales, aplicadas a la FAN, cumplieron el cometido de diseñarlas a imagen y semejanza de una fuerza revolucionaria, que según Perlmutter (citado por Blanco 2017) presenta 4 características básicas: conocimiento profesional orientado hacia valores socio-políticos, adhesión e ideología a la tendencia del partido, autoridad igualitaria, flexible, influenciable; elevada disposición a intervenir en política.

La organización militar venezolana se transformó de una entidad profesional apartada del proselitismo político y destinada a proteger la integridad de la nación, a ser un cuerpo armado con participación activa en la vida político partidista y sostener a un gobierno de características autoritarias, actitud que le ha generado

2 Los estudiosos de la ciencia y el arte militar han escrito que la forma de hacer la guerra ha evolucionado conforme lo ha hecho la humanidad. Describen que hasta el presente la guerra ha pasado por cuatro grandes periodos muy claros y que los hechos han dado su inicio y su fin a cada generación de la guerra. Se estima que la primera generación comienza con la aparición de las armas de fuego y alcanzaría su máxima expresión en las guerras napoleónicas. Las formaciones lineales y el “orden” en el campo de batalla constituyen sus principales rasgos y el enfrentamiento entre masas de hombres, su esencia. Una segunda generación comienza con el advenimiento de la Revolución Industrial y la disponibilidad en el campo de batalla de medios capaces de desplazar grandes masas de personas y de desatar poderosos fuegos de artillería. El enfrentamiento de potencia contra potencia y el empleo de grandes recursos, constituye el rasgo esencial de esta generación. La Primera Guerra Mundial es su ejemplo paradigmático. La tercera generación se caracteriza por la búsqueda de neutralización de la potencia del enemigo mediante la detección de flancos débiles con la finalidad de anular su capacidad operativa, sin necesidad de destruirlo físicamente. Ya no era tan importante el poder de fuego, sino la velocidad y la sorpresa. Se identifica esta etapa con el empleo de la guerra psicológica y tácticas de infiltración en la retaguardia del enemigo durante la Segunda Guerra Mundial.

un creciente desprestigio ante la opinión pública venezolana e incluso internacional. Este último aspecto se ha puesto de manifiesto en diferentes sondeos de opinión realizados recientemente, en los que se aprecia el nivel de desconfianza de la ciudadanía respecto a la institución. En ese sentido, la encuestadora Datincorp hizo un sondeo en diciembre de 2017 a 1.090 personas, para medir este elemento, obteniendo los siguientes resultados:



Por su parte, la encuestadora Delphos, en un estudio realizado en mayo de 2017, con una base de 1.200 entrevistados, presenta el siguiente resultado:

ENTE	MUCHA CONFIANZA	CONFIANZA	POCA CONFIANZA	NINGUNA CONFIANZA	NO SABE
a. El Consejo Nacional Electoral (CNE)	15,9	20,7	22,2	36,9	4,3
b. El Tribunal Supremo de Justicia (TSJ)	14,8	16,5	24,9	38,3	5,5
c. Los políticos de oposición	3,0	19,6	24,0	49,4	4,0
d. Los políticos del oficialismo	11,1	15,6	25,1	44,5	3,7
e. La FANB	19,9	20,5	19,8	36,3	3,5
f. Los partidos políticos de la oposición	1,7	18,9	24,0	51,6	3,8
g. Los partidos políticos del oficialismo	11,1	16,1	23,4	44,9	4,5
h. El Vaticano	24,0	33,7	11,9	22,4	8,0
i. La Mesa de la Unidad Democrática/MUD	2,1	18,9	25,2	48,8	5,0
j. La Iglesia	36,9	37,8	8,8	12,2	4,3

En ambos casos, la FAN aparece con cifras de desconfianza superiores al 50%, resultado distante de su otrora ubicación con alta credibilidad secundando a la Iglesia católica. Ello implica un proceso progresivo y sostenido de deterioro de la imagen de la organización frente a la opinión pública.

Como se puede apreciar, esta organización actualmente se ha convertido en una amenaza al modelo democrático, pues ha desviado el cumplimiento de sus misiones constitucionales, evidenciando cambios que desvirtúan su rol como Fuerza Armada profesional, colocándose al servicio de una parcialidad política, la cual ha

usado el poder que detenta, su capacidad letal, el número de hombres, y su despliegue a lo largo y ancho del territorio como elementos de represión, neutralización y hasta destrucción de cualquier intento de disidencia y se ha convertido en uno de los principales impedimentos que han tenido los venezolanos para reconstituir el orden político.

1. Algunas experiencias de transición destacables

Si bien la realidad venezolana pareciera avasallante e inmutable, ha habido experiencias de transiciones de regímenes autoritarios a democracias que han resultado exitosas y que podrían servir para establecer paralelismos y aprendizajes. Para tal fin, es conveniente destacar algunos de estos ejemplos.

En España, de acuerdo con Janowitz (1990), a raíz del despegue económico en la década de los sesenta que trajo consigo el surgimiento de la clase media y la necesidad de los actores políticos de la época de erradicar los vestigios de la guerra civil, el sector militar se planteó la necesidad de cambiar sus estructuras y objetivos. Este despegue conllevó a la apertura de las fronteras al turismo y fue considerado como el inicio de la transición hacia un régimen político de libertades civiles. Según Serra (2008) las demandas sociales plasmadas en el proceso iniciado con la Ley de Reforma política dieron inicio a un proceso de transición pactada, que tuvo como antecedentes en el sector militar su participación como garantes del orden y la estabilidad del régimen franquista, el distanciamiento entre la formación militar y la transformación de la sociedad española y el surgimiento de un sector político reformista, y más importante aún la posibilidad que se dio a la decisión y actuación política por parte de los distintos actores involucrados.

Los oficiales iniciaron su profesionalización en Estados Unidos y Europa, lo que, a juicio de Janowitz, los llevó a replantearse su rol ante la sociedad española e incrementar su capacidad operativa. La muerte de Francisco Franco les generó contradicciones ante la inexistencia de enemigos internos o externos, la presencia del Rey Juan Carlos como articulador del cambio democrático, en fin la inminencia de la transformación que no podían ni estaban interesados en detener. Ello produjo una nueva Constitución en 1978 que incluyó la reestructuración de la política y la defensa, circunscribiendo a sus integrantes a sus responsabilidades inherentes, cerrando el ciclo de transición con las elecciones de 1982.

Otro de los países al que se puede hacer referencia es Brasil, el cual en el año 1964 se vio azotado por desequilibrios económicos que causaron inflación, disminución de sus reservas financieras y disturbios populares generalizados en

reclamo de mejoras socio-económicas. Ante la incapacidad de los actores políticos, especialmente la élite gobernante, de poner fin o tomar acciones para ejercer el control de las situaciones planteadas, las Fuerzas Armadas asumieron el control del país instaurando un gobierno militar.

Este régimen autoritario, estabilizó la economía, fortaleció el Estado, abolió los partidos políticos y se mantuvo en el poder gracias a la represión en contra la disidencia. Sin embargo, el gobierno mantuvo algunos visos de legalidad que permitían realizar elecciones legislativas y municipales periódicamente. No obstante la represión contra la disidencia, la neutralización de los principales partidos políticos y sus líderes, así como la manipulación del sistema electoral, fueron estrategias que utilizaron en el fortalecimiento de su poder. Diez años después de la toma del gobierno, el país gozaba de prosperidad económica, estabilidad política y social, así como una oposición desarticulada.

El general Ernesto Geisel (presidente entre 1974-1979) asumió que esa situación de bonanza más la debilidad de la corriente político opositora, le generaría al gobierno mayor apoyo popular, e inició un proyecto de transición, tutelado desde el centro del poder, a través de una transformación política “lenta, gradual y segura” hacia la democracia. Sin embargo, en las elecciones parlamentarias de ese periodo, el gobierno solo obtuvo 6 de los 22 escaños de senadores y solo el 56 % de los diputados, poniendo en evidencia su debilidad y baja popularidad. Bitar y Lowenthal (2016) afirman que este resultado se debió a un trabajo político organizado que permitió la movilización de votantes, y con ello se ejerció presión sobre el Gobierno para que continuara la apertura hacia la democracia.

Otro elemento que se debe considerar en esta coyuntura fue la conformación de una clase media que superaba el 30 % de la población brasileña, que además de haber mejorado sus condiciones sociales, exigían más libertades políticas. Es necesario destacar que esta transición se facilita debido a la existencia en la cúpula gobernante de dos posiciones contrapuestas, la que aspiraba mantenerse en el poder indefinidamente y la que consideraba ejercer el gobierno de manera temporal. Estos últimos, los moderados fueron quienes a la larga prevalecieron, pues su intención en definitiva era que la Fuerza Armada de Brasil no perdiera el apoyo y el respeto popular, por lo que fueron parte fundamental de la transición hacia la democracia.

En el caso de Chile, Bitar y Lowenthal (2016) señalan que en 1970 este país tenía una economía sólida, con un sistema de partidos políticos desarrollados y con instituciones formales que permitieron que Salvador Allende lograra una victoria electoral inédita, pues su proyecto intentaba instalar el socialismo real. Sin embargo, luego de tres años de gobierno socialista las condiciones de estabilidad y crecimiento

económico se tornaron desfavorables, ocasionando en septiembre de 1973 el derrocamiento del presidente y la instauración de un gobierno militar. Las Fuerzas Armadas y los carabineros de Chile, actuando en conjunto y de forma sorpresiva, asumen el control político absoluto del país, clausurando el Senado y la Cámara de Diputados e instaurando una Junta de Gobierno integrada por los comandantes de los diferentes componentes y el director general de los carabineros.

El general Augusto Pinochet se arrogó una doble condición, presidente y comandante del Ejército, por lo que ejercía un control total de los estamentos castrense y político. Este gobierno se dedicó a transformar las relaciones entre la política y la sociedad, apuntalando un nuevo esquema económico neoliberal destinado a superar la crisis económica. El modelo de gobierno se basó en una coalición con las élites económicas, cada grupo con tareas establecidas, que O'Donnell (1971) describe señalando que la función de la organización castrense era la toma de decisiones y la posesión del monopolio de la coerción, mientras que las élites civiles eran responsables de organizar y hacer eficiente el sistema económico. De esa manera, se complementaban y lograron obtener un fuerte apoyo en los sectores medios altos y altos de la población, procurando la desmovilización de las clases bajas.

A comienzos de los años ochenta se iniciaron las primeras protestas para denunciar la violación de derechos humanos, las cuales se mantuvieron de manera aislada hasta que en 1982, se originó una crisis económica que dio origen a protestas masivas y con éstas la población adquirió confianza en su capacidad y fortaleza. La Constitución de 1980, votada a través de un cuestionado referéndum, fue determinante en la realización del plebiscito de 1988, ya que en su artículo 25 se establecía un periodo de 8 años como máximo en el cargo de presidente de la República, el que ya Pinochet llegaba a su fin. Paralelamente, se fue organizando una coalición de partidos que participó activamente en una campaña política y permitió la realización de una consulta popular libre y transparente entre dos opciones: mientras la opción SÍ entrañaba la continuidad de Pinochet durante un nuevo periodo, la opción NO se pronunciaba por una elección democrática para presidente de la República en el año siguiente, a la que el general Pinochet no podría presentarse como candidato.

La opción NO recibió 54.7% y la opción SÍ obtuvo 43% de los votos. Esa situación generó que tanto los gobernantes como los opositores pudieran medir sus posibilidades de éxito, y ello implicó una negociación entre ambos factores que tenía por objeto dar paso a la instauración de un sistema democrático.

Muchos autores, como Carretón (1995), estiman que la transición chilena fue producto del pacto con las élites políticas, incluso estableciendo reglas de juego

heredadas del gobierno, en aras de generar estabilidad y gobernabilidad en el país. Es importante destacar, que tanto en Brasil como en Chile las transiciones fueron tuteladas por las Fuerzas Armadas, la relativa estabilidad económica, la existencia de un movimiento opositor unido y coherente, así como el grado de disciplina y solidez profesional de los militares y cuerpos de seguridad, condujeron a desenlaces más sencillos (Bitar y Lowental, 2016, 380).

El caso de Argentina se inicia el 24 de marzo de 1976 con un golpe de estado que depuso a la entonces presidenta Eva Martínez de Perón. La junta de gobierno llegó al poder en un contexto de violencia creciente, a través del denominado Proceso de Reorganización Nacional, que gobernó desde 1976 hasta 1983. Las autoridades de facto establecieron el terror como política de Estado, exacerbando las diferencias entre los grupos etarios, generando una situación de desigualdad social, el incremento de la deuda externa en un 600 %, con el consiguiente deterioro de las condiciones de vida de los argentinos.

Con el objetivo de recuperar el respaldo popular, la Junta de gobierno de ese momento, inició un conflicto contra Gran Bretaña siendo la causa aparente recuperar las Islas Malvinas del dominio británico. La derrota, durante el mes de junio de 1982, llevó al colapso del régimen, pues según Pretel y Massi (2006) se evidenció que las Fuerzas Armadas Argentinas no eran competentes para responder con eficiencia ante una amenaza en su ámbito de actuación, debido a la escasa capacidad de operar de manera conjunta, al tiempo que la sociedad argentina reaccionó contrariada ante la dramática situación social y económica en la que la dictadura había sumido al país. De igual manera, las Fuerzas Armadas perdieron la escasa credibilidad con la que contaban por parte del pueblo y ello fortaleció a los actores civiles, quienes se posicionaron en el ruedo político e impidieron efectivamente que los militares pudieran realizar una transición tutelada.

Franco (2015) señala que en noviembre de ese mismo año, la Junta de Gobierno anunció su intención de “concertar” con los partidos políticos la salida electoral y las condiciones del futuro “proceso de institucionalización”, e indicó que estaba en estudio una amnistía. Entre las condiciones de esa concertación se establecían como innegociables el tema de los desaparecidos, la lucha contra la subversión y la presencia de las Fuerzas Armadas en el próximo gobierno. Las fuerzas políticas, que desde 1981 formaban parte de una agrupación política en la que hacían vida los principales partidos como un solo bloque opositor, no aceptaron ninguna imposición de la Junta de Gobierno, como tampoco aceptaron compromiso para el futuro cambio democrático.

La derrota en la guerra y las violaciones a los derechos humanos impidieron que la Junta de Gobierno estableciese condiciones a la hora de una transición hacia

la Democracia. El 30 de octubre de 1983 fue elegido Raúl Alfonsín como presidente de la República y de inmediato se adoptaron las siguientes medidas: anulación de la Ley de Amnistía, juzgamiento de las primeras juntas de gobierno, creación de una comisión sobre la desaparición de personas y la reforma del Código de Justicia Militar, cambios que marcaron el final del control de la oficialidad sobre la vida política del país.

CONTEXTO GENERAL DE LA FAN

Luego de 18 años de transformaciones profundas y persistentes, se pueden señalar los tres aspectos esenciales que describen a la FAN y son la base para determinar el direccionamiento sobre el cual hacer las propuestas de cara al restablecimiento del sistema democrático postransición. En ese sentido, se estipulan como centrales los siguientes factores:

- Tergiversación del mandato constitucional y la normativa legal que rige a la FAN que, a través de un proceso de reformas progresivas (cinco reformas a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Lofanb), desvirtuó la misión y funciones de la organización militar, dando paso a actos de indisciplina, politización, aplanamiento de las jerarquías, ascensos incontrolados, dispersión del poder y aplicación de medidas incongruentes con la unidad del mando, priorizando el sostenimiento de un proyecto político al mandato constitucional de la defensa de la integridad territorial y garantía de la soberanía de la Nación. Prueba de esta violación al texto constitucional lo advierte Jácome (2011: 5), quien indica que en el preámbulo de la Lofanb (reforma de 2011), se señala que “uno de los objetivos de la FANB es lograr la mayor eficacia política y calidad revolucionaria en la construcción del socialismo”.
- Desviación de los objetivos institucionales ante la imposición de una cultura política y de gestión pública basada en el clientelismo, el exacerbado personalismo caudillista y el predominio de relaciones políticas y administrativas informales, característicos de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro, que evidencia el debilitamiento del Estado y sus instituciones. Esta forma de gestionar los asuntos del sector ha conducido al relajamiento, arbitrariedad y ambigüedad de los actos de autoridad militar, perjudicando el ensamblaje organizacional y profesional requerido para el propósito bélico en el cumplimiento de su misión constitucional, desviando su uso hacia tareas para las cuales carece de la formación requerida. La FAN ha estado sometida al predominio

del pensamiento político-partidista, sus integrantes, cultura, estructura y leyes, han sido sistemáticamente pervertidos por la simbiosis Estado-Gobierno-Partido, siendo utilizada en tareas propias de una parcialidad política empeñada en imponer un proyecto ideológico en detrimento de la institucionalidad castrense y de una sociedad civil que ha sido sometida al uso sistemático de la represión como mecanismo de control social.

- Deterioro sistemático de la formación profesional, capacitación intelectual y física en el dominio racional de las destrezas y habilidades para la defensa del Estado, y de su propósito institucional como garante de la soberanía, independencia de la Nación, y protección de su espacio geográfico. El proceso de pérdida progresiva de las competencias profesionales ha incidido negativamente en su compromiso ético con la salvaguarda del sistema democrático republicano y el sometimiento al control del poder civil. El uso de la organización como el apéndice armado del gobierno, así como la unión con la Milicia Bolivariana exacerbó la contaminación partidista, lo que generó una actitud proselitista en la organización, que ha ocasionado la pérdida paulatina de los principios disciplina, obediencia y subordinación a la Constitución y las leyes, y no a una parcialidad política pro-gubernamental tal como se observa actualmente. La ausencia de los valores y pilares básicos de la organización, la discrecionalidad en la aplicación de la justicia y la pérdida de la razón de ser de la Fuerza Armada podrían considerarse entre las causas que han provocado que algunos de los miembros de la organización se hayan corrompido al punto de estar incursos en actividades de delito común, contrabando, corrupción, narcotráfico, en dimensiones poco conocidas que abarca todos los componentes sin distinción de jerarquías.

El presente análisis permite aseverar que Venezuela actualmente tiene una Fuerza Armada Nacional que no está en condiciones de hacer frente, de manera adecuada, a ninguna de las amenazas que plantea la Constitución de la República en el Título VIII, Capítulo II, Artículo 337 al 339, relacionado con los Estados de Excepción, ni a las provenientes del contexto externo definidas por los organismos multilaterales (OEA-ONU). Así mismo, el modelo de gobierno que rige el destino de Venezuela desde 1999, ha propugnado la tesis de la unión cívico militar, como pieza discursiva para tratar de aparentar que el ejercicio del poder es compartido entre ambos sectores. Sin embargo, ya es evidente la existencia de un régimen de corte militarista, que emplea la institución, el personal y sus medios como coadyuvantes en los procesos más críticos de transformación la sociedad venezolana.

Jácome (2013) señala que el ex presidente Chávez institucionalizó “la idea tradicional de que los militares son los más capacitados para hacerse cargo de los intereses nacionales y de los asuntos de estado, por cuanto se considera que tienen la organización, la disciplina y los conocimientos necesarios para hacerlo, llegando a ser actores fundamentales” (pág. 3). Esta autora afirma que es una especie de “antipolítica militar”, centrada en la idea que hay que poner fin al desorden y a la ineficacia civil, y que los militares son los más capacitados para encargarse del desarrollo nacional.

A las consideraciones citadas –que evidencian la existencia de una organización con limitaciones para cumplir su misión constitucional, integrarse como factor estratégico para enfrentar los antagonismos que tiene el país, y ser un factor disuasivo y/o preventivo capaz de dar respuesta eficaz a las amenazas que puedan atentar contra la seguridad del Estado– se les suma el hecho de que las debilidades institucionales que presenta el Estado venezolano han acrecentado la utilización de las fuerzas armadas y de los cuerpos de seguridad, en general, para garantizar su gobernabilidad, otorgándoles el poder que pertenece a los civiles y permitiéndoles actuar de manera sistemática en el control de los asuntos públicos. Tal como afirma Jácome (2013) “ante los conflictos sociales y políticos se presenta el dilema del diálogo frente a la represión”.

El gobierno de Nicolás Maduro, amparado en la “defensa de los intereses de la nación y del pueblo venezolano” ha utilizado la represión contra la disidencia como un mecanismo de control social, para lo cual la Fuerza Armada ha sido su principal instrumento.

1. Impacto de la situación actual del sector militar sobre la gobernabilidad en la postransición

Los procesos de transición y de postransición de un sistema autoritario a uno democrático han variado en atención a las características de los países donde se han experimentado estos cambios. Si bien el contexto ha sido distinto en las experiencias de Chile, España, Brasil o Argentina, existen actores que han sido coincidentes y fundamentales en el desencadenamiento de los acontecimientos. En tal sentido, se señalan al sector militar, con independencia de sus fortalezas o debilidades institucionales; los factores políticos fuertes y organizados; una clase media estructurada y progresista y las elites económicas, entre otros actores. Sin embargo, para Serra (2008) el elemento que más comúnmente puede socavar el proceso de consolidación democrática es el colectivo militar. Por su parte, Valenzuela (Serra, 2008), afirma que el colectivo militar constituye uno de los factores perversos del proceso de institucionalización democrática, y en especial en la consolidación del

mismo, donde pueden presentarse dos variantes: la existencia de poderes tutelares no generados democráticamente y las reservas de dominio de autoridad y actuación política.

Si bien gran parte de los países del mundo occidental ha evolucionado en su valoración del sistema democrático, en el caso de Venezuela, a partir de 1999 se dio inicio a un proceso de cambio político que, de acuerdo a la clasificación de regímenes hecha por Diamond (2014), se ha transformado en un autoritarismo hegemónico donde privan las restricciones de partidos políticos y sus actividades, el control de los medios de comunicación, la opresión como mecanismo de control político, la competencia por el poder centrada en términos y condiciones que garanticen la estabilidad del gobierno de partido único, y por último, alta incertidumbre y desconfianza en los eventos electorales.

Este es el contexto en el que las Fuerzas Armadas de Venezuela están inmersas, y que a pesar de la fragmentación, desarticulación, desprofesionalización y desviación de sus tareas medulares que hoy día las caracteriza, su papel en los procesos de transición y postransición debe ser considerado como primordial para determinar la orientación de su transformación organizacional acorde con los procedimientos democráticos del eventual nuevo régimen. Para Alarcón (2017: 288), “en los regímenes que han ejercido el gobierno de manera autoritaria, todo movimiento hacia la alternancia del poder se convierte en una amenaza real a los intereses, el patrimonio, la seguridad y en ocasiones hasta la vida de quienes se benefician del statu quo”.

No cabe la menor duda de que Venezuela en el presente cuenta con una organización fuera del contexto constitucional, con un equipamiento contrario a los objetivos de su empleo, con una doctrina inacabada y confusa, además de organizada para un ambiente operacional que no se corresponde con la geografía nacional. La complicidad de sus altos mandos con las violaciones a la Constitución, así como su partidización, la corrupción a lo interno, la han convertido en lenta e incapaz de comprender las reales demandas de la sociedad venezolana.

Para Huntington (1972), “la intervención militar viola las reglas de juego que puedan existir, y socava la integridad del orden político y la base de la legitimidad” (p. 218). Este autor considera que el rol de guardianes que los integrantes de este sector asumen sobre el funcionamiento del Estado, su legalidad e instituciones, los condiciona a visualizarse como promotores imparciales y garantes de las reformas sociales y económicas en sus sociedades. Sin embargo, en el caso venezolano, tal como afirma Jácome (2011) los militares han tenido un papel relevante en la desinstitucionalización del Estado, al asumir una importante cuota de conducción

política, especialmente en materia de políticas públicas, y han pasado a tener una tutela sobre todos los aspectos de la vida del país.

La desinstitucionalización a la que ha sido sometida la FAN la ha desdibujado como columna fundamental del Estado. En este sentido, como advierte Casal (2017) respecto a la Revolución del siglo XXI, “el despliegue de este modelo supuso, muy rápidamente, la ocupación político-partidista de la institucionalidad prevista en la Constitución y la alineación de todos los poderes en una misma dirección”, sin dejar de lado el ejercicio hegemónico del poder y la ausencia de pluralismo político (p. 249). En ese mismo orden de ideas, el autor afirma la necesidad del rescate de los modelos institucionales, donde la dinámica de poder esté caracterizada por la prevalencia de lo institucional sobre el personalismo político, acordes con los principios democráticos y el Estado de derecho (p. 247).

En este contexto, tal como afirma Casal (2017: 251) “la consolidación institucional que el país requiere pasa necesariamente por el reconocimiento de la Constitución como norma jurídica vinculante principalmente orientada a limitar a los detentadores del poder”. En este sentido, el texto referido es bastante explícito al establecer en el art. 328 la misión y funciones de la institución, sin que quepa duda alguna respecto a su condición esencialmente profesional y sin militancia política alguna.

No obstante el mandato de la Constitución, en la actualidad la Fuerza Armada presenta una contaminación del liderazgo con rasgos proselitistas que ha debilitado su fortaleza, unidad de mando y empleo útil, como el sometimiento a la voluntad político partidista del gobierno, son factores a resolver, a fin de evitar que este poder siga siendo utilizado como instrumento de interés ideológico y se internalice el razonamiento de su empleo bélico como conducta empeñada en “tutelar con las armas” el descontento y conflictividad social que existe en el país. Esto requiere una eventual revisión de leyes, así como el denominado Concepto Estratégico Militar que permitan generar los cambios requeridos para propiciar la transformación del sector.

Enfrentar estas situaciones pasa por hacer valer el imperativo de someter la organización al dominio de la autoridad civil, es decir “estar al servicio exclusivo de la nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política” (art. 328 CRBV), resulta cónsono con la responsabilidad que esta organización tiene respecto a la custodia y capacidad profesional para el empleo del armamento y equipos bélicos de la República, situación que los convierte en un poder que debe ser controlado para garantizar su uso adecuado y responsable. Asimismo, es pertinente considerar elementos tales como la jerarquía de comandante en jefe del presidente de la

República, el cual debe entenderse como mando político y no militar, el desmontaje del control militarista de la sociedad civil y reducción de la participación de personal militar en las actividades acción cívica no relacionada con sus funciones; el deslinde de las responsabilidades de orden público; la reincorporación de los profesionales en comisión de servicio en la Administración Pública a las labores correspondientes a su formación y jerarquía, entre otras acciones, son factores que coadyuvarán a ubicar en su rol fundamental a la Fuerza Armada, fortalecer la democracia y el Estado de derecho.

CUERPO DE PROPUESTAS

Es conveniente tomar en cuenta que las transiciones tienen retos recurrentes, que según Bitar y Lowenthal (2016) se dirigen a cuatro aspectos fundamentales: preparación para la transición; fin del régimen autoritario; ejecución y gestión de la transferencia de poder y; estabilización e institucionalización de la democracia emergente. El último de estos retos es el que permite adentrarnos y entender la esencia de la postransición, que no es otra que generar las políticas, estrategias y acciones tendentes a buscar los equilibrios y consensos necesarios para garantizar la estabilidad del sistema naciente. Se privilegia la palabra “institucionalización”, ya que se asocia a transformación de lo informal e inorgánico a lo altamente organizado, con una práctica estable, cuya actuación puede predecirse con cierta confianza, e interpretarse como la labor de una entidad dotada de personalidad jurídica propia, con continuidad y proyección en el tiempo (glosario de términos políticos de Eumed). Entonces, hablar de institucionalización de la democracia implica reconstruir desde sus bases primigenias al sistema como tal, sus fundamentos legales y estructurales hasta el sistema de relaciones entre los actores institucionales y la sociedad en su más amplia expresión.

Con base en lo anterior, y partiendo del supuesto de que con las transiciones no sólo se busca deponer a un régimen autoritario, sino que el camino es mucho más complejo y requiere cambios en los conceptos, las mentalidades, los valores y las conductas (Bitar y Lowenthal 2016), y junto a ello la variación de actores, de las reglas de juego y del balance de poder, resulta entonces conveniente que, en pro de asentar los principios de la democracia, abordemos la “institucionalización” como elemento base para fundamentar los objetivos de la presente propuesta. En tal sentido, y focalizándonos en el ámbito militar, no se puede dudar que la Fuerza Armada representó una de las instituciones más sólidas del país durante la llamada era democrática. Esta cualidad se fue desvaneciendo en la medida que el de gobierno

de Hugo Chávez la utilizó como medio destinado a imponer un régimen político contrario a lo establecido en el marco legal vigente.

En tal sentido, la paradoja se presenta al tratar de darle carácter institucional a lo que otrora fue considerada como tal, pero que hoy día se ha desdibujado al punto de carecer de los elementos básicos que determinan su esencia. Es por ello que algunos expertos han planteado el vocablo “reinstitutionalización” de la Fuerza Armada como objetivo a corto, mediano y largo plazo para rescatarla y restituirla como pilar fundamental del Estado venezolano.

En consecuencia y para efectos de la postransición, la siguiente propuesta tiene como objetivo orientar a las autoridades del gobierno de transición respecto a las decisiones y acciones sobre seguridad y defensa que deben asumirse, conjuntamente con actores militares, para garantizar la estabilidad institucional del sistema democrático instaurado. Para iniciar el logro de este propósito es necesario que la FAN pase a estar sometida al control civil, el cual tendrá como responsabilidad progresiva la generación de políticas de defensa que permitan determinar su tamaño, composición, organización, sistemas de armas, doctrina de empleo y conducción. De ese modo, se lograría que se transforme en un factor de armonía y progreso, contribuya en la construcción de una democracia duradera, y sea un instrumento eficaz de disuasión, prevención y respuesta que garantice de modo permanente la soberanía, independencia nacional e integridad territorial. Alcanzar esta meta condiciona al Estado a organizar la Fuerza Armada, proveerle medios y asignar misiones de manera continua para que actúe de acuerdo a las amenazas, y garantice a la sociedad que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado y esté amparado en la Constitución y las leyes.

En este orden de ideas, la presente propuesta está dirigida a conjugar aspectos estratégicos y operativos, los cuales contienen elementos tanto de orden político como militar destinados a asumir en el nivel de máxima decisión política del Estado acciones que neutralicen las amenazas y las vulnerabilidades que caracterizan la realidad de la FAN, y que deben ser adoptadas como decisiones prioritarias por un gobierno de postransición de manera conjunta cívico-militar, y que permitan facilitar el proceso de consolidación de la democracia. En este sentido, es imprescindible acometer una transformación profunda a la institución armada desde los siguientes planteamientos:

1. Establecimiento de una política de defensa nacional

Una política de defensa nacional se define como el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas, bien por agresiones de origen estatal, intraestatal, por situaciones sobrevenidas a consecuencia de eventos catastróficos o también por circunstancias de carácter estructural, que afecten gravemente la capacidad del ejercicio de la soberanía, la integridad del territorio nacional y que requieran del empleo de la FAN.

El artículo 156 de la Constitución establece como parte de las competencias del Poder Público Nacional, lo siguiente:

7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional.
8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional.
9. El régimen de la administración de riesgos y emergencias.

De igual manera, el art. 236 señala como atribuciones del presidente de la República, en los numerales:

4. Dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de Comandante en Jefe, ejercer la suprema autoridad jerárquica de ella y fijar su contingente.
5. Ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional, promover sus oficiales a partir del grado de coronel o coronela o capitán o capitana de navío, y nombrarlos o nombrarlas para los cargos que les son privativos.

De igual forma, como complemento de lo anterior, en el artículo 323 se designa al Consejo de Defensa de la Nación (Codena) como 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. A tales efectos, le corresponde establecer el “Concepto Estratégico de la Nación”, el cual se define como el documento base para la planificación estratégica nacional en seguridad, defensa y desarrollo. Asimismo, el artículo 34 de la LOSN le asigna la responsabilidad de formular, recomendar y evaluar políticas y estrategias en las mismas áreas, así como en otros asuntos relacionados que le sean sometidos a consulta por parte del presidente de la República.

Es decir que, con base en los artículos señalados anteriormente la dirigencia de la postransición, tendría los elementos legales básicos para emprender reformas profundas dentro del sector militar, sin que ello implique un lapso de tiempo considerable ni reformas a la actual base legal, e incluso dichos documentos deberían estar siendo elaborados previo a los cambios políticos. En concreto se hace referencia a los siguientes aspectos:

1a. Reestructurar el Sistema de Defensa Nacional

Se debe replanear la definición, finalidad, estructura, y las funciones del sistema, entre otros aspectos. El mismo, permitirá al nuevo gobierno ejercer la plena conducción política de los asuntos de la Defensa Nacional, impartiendo directivas y políticas claras que establezcan rigurosamente los criterios y lineamientos a los que deberá ajustarse la Política de Defensa, la Política Militar y, consecuentemente, la organización y el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, e implicará un trabajo conjunto entre el Ministerio con competencia en Relaciones Exteriores, Finanzas, Relaciones Interiores u otras carteras en caso de ser necesario.

2. Diseño de la política de defensa nacional

Este instrumento debe contener el diagnóstico, escenarios y las posibles amenazas a la defensa nacional; la concepción estratégica a emplear en la organización, en atención a las asimetrías de poder y potencial militar que diferencian a los actores estatales en la actualidad, a las posibles acciones que puedan realizar los actores internos, o para el cumplimiento de misiones subsidiarias. Por último, comprenderá la actualización de la FAN; en concreto: su organización futura, la adecuación y modernización del material y equipo requerido para el cumplimiento de las misiones asignadas, así el presupuesto anual, el plan de crecimiento y desarrollo, y el plan de alistamiento y adiestramiento.

3. Establecimiento de la política militar

Esta política debe estar vinculada con la política de defensa y estipular:

- i. Diseñar una fuerza armada moderna y flexible, con un alto grado de movilidad estratégica y táctica.
- ii. Priorizar desde la perspectiva de la defensa el control efectivo de áreas de alto valor estratégico.
- ii. Fortalecer la tarea de los componentes militares en el alistamiento y adiestramiento de su personal, así como el sostenimiento logístico de sus unidades.
- iv. El Comando Estratégico Operacional como responsable del adiestramiento conjunto y la conducción de las operaciones específicas o conjuntas y del planeamiento estratégico operacional.
- v. Adecuar la doctrina.

4. Propuesta del nivel estratégico-estructural

Esta propuesta se presenta bajo el siguiente esquema:

Nivel	Política pública	Áreas a desarrollar	Plazos		
			Corto	Mediano	Largo
Diseñar el Sistema de la Defensa Nacional	Reestructurar el Sistema de Defensa Nacional	Elaborar directiva (decreto presidencial) contenido: Definición, finalidad, misión, estructura, servicio a la defensa, alcances y modalidades		X	
	Desarrollar la política de Defensa Nacional	• Elaborar directiva (decreto presidencial) • Contenido: • Diagnóstico, apreciación de la amenaza y escenarios. • Concepción estratégica y lineamientos para enfrentar las amenazas • Actualización del empleo de la FAN, modernización, repotenciación, adiestramiento. • Reorganización, cambio de adscripción. • Elaborar Directiva (Decreto Presidencial) • Contenido: • Emisión de órdenes para orientar el planeamiento militar. Planes a corto, mediano y largo plazo. • Planes de desarrollo. • Planes de apoyo.		X	
	Establecer la política militar	Estructurar una FAN que actúe con base a sus capacidades y no a criterio de hipótesis de conflicto	PROCESO CRITICO DE PERSONAL		
			Depuración y reclutamiento, calidad sobre cantidad.	X	X
			Formación y desarrollo de líderes.	X	X
			Recuperar valores.	X	X
			Recuperar identidad corporativa.	X	X
			Potenciar la profesión.	X	X
			Revisión de los instrumentos legales		X
			PROCESO CRÍTICO DE OPERACIONES		
			Reorganización de unidades.	X	
			Revisión del sistema de adiestramiento.	X	X
			Conformación de unidades conjuntas en fuertes militares (Concentración para el despliegue).	X	X
			Entrenamiento de unidades (específico-conjunto).	X	X
			Campaña de operaciones psicológicas, (auditorium interno y externo).	X	X
			Establecimiento nueva doctrina de empleo.	X	X

Diseñar el Sistema de la Defensa Nacional	Establecer la política militar	Plantear una FAN con alto grado de movilidad estratégica y táctica	PROCESO CRÍTICO DE INTELIGENCIA			
			Activar el sistema de inteligencia	X	X	
			Levantamiento de las áreas priorizadas de alto valor estratégico, infraestructura y zonas fronterizas.	X	X	
			Adecuación de las operaciones de contrainteligencia	X	X	
			PROCESO CRÍTICO DE LOGÍSTICA			
			Rehacer la doctrina logística.	X	X	X
			Adecuación de los sistemas de combate, apoyo de combate y de servicio de combate, que permita compensar el desequilibrio entre fuerzas.	X	X	X
			PROCESOS CRÍTICOS DIVERSOS			
		Adecuar la doctrina (rehacer) que permita la compatibilidad, interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con países vecinos	Diseñar una política militar acorde a la política internacional de defensa.	X	X	
			Adecuación de los sistemas de armas y la doctrina en general.	X	X	X
			Diseñar intercambios educativos con otros países		X	X

CONSIDERACIONES FINALES

El estilo personalista y caudillista en el manejo del Gobierno impuesto por el expresidente Hugo Chávez, sumado a su procedencia de la organización militar, fueron factores que utilizó abiertamente para someter a esta estructura y a sus miembros a un proyecto político contrario a los principios y valores inherentes a la organización, desvirtuando, fracturando y desarticulando la institucionalidad de la FAN. Luego de 18 años de progresiva transformación, la institución armada venezolana evidencia profundas debilidades que han generado su descrédito como baluarte de la democracia, al tiempo de hacerlas poco aptas para confrontar las misiones y tareas propias del sector.

En ese orden de ideas, las deficiencias son de orden legal, ya que aunque existe un cuerpo normativo bastante denso que rige la organización militar, el mismo está inacabado, presenta incongruencias, burocratiza procesos y, especialmente, tergiversa algunos criterios sobre la seguridad y defensa de la Nación que denotan más una política del Gobierno que una política de Estado, lo cual ha conllevado

a actuaciones al margen de la ley por parte de algunos integrantes de la FAN. La permanencia de un número de profesionales militares en funciones estrictamente civiles y gerenciando procesos propios de las autoridades civiles, es prueba de la desviación de su misión constitucional y de la manipulación de sus funciones a los fines de intervenir en las decisiones y acciones político-partidistas, ajenas a su esencia profesional.

Así mismo, los visos de ineficiencia presentes, no solo con el ejercicio de funciones en la administración pública, sino en el manejo propiamente dentro de la Fuerza Armada Nacional, han ocasionado la pérdida de la identidad corporativa de la institución militar, así como el apoyo popular y credibilidad de la sociedad venezolana. Este exceso de protagonismo en las acciones de gobierno ha vinculado a sus profesionales con casos de corrupción, abuso de poder, narcotráfico y delitos comunes, así como en violaciones a los derechos humanos durante las protestas de los años 2014 y 2017, eventos que desvirtúan su carácter profesional e institucional al servicio de la Nación y de los ciudadanos. De igual manera, la inexistente relación entre la política de defensa y la situación interna, producto del establecimiento de una sola hipótesis de conflicto, ha impedido encauzar esfuerzos para determinar el modelo de Fuerza Armada Nacional que se requiere. Trayendo como consecuencia un importante proceso de desprofesionalización entre sus cuadros de oficiales y tropa, profundizado por la existencia de una doctrina que carece de coherencia entre objetivos, formación, empleo, y equipos.

Los presidentes Hugo Chávez y Nicolás Maduro desde 1999, han propugnado como política de defensa la unión cívico militar para tratar de aparentar que el ejercicio del poder es compartido entre ambos sectores. Sin embargo, ya es evidente que existe un régimen de corte militarista, que emplea la institución castrense, el personal y sus medios para conducir los procesos más críticos de la sociedad venezolana, en atención a la precariedad institucional de la democracia nacional causada por ausencia de una institucionalidad fuerte y autónoma, sectores opositores desarticulados, políticas públicas desacertadas, entre otros aspectos, facilitando que la acción del régimen obedezca más al interés del partido en funciones de gobierno que al bienestar común de la Nación.

Ante estas deficiencias estructurales, que caracterizan tanto a la FAN como al actual gobierno, sumado a la devastación económica y social que afronta la sociedad venezolana, el tema de la transición y por ende de una postransición, así como del rol que han de jugar la fuerzas militares plantea importantes interrogantes respecto a la postura que ha de tener esta organización frente a la obligación ineludible de cumplir con su mandato constitucional y asumir las responsabilidades que le corresponden como actores facilitadores de cambio de un régimen. Maldonado (1998) afirma

que “mientras las Fuerzas Armadas se mantengan abnegadamente dentro de sus funciones específicas, se fortalecerá y proyectará su prestigio, más aún, el pueblo entenderá con amplitud su labor patriótica y les apreciará como fieles guardianes de su patrimonio, como factores fundamentales de su supervivencia”.

En este planteamiento reposa el deber que la organización tiene de asumir las decisiones y acciones necesarias para contribuir con la restitución del Estado de derecho, priorizando el cumplimiento de la norma constitucional y las leyes específicas, para retomar la senda legal como el elemento base para depurar la organización. De igual manera, se debe propiciar la cohesión vocacional y la unidad de mando, su vinculación a tareas propias de su formación y misión, a fin de recomponer la estructura y retomar el sentido corporativo.

La organización Fuerza Armada tiene definidas su misión y sus tareas, en virtud de las cuales debe contribuir con la capacidad del Estado venezolano para afrontar las amenazas, riesgos y desafíos particulares de estos tiempos. Para Bertranu (2015) “la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (p. 39), por lo que resulta prioritaria la profesionalización del sector castrense, o como algunos expertos afirman, “la recuperación de la esencia del profesional militar”, generándoles los conocimientos y destrezas requeridos para cumplir su rol dentro del Estado.

En este sentido, cabe destacar que Blanco (2017) afirma que el nuevo ser-militar venezolano debe ser objeto de una amplia discusión política para establecer los criterios de utilidad para la república. El carácter republicano que se sugiere a que la defensa y la seguridad de la nación no dependan de un hombre sino de un concepto deducido y desarrollado de acuerdo con la nueva estructura normativa del Estado y de una capacidad productiva que esté en concordancia con las necesidades de la estructura política. De allí que la formación y capacitación del militar a futuro se sustente tanto en una visión estratégica de su razón de ser como organización, al igual que en una concepción operativa que plantee su utilidad individual y colectiva; enfoques que se complementan y generan la organización requerida por un Estado democrático.

Para tal fin, y en atención al papel que las Fuerzas Armadas deben asumir en la consolidación democrática de la postransición, la presente propuesta se plantea desde lo estratégico. Se plantea desde la perspectiva estratégica derivada de la apreciación de que esta organización debe asumir responsabilidades inherentes a su fuero interno, es decir hacer los cambios estructurales necesarios para retomar la misión constitucional y adaptarse a los retos de imponer los cambios en la transición. Para ello se sugiere centrar los esfuerzos y las decisiones en la reestructuración del sistema

de defensa nacional, el desarrollo de la política de defensa nacional y establecimiento de la política militar. Estos tres elementos permitirán redefinir las bases sobre las cuales se sustenta el estamento militar y los criterios básicos sobre el tipo de fuerza que se requiere a futuro.

Por otra parte, en materia de las decisiones coyunturales que deben asumirse como prioritarias ante el nuevo *modus vivendi* que tendrá lugar luego de la transición, y que adicionalmente estarán dirigidas a neutralizar y/o controlar reacciones a lo interno y externo de la organización castrense, se determinaron áreas prioritarias en las cuales es urgente actuar. Al respecto se destacan acciones destinadas a superar la tergiversación que se ha impuesto al mandato constitucional y leyes vigentes, sobre todo en lo referente a priorizar el control civil y la autoridad del presidente de la República como representante de ese poder. De igual modo, se ha de resolver el problema que plantea la ilegalidad que rodea la creación de la milicia bolivariana, así como revisar el cuerpo de combatientes, el término defensa integral, eliminar los eslóganes político-partidistas, retirar a los componentes militares de la labores de orden interno, y la aplicar la justicia militar a los delitos contemplados en los códigos respectivos.

Se hace también un énfasis importante en corregir las desviaciones en la esencia institucional de la FAN para sustraerlas de la parcialidad partidista e ideológica en que fueron subsumidas, y el abandono en el que se encuentra la organización y sus funciones medulares. En este último aspecto, destacan acciones destinadas a retomar las acciones para contrarrestar los elementos subversivos en la frontera, la reactivación de las bases fronterizas y de las operaciones conjuntas y combinadas con los países vecinos, utilizar el actual despliegue geográfico para desarrollar el apoyo para controlar esta amenaza, establecer las restricciones requeridas en el uso de armas y equipos de guerra, al igual que programar la desconcentración de fuerzas hacia áreas de mayor importancia estratégica. Se requiere la reducción progresiva del personal militar que ocupa puestos en la administración pública, así como reducir el sobredimensionamiento en los grados y el incremento en el número de militares. En este aparte también resulta importante hacer una revisión exhaustiva de las alianzas con otras naciones, en especial con Cuba, Rusia, Irán, etc., a objeto de determinar la relación costo-beneficios de esas relaciones e imponer aquellas que traigan beneficios al país como un todo y no a parcialidades interesadas. Se hace necesario reivindicar el rol del militar en una sociedad democrática y los deberes y responsabilidades que se derivan del mismo.

Con base en lo anterior, se requieren oficiales y tropa capacitados intelectual y físicamente para la defensa del Estado, con desapego a aspiraciones políticas y ajenos al proselitismo que mina su compromiso con la república y sus ciudadanos.

Para ello es necesario fomentar un liderazgo con convicción, respecto a los deberes y con visión institucional, a los efectos de rescatar los pilares de la obediencia, subordinación y disciplina, por lo que la reeducación, despolitización, y depuración de la organización son vitales, y ello incluye la reforma de los pensa de estudio para reorientar el pensamiento y acción militar hacia una sociedad libre, democrática, con apego a la norma y subordinada al poder civil.

REFERENCIAS

a) Libros y artículos

- Alarcón, B. (2014). "Continuidad o Transición". En Alarcón, B. (coord.). *El Desafío Venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Alarcón, B. (2016). "¿Es posible una transición democrática negociada en Venezuela?". En Alarcón B. y Martínez, M. (coord.). (2016). *El Desafío Venezolano II: transición democrática o autocratización revolucionaria*. Caracas: AB Ediciones.
- Bittar, S. y Lowenthal, A. (eds.). (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona (España): Galaxia Gutemberg / IDEA Internacional.
- Bertranou, J. (2015). "Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate". *Revista Estado y Políticas Públicas*. N° 4, 37-59.
- Blanco, E. (2017). "El nuevo ser militar venezolano en la nueva Venezuela republicana". Disponible en: <http://edgareblancocarrero.blogspot.com/2017/06/el-nuevo-ser-militar-venezolano-en-la.html>
- Casal, J. (2014). "Bases constitucionales de la reconstrucción institucional". En Alarcón, B. (coord.). *El Desafío Venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- D'Alessandro, M. e Ippolito, G. (2016). *La ciencia política de Guillermo O'Donnell*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Diamond, L. (2004). "Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos". *Estudios Políticos*, N° 24, enero-junio, 2004, 117-134. Disponible en: http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/diamond_regimenes_hibridos.pdf.
- Garretón, M. A. (1995). *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

- “Gran Misión Soldado de la Patria “Negro Primero” consta de 5 ejes”, 13 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.nicolasmaduro.org.ve/noticias/gran-mision-soldado-de-la-patria-negro-primero-consta-de-5-ejes/#.W47rPc5KjIV>
- Huntington, S. (1972). *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona (España): Editorial Book Print.
- Jácome, F. (2011). *Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- Janowitz, M. (1990). *El soldado profesional*. Madrid: Secretaría Técnica del Ministerio de la Defensa.
- Long, T. (2017). “Coloso fragmentado: la agenda “interméstica” y la política exterior latinoamericana”. *Foro Internacional*, LVII, 2017 (1), 5-54. Disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2381/2359>
- Maldonado, V. (1998). *Seguridad de Estado*. Caracas: Ediciones Presidencia se la Republica.
- O'Donnell, G. (1991). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Organización de Venezolanos en el Exilio (ORVEX). (2010). “Evolución de grupos chavistas de civiles armados en Venezuela”. Documento disponible en: http://orvex.org.p11.hostingprod.com/Documentos/Evolucion_Dic2010.pdf
- Ortega, P. y Gómez, J. (2010). *Militarismo en América Latina*. Barcelona (España): Ediciones Justicia y Paz.
- Pérez, Á. (2005). “Fuerzas Armadas y transición democrática en Latinoamérica”. *Grupo de Estudios Estratégicos*, 17 de febrero de 2005. Disponible en: <http://gees.org/articulos/fuerzas-armadas-y-transicion-democratica-en-latinoamerica>
- Pérez V., C. (2016). “El Partido Militar”. *El Nacional*, 14 de diciembre de 2016. Disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/partido-militar_62233
- Rodríguez, M. (2011). “Las transiciones democráticas – Notas para una geopolítica del cambio de poder”. Disponible en: <https://geopoliticaxxi.wordpress.com/2011/04/24/las-transiciones-democraticas-notas-para-una-geopolitica-del-cambio-de-poder/>
- Rovira, C. (2007). “Chile: transición pactada y débil autodeterminación colectiva de la sociedad”. *Revista Mexicana de Sociología*, 69(2), 343-372.
- Serra, N. (2008). *La transición militar*. Barcelona (España): Random House Mondadori.

b) Leyes y documentos públicos

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908 Extraordinario, de 19 de febrero de 2009. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/documentos_archivos/constitucion-nacional-7.pdf
- Concepto Estratégico Militar. (2008). Ministerio de la Defensa. Disponible en: http://www.urru.org/papers/2005_varios/Ministerio_Defensa_concepto_estrategico_militar.pdf
- Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. (2014). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.156 Extraordinario, de 19 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://controlciudadano.org/web/wp-content/uploads/LOFANB-2014.pdf>
- Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (2002). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.594, de 18 de diciembre de 2002. Disponible en: http://www.menpet.gob.ve/repositorio/imagenes/file/normativas/leyes/Ley_Organica_de_Seguridad_de_la_Nacion.pdf
- Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Defensa. (2015). Disponible en: <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/Memoria-Defensa-1.pdf>
- Plan de Desarrollo Nacional 2001-2007. Disponible en: <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>
- Reglamento de Castigo Disciplinario N° 6. Disponible en: <http://www.congefianb.mil.ve/wp-content/uploads/2017/10/3.7.pdf>

c) Sitios web

- Enciclopedia Virtual (EUMED). Disponible en: <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=355>
- Fundación Servicio Paz y Justicia. (SERPAJ). Disponible en: <http://www.derechos.org/serpaj/>
- Stockholm International Peace Research Institute. SIPRI Databases. Disponible en: <https://www.sipri.org/databases>

SEGURIDAD CIUDADANA

Marcos Tarre Briceño

4

INTRODUCCIÓN

Dos citas de reconocidas personalidades, Koffi Annan y Jaume Curbet, permiten dimensionar la importancia y el impacto del problema de la seguridad ciudadana y la delincuencia organizada en el contexto mundial, y, en consecuencia, su trascendencia en medio de una delicada transición política, desde de un gobierno de “autoritarismo cerrado” hacia el restablecimiento de la democracia.

Uno de los contrastes más marcados que existen en el mundo actual es el abismo entre lo civil y lo incivil. Cuando digo “lo civil” quiero decir la civilización: los siglos acumulados de conocimientos que sientan las bases del progreso. Cuando digo “lo civil” también quiero decir la tolerancia: el pluralismo y el respeto con los que aceptamos a los diversos pueblos y nutrimos de ellos nuestras fuerzas. Y, por último, quiero decir la sociedad civil: los grupos de ciudadanos, empresas, sindicatos, profesores y periodistas, los partidos políticos y demás grupos que desempeñan una función esencial en el funcionamiento de toda sociedad. Por el contrario, alineadas contra esas fuerzas constructivas, cada vez en mayor número y con armas más potentes, se encuentran las fuerzas de lo que denominó la ‘sociedad incivil’. Se trata de terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil. Sacan ventaja de las fronteras abiertas, de los mercados libres y de los avances tecnológicos que tantos beneficios acarrear a la humanidad. Esos grupos prosperan en los países con instituciones débiles y no tienen escrúpulos en recurrir a la intimidación o a la violencia. (Annan, 2004: 3).

La inseguridad ciudadana ha cambiado irremediamente nuestras vidas. Ni el crimen ni el miedo que suscita son, por supuesto, fenómenos propiamente contemporáneos. Bien al contrario, la delincuencia en sus múltiples formas parece acompañar, como efecto no deseado pero inevitable, el desarrollo de la sociedad humana. Sin embargo, nunca antes se había producido una conjunción tan inquietante entre, por una parte, unos niveles elevados y sostenidos de delincuencia (depredación de bienes de consumo y también, aunque en menor medida, violencias personales y, por la otra, la cronificación social de un miedo difuso al delito. (Curbet, 2009: 5).

El caso de Venezuela combina los peores escenarios, ya que las “violencias personales” alcanzaron niveles excepcionalmente altos, convirtiéndose en el año

2018 en el “país más inseguro del mundo”. Por otra parte, la crisis generalizada que ahora padece el país de cierta forma comenzó marcada y tempranamente con la agudización de la problemática de la inseguridad, con la articulación existente Gobierno-Delincuencia Organizada, con una inmensurable deuda ética y moral con las víctimas de la violencia, con la pérdida de calidad de vida del ciudadano y como origen inicial de la diáspora y migración forzada de venezolanos hacia otros países. Mejorar la seguridad ciudadana es absolutamente prioritario e indispensable para asegurar gobernabilidad cuando ocurra un cambio político en el país.

En Venezuela, bajo el punto de vista conceptual, se han formulado suficientes planes y programas de políticas completas y bien diseñadas. Sin embargo, los planes presentados por voceros de la oposición nunca tuvieron oportunidad de instrumentarse, mientras que los del gobierno obedecieron a circunstancias meramente electorales y no fueron aplicados. Otros intentos, como la reforma del sistema policial iniciada por el gobierno en el 2006, sufrió serias contradicciones y contramarchas marcadas más por posiciones ideológicas y poco profesionales. Y tampoco se puede calificar de exitosa. Sin embargo, estas aproximaciones ya no responden cabalmente al problema de la seguridad ciudadana, por lo que se requieren propuestas acordes con la muy compleja situación mundial y la excepcional crisis que padece actualmente Venezuela.

Ahora bien, experiencias de países cercanos –como la colombiana o la de algunas regiones del Brasil– evidencian que sí es posible, cuando existe voluntad política para resolver un grave problema, lograr resultados importantes en la reducción de la violencia, la criminalidad y el poder de los grupos de delincuencia organizada. Pero el tema de la seguridad ciudadana y su importancia en un proceso de transición hacia la democracia adquiere características muy especiales para Venezuela, ya que un nuevo Gobierno, fruto de una eventual transición, deberá asegurar sustentabilidad desde el principio y afianzar gobernabilidad.

En consecuencia, es imprescindible analizar en profundidad lo que ha ocurrido en el país en materia de seguridad ciudadana y delincuencia organizada para poder desandar de forma gradual y exitosa las complejas redes y la maraña de intereses criminales e ilegales que han prevalecido en el país y que se opondrán pasiva o activamente a una transición hacia la democracia. Es imperativo entonces conocer las raíces del problema.

El análisis y las consiguientes propuestas que aquí se ofrecen se encuentran enmarcadas dentro de lo que Charles Tilly y Francis Fukuyama han considerado como variables críticas en un proceso de progresiva y sostenible democratización. Tales variables son: 1) la capacidad del Estado, entendida como la capacidad efectiva de los organismos públicos para ejecutar las decisiones de la política pública; 2) la

democracia, entendida como la existencia de una consulta permanente y vinculante entre gobernantes y gobernados, la cual permite que las decisiones del Estado respondan a la voluntad popular; y 3) el Estado de derecho, que se traduce en la existencia de mecanismos formales e institucionales que garantizan el imperio de la ley y la regulación de los conflictos sociales dentro del mismo, de forma pacífica y legítima.

En tal sentido, resulta fundamental, en una primera etapa de diagnóstico, señalar el modo en que la “sociedad incivil” tiende a proliferar y afectar las capacidades del Estado. Veamos el planteamiento de Fukuyama:

En un artículo influyente, el economista Mancur Olson postuló un modelo simple de desarrollo político. El mundo fue gobernado inicialmente por ‘bandidos ambulantes’; como los diversos caudillos de la China de principios del siglo XX, o los que operan en Afganistán y Somalia a principios del siglo XXI. Estos bandidos eran puramente depredadores y buscaban extraer la mayor cantidad posible de recursos de la población, a menudo con muy poco tiempo, para poder pasar rápidamente a otras víctimas. En cierto punto, un bandido emergería más fuerte que todos los demás y llegaría a dominar la sociedad: Estos emprendedores violentos naturalmente no se llaman a sí mismos bandidos sino que, por el contrario, se entregan a sí mismos y a sus descendientes exaltados títulos. A veces incluso afirman gobernar por derecho divino: En otras palabras, el rey, que reivindicaba un título legítimo para gobernar, era simplemente un ‘bandido estacionario’ con motivos no diferentes de los de los bandidos errantes que desplazó. El bandido estacionario se da cuenta, sin embargo, de que puede ser aún más rico si, en lugar de buscar un saqueo de corto plazo, le proporciona estabilidad, orden y otros bienes públicos a su sociedad, haciéndolo más rico y sujeto a impuestos más altos a la larga. (2011: 303).

Si bien Fukuyama difiere de la óptica de Olson, la analogía de evolución política planteada es válida para recalcar el proceso de involución ocurrido en Venezuela. Grupos que nacieron de forma legítima, en su afán de lucro personal y excesivos “costos de salida” que les acarrearía dejar el Poder, mutaron hacia feudos, grupos o corporaciones de “bandidos estacionarios” o lo que modernamente podemos llamar Delincuencia Organizada.

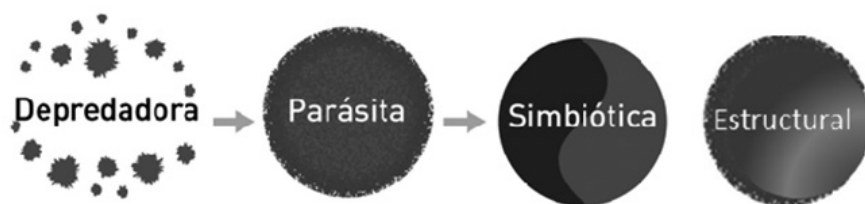
Un elemento esencial para la comprensión del fenómeno de la delincuencia organizada en Venezuela y su impacto o potencial resistencia frente a un proceso de transición es que el crimen organizado ha adquirido múltiples fórmulas, que abarcan desde la ya clásica Delincuencia Organizada Transnacional, la organización mafiosa llamada “pranato” (por los “pranes”) que controla el sistema carcelario, las denominadas “megabandas” que controlan zonas urbanas o territorios, bandas medianas y bandas pequeñas y el conjunto de redes que se tejen y deshacen entre sus miembros, su relación permanente o circunstancial con los cuerpos de seguridad y

fuerzas armadas, su relación con el poder político, el sistema financiero, la sociedad y los ciudadanos.

Otro elemento importante que debe ser tomado en cuenta es que en Venezuela conviven y actúan múltiples actores de delincuencia organizada. A continuación se presentan las diversas etapas de desarrollo de las relaciones Delincuencia-Estado, según lo plantean Cockayne, Lupel y Peter Lupsha, y tal como ha sido esquematizado por InSight Crime.

Gráfico 1

Etapas en las relaciones Delincuencia-Estado, según Lupsha.



Fuente InSight Crime

Con añadido y modificado por la Asociación Civil Venezuela Segura.

En la primera etapa, Depredadora, los criminales se expanden a costa de rivales y del Estado. En la siguiente, Parásita, los criminales usan recursos del Estado para expandirse y mantener el poder. En la tercera etapa, Simbiótica, los criminales crean un estado dentro del Estado.

El caso de Venezuela es distinto, ya que es posible afirmar que estas tres etapas conviven simultáneamente en el país. Las bandas que controlan las cárceles han creado, efectivamente, un estado dentro del Estado, mientras que las redes de negocios de narcotráfico avaladas por militares usan claramente recursos del Estado para sus operaciones. Y actúan también bandas “depredadoras” dedicadas a la extorsión, al secuestro o al atraco.

Pero también a partir de 2013 se puede observar una etapa adicional: el Estado, o por lo menos una serie de grupos que se articulan con el Alto Gobierno son o se comportan como “bandidos estacionarios” o como grupos de delincuencia organizada pero de forma Estructural. Esta nueva dimensión de la delincuencia organizada en Venezuela debe ser cuidadosamente analizada, especialmente su capacidad de incidencia en un proceso político de transición en el que muchos de sus actores comprometidos en actividades ilícitas corren el riesgo de perder sus fuentes de ingresos.

DIAGNÓSTICO

1. Escenario de partida. ¿Qué situación deja el régimen saliente?

En menos de 20 años Venezuela pasó de ser un país con cierta calidad de vida, posibilidades de desarrollo, niveles de seguridad ciudadana y criminalidad muy inferiores al promedio del continente suramericano, más un sistema democrático que permitía alternabilidad política, a ser un país al borde de una crisis humanitaria en desarrollo y hambruna generalizada, con uno de los casos de inflación más alta del planeta, la peor tasa mundial de homicidios y gobernado de forma dictatorial por grupos articulados con la delincuencia organizada.

Este proceso de descomposición ocurrió en dos etapas. La primera y más larga, desde 1999 hasta el 2013, durante las repetidas presidencias del teniente coronel Hugo Chávez hasta su muerte. En ese tiempo se fueron tomando todas las medidas y dando los pasos para que sucediera la segunda etapa: el grupos que heredaron el Gobierno han venido mutando desde un autoritarismo competitivo hacia un autoritarismo hegemónico. Y del uso instrumental de la delincuencia organizada han pasado a funcionar como estructuras de delincuencia organizada.

Lo que ocurre en Venezuela en materia de seguridad ciudadana no se trata solo de una “sensación” de malestar o la visión negativa de algunos pocos. Diferentes informes, herramientas y estudios de organismos nacionales e internacionales, coinciden y se suman para señalar que la situación del país, grave en lo económico, en lo político, en lo institucional y en lo social, también lo es muy especialmente en cuanto a seguridad ciudadana. El presente trabajo profundizará en lo relacionado con el problema de la violencia y criminalidad y de la delincuencia organizada, mostrando algunos indicadores que coinciden en el diagnóstico de la dramática situación que padece el país. Con base en los resultados de la investigación realizada con la participación de expertos en la materia, se presentarán rasgos generales de lo que debe ser una política de Estado en materia de Seguridad Ciudadana, enmarcada en una delicada transición política y haciendo énfasis en las primeras medidas que de inmediato deberá instrumentar un nuevo Gobierno, cuando ocurra la transición.

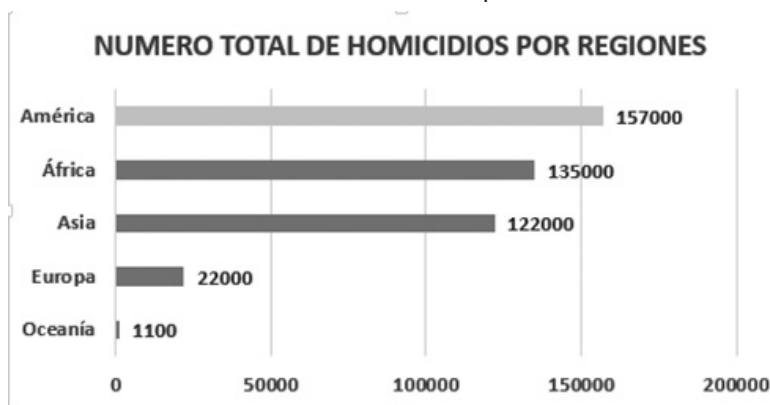
1a. El informe Global Study on Homicide 2013

La oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, conocida por sus siglas en inglés como UNODC, publicó en el año 2011 un primer informe sobre homicidios. En abril de 2014 dio a conocer un segundo informe, titulado *Global Study on Homicide 2013*. En esta investigación, realizada por una institución

de absoluta objetividad y seriedad, con base en cifras del año 2012, se evidencia el marcado deterioro de la situación de violencia en Venezuela. El Informe UNODC 2013, el más reciente publicado por Naciones Unidas, revela que en cifras globales, los homicidios disminuyeron en el mundo, pero la situación particular de Venezuela empeoró. También indica que América pasó a ser el continente más violento, desplazando a África de esa posición. Según UNODC, en 2012 se cometieron en total 437.000 asesinatos.

Gráfico 2

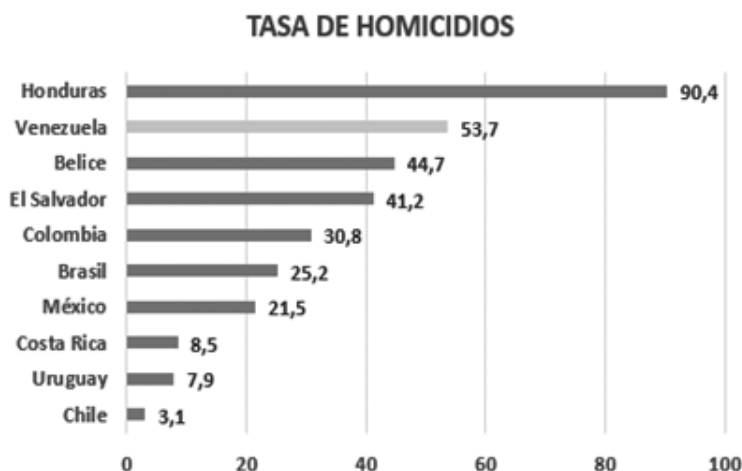
Distribución de los homicidios por continente



Fuente: UNODC

Gráfico 3

Países con mayores tasas de homicidios por regiones

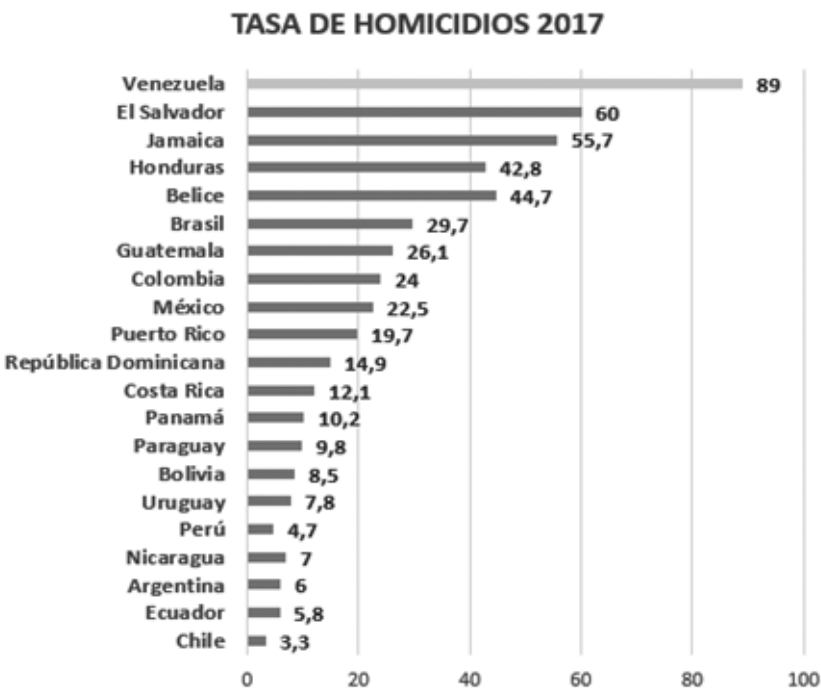


Fuente: UNODC, 2013

1b. Tasas de homicidio actualizadas

Información publicada en enero de 2018 por la organización internacional Insight Crime revela que Venezuela habría pasado a evidenciar la peor tasa de homicidios a escala mundial.

Gráfico 4: Tasas de homicidios América Latina



Fuente: Insight Crime

1c. Los homicidios en Venezuela

Gráfico 5: Evolución histórica de homicidios



Fuente: Asociación Civil Venezuela Segura, según cifras OVV, CICPC.

Según las cifras del Observatorio Venezolano de Violencia, durante la administración del encargado de la presidencia y luego presidente, Nicolás Maduro, desde el año 2013 hasta el 31 de diciembre del 2017, se habrían cometido 132.713 homicidios en Venezuela; y desde el año 1999, cuando asume la Presidencia el teniente coronel Hugo Chávez, el total de homicidios sería de 314.526.

Gráfico 6: Comparación víctimas conflictos contemporáneos

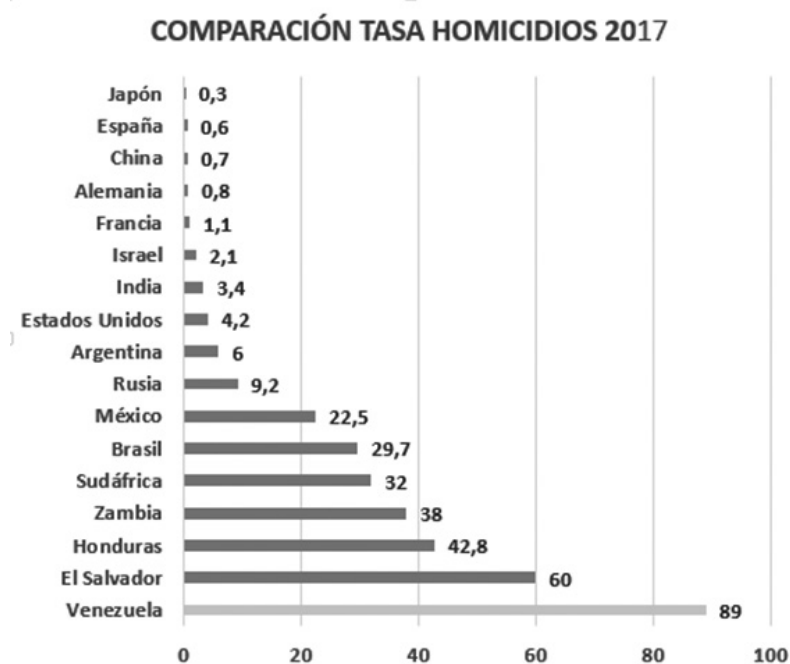


Fuente: Asociación Civil Venezuela Segura

Lo que ocurre en Venezuela, expresado en términos populares “no es normal”, ni ocurre en todas partes. Y evidencia la presencia de dinámicas completamente atípicas, muy distintas a las que se desarrollan en otros países. Si bien es cierto que violencia y delincuencia las hay también en Suecia, Suiza o Japón, y que es un mal casi intrínseco al ser humano, en casi todos los países del mundo, especialmente en aquellos con mayor desarrollo, los índices de criminalidad se mantienen en niveles “tolerables” para la sociedad; no afectan la calidad de vida de todo un país y son manejados con eficiencia por el sistema policial, judicial y penitenciario.

Lo que ha ocurrido en Venezuela en materia de inseguridad, bien sea por negligencia, ineficiencia, complicidad o conveniencia, o por la sumatoria de estas razones, o por tratarse de una crisis ideada, planificada y meticulosamente aplicada, es un caso atípico, un fenómeno especial y una tragedia descomunal. Basta con ver y comparar las tasas de homicidios por cien mil habitantes en otros países para visualizar la triste, vergonzosa y repudiable posición en que los años de administración Chávez-Maduro han sumido al país.

Gráfico 7: Comparación tasa de homicidios



Fuente: Asociación Civil Venezuela Segura

1d. El World Justice Project

El World Justice Project, WJP, es una organización estadounidense independiente que trabaja para fortalecer la aplicación de la ley en el mundo. Fue fundada en el año 2006 y se consolidó como una organización sin fines de lucro en 2009. Para el WJP, la aplicación de la ley se basa en un sistema de reglas y derechos que permiten sociedades justas y funcionales. El WJP establece que para que en ese sistema impere la ley debe cumplirse cuatro principios universales:

1. El Gobierno, sus funcionarios y agentes son responsables ante la ley.
2. Las leyes deben ser claras, dadas a conocer, estables y justas; y protegerán fundamentalmente los derechos, incluyendo el de la seguridad de las personas y sus bienes.
3. El proceso por el cual las leyes son promulgadas, administradas y aplicadas debe ser accesible, eficiente y justo.
4. La Justicia debe ser administrada por representantes competentes, moralmente éticos, independientes y neutrales. Estos deben existir en número suficiente y contar con los recursos adecuados y que reflejen la composición y naturaleza de las comunidades a las que sirven.

El WJP ha realizado un esfuerzo sostenido, en el que colaboran más de 100 mil personas en el mundo, para crear y generar anualmente el *Rule of Law Index*, que permite evaluar, en base a una serie de factores y subfactores ponderados, el funcionamiento de la justicia en los países que estudia, efectuar comparaciones y establecer un “ranking” de los sistemas de administración de justicia de los países.

El *Rule of Law Index* se basa en nueve parámetros que el WJP define claramente:

1. Limitaciones al poder del Gobierno.
2. Ausencia de corrupción.
3. Orden y seguridad.
4. Derechos fundamentales.
5. Gobierno abierto.
6. Cumplimiento de la ley.
7. Justicia civil.
8. Justicia penal.
9. Justicia informal.

Con base en este complejo sistema de variables el WJP aplica una compleja metodología, ampliamente descrita y detallada en su página web, para realizar el *Rule of Law Index*. Venezuela obtuvo los peores resultados del estudio para el año 2017 y quedó calificada como el peor país estudiado. Estos son resultados:

- Limitaciones al poder del Gobierno Ranking global: 113/113
- Ausencia de corrupción Ranking global: 103/113
- Gobierno abierto Ranking global: 110/113
- Derechos fundamentales Ranking global: 105/113
- Orden y seguridad Ranking global: 110/113
- Cumplimiento normativo Ranking global: 113/113
- Justicia civil Ranking global: 112/113
- Justicia criminal Ranking global: 113/113

La mejor puntuación la obtuvo Dinamarca. A continuación los resultados de algunos de los países estudiados:

Tabla 1: Resultados de algunos países Rule of Law Index

PAÍS	PUNTUACIÓN	POSICIÓN EN EL RANKING
Dinamarca	0,89	1
Noruega	0,89	2
Finlandia	0,87	3
Alemania	0,83	6
Estados Unidos	0,73	19
España	0,70	23
Brasil	0,54	42
Colombia	0,50	72
Bolivia	0,38	106
Zinbabwe	0,27	108
Egipto	0,36	110
Afganistán	0,34	111
Camboya	0,32	112
Venezuela	0,29	113

1e. Índice Numbeo

En el 2009 se lanzó la plataforma informativa Numbeo. Se trata de una base de datos colaborativa en línea que permite a los usuarios compartir y comparar información entre países y ciudades. Originalmente era un sitio web para la comparación de precios de origen público, pero en 2011 comenzó a recopilar datos sobre delincuencia, contaminación, atención médica y tráfico. Ha sido utilizado como fuente en los principales periódicos del mundo. Esta herramienta recoge data objetiva, sin influencia comercial, de gobiernos o instituciones.

Los índices Numbeo están en constante actualización. Las nuevas opiniones se suman a las recogidas durante los dos años anteriores. El índice de criminalidad se elabora llenando un cuestionario en línea, con 12 parámetros principales. Venezuela obtuvo el índice delictivo más alto de los 115 países de la muestra. Consecuentemente, el índice de seguridad resultó el más bajo de la clasificación con una puntuación de tan solo 17,41.

Tabla 2: Resultados de algunos países del Índice Numbeo

PAÍS	INDICE CRIMINALIDAD	INDICE SEGURIDAD	RANKING
Venezuela	82,59	17	1
Papúa Nueva Guinea	79,95	20	2
Honduras	78,89	21	3
Sudáfrica	75,71	24	4
Trinidad y Tobago	72,22	27	5
Brasil	70,55	29	6
El Salvador	69,72	30	7
Argentina	61,79	28	17
México	51,05	48	32
Colombia	50,66	49	34
Estados Unidos	49,58	50	35
Rusia	45,20	54	50
China	39,44	60	71
Alemania	36,65	63	85
Singapur	16,23	83	113
Qatar	15,70	84	114
Japón	13,10	89	115

1f. Transparencia Internacional

La información comparativa que anualmente trabaja y presenta la prestigiosa organización Transparencia Internacional siempre es importante para evaluar los niveles de corrupción, por lo general estrechamente articulados con los niveles de delincuencia organizada, que sufren las naciones. Por otra parte, la corrupción en sí es también un delito y forma parte de la ecuación de criminalidad e inseguridad.

Transparencia Venezuela, capítulo nacional de Transparencia Internacional, es una asociación civil sin fines de lucro, no partidista, plural y sin filiación política, dedicada a promover condiciones, procedimientos y factores para prevenir y disminuir la corrupción. El ser parte de esta red mundial de lucha anticorrupción permite que el intercambio de metodologías, herramientas y buenas prácticas para impulsar a Venezuela hacia estándares internacionales.

Para el Índice 2017, Venezuela ocupa el puesto 169 sobre 175 países evaluados. Empatada con Irak y apenas un punto por encima de Guinea Ecuatorial y Guinea Bissau, y 13 puestos por debajo de Haití, Venezuela tiene el peor resultado de América Latina.

Gráfico 8: Evolución índice corrupción Venezuela



Fuente: Asociación Civil Venezuela Segura según cifras de Transparencia Internacional.

1g. Las ciudades más inseguras según el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal

El Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal es una asociación civil mexicana integrada por organizaciones civiles, instituciones especializadas y comités ciudadanos; entre sus objetivos figura mejorar el gobierno y la sociedad en seguridad pública y justicia penal; es una organización independiente y apartidista. Desde el año 2010 produce un “ranking” o listado de las ciudades más violentas del mundo, basado en la tasa de homicidios por 100 mil habitantes.

En el informe 2016, se establece las 10 ciudades más violentas del mundo son:

1.	Caracas, Venezuela	119.87
2.	San Pedro Sula, Honduras	111.03
3.	San Salvador, El Salvador	108.54
4.	Acapulco, México	104.73
5.	Maturín, Venezuela	86.45
6.	Distrito Central, Honduras	73.51
7.	Valencia, Venezuela	72.31
8.	Palmira, Colombia	70.88
9.	Cape Town, Sudáfrica	65.53
10.	Cali, Colombia	64.27

Llama la atención que entre las 10 ciudades más violentas, según ésta organización, 3 son ciudades venezolanas.

1h. Sobre el sistema penitenciario y centros de detenciones

El sistema carcelario venezolano mantiene a 100 mil personas privadas de libertad, aproximadamente

- 55 mil personas en centros penitenciarios.
- 45 mil personas en comisarías policiales nacionales, estatales y municipales.
- 70% de esas personas no han sido sentenciadas.
- La capacidad del sistema penitenciario es de 23 mil personas. El hacinamiento en el sistema de prisiones es del 250%.
- Para los cuerpos policiales, la imposibilidad de transferir detenidos al sistema penitenciario constituye un gravísimo problema a atender con urgencia.

InSight Crime (2017) asegura que “La Pax Mafiosa que Varela estableció permitió disminuir los homicidios en las cárceles. Aunque se presentaban disturbios, escándalos y episodios de violencia, ella logró ocultar lo que en realidad ocurría al interior de las prisiones. Sin embargo, este sistema dio luz a una nueva generación de estructuras del crimen organizado, y el pranato, trenes y megabandas se han extendido por todo el país generando aún más criminalidad y asesinatos. Todo ello ha contribuido a hacer de Venezuela uno de los países más peligrosos del mundo.”

2. Impacto de la situación actual sobre la gobernabilidad en un proceso de transición

2a. Sobre la delincuencia organizada

El problema de la Delincuencia Organizada en Venezuela reviste características especiales que a continuación se mencionan. Los esfuerzos para identificar el fenómeno de la delincuencia organizada y comenzar a contrarrestarlo son bastante recientes, por ejemplo, la conocida Ley RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act) norteamericana fue aprobada en 1970 y los acuerdos internacionales se materializarán a partir de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada, aprobada en Palermo en el año 2000, contentiva de tres instrumentos:

- Protocolo de las Naciones Unidas para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.
- Protocolo de las Naciones Unidas contra el contrabando de migrantes por tierra, mar y aire.
- Protocolo de las Naciones Unidas contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego.

Venezuela, firmante de los protocolos, actualiza su legislación en el año 2005 y nuevamente en el 2012.

Para el año 1999 ya se conocían ampliamente en Venezuela diferentes modalidades de delincuencia organizada, que, si bien constituían un problema el Estado lograba contenerlo al punto de que no incidía en la calidad de vida de los ciudadanos “no víctimas”. Así, sin desmerecer el impacto que tenía sobre las víctimas, la criminalidad se mantenía en unos niveles tolerables para la sociedad. Para esa época, los secuestros se mantenían limitados a unos 60 casos al año, eran cometidos en los estados fronterizos y por lo general perpetrados por actores extranjeros (FARC,

ELN). La tasa de homicidios era 11 por 100 mil habitantes. Venezuela, en materia de criminalidad y violencia, era una “isla” en el continente, rodeada de países con índices delictivos muy superiores.

A partir de la llegada del teniente coronel Hugo Chávez a la Presidencia de la República en 1999, tal como lo demuestran las estadísticas citadas, la criminalidad comenzará a registrar una curva ascendente indetenible. Las modalidades de delincuencia organizada ya existentes no solo se consolidarán y afianzarán, sino que también surgirán nuevas áreas delictivas, generadas o auspiciadas por medidas tomadas por su gobierno, por la aplicación de políticas erradas o por la ausencia de políticas o por hechos que se permitieron que ocurrieran y que serán factores presentes en nuestro actual contexto. Las modalidades de crimen organizado anteriores a 1999 y las surgidas a partir de 1999 son:

Tabla 3: Modalidades de delincuencia organizada

Delincuencia Organizada Tradicional en Venezuela
1. Corrupción selectiva
2. Legitimación capitales
3. Tráfico de drogas
4. Extorsión
5. Secuestro
6. Tráfico de armas
7. Robo y hurto de vehículos
8. Sicariato
9. Delitos informáticos
10. Estafas
11. Tráfico de personas
12. Contrabando
13. Comercio ilícito
14. Extracción ilegal de minerales

Tabla 4: Modalidades de delincuencia organizada surgidas en Venezuela luego de 1999

	POSTERIOR A 1999 NUEVAS MODALIDADES
15	Corrupción Generalizada
16	Mercado Negro Cambiario
17	Mafias Carcelarias
18	Robo/Reciclaje celulares
19	Contrabando Gasolina
20	Ilícitos con Productos Regulados
21	Sindicatos Construcción
22	Secuestro Virtual
23	Extorsión Recuperación Vehículos
24	Colectivos Armados
25	Bandas Armadas Motorizadas
26	Tráfico de Madera
27	Megabandas
28	Abigeato Industrializado
29	Piratería
30	Juego ilegal
31	Extracción Papel Moneda

2b. Impacto de la delincuencia organizada

En la introducción del libro *Delito Organizado, mercados ilegales y democracia en Venezuela* se señala:

Después de dieciséis años de incremento sostenido de los homicidios, robos y secuestros, la violencia y el delito muestran cambios importantes en Venezuela. Ya no se trata más de asesinos aislados o de una cuerquita de jóvenes ladrones que venden drogas en la esquina. En la actualidad estamos frente a una organización del delito que es capaz de embarcar una tonelada de cocaína en 42 maletas, debidamente registradas, en un vuelo comercial que salía del principal aeropuerto del país, de grupos armados que retan y se enfrentan con granadas y fusiles de alta potencia a los cuerpos policiales o de organizaciones colectivas que son capaces de destituir al jefe de la policía y al ministro que ha osado enfrentarlos. (Briceño-León y Camardiel, 2015: 7).

Tabla 5. Cálculo estimado de personas afectadas por la delincuencia organizada desde 2012 hasta 2017

	MODALIDAD DELICTIVA	PERSONAS AFECTADAS
1	HOMICIDIOS 2012 - 2017	149.031
	HOMICIDIOS RELACIONADOS CON DO (33% - 50%)	Entre 49.180 y 64.515
	UNIVERSO PERSONAS AFECTADAS (5.5)	Entre 270 mil y 355 mil
2	SECUESTROS 2012 - 2017	7.700
	UNIVERSO PERSONAS AFECTADAS (8)	61.600
3	POBLACIÓN EN CÁRCELES (Marzo 2016)	55.000
	UNIVERSO PERSONAS AFECTADAS (5.5)	302.500
4	DETENIDOS EN CENTROS POLICIALES (Marzo)	40.000
	UNIVERSO PERSONAS AFECTADAS	220.000
5	ROBO/HURTO TFS. CELULARES 2012 - 2017	7.000.000
6	VEHÍCULOS HURTADOS/ROBADOS 2012 - 2016	206.285
	UNIVERSO PERSONAS AFECTADAS (5,5)	1.134.567
7	LISTA CADIVA - 4ta Lista	60.000
	LISTA CADIVI - 5ta lista	93.000
8	CONSUMEN DROGAS AL AÑO	Entre 1.100.000 y 2.100.000

Fuente Asociación Civil Venezuela Segura.

En ausencia de estadísticas oficiales –por estar prohibida su divulgación en Venezuela– algunas organizaciones y centros de investigación han buscado la manera de subsanar ese vacío. El Observatorio de Delito Organizado de la Organización No Gubernamental Paz Activa en el informe anual correspondiente al 2017, realizado con base en informaciones de la prensa nacional señala que, producto del análisis hemerográfico hecho ese año, en Venezuela se registró un incremento de 85,2% de casos de delincuencia organizada en relación con el año anterior.

Por otra parte, se ha podido estimar que en el 75% de las 31 modalidades de delincuencia organizada que se observan en Venezuela, la corrupción es fundamental para su funcionamiento. Y en el 77,5% de ellas participan o son cómplices diversos funcionarios del Estado.

2c. Articulación entre delincuencia organizada y alto Gobierno

La ausencia del cumplimiento de la ley, así como decisiones tomadas por el Gobierno a partir de 1999 abrieron las puertas a los niveles de criminalidad que actualmente sufre el país. Desde el inicio de la primera presidencia de Hugo Chávez comenzaron a cambiar drásticamente muchos de los procedimientos y políticas de seguridad ciudadana, surgiendo en su lugar una serie de prácticas que en vez de combatir las acciones del hampa común y del crimen organizado más bien tendieron a favorecer su expansión.

Quizás una de las primeras modificaciones importantes fue la intervención del Estado como “negociador” en los casos de secuestros cometidos por la guerrilla colombiana en territorio venezolano. En 1999, al asumir el Gobierno, Chávez se consigue con el secuestro de un industrial, capturado en Caracas y entregado al ELN colombiano. Rompiendo todos los protocolos policiales utilizados hasta el momento, el presidente envía a un emisario personal para negociar con el grupo guerrillero. Pero, lejos de solicitar la inmediata liberación del secuestrado o de exigir que no se secuestre a más personas en territorio nacional, el “emisario” negocia con la guerrilla los términos y condiciones del pago del rescate que deberá efectuar la familia del secuestrado, utilizando la figura del Estado en una gestión controversial e ilícita.

El envío de “negociadores” de secuestros seguirá hasta el año 2002, cuando el delito se desborda totalmente y comienzan a ser operado por bandas locales. Pero los “emisarios” que negociaron con las FARC y el ELN sirvieron también para abrir rutas seguras de la cocaína —que para ese tiempo la FARC comenzaba a controlar— y para enriquecer y corromper a muchos altos oficiales. El secuestro es la modalidad delictiva con el mayor incremento en los últimos 20 años.

En el proceso de desestructuración de los cuerpos policiales seguiría la intervención u ahorcamiento financiero de cuerpos policiales que dependían de alcaldes o gobernadores opositores y la sustitución de funcionarios profesionales y experimentados que no demostraran lealtad al régimen y el cese de la cooperación internacional en materia de narcotráfico. En el año 2005 el presidente Chávez ordena el fin de la cooperación con la Sección de Asuntos de Narcóticos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, lo que implicó la inmediata expulsión de los agentes

de la DEA destacados en el país. A partir de ese momento, la cooperación con otras agencias internacionales también es redimensionada.

La decisión de Venezuela se toma sin que existan sustitutos que apoyen en tecnología, adiestramiento, equipos, logística o las redes de inteligencia que aportaba Washington. Venezuela se queda prácticamente sola en materia de lucha contra el tráfico de drogas y esa debilidad será aprovechada por las bandas criminales para incrementar sus operaciones desde el país o atravesando su territorio.

Con la finalidad de crear unas “fuerzas de reservas” de apoyo al proceso revolucionario, el Gobierno de Chávez alienta, permite y apoya la aparición de grupos armados paramilitares –los llamados “colectivos” armados– que controlan zonas del país; las bandas motorizadas armadas, que son utilizadas para reprimir la divergencia política, o las Fuerzas Bolivarianas de Liberación, FBL, grupo guerrillero que se confiesa pro oficialista. El Gobierno igualmente acepta y tolera la presencia de grupos armados internacionales de las FARC y del ELN en el territorio nacional.

También permite que las mafias carcelarias o “pranes” se apoderen del sistema carcelario y lo convirtieran en una lucrativa industria criminal. Venezuela pierde una oportunidad única en 1999, cuando la aplicación del nuevo Código Orgánico de Procesamiento Penal, COPP, permite que salga de las prisiones unas 10 mil personas, reduciendo la población carcelaria a 10 mil privados de libertad. Pero el presidente Chávez, a pesar de haber ofrecido en la campaña electoral el mejoramiento del sistema carcelario, y de haber aprobado en la Constitución de 1999 disposiciones modernas en relación con las prisiones, prefiere retirar al Estado del control de las cárceles. Este vacío es rápidamente colmado por los propios presos, que, según se cree instigados por oficiales custodios que querían desarrollar liderazgos internos, empiezan a suministrar armas de fuego a los reclusos.

Pronto se inician luchas internas, basadas en la fuerza y el poder de fuego, por el control de pabellones y recintos carcelarios. Y se instaura una organización criminal para controlar y rentabilizar todo lo que sucede en su interior. Se aplica la llamada “causa”, especie de impuesto que debe pagar cada preso o su familia, simplemente por tener un sitio donde dormir y alimentarse, pagan por beneficios adicionales; controlan las salidas a los tribunales, el tráfico interno de armas y drogas, prostitución interna, fiestas o visitas. La creación de un ministerio especial para el sistema penitenciario, una especie de “negociador” con las organizaciones criminales carcelarias, no ha logrado instaurar un control efectivo en los penales.

Es también llamativa la permanente ausencia de investigación de los organismos competentes frente a casos de corrupción denunciados a nivel nacional o internacional.

Los elementos anteriores son tan relevantes que necesariamente surge una hipótesis que apunta, no sólo a la colonización de los organismos públicos por parte del crimen organizado (tal como sucede en tantos otros países), sino incluso a una participación directa y deliberada de los funcionarios del Estado en diversas actividades delictivas, todo ello como consecuencia de una actividad de gobierno/ dominación en la que se desdibujan las fronteras entre lo político, lo subversivo y lo criminal. Esta actividad parece no ser ejecutada por una única voluntad rectora, sino más bien compartida por diversos grupos de poder; a los cuales se suman otros dos, nacidos desde un principio como organizaciones criminales, paralelos al Gobierno, pero que cuentan con su pleno apoyo. Estos dos últimos grupos son:

2d. Los Colectivos armados

Algunos son anteriores al primer gobierno de Hugo Chávez, pero durante su gestión se consolidaron y multiplicaron gracias a las medidas y apoyos para impulsarlos y fortalecerlos. Sin embargo, un grupo de organizaciones, que se autodenominan colectivos, evolucionaron, se convirtieron o nacieron ya con un componente de organización criminal basada en el control de un territorio, con la anuencia, permiso o hasta fomentados por el propio Gobierno. Los colectivos armados controlan espacios urbanos, suplantando la autoridad y funciones del Estado en esos territorios. Algunos han recibido apoyo y recursos económicos con los que han emprendido actividades legales, como emisoras de radio, panaderías, microempresas. Han creado hasta una moneda propia, pero en paralelo instrumentan actividades criminales como la extorsión a comerciantes y ciudadanos que viven en las zonas controladas, microtráfico de drogas y juego clandestino.

2e. Las FARC-EP en Venezuela

Recién comenzando su primer mandato en 1999, Chávez declaró que Venezuela sería “neutral” en relación con el conflicto colombiano. A partir de ese momento y durante tres diferentes administraciones colombianas –la de Andrés Pastrana, la de Álvaro Uribe y la de Juan Manuel Santos– la relación entre Venezuela y Colombia pasó por altibajos, ruptura de relaciones, amenazas y acusaciones, muchas veces generadas por la presencia de campamentos o de dirigentes del grupo terrorista FARC-EP en territorio venezolano. Diferentes fuentes, tanto colombianas como venezolanas, denuncian la presencia de contingentes de las FARC en un número estimado entre 4.000 y 7.000 combatientes.

Los contingentes armados parecen ser una reserva operativa que la FARC, con la anuencia del Gobierno venezolano, ha decidido mantener, en abierta violación de los acuerdos de paz en Colombia. Estos grupos armados en Venezuela ya están

controlando territorios e imponiendo su autoridad en extensas zonas del estado Apure, fronterizo con el territorio oriental colombiano. Si bien aún están en una actitud latente, sin llamar demasiado la atención, parecieran estar a la espera de la evolución de la situación política tanto en Colombia como en Venezuela, pero prestos para actuar, en ambos escenarios. Igualmente se ha mencionado la presencia de grupos disidentes de las FARC y del ELN establecidos en el territorio venezolano.

3. Explicación de la brecha entre el diagnóstico actual y el deber ser

3a. El fracaso sistemático de las políticas de seguridad ciudadana del Gobierno

A partir de 1999, con la llegada de Chávez a la Presidencia, seguida por la de Nicolás Maduro, la obligación y responsabilidad primaria y fundamental del Estado de hacer todo el esfuerzo para garantizar el derecho a la vida y a las propiedades de los ciudadanos, es decir, el bien colectivo, es subordinada a otro tipo de intereses, de carácter político partidista, de mantenimiento en el poder o de control sobre la población. La criminalidad es utilizada como una herramienta política y Venezuela se convierte en un caso atípico en el mundo y en la historia, con un Gobierno que no persigue reducir la criminalidad. En dos momentos históricos, en 1996 con la Conarepol y en el 2012 con la Gran Misión A Toda Vida Venezuela, el Gobierno evidenció que conocía perfectamente cuáles eran los problemas y cuáles eran las soluciones que debían instrumentarse. Pero pasados los momentos electorales en los que se formularon esos planes, no existió voluntad política para instrumentarlos.

Durante los sucesivos mandatos del presidente Chávez ocurrió un marcado proceso de aniquilamiento institucional, que según el investigador Roberto Briceño-León consiste en:

- A. La ruptura con las reglas de acceso a los recursos
- B. La violación de las reglas políticas de acceso al poder
- C. Quiebre generalizado de las reglas del control social y penal

Briceño-León (2017) sostiene que:

la no reducción de los homicidios en Venezuela es una muestra de que la pobreza no es la causa, ni la riqueza es la respuesta para disminuir los homicidios. No lo es tampoco la disminución de la desigualdad, ni la reducción del desempleo. Todos esos factores son importantes para el bienestar de la sociedad, y también lo son para reducir el crimen. Sin embargo, lo que la experiencia venezolana nos enseña es que aunque se pueda disminuir la pobreza, la desigualdad y el desempleo, y aunque se pueda obtener mucha riqueza, si ello no va acompañado de un refuerzo del pacto social —de la institucionalidad en la sociedad—, no se podrán reducir los

homicidios. Más bien todo lo contrario, si se destruye la institucionalidad y se le quita valor a las leyes y al castigo, los homicidios aumentarán a pesar de las otras políticas sociales.

3b. Consideraciones adicionales al índice de homicidios en Venezuela

El Observatorio Venezolano de Violencia hizo público el 27 de diciembre del 2017 el informe correspondiente a ese año. De inmediato destaca que se habrían reducido el total de homicidios en un 6,53%, resultando una tasa de 89 homicidios por 100 mil habitantes. El informe señala algunas hipótesis que se pueden adelantar para la interpretación de estos datos.

Según el informe del Observatorio Venezolano de Violencia, OVV, la primera y más fuerte hipótesis es que en el país hay menos homicidios porque hay menos homicidas. La disminución de los criminales sería una resultante del plan del exterminio de los homicidas llevado adelante por las acciones gubernamentales como las Operaciones de Liberación del Pueblo.

Una segunda hipótesis del informe vincula el hecho con las protestas sociales y políticas. El año 2017 fue un año muy particular, pues se mantuvo en el país durante varios meses un amplio despliegue militar y policial, que hacía muy difíciles las operaciones del crimen organizado.

Finalmente, según el OVV, también es posible la hipótesis de que el incremento del delito organizado en el país y su mayor control territorial de amplias zonas urbanas y rurales, pueda haber conducido a una disminución de los homicidios. Se trataría de una “paz criminal” que no reduce el delito, pero sí la violencia, bien sea por acuerdos de cooperación criminal o porque algunas bandas logran imponerse sobre otras, disminuyendo el nivel de conflictividad y aumentando la racionalidad en la administración criminal de la violencia.

Estas razones, o la sumatoria de ellas, así como otras posibles causas —como la contratación de delincuentes para tareas de represión de las protestas— explicarían la primera y leve reducción de los homicidios registrada en los últimos 13 años.

4. Mapa de actores. ¿Quiénes pudieran dar viabilidad al proceso y quiénes pueden operar en contra de los objetivos transicionales en esta área?

Para la realización de esta parte del Diagnóstico se partirá de los trabajos realizados sobre mapa de Actores del Gobierno en la Mesa de Análisis Coyuntural del Centro de Estudios Políticos de la UCAB, introduciendo las consideraciones relativas a los funcionarios de alto gobierno que ya no ocuparán funciones; algunos

factores adicionales no contemplados en ese estudio inicial; así como reflexiones de investigadores y pensadores:

Tradicionalmente pensamos en insurgencia como principalmente una actividad militar, y pensamos en las pandillas como un simple problema de aplicación de la ley. Sin embargo, los insurgentes y las pandillas de tercera generación están comprometidos en una muy compleja acción política: la política de guerra. En estas condiciones, la policía y las fuerzas militares garantizarían la seguridad y la estabilidad personal y colectiva, mientras que ellos y otras instituciones gubernamentales luchan contra causas fundamentales de la inestabilidad política y la guerra, la injusticia, la represión, la inequidad y la corrupción. La intención sería generar el desarrollo político y socio-económico que defina los procesos de reforma nacional, la regeneración y el bienestar. El desafío, entonces, es llegar a un acuerdo con el hecho de que la seguridad contemporánea y la estabilidad, a cualquier nivel, están en la base de un esfuerzo holístico político-diplomático, socioeconómico, psicológico-moral y militar-policiaco. (Mainwaring, 2005: 6).

La organización criminal pretende adoptar la estructura que considera más adecuada para resultar operativa y para proporcionar inmunidad penal a sus dirigentes sobre los delitos propios de su actividad. La empresa criminal es operativa cuando la combinación de los beneficios y de los costes arroja un saldo positivo. No es suficiente para el éxito de la empresa que sus órganos directores se mantengan alejados de la represalia penal. Es preciso, además, que ésta se organice racionalmente para minimizar pérdidas. Se destaca con ello, que la organización racionalmente planificada, por su “condición empresarial”, tiende a dotarse de medios (estratégicos, materiales y humanos) que la hagan menos vulnerable a la acción penal. Pero la capacidad para eludir la represión penal no procede exclusivamente de la organización y planificación de la acción criminal; de su aptitud para desenvolverse impunemente en este ámbito de lo ilícito.

Depende también de la articulación de mecanismos tendentes a suplir la eventual idoneidad de la organización criminal frente a los instrumentos de control social. Para corregir este déficit, la organización se proyecta hacia el exterior. Mantiene relaciones con estratos sociales ajenos para garantizar su inmunidad, que se verán mediatizadas por el ejercicio de prácticas colusorias. Se trata de dirigir el comportamiento de los agentes sociales encargados de la represión de la conducta criminal; de conducirlos para que sirvan, no a la institución que representan, sino a quienes contra ella atacan. Ganarse el apoyo de sus “adversarios”, ponerlos a su disposición, se hace posible cuando se altera su voluntad. Los métodos más eficaces para ello, a los que recurre la organización criminal, son evidentes: la corrupción y la coacción. (González, 2018: 6).

Los riesgos que afrontará un gobierno de transición en materia de seguridad ciudadana, delincuencia organizada, corrupción y terrorismo son múltiples, y en el caso de los actores políticos y militares dependerá de las “condiciones de salida” que se hayan acordado. Lo más probable es que permanezcan activos grupos, bandas o individuos acostumbrados al uso instrumental de la violencia, a la impunidad

y al apoyo gubernamental con el que contaron durante años. Algunos de ellos dispondrán de ingentes recursos económicos con los cuales podrán financiar su oposición política legal, pero también actividades subversivas y terrorismo político; otros se motivarán por un bagaje ideológico fundamentalista.

También estarán presentes los riesgos de “insurgencia criminal”, sin fines políticos, orientada simplemente a la preservación de sus áreas de negocio, los territorios que controlan y las actividades criminales que les procuran sustento y recursos. Es el caso de las megabandas, del pranato carcelario y otros grupos.

Tampoco pueden descartarse la intervención armada de grupos asentados en el país y que obedecerán órdenes foráneas, como los ya citados contingentes de la FARC y ELN colombianos; así como los intereses de los carteles mexicanos de la droga, los narcotraficantes de Colombia o las mafias italianas, para quienes Venezuela ha sido una base de operaciones importante en los últimos años. Tampoco se puede descartar la actuación de grupos terroristas internacionales con intereses o relaciones con Venezuela.

Al iniciar un nuevo gobierno de transición, no se podrán abordar todos los problemas en todos los frentes y simultáneamente, por lo que habrá que definir estrategias y prioridades que busquen reforzar la estabilidad y gobernabilidad, pero enmarcadas en visiones de mediano y largo plazo. Para poder definir las estrategias adecuadas partimos de una primera clasificación realizada de forma empírica y subjetiva de los principales grupos que estarán presentes en el escenario y que pudieran operar en contra de los objetivos del proceso político democrático.

Adicionalmente al Mapa de Actores del Gobierno, existen instituciones y organizaciones sobre las que pueda apoyarse y con las que pueda contar de forma más inmediata el Gobierno de Transición en materia de seguridad ciudadana, como lo son el Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, Cicpc, que a lo largo de los años ha intentado mantener cierta independencia y profesionalismo; así como algunas direcciones de la Fiscalía General de la República, el componente Ejército de la FANB y las llamadas “organizaciones paralelas”, grupos semiclandestinos o informales integrados por funcionarios retirados de la antigua Disip, policía política, y de la PTJ-Cicpc.

Un factor que jugará en favor del gobierno de transición es que algunos de los grupos que pueden resultar un riesgo potencial están acostumbrados a actuar con el amparo y apoyo del Gobierno. De modo que, al cambiar drásticamente esta situación, estarán frente a un vacío que deberán encarar. Tal es el caso, por ejemplo, de las bandas armadas motorizadas, que han dependido totalmente en organización, logística y financiamiento de los gobiernos de Chávez y Maduro.

Una sencilla y empírica clasificación con base en colores ayuda a definir el grado de eventual amenaza que pueden representar los diferentes grupos del gobierno saliente.

Tabla 6. Variación de riesgos y apoyo, indicadores de peligrosidad por colores del Mapa de Actores.

	INDICADORES DE PELIGROSIDAD	COLOR
I	ALTO RIESGO	
II	MEDIANO RIESGO	
III	RIESGO MENOR	
IV	ALGO DE APOYO	
V	PLENO APOYO	

Fuente Asociación Civil Venezuela Segura.

Tabla 7. Mapa de Actores que puedan incidir en la postransición

A	GRUPO DECISORES POLITICOS	PELIGROSIDAD
1	LA CÚPULA	
2	EX ALTO MANDO MILITAR	
3	CORPORACIÓN CIVICO-MILITAR	
4	CORPORACIÓN SIRIA	
5	CUBA	
B	GRUPO ESTRATEGIAS Y TÁCTICAS	
6	ALTOS FUNCIONARIOS COMPROMETIDOS CRÍMENES	
C	GRUPO DE OPEADORES FUNCIONALES	
7	EX FUNCIONARIOS IDEOLÓGICOS	
8	EX JEFES DE CUERPOS DE SEGURIDAD	
9	GOBERNADORES MILITARES EN FUNCIÓN	
10	OFICIALES MILITARES DIRECTORES EMPRESAS DEL ESTADO	
11	OFICIALES INSTITUCIONALES	
12	OFICIALES QUE ACTÚAN EN BENEFICIO PROPIO	
13	OFICIALES INDIFFERENTES O NO CONSCIENTES	
D	GRUPOS DE CHOQUE	
14	BANDAS ARMADAS MOTORIZADAS	
15	COLECTIVOS ARMADOS RADICALES	
16	COLECTIVOS ARMADOS MENOS RADICALES	
17	FARC – ELN EN VENEZUELA	
E	DELINCUENCIA ORGANIZADA NACIONAL	
18	MEGABANDAS	
19	“PRANATO CARCELARIO”	
F	DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL	
20	CARTELES DE DROGA MEXICANOS	
21	NARCOTRAFICANTES COLOMBIANOS - BACRIM	
22	NARCOTRAFICANTES ITALIANOS	
G	TERRORISMO INTERNACIONAL	
23	HEZBOLLA Y OTROS GRUPOS MEDIO ORIENTE	

Fuente: CEP y Asociación Civil Venezuela Segura.

Tabla 8. Actores del Gobierno saliente que pueden representar las mayores amenazas

1. CORPORACIÓN CIVICO-MILITAR
2. CORPORACIÓN SIRIA
3. ALTOS FUNCIONARIOS-CRIM.
4. EX FUNC. IDEOLÓGICOS
5. COLECTIVOS RADICALES
6. FARC Y ELN EN VENEZUELA
7. MEGABANDAS

Fuente Asociación Civil Venezuela Segura.

METODOLOGÍA

El método de trabajo desarrollado para la sección de propuestas el capítulo de Seguridad Ciudadana de la presente investigación se enmarca en los criterios generales desarrollados para el proyecto:

- Determinar las áreas que se consideraron esenciales en materia de Seguridad Ciudadana.
- Convocar a reuniones con expertos en cada una de las áreas.
- Validar y coordinar las propuestas con los diferentes coordinadores de las mesas de trabajo del proyecto en reuniones plenarias.
- Presentar y discutir las propuestas resultantes con una selección del grupo de expertos convocados inicialmente.
- Solicitar la opinión de expertos internacionales sobre las propuestas presentadas.
- Corrección, revisión y redacción final del trabajo.

En la Mesa de Seguridad Ciudadana del proyecto se realizaron reuniones de trabajo con expertos en las siguientes áreas:

- Infraestructura y contexto urbano.
- Atención a víctimas, violencia intrafamiliar, control de armas de fuego.
- Corrupción.
- Delincuencia organizada, secuestro.
- Sistema policial.
- Sistema penitenciario.

En las diferentes sesiones de trabajo se contó con la participación de Morella Behrens, Luisa Berlioz, Roberto Briceño-León, Luis Cedeño, Nelson Chitty La Roche, Mercedes De Freitas, Domingo Coronil, Alfonzo Fernández, Fernando Fernández, Maricarmen Llanos, José Amando Mejía, Mary Mogollón, Alejandro Moreno, Carlos Nieto Palma, Francisco Olivares, Juan Carlos Pocatterra, Manuel Rachadell, Pedro Rangel, Alberto Ray, Francisco Sánchez, Isolda Salvatierra, Alfredo Yuncoza y Verónica Zubillaga.

Igualmente se recibió material bibliográfico, trabajos de investigación o publicaciones de los diferentes expertos y se hizo contacto con personalidades o instituciones nacionales o internacionales que pudieran brindar información relevante sobre el tema. Como parte del proceso de trabajo se realizaron reuniones adicionales con los coordinadores e integrantes de otras Mesas de Trabajo del Proyecto. El equipo de trabajo de la Mesa de Seguridad Ciudadana estuvo integrado por Marcos Tarre, coordinador; Yajaira Requena, investigadora; Irama Delgado; asistente de investigación y Dilia Rubio, asistente.

PROPUESTAS DE LA MESA DE SEGURIDAD CIUDADANA

1. Consideraciones previas

Como ya se ha señalado, existen planes y proyectos en materia de seguridad ciudadana que si bien fueron formulados hace algunos años, todavía mantienen cierta vigencia porque están orientados principalmente a “declaraciones de principios” más que a las medidas específicas y concretas que deberán instrumentarse. Sin embargo, ninguna de estos trabajos se enmarcaba en un escenario específico de transición política, más allá de las condiciones normales de un simple traspaso de gobierno. Sin embargo, no dejan de ser un interesante material de apoyo.

Estos documentos son:

- “Recomendaciones Generales de la Comisión Nacional para la Reforma Policial” en 2007.
- “Lineamientos para el Programa de Gobierno de Unidad Nacional (2013-2019)” de la Mesa de la Unidad Democrática en 2012.
- “Sí se puede tener una Venezuela Segura”, versión completa del “Plan 360” del exalcalde Leopoldo López en el 2012.
- “Seguridad para todos” del candidato opositor Henrique Capriles en 2012.

- La “Gran Misión a toda Vida Venezuela”, presentada por el Gobierno en 2012.

A estos documentos se suman valiosos aportes como los contenidos en:

- “Seguridad Ciudadana y Políticas Públicas en Venezuela” realizado por Incosec en 2011.
- “Violencia e institucionalidad” de Roberto Briceño-León, Olga Ávila y Alberto Camardiel, publicado en 2012.
- “Estado Delincuente” de Carlos Tablante y Marcos Tarre, publicado en 2013.
- “Delito organizado-mercados ilegales y democracia en Venezuela”, de Roberto Briceño-León y Alberto Camardiel, publicado en 2015.
- “El gran saqueo”, de Carlos Tablante y Marcos Tarre, publicado en 2015.
- “Ciudades de vida y muerte”, de Roberto Briceño-León, publicado en 2015.
- “Desarmando el modelo”, Instituto Parlamentario Fermín Toro en 2017.
- Programa “El día después”, folleto del Grupo de análisis Político GAP, 2018.

Si bien los lineamientos generales y formulación de principios son necesarios para la instrumentación de políticas públicas, consideramos que en el presente Informe es importante centrarse en medidas concretas, de modo que puedan discutirse y articularse su factibilidad, urgencia y posible aplicación en las mesas de trabajos conjuntas. Asimismo, como se comentó al inicio de este capítulo, la idea es que las propuestas aquí presentadas respondan al fortalecimiento de los tres ejes considerados como prioritarios de cara a la recuperación y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en un contexto transicional: las capacidades del Estado, la democracia y el Estado de derecho. En términos generales esto implica la recuperación, por parte del Estado, de la capacidad de ejercer violencia de modo legítimo, lo cual pasa, a su vez, por su sujeción a un ordenamiento jurídico que efectivamente responda a las necesidades y requerimientos de la ciudadanía.

2. Cuerpo de recomendaciones

Las primeras medidas de un gobierno de postransición en materia de seguridad ciudadana, si bien buscan afianzar la gobernabilidad, deberán estar

enmarcadas en una política de Estado sustentable para el mediano y largo plazo. Esa propuesta es materia diferente al objetivo del presente trabajo, si bien se mencionan algunos componentes que deberán formar parte de esa Política, mencionados por los especialistas consultados. La formulación de una política de Estado en materia de seguridad ciudadana, amplia, estudiada, discutida y consensuada es indispensable.

2a. Objetivos y condicionantes de las primeras medidas específicas del gobierno de postransición

- Que puedan ser instrumentadas a muy corto plazo con los recursos disponibles.
- Que generen un positivo impacto público.
- Que demuestren un cambio importante en relación con el gobierno anterior.
- Que se enmarquen en (y sean compatibles con) políticas a mediano y largo plazo.
- Que inicien una reducción estructural de la violencia y la criminalidad.
- Deben formar parte de un sistema dinámico de medidas complementarias e interactivas que puedan evaluarse, corregirse, mejorarse o complementarse.

2b. Mensaje que deben proyectar las primeras medidas específicas del gobierno de postransición

- Proteger al ciudadano
- Ayudar al ciudadano
- Cumplimiento de la ley
- Reducir la impunidad
- Bloquear los nichos de rentas de las actividades criminales
- Generar medidas que incapaciten a los individuos dedicados a actividades criminales

2c. Ejes transversales de las primeras medidas específicas y de una política de seguridad a corto, mediano y largo plazo

- Reducción de los homicidios
- Reinstitutionalizar

- Énfasis en los procesos o pasos necesarios para la instrumentalización de las medidas propuestas

2d. Principios generales de las primeras medidas específicas

- La seguridad ciudadana es un problema netamente civil y debe ser manejada, en términos generales, por civiles. Por lo tanto será necesario “desmilitarizar” la seguridad ciudadana en la medida en que el gobierno de postransición lo pueda realizar. Pero algunos ministerios y altos cargos de inmediato deberán ser desempeñados por civiles. Estos son:
 - Ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz
 - Director de la Policía Nacional Bolivariana, PNB
 - Director del SEBIN
 - Director de la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, UNES
 - Director de la Oficina Nacional Antidroga, ONA
 - Dirección del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería, Saime
- En niveles jerárquicos inferiores deberá ponerse especial cuidado en la designación de nuevos directores de Control de Orden Público en la GNB y la PNB
- Priorizar la prevención. Seguramente será necesaria una fase inicial de mayor control en las áreas que se determinen, pero deberá cumplirse sembrando las bases para la prevención a mediano y largo plazo. La prevención deberá apoyarse principalmente en las madres venezolanas como principal eje de acción, dado el carácter absolutamente central que la figura materna ejerce en el desarrollo psicosocial del joven que usualmente es captado por las organizaciones y tramas delictivas. De igual modo, se deberá contar con el apoyo de ONG e instituciones gremiales o académicas con experiencia en la materia.
- Debe observarse un respeto absoluto de los derechos humanos.
- Desestructurar el entramado legal que favorece la corrupción. Lo más importante en Venezuela –quizás más que la corrección de las leyes vigentes o la aprobación de nuevas– es la instrumentación y aplicación de las que ya existen, por lo que la Procuraduría y la Fiscalía deberán jugar un rol fundamental. De igual modo, frenar y reducir la corrupción es un paso fundamental para el combate a la delincuencia organizada.

- Recuperar la soberanía y el control en materia de identidad y ubicación de los ciudadanos, residentes en el país y en el exterior.

2e. Estrategias generales de las primeras medidas específicas

- Despliegue de una política de contención de determinadas modalidades delictivas en ciertas áreas críticas, especialmente aquellas que afecten de modo principal la presencia del Estado democrático y de derecho en el territorio nacional. Particular énfasis en la recuperación del control civil, legal y democrático del Arco Minero y los recintos penitenciarios, así como de las zonas que actualmente presentan operaciones y control por parte de las FARC, ELN, FBL y colectivos armados. Especialmente se hace necesario el diseño de una política de contención en este sentido para los primeros seis meses de vigencia de eventual nuevo gobierno de transición a la democracia.
- Política de islas de seguridad o zonas piloto que sirvan de vitrina y evidencien un cambio y logro del nuevo gobierno.
- Imprimir la máxima celeridad al procesamiento judicial de los casos más representativos de corrupción y crimen organizado existentes hasta el momento.

A la par de la instrumentación del Plan de Nueve Medidas con las que el gobierno de postransición iniciará la recuperación de la seguridad ciudadana y buscará sustento, con apoyo de la opinión pública y gobernabilidad. Deberá diseñarse e instrumentarse un plan de medios para informar la razón de las medidas y crear una matriz de opinión y expectativas sobre ellas. Semana a semana se deberá informar sobre los logros y avances, así como las dificultades e imprevistos que puedan surgir.

2f. El deber ser de una política de Estado en materia de seguridad ciudadana

Las medidas que se presentan en los puntos siguientes deben todas estar enmarcadas en una política de Estado, que, repetimos, no es el objetivo del presente trabajo. Sin embargo, es oportuno mencionar otras consideraciones necesarias para la formulación de esa importante tarea, para cuando llegue el momento. Un trabajo del investigador Keymer Ávila (2016) desarrolla perfectamente el tema en los siguientes once puntos:

1. Se debe partir de la noción de que no existen recetas mágicas: los problemas sociales son complejos y multifactoriales, desde esa complejidad deben ser comprendidos y abordados. La inseguridad ciudadana es un problema social más.

2. Investigar y diagnosticar problemas y situaciones concretas para el diseño de la política pública, así como su posterior implementación y seguimiento.
3. Controlar y fiscalizar las instituciones policiales y militares: el Estado debe tener control real y efectivo sobre estas instituciones. La discrecionalidad de estos funcionarios debe ser la mínima necesaria y estar enmarcada dentro de la ley. Debe evitarse que policías y militares lleven el control político de la seguridad ciudadana (*policialización* de la política). El tema policial y la seguridad deben tener una gobernabilidad política, y no lo contrario, que los policías gobiernen a los políticos.
4. Fortalecer los trabajos de inteligencia criminal: el Estado debe aplicar más la inteligencia estratégica que la fuerza. La inteligencia debe aplicarse dentro de dos ámbitos de acción: en el mundo delictivo y dentro de las instituciones encargadas de su control. Debe existir voluntad política para dismantelar mafias y redes que se mueven entre ambos espacios.
5. Tener como meta principal la reducción de los homicidios en el país, para lo cual se sugiere:
 - a. Conocer, sincerar e informar oficialmente las cifras de homicidios. Este sería el indicador concreto del éxito o fracaso de la política aplicada en este sentido.
 - b. Establecer un sólido bloque de búsqueda y captura de las personas solicitadas por homicidio, priorizando las que estén involucradas en la mayor cantidad de casos y hayan cometido los delitos más graves. Esto debe hacerse con un trabajo de inteligencia previo, el objetivo debe ser su detención en el marco de la legalidad.
 - c. Los detenidos deben ser procesados legalmente y las instituciones involucradas deben cumplir diligentemente su rol.
 - d. El sistema penal en su totalidad debe concentrarse y priorizar el procesamiento de todos los casos de homicidios del país: los pasados, los presentes y los futuros.
6. Se debe asegurar y fortalecer la política de control y regulación de armas. Se trata de establecer controles efectivos, que trasciendan a las campañas de divulgación para convertirse en una política y en una práctica institucional concreta y permanente, que se aplique tanto a las propias instituciones del Estado vinculadas con las armas de fuego, como a la ciudadanía en general.

7. Revisar profundamente el sistema de justicia, de manera similar a lo realizado con la reforma policial en Venezuela. Sus representantes deben tener méritos, conocimientos técnicos y solvencia moral para ocupar los cargos.
8. No reducir la complejidad de los problemas securitarios al ámbito legislativo: los problemas securitarios no se resuelven legislativamente ni por decreto; se resuelven con voluntad política, con construcción y fortalecimiento institucional, con cuerpos policiales, fiscales, jueces y custodios honestos, eficientes, independientes, supervisados y controlados institucionalmente; con información, rendición de cuentas y transparencia en sus gestiones; con la aplicación de las leyes vigentes sin discriminaciones, partidismos, ni corrupción.
9. Hacer un uso racional del sistema penal. El Estado debe intervenir penalmente en los casos que realmente lo ameritan y no extender este mecanismo a toda problemática social, política o económica que tenga el país. Hay que reducir el sistema penal para que intervenga en los casos más graves y necesarios, de esta manera incrementaría su efectividad. No se puede pretender abordar toda la conflictividad social con funcionarios policiales y cárceles, cuando se sigue esa lógica el sistema se llena de casos que pudieran ser procesados por otros canales. La expansión del sistema penal tiene efectos contraproducentes porque lo hace colapsar y en consecuencia se vuelve ineficiente. El sistema penal debe intervenir para la reducción y control de la violencia, no para lo contrario
10. El uso racional y legal del sistema penal no debe entenderse como una no intervención del Estado. Ante la conflictividad y la violencia el Estado debe intervenir de manera oportuna y permanente. La intervención policial en la conflictividad no es exclusiva, pero sí es importante. Se necesita una mejor y adecuada prestación del servicio policial, tal como se ha diseñado a partir del año 2006 desde la Conarepol y plasmado en 2009 en la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana. Por otra parte, espacios como centros de resolución de conflictos, mediación, así como el acceso a la justicia en espacios comunitarios y parroquiales, son fundamentales.
11. La presencia del Estado social es fundamental: las instituciones encargadas de la satisfacción de los derechos básicos a la alimentación, salud, educación, trabajo y vivienda deben ser las primeras en estar presentes en la comunidad y cumplir con su rol. Esto no significa que deba confundirse la política social con la política de seguridad, la segunda debe formar parte de la primera. Una política de seguridad sin

una política social que le sirva de marco y que no sea realmente efectiva, carece de sentido.

2g. Resumen de medidas inmediatas, a corto, mediano y largo plazo.

Tabla 9. Plan de las 9 primeras medidas

INMEDIATAS	PLAN DE LAS 9 PRIMERAS MEDIDAS
1	Control de Armas Ilegales
2	Conformación Grupos de Tarea Fuerzas Especiales
3	Conformación del Centro Nacional de Inteligencia
4	Resguardo de Actividades y Servicios Estratégicos
5	Sistema Nacional de Prevención: Censo de Víctimas de la Violencia
6	Medidas carcelarias e Instalaciones Prefabricadas
7	Anuncio de Convenio con Naciones Unidas contra la Corrupción
8	Incorporación de Milicia como Auxiliares Policiales
9	Alumbrado Público

A continuación se mencionan una serie de medidas que, según el criterio de la Mesa de Seguridad del Proyecto y los expertos consultados, deberán estar contempladas en una política de Estado de Seguridad Ciudadana. Hay que advertir por sí solas, tal como se presentan, no constituyen esa política de Estado.

Tabla 10. Resumen de medidas inmediatas, a corto, mediano y largo plazo

CORTO PLAZO	POLÍTICA DE ESTADO - 6 MESES
PREVENCIÓN	Plan de Apoyo a Víctimas de la Violencia
	Plan de Inserción y oportunidades para jóvenes
	Instalación de Comisiones de Mediación en las Comunidades
PRISIONES	Actualización permanente Censo privados de Libertad
	Continuación construcción de cárceles prefabricadas
	Descongestionar prisiones y centros de detención
	Inhibidores de señal de celulares en prisiones
	Control máximo vigilancia externa de prisiones
	Definir situación legal de los privados de Libertad
POLICIAS	Auditoría de armas de fuego orgánicas
	Profecionalización y Depuración del Sistema Policial
	Reestructuración de la UNES
	Acuerdos de cooperación y apoyo internacional en materia policial

Fuente: Asociación Civil Venezuela Segura. Iniciales utilizadas en las Tablas:

3. Plan de las Nueve Primeras Medidas. Aspectos generales

A continuación presentamos un esquema de lo que aquí hemos denominado como el Plan de las Nueve Medidas, que representa una propuesta orgánica en la que quedan plasmadas la interacción y la articulación de las acciones que se han de tomar, así como su área de aplicación. Las nueve medidas abarcan diferentes áreas, tanto destinadas a la racionalización de los esfuerzos de control que sean necesarios, el despliegue operativo policial y el impacto en la opinión pública, de modo que el ciudadano perciba y vea que el problema de la inseguridad se está atacando, desde un principio desde diferentes vertientes. Las nueve medidas deberán prolongarse en el tiempo. Más adelante se explicarán el contenido, razón de ser y objetivos de cada una de las medidas contempladas en el plan.

Gráfico 9. Plan de las Nueve Primeras Medidas



Fuente Asociación Civil Venezuela Segura.

3a. Control de armas ilegales

Existe cierto consenso¹ que permite afirmar que las armas de fuego, la exclusión y la desigualdad son, en grandes rasgos, los causantes de la alta tasa de homicidios que sufre Venezuela. En el 89% de los homicidios que se comenten en

1 “Expertos aseguran que armas de fuego, exclusión y desigualdad causan homicidios”. *El Nacional*, 30 de octubre de 2017.

el país se utilizan armas de fuego. La exclusión y la desigualdad requieren de planes sociales y medidas que tendrán efecto a mediano y largo plazo. Pero el control de las armas de fuego ilegales, que son las utilizadas principalmente en los homicidios, sí puede ser asumido desde el primer día de un gobierno de postransición.

Gráfico 10. Diagrama medida de control de armas ilegales



Fuente: Asociación Civil Venezuela Segura.

El elemento más importante y central del Plan de las Nueve Medidas será el control y reducción de las armas de fuego ilegales, que requerirá la participación activa de la sociedad civil, para reforzar la transparencia, eficacia y supervisión de la medida que instrumentarán los cuerpos de seguridad a nivel nacional.

En años pasados bajo el lema del desarme se creó Comisión Presidencial para el Control de Armas, Municiones y Desarme. Desde entonces, se han reunido y formulado campañas y dictado medidas, la mayoría superficiales y efectistas. La venta de armas y municiones se ha restringido y es manejada por el ámbito castrense, se ha obligado a los comercios a poner carteles en sus establecimientos indicando que está prohibido ingresar con armas de fuego. Pero ninguna de estas medidas ha incidido en modo alguno en la reducción de homicidios ni en la circulación de armas ilegales. También se aprobó una Ley de Desarme² que únicamente genera más controles hacia las armas legales, pero no persigue las armas ilegales.

La medida aquí propuesta de control de armas ilegales, por primera vez focalizará la voluntad del Estado en la persecución de las armas de fuego en manos de delincuentes y grupos irregulares.

En primer término, por decreto ejecutivo serán derogados todos los portes de armas de fuego entregados legalmente a civiles, estimados en 25 mil. Simultáneamente, se abrirá un proceso rápido y sencillo de renovación del porte,

2 Ley para el desarme y control de armas y municiones, de 11 de junio de 2013.

obteniendo citas por internet, para acudir a la instalación de la Guardia Nacional Bolivariana que se designe, para obtener el nuevo documento. Paralelamente, los cuerpos policiales regionales y municipales y la GNB priorizarán los mecanismos de inteligencia y operativos destinados a impedir y perseguir el porte de armas ilegales en calles y espacios públicos; así como la circulación, venta y recarga de municiones. Los funcionarios recibirán incentivos por las armas incautadas. El arma será decomisada y quien la porte detenido por flagrancia.

La poca confianza y credibilidad del ciudadano en los cuerpos policiales, así como los altos grados de corrupción existentes en ellos, requiere la participación de la sociedad civil, a través de la Iglesia, universidades y ONG para supervisar y asegurar la transparencia y eficacia de la medida.

Los operativos policiales se centrarán en:

- Detección e intervención del suministro y venta de municiones y armas.
- Grupo de investigación del CICPC para el rastreo del origen de las armas ilegales y neutralizar las fuentes de suministro.
- Grupo de investigación del CICPC para el seguimiento y desmantelamiento de las redes financieras que se lucran con el ingreso de municiones y armas a las cárceles.
- Reconstruir el archivo de armas y municiones importadas desde 1999, seguimiento y ubicación actual de las armas.
- Reconstruir los archivos de los parques de armas en desuso, decomisadas y lograr su ubicación.
- Control y transparencia sobre la importación de armas y municiones.
- Control y transparencia sobre las armas de fuego y parques de los cuerpos policiales y militares.
- Controles aleatorios en calles y espacios públicos.
- Operativos policiales focalizados y acordes a los trabajos de inteligencia realizados.
- Incentivos a la denuncia de la presencia, tenencia y ocultamiento de municiones y armas de fuego ilegales.
- Asesoramiento y cooperación internacional.
- Control efectivo de ingreso de armas y municiones a las cárceles.

La sociedad civil, previo acuerdo y apoyo del Ministerio de Relaciones Interiores, supervisará los diferentes niveles de las operaciones policiales, los nuevos decomisos, el destino de las armas y municiones incautadas y los incentivos entregados a funcionarios, asegurando la transparencia y eficiencia del Programa.

Una gran operación policial, nacional, con participación de todas las policías uniformadas, servirá para poner en acción a los cuerpos policiales con un objetivo muy claro, así como para comenzar a medir la eficiencia y capacidad de los funcionarios. Esta medida es concreta, puede ser instrumentada de inmediato, no requiere de reentrenamiento especial y puede incidir en una rápida disminución de la criminalidad violenta y los homicidios. Igualmente, una acción así pondrá en evidencia un primer resultado en el manejo de los “colectivos” y grupos irregulares armados. Será un hecho notorio que si llegaran a aparecer en público exhibiendo armas, se les reprimirá y llevará ante la justicia. Será la primera y principal prioridad del Gobierno en materia de seguridad ciudadana con múltiples repercusiones y efectos colaterales.

3b. Conformación de grupos de tarea de fuerzas especiales

Gráfico 11. Diagrama grupos de tarea de fuerzas especiales



Fuente: Asociación Civil Venezuela Segura.

Será necesaria la inmediata creación de grupos de tareas de fuerzas especiales civiles y militares, bajo control del Ministerio de Relaciones Interiores a través de los mecanismos que se instrumenten, para manejar situaciones de extrema violencia y terrorismo que puedan presentarse. Tendrán mayor predominio del componente civil en las ciudades y mayor predominio de la FAN en zonas no urbanas. Estos grupos podrán contar con el apoyo de asesores internacionales en cuanto a comunicaciones, logísticas, inteligencia, mas no operacionales.

Muy rápidamente los funcionarios civiles y militares seleccionados pasarán por fases sucesivas de entrenamiento, adiestramiento y profesionalización.

Los grupos de tarea de fuerzas especiales apoyarán a los cuerpos policiales municipales, estatales y a la Guardia Nacional cuando surjan situaciones de violencia en la instrumentación del control de armas ilegales.

3c. Conformación del Centro Nacional de Inteligencia

Una tarea fundamental dentro de este plan es la centralización de los servicios de inteligencia civiles y militares bajo una cadena de mando civil. El Centro Nacional de Inteligencia estará adscrito al Ministerio del Interior y Justicia.

Por inteligencia se entiende la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad interior o exterior e interior del Estado y proporcionar al Gobierno información útil, seguridad, y procedimientos no convencionales, para contribuir a que se adopte y ejecute la mejor decisión, previniendo y disminuyendo los riesgos:

- Información útil es la generada, tras el proceso de recolección, proceso y análisis de la información.
- La inteligencia debe garantizar el marco constitucional o el sistema de Estado, la defensa nacional, la soberanía del Estado, etc.
- Hacer frente a movimientos extremistas, terroristas, crimen organizado.
- Garantizar la seguridad de las comunicaciones.
- Actividades de contrainteligencia que supone prevenir y neutralizar las actividades de un sistema de inteligencia enemigo.
- Por procedimientos no convencionales se entiende operaciones especiales, Operaciones psicológicas, contrainteligencia, etc.

El Centro Nacional de Inteligencia desarrollará:

- Inteligencia Estratégica: Toda aquella información que responde a los requerimientos del Gobierno para tener una visión global de los asuntos políticos, económicos, diplomáticos y militares, necesaria para la preparación de políticas y planes en los niveles nacional e internacional.
- Inteligencia Táctica u operacional: Es la requerida por los mandos para el planeamiento y dirección de las operaciones de campo.

El Centro Nacional de Inteligencia abarcará:

- Inteligencia interior o de seguridad
- Contrainteligencia, lucha contra el terrorismo
- Inteligencia militar
- Inteligencia económica y tecnológica
- Inteligencia criminal
- Inteligencia empresarial
- Inteligencia exterior

Los diferentes cuerpos que realizan labores de inteligencia seguirán existiendo, pero todos aportarán información al Centro Nacional de Inteligencia, se coordinarán esfuerzos, se establecerán prioridades, se trabajarán la inteligencia policial, la inteligencia política, las amenazas de terrorismo, análisis de riesgos internos y externos. Se hará enlaces con las agencias internacionales y canalizará la inteligencia y estrategias en materia de narcotráfico y otras modalidades de delincuencia organizada y terrorismo.

La creación de un subsistema de inteligencia criminal o policial es indispensable para hacer más eficientes y racionalizar los recursos de las policías uniformadas, estatales y municipales.

Gráfico 12. Diagrama Centro Nacional de Inteligencia



Fuente: Asociación Civil Venezuela Segura

Las operaciones policiales adolecen de información procesada de inteligencia. Los funcionarios cuando hacen operativos parece que actuaran más por intuición que por un proceso racional de tomas de decisiones. Si se enfrentan a una banda no

saben el nivel de adiestramiento adquirido, su composición, el despliegue o ubicación física de los integrantes en el barrio, así como el *modus operandi*, los vecinos que les dan apoyo logístico, los escondites y la personalidad de los delincuentes. Además del tipo de armas que utilizan; si la banda está organizada o no y las debilidades del cabecilla. El subsistema de inteligencia policial integrado al Centro Nacional de Inteligencia tendrá la finalidad de orientar la búsqueda de información, la toma de decisiones, la valoración, el registro, la evaluación, el análisis, la integración y la interpretación de todos los datos para obtener un producto acabado y que se dirija a acciones precisas en contra de la delincuencia.

3d. Resguardo de actividades y servicios estratégicos

En cooperación con la comunidad empresarial, industrial y comercial deberá proveerse resguardo y protección policial o militar a los diferentes sistemas de producción y distribución de alimentos y medicinas, así como servicios, hasta que la situación de seguridad y abastecimiento se establezca y ya no se requiera de ésta protección extraordinaria.

De común acuerdo con los productores, distribuidores y comerciantes deberán establecer prioridades en materia de alimentos, medicinas e importaciones, que, de acuerdo a su ubicación, requerirán protección para que puedan desempeñar sus actividades sin interferencias, sabotajes, extorsiones u otro tipo de perturbaciones.

Mediante el Centro Nacional de Inteligencia se analizarán amenazas y se diseñarán las estrategias para el despliegue operativo. En una primera fase se designarán tareas de protección de los centros de producción de alimentos, de distribución y de transporte al componente Ejército de la Fuerza Armada Nacional.

Igualmente se priorizará la investigación policial hacia los grupos que roban y trafican con cables, cobre, alcantarillas, y diferentes elementos de servicios públicos. Se buscará identificar y neutralizar los sustentos financieros y operativos de las llamadas bandas de “metaleros” que causan daños a la infraestructura.

3e. Sistema Nacional de Prevención

Si bien la prevención tendrá efectos positivos a mediano y largo plazo, el anuncio de un Sistema Nacional de Prevención es indispensable desde un principio para que el ciudadano perciba que el problema de la inseguridad se está comenzando a atender con una óptica sistémica e integral.

El Sistema Nacional de Prevención, como ya se ha mencionado anteriormente, se apoyará en la madre venezolana y en las instituciones con experiencia en ésta

materia, así como en los ejes transversales establecidos: reducción de los homicidios; reinstitucionalizar y hacer énfasis en los procesos o pasos necesarios para la instrumentalización.

Se creará una comisión multidisciplinaria de alto nivel para el diseño, instrumentación, seguimiento y medición del impacto, así como para la coordinación con las políticas sociales y otras relacionadas del Gobierno de postransición. La comisión estará mayoritariamente integrada por reconocidas personalidades del ámbito académico y de la sociedad civil.

El Sistema Nacional de Prevención debe incluir programas para disminuir la exclusión y la desigualdad, fortalecer la cultura de la paz, la atención a personas en situación de riesgo; masificar la cultura y práctica del deporte; disminuir el elevado índice de desocupación que actualmente existe en el sector juvenil; programas para reducir los índices de embarazo precoz en el país; fortalecer la justicia de paz y los métodos alternativos de resolución de conflictos en la comunidad; prevenir y combatir la violencia intrafamiliar y de género; multiplicar los hogares transitorios y la asistencia social a la mujer víctima de violencia.

Conjuntamente con la presentación del Sistema Nacional de Prevención se iniciará un Censo Nacional de Víctimas de la Violencia que permitirá conocer con precisión la dimensión del problema para poder establecer definiciones, prioridades, estrategias y apoyo futuro a las víctimas.

3f. Medidas carcelarias e instalaciones prefabricadas

En el sistema penitenciario será necesario intervenir en los seis primeros meses de gobierno con cuatro primeras medidas.

1. Realizar un censo completo y detallado de todas las personas privadas de libertad.
2. Contratación y construcción de cárceles prefabricadas que pueden instalarse en un lapso de 30 a 60 días. (Existe oferta en el mercado internacional).

Estas nuevas cárceles deberán depender y ser administradas por los gobiernos regionales y se iniciarán con ciertos servicios privatizados.

Las nuevas cárceles prefabricadas se destinarán a:

- Descongestionar las comisarías policiales.
- Centros de detención para los detenidos en flagrancia en el nuevo Plan de Control de Armas de Fuego Ilegales, una vez establecidos sus antecedentes y su clasificación.

- Descongestionar el sistema penitenciario.
 - Retomar a cerca de 1.000 profesionales penitenciaristas formados en el Instituto Universitario Nacional de Estudios Penitenciarios, que no trabajan en el sistema, para que asuman el control de las nuevas cárceles prefabricadas.
3. Colocación de inhibidores de señales de telefonía celular en las prisiones, a la par de asegurar el derecho a la comunicación de los privados de libertad mediante teléfonos de línea controlados. (Existe oferta en el mercado nacional e internacional de sistema de bloqueo de señales y empresas interesadas en instrumentar estas medidas).

En el año 2016 fue aprobada³ en la Asamblea Nacional, y refrendada en Gaceta Oficial, una ley para regular el uso de los teléfonos celulares en las prisiones. Entre otras motivaciones, esta buscaba reducir el alto número de extorsiones que se planificaban y ejecutaban con los teléfonos celulares en manos de los detenidos, así como también reducir la posibilidad de organizar otros crímenes que se planifican en los recintos carcelarios para ser realizados en las calles; y controlar la comunicación que requieren muchas de las actividades ilícitas que lleva adelante el llamado “pranato” que controla las cárceles. A pesar del consenso político logrado, ya han pasado dos años sin que la mencionada ley se haya aplicado.

4. Enfrentar y controlar al máximo la eficiencia de la vigilancia externa de las prisiones que ejerce la Guardia Nacional Bolivariana, para detener así la introducción de armas y municiones en las cárceles. Se instrumentará un mecanismo adecuado de supervisión y control de los funcionarios y oficiales que asuman estas funciones, con participación de Iglesia, sociedad civil, recursos tecnológicos e incentivos a funcionarios.

3g. Convenio con Naciones Unidas contra la corrupción

Bajo la figura de los Mecanismos Heterodoxos de Justicia, proponer para Venezuela la conformación de una comisión de las Naciones Unidas, inspirada en la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, para enfrentar mediante una fuerza de tarea los problemas de la impunidad y corrupción recibiendo apoyo formal, estructural y operativo. Se tratará de una Comisión de nivel presidencial, para asegurar la máxima autonomía.

3 Ley que Regula el uso de la Telefonía Celular y la Internet en el Interior de los Establecimientos Penitenciarios del 15 de julio de 2016. Esta fue la única ley aprobada por unanimidad en la Asamblea Nacional.

El cuerpo asesor de Naciones Unidas para Venezuela se podrá apoyar en un grupo especial del Ministerio Público, bien adiestrado, con excelentes condiciones laborales y bajo controles periódicos en materia de honestidad, pruebas de polígrafo, detección de consumo de drogas, verificación de finanzas personales y nivel de vida, que instrumentará los aspectos operativos.

Si bien estos mecanismos internacionales son largos y complicados, pueden adelantarse conversaciones y trámites con Naciones Unidas para la firma de un acuerdo de instrumentación que se irá desarrollando a corto, mediano y largo plazo. La presencia de asesores y especialistas internacionales puede brindar un apoyo técnico y operativo importante, presentar una mejor imagen ante la opinión pública y evidenciar la voluntad política del nuevo gobierno en la solución de estos graves problemas.

El solo anuncio de la creación de la Comisión y la firma de acuerdos preliminares con las Naciones Unidas introduciría en el ámbito nacional, en la opinión pública y en el sistema judicial una dinámica distinta y alentadora, ante problemas que lucen tan complejos y difíciles como la corrupción y la impunidad. Igualmente le permitiría al Gobierno de postransición apoyarse en experticias internacionales, calificadas y objetivas, temas tan delicados de manejar como los son la impunidad y la corrupción; independientemente de que se tomen en paralelo las medidas judiciales que se requieran.

Gráfico 13. Diagrama Convenio Naciones Unidas para la Impunidad y Corrupción



Fuente: AC. Venezuela Segura

3h. Incorporación de la Milicia como Cuerpo de Auxiliares Policiales

En el marco de este plan se propone incentivar la incorporación de miembros activos de la Milicia como Cuerpo de Auxiliares Policiales, en funciones de prevención

desarmada, civil y en rol de seguridad ciudadana, dependiendo operativamente de los cuerpos estatales y municipales.

El programa de “reciclaje” de la Milicia como policías auxiliares permitirá – luego de un proceso de selección, revisión de aptitudes y motivaciones, antecedentes policiales y participación en actos de represión, así como del necesario entrenamiento y capacitación para sus nuevas funciones– la incorporación de 100 mil o 200 mil personas al sistema de seguridad ciudadana, sin egresos presupuestarios adicionales, ya que ya están en nómina del Ministerio de la Defensa. Estos funcionarios serán empleados en tareas de presencia, resguardo y enlace con los cuerpos policiales en calles, plazas públicas, avenidas, eventos, puertas de agencias bancarias, puertas de escuelas y liceos, telecajeros, iglesias, canchas deportivas, parques, etc.

El programa de incorporación como Cuerpo de Auxiliares Policiales servirá de “filtro” para el reciclaje de los integrantes de la Milicia. Venezuela carece de suficientes funcionarios policiales y más aún en las circunstancias excepcionales que sufre el país. Las fases de reclutamiento, selección y formación requieren meses para instrumentarse. La incorporación de milicianos como auxiliares de policía puede ayudar a resolver la urgente necesidad de más funcionarios y presencia policial en las calles.

3i. Alumbrado público

Reponer y poner a funcionar el alumbrado público en las avenidas y calles de las ciudades. Sustituir en la medida de lo posible el anticuado y obsoleto sistema de alumbrado público por faroles y lámparas más eficientes y económicas. En caso de que no se pueda hacer a escala nacional, comenzar con Caracas o zonas de Caracas y de las principales ciudades del país. Esta medida puede evidenciar “cambio” inmediato, perceptible por todos, y ayudaría a mejorar la “sensación de seguridad”.

El mantenimiento del alumbrado público, así como la construcción y recuperación de parques, canchas deportivas y otros espacios de convivencia y esparcimiento de la ciudadanía, formarán parte de la política de Estado en materia de seguridad ciudadana, así como la adecuación del diseño urbano para la prevención del delito. A esto se le debe sumar la construcción, refacción y mantenimiento de las vías urbanas y extraurbanas, dotándolas de la debida vigilancia y control, así como la instalación de cámaras de seguridad y otros elementos tecnológicos en los sitios de mayor incidencia criminal, a los fines de la disuasión, detección, detención y documentación del delito y sus autores.

En esta materia el Estado actuará de la mano con las comunidades en la elaboración y ejecución de las políticas de seguridad ciudadana. Se activarán los

Consejos Comunales y/o Comités de Seguridad Vecinales integrados por los dirigentes naturales de la comunidad, con la intención de que participen con las autoridades en la prevención y control del delito.

Gráfico 14. Diagrama Alumbrado Público



Fuente: Asociación Civil Venezuela Segura

4. Otras medidas a instrumentar

Los expertos consultados señalaron muchas medidas que contribuirían a mejorar el problema de la Seguridad Ciudadana. Como se ha señalado anteriormente, todas las medidas a ejecutar deben formar parte de una política de Estado en esta materia. También debemos recalcar que podrán aplicarse en el corto, mediano o largo plazo.

4a. En materia legal

Los expertos consultados, principalmente en materia de corrupción, sistema penitenciario y sistema policial, señalaron una serie de herramientas legales que deberán ser adecuadas y modificadas:

- Código Orgánico Penitenciario para enmarcarlo en la Constitución Nacional.
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.
- Ley de Reforma Parcial de Servicios de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana.

- Igualmente señalaron nuevas herramientas legales que deberían aprobarse:
- Ley Orgánica de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información Pública.
- Ley del Estatuto de la Función Policial.
- Reglamento de la Ley del Estatuto de la Función Policial.

También se plantea adecuar y reforzar la figura del PEP (Personas Políticamente Expuestas) a los estándares internacionales.

4b. En el sistema policial

- Sistema de protección educativa familiar para funcionarios policiales. El Estado proveerá un fondo especial para asegurar el estudio de calidad a nivel preescolar, primaria, secundaria y universitario para los hijos de los funcionarios policiales de cuerpos nacionales, regionales y municipales, con base en becas, incentivos, discriminación positiva, cooperación empresarial, etc. En la medida en que el funcionario cometa faltas en su servicio o es sancionado internamente, podrá perder parcial o totalmente este beneficio.
- Creación a nivel nacional la Policía Escolar, seleccionando a los funcionarios jubilados o en servicio más idóneos para estas tareas. Este plan puede introducirse por etapas, en municipios piloto, y ayudará a retomar la escuela como elemento de encuentro de la comunidad y a restablecer confianza en la institución policial, además de desarrollar labores preventivas en la propia escuela en materia de venta de drogas, violencia general y violencia intrafamiliar. La Policía Escolar podrá servir de “filtro” para el reciclaje de funcionarios policiales.
- Cooperación y apoyo internacional en materia policial. Acuerdos con países amigos para la especialización en el exterior de cuadros medios y altos de los cuerpos policiales nacionales, regionales y municipales. La salida al exterior y el entrenamiento buscará la depuración y filtro de cuadros altos y medios de la jerarquía de las instituciones policiales, así como la acelerada profesionalización del sistema policial.
- Además de establecer la cooperación y el trabajo conjunto con las agencias internacionales de seguridad, son múltiples los campos en los que se requerirá apoyo internacional, especialmente en materia de reducción de la violencia, terrorismo, narcotráfico, desarme de grupos paramilitares, insurgencia criminal, entre otros.

- Resolver la falta o poca comunicación entre los cuerpos policiales. Esto puede mejorar al mantener la comunicación permanente y constante mediante el intercambio de oficiales de cada organismo policial en el centro de atención de emergencias o en una sala situacional; con el intercambio de información de planes y operativos de seguridad para que cada funcionario sepa qué va a hacer el vecino y poder establecer una coordinación de apoyo mutuo; y logrando comunicaciones eficientes y efectivas, comenzando por el uso de una misma frecuencia radial para la articulación de los procedimientos.
- Incluir una representación de la comunidad en las juntas directivas de las policías municipales, actualmente designadas en su totalidad por los alcaldes.
- Crear la especialización en inteligencia policial para diferenciarla de la investigación. La investigación se desarrolla después de cometido un hecho, mientras que la inteligencia se realiza antes de que ocurran cosas; además es predictiva y proactiva, y contribuye significativamente a la generación de políticas públicas de prevención del delito.
- Crear un sistema de atención y apoyo especial para la familia de los funcionarios caídos, discapacitados o heridos.
- Establecer una plataforma de atención policial por internet 24 horas.

4c. En el sistema penitenciario

- El sistema judicial deberá realizar un plan para definir rápidamente la situación legal de los privados de libertad, mediante juicios rápidos, medidas sustitutivas a la prisión y medidas alternas, como los brazaletes electrónicos o chips de control.
- Formación e instrumentación personal para el seguimiento de las personas que salgan en libertad condicional o con medidas sustitutivas; así como la oferta de opciones profesionales y todo lo necesario para el seguimiento postpenitenciario.
- Retomar y potenciar en la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad, UNES, la formación de profesionales penitenciarios y los esquemas de formación profesional en las penitenciarías, con apoyo de gremios, iglesias, sociedad civil, academia, etc.

- El Ministerio del Sistema Penitenciario, a mediano o largo plazo, deberá desaparecer y ser sustituido por un ente autónomo de carácter técnico de apoyo a la administración descentralizada de las cárceles.
- Eliminación del manejo de dinero en efectivo en el sistema penitenciario para ser sustituido por sistema de electrónico de débito abierto y transparente.
- Ofrecer incentivos a las empresas para la contratación de personas privadas de libertad que hayan sido liberadas.
- Instalar servicio de Internet controlado en el sistema penitenciario.

4d. En materia de prevención

- Desplegar un paraguas de apoyo institucional a las ONG, relacionadas con el tema de prevención, atención a personas en situación de riesgo, reinserción, derechos humanos, prisiones.
- Diseñar una figura legal para que bienes y propiedades incautadas pasen a ser administradas por la sociedad civil a través de ONG; tal como se ha hecho en Italia con las llamadas “cooperativas antimafia”.
- Campañas de medios y redes sociales formativas dirigidas a jóvenes, disociando la idea del que estar armado es positivo y/o símbolo de virilidad.
- Promover programas de oportunidades para jóvenes.

4e. Otras medidas

- Instaurar o reinstaurar el sistema de multas para faltas que impliquen una fuerte erogación por parte del infractor.
- Potenciar el Observatorio Venezolano de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Relaciones Interiores para transformarlo en un ente de coordinación y apoyo a los observatorios, ONG de derechos humanos y especializadas en el área de la prevención, seguridad, prisiones, justicia; capaz de emitir información estadística objetiva y acorde a los estándares regionales e internacionales.
- Principio de ayuda mutua. Acuerdos con gremios y empresa privada para que las empresas e industrias que hacen vida en una zona, se ocupen o apoyen la iluminación, limpieza, condiciones de asfaltado, ornato y mobiliario urbano, manejo de grafitis, etc. Está ampliamente demostrada la incidencia del mantenimiento urbano sobre las pre condiciones que

facilitan la criminalidad. Esta medida ayudará a reflejar la evidencia de un cambio y se puede aplicar bajo la concepción de “isla de seguridad” o de zonas piloto.

- Marcaje de municiones.
- Auditoría de las armas orgánicas.
- Resguardo de vías, transporte público y paradas de transporte público.

REFERENCIAS

- Antillano, A. y Ávila, K. (2015). “Las políticas frente a las drogas en la Venezuela bolivariana”. En Caiuby Labate, B., y Rodrigues, T. *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe* (pp. 163-186). México: Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).
- Ávila, K. (2018). “¿Cómo analizar las actuales cifras delictivas en Venezuela?” *Amnistía Internacional*, 15 de marzo de 2018.
- Ávila, K. (2016). “Seguridad ciudadana: ¿Qué hacer?” *Otramérica*, 2 de septiembre de 2016.
- Briceño-León, R. (2017). “¿Qué enseña el fracaso en la reducción de homicidios en Venezuela?” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*. N° 116, 53-76.
- Briceño-León, R. (2015). *Ciudades de vida y muerte*. Caracas: Alfa.
- Briceño-León, R. y Camardiel, A. (2015). *Delito organizado, mercados ilegales y democracia en Venezuela*. Caracas: Alfa.
- Camero, M. (2017). *El tráfico de drogas ilícitas en Venezuela*. Caracas: Observatorio de Delito Organizado.
- Carrión, F. (2017). *La política en la violencia y lo político de la seguridad*. Quito: FLACSO-Ecuador-IDRC-CRDI.
- Comisión Nacional para la Reforma Policial (CONAREPOL). (2007). “Recomendaciones Generales-Comisión Nacional para la reforma policial”. Disponible en: <https://es.slideshare.net/JULIOJOSEMARINQUIROZ/conarepol-recomendaciones-finales>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. (2004). Nueva York: Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito.
- Curbet, J. (2009). *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*. Barcelona (España): Editorial UOC.
- Encuesta sobre Condiciones de Vida 2017 (ENCOVI). (2017). COMIR, Red de Seguridad Ciudadana, UCAB, USB y LACSO.

- Fernández, F. (2018). “Asamblea Nacional – Prevención y represión de los crímenes atroces – Código de Derecho Penal Internacional CODEP – Propuesta Legislativa para Venezuela en beneficio de las víctimas”. Inédito. Documento enviado por el autor.
- Fernández, F. (2016). *El Estado como botín - Crónicas del despojo del patrimonio público y privado en Venezuela*. Reporte Técnico Observatorio de Delito Organizado. Caracas: Observatorio de Delito Organizado.
- Fernández, F. (2015). *Materiales de sangre*. Caracas: Observatorio de Delito Organizado.
- Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Gabaldón, L. G. (2016). “Entrenamiento, riesgo y disposición hacia el uso de la fuerza física por policías venezolanos: una comparación entre candidatos y funcionarios”. *Analogías del Comportamiento*, N° 14, 19-33.
- Global Commission on Drug Policy. (2017). “The world drug perception problem”.
- González, P. (2018). “El ciclo de la impunidad del crimen organizado y su influencia en la sociedad global”. Disponible en: <http://patriciogonzalezabogados.com/delitos-comunes>
- Gran Misión a Toda Vida Venezuela. (2012). “Gran Misión A Toda Vida Venezuela”. Caracas: Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz.
- Grupo de Trabajo del American Enterprise Institute (AEI) sobre el crimen organizado transnacional en Las Américas. (2017). *Capos y corrupción: Atacando el crimen organizado Transnacional en Las Américas*. American Enterprise Institute.
- Insight Crime. (2017). “Prisiones en Venezuela: “pranes” y criminalidad “revolucionaria”. InSight Crime.
- López, L. (2012). *Sí se puede tener una Venezuela Segura*. Caracas: Editorial Arte.
- Lupsha, P. & Schlegel K. (1980). *The political economy of drug trafficking: The Herrera organization (Mexico and the United States)*. University of New Mexico. UNM Digital Repository.
- Manwaring, M. (2005). *Pandillas callejeras - La nueva insurgencia urbana*. Instituto de Estudios Estratégicos.
- Mesa de la Unidad Democrática. (2012). “Lineamientos para el Programa de Gobierno de Unidad Nacional (2013 – 2019)”. Disponible en https://static.telesurtv.net/filesOnRFS/opinion/2015/12/09/mud_government_plan.pdf
- Observatorio de Delito Organizado. (2018). “Monitor Delito Organizado Transnacional – Año 2017”. Observatorio de Delito Organizado. Disponible en: <http://>

observatoriodot.org.ve/cms/images/documentos/INFORME-DELITO-ORGANIZADO-JULIO-2017.pdf

- Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres. (2010). "Violence against women in Venezuela". CISFEM.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2015). *Informe sobre uso de drogas en las Américas 2015*. Washington: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).
- Plan Seguridad para Todos. (2012). "Plan Seguridad para todos". Hayuncamino.com
- Solís Delgadillo, J. M. y Morriconi Bezerra, M. (2018). *Atlas de la violencia en América Latina*. San Luis de Potosí (México): Universidad Autónoma de San Luis de Potosí.
- Tablante C. y Tarre B., M. (2013). *Estado Delincuente*. Caracas: La Hoja del Norte.
- Tarre B., M. (2017). *El impacto de la corrupción policial en la delincuencia organizada y en el ciudadano*. Caracas: Observatorio de Delito Organizado.
- Tarre B., M. (2015). *Cómo afecta la delincuencia organizada al ciudadano*. Caracas: Observatorio de Delito Organizado.
- Tarre B., M. (2015) *Secuestro extorsivo convencional y secuestro exprés: delitos latinoamericanos*. Caracas: Observatorio de Delito Organizado.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Una Ventana a la Libertad. (2017). *Situación de los Derechos Humanos en los centros de reclusión de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*. Caracas: Una Ventana a la Libertad.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2017). *World drug report 2017*. Vienna: UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2014). *Global Status Report on Violence Prevention 2014*. Vienna: UNODC.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2013). *Global Study on Homicide 2013*. Vienna: UNODC.
- Urbaneja, D. B. (2017). *Desarmando el modelo: las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Caracas: AB Ediciones.
- VVAA. *Lavado de dinero y corrupción*. Caracas: Embajada de la República Federal de Alemania en Caracas, Transparencia Venezuela.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL

Eglé Iturbe

5

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de Administración Pública Nacional (APN), por lo general solo se piensa en ministerios y burocracia, pero es mucho más que eso y de mayor importancia de lo que se suele pensar. La administración pública aporta elementos sustantivos a la gobernabilidad¹ porque está presente en todas las actividades de la vida diaria del ciudadano, de los agentes económicos y sociales y participa de la vida política. Ella se expresa tomando decisiones oportunas y de calidad para garantizar un buen gobierno democrático, de manera que su eficacia y eficiencia determinan en buena parte la calidad de vida de los ciudadanos.

De acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

“El Poder Ejecutivo, se ejerce por el Presidente o Presidenta de la República, el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, los Ministros o Ministras y demás funcionarios o funcionarias que determinen esta Constitución y la Ley” (art. 225).

“El Presidente o Presidenta de la República es el Jefe o Jefa del Estado y del Ejecutivo Nacional, en cuya condición dirige la acción del gobierno (art. 226)... dirige la Fuerza Armada Nacional, en su condición de Comandante en Jefe” (art. 236.5).

Para garantizar un buen gobierno democrático el poder ejecutivo debe actuar en coordinación con los demás poderes públicos de la República: (Legislativo, Judicial, Moral y Electoral), para que su gestión se traduzca en desarrollo y bienestar de todos los ciudadanos.

Para que la administración pública pueda cumplir el papel de apoyar el desarrollo de la capacidad estatal, tal como señala Charles Tilly en su propuesta de interacción de la democracia y la capacidad estatal, deben considerarse varios elementos fundamentales que adquieren importancia especial en un proceso de transición. Los que aquí se analizarán, son el resultado de las observaciones de estos

1 “La Gobernabilidad es un proceso de interacción entre las necesidades de la sociedad y la capacidad del gobierno para responder a ellas”, Camps, V., 1994.

procesos en países de América Latina en el normal desenvolvimiento de su gestión y que pueden adquirir importancia en un proceso de transición.

Se han considerado seis elementos que se analizan a continuación²:

1) Diagnóstico: Se debe tener una visión clara del puente que hay que construir para pasar de una autocracia a una democracia (de la situación actual a la futura). El diagnóstico es una pieza fundamental del proceso porque de la interpretación adecuada de la situación actual dependen las propuestas que se recomienden para la etapa de transición, teniendo siempre presente la situación a la cual se desea llegar.

2) Equipo de gobierno: Es necesario seleccionar un equipo de gobierno para la transición con el “equipaje adecuado”, en las proporciones necesarias para el cargo (valores sólidos, capacidad gerencial, competencia profesional y manejo político) porque de su selección depende en una parte sustantiva el éxito del proceso cuando la voluntad política para el cambio está presente. El equipo de gobierno se debe articular alrededor de las necesidades propias de la transición, sin agendas personales.

3) Políticas públicas: La transición más que en ningún otro momento exige que la toma de decisiones de políticas públicas sea oportuna y de calidad y que las acciones de los actores esté en consonancia con las prioridades que se adopten en esta etapa, aportando todos sus esfuerzos a la restitución de la democracia y el Estado de derecho, así como a potenciar los elementos que pueden favorecer la capacidad estatal

4) Restricciones y oportunidades: Es muy importante tomar en cuenta las restricciones y oportunidades que ofrece el entorno nacional e internacional para lograr aprovecharlas o neutralizarlas. En el caso de Venezuela, es conveniente tener presente la necesidad de actuar en dos frentes de manera simultánea: dando prioridad a las políticas públicas y a la organización institucional que puedan producir los cambios en lo económico-financiero, lo social y lo institucional, a la vez que permita que las organizaciones de las demás áreas de la APN puedan funcionar con normalidad para dar atención a las necesidades de los ciudadanos³.

5) Firmeza y transparencia: El proceso de toma de decisiones en políticas públicas en esta etapa debe ser firme, transparente, verificable, democrático, oportuno

2 Los elementos que se reseñan en este punto han sido producto de los estudios sobre Gestión Pública y Gobernabilidad en 13 países latinoamericanos, realizados entre los años 2000 y 2007 por Eglé Iturbe de Blanco como consultora del Banco Interamericana de Desarrollo (BID). Cuatro de estos estudios (Colombia Costa Rica, República Dominicana y Venezuela) fueron publicados (Banco Interamericano de Desarrollo, 2001) *Lecciones de experiencia en gestión pública de alto nivel. Experiencias comparadas de países de la región*. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Estado Gobernabilidad y Sociedad Civil. Serie de buenas prácticas SCG-102. A efectos de combinar la temática de transición se analizan las mismas a la luz de la estructura inicial del proyecto fundamentado en las orientaciones de los teóricos Charles Tilly y F. Fukuyama.

3 Ver Diagrama 1.

y de calidad, para generar la confianza necesaria que favorezca un entorno de inversiones y producción que garanticen el éxito del proceso. Lo anterior pasa porque se organice una estructura institucional adecuada de la administración pública, que se garantice el marco legal, se cuente con los recursos humanos necesarios para la gestión y con la información básica para la toma de decisiones.

6) Respeto a las instituciones: Las condiciones en que se encuentra el país en el entorno nacional e internacional y en especial en lo político, no favorecen la toma de las decisiones señaladas en los puntos anteriores sin una evaluación a fondo de las distintas áreas de actividad que forman parte del presente proyecto, en especial la seguridad jurídica y la estabilidad de las políticas públicas. Todo lo anterior debe enmarcarse en un contexto de respeto a los derechos humanos y al fortalecimiento de la democracia.

DIAGNÓSTICO

1. La administración pública durante los años de la democracia representativa (1958-1998)

Venezuela, a partir de 1958, año en que se recuperó la democracia, y hasta mediados de los años setenta, tuvo una administración pública nacional de calidad. Se hicieron enormes esfuerzos para definir la estructura adecuada, fijar normas de comportamiento para los funcionarios públicos, con el fin de prepararlos para un buen desempeño y establecer procedimientos, reglamentos y leyes que permitieran un funcionamiento de excelencia. A tal efecto, se contrató apoyo internacional, se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), se aprobaron las leyes del Estatuto de la Función Pública, la Ley de Carrera Administrativa y la Ley Orgánica de la Administración Pública. Venezuela fue modelo en la Región y funcionó dentro de las siguientes pautas (Iturbe, 2017):

a) Equipos de gobierno: Estaban integrados esencialmente por los ministros y presidentes de los institutos y empresas públicas. Los ministros eran responsables de las políticas de sus sectores, con cierto grado de autonomía en su gestión. En general, se mantenía relación directa con el presidente de la República (cuentas/gabinete) como lo señalaba la Constitución de 1961; y se seleccionaban los ministros de diversas canteras, dependiendo de las prioridades del gobierno y de la situación económica, política y social del momento de la gestión.

b) Políticas públicas: Las políticas públicas se generaban en los despachos respectivos, en general en mecanismos de consulta interministerial (grupos,

comisiones y gabinetes sectoriales antes de ir a decisión del Consejo de Ministros), y con sectores privados vinculados (concertación). Se procuraba una visión integral de las políticas sectoriales para apuntalar un desarrollo productivo y social coherente. Se reflejaban en los planes de la Nación (nueve planes cuatrienales de desarrollo desde 1960 a 1998 y nueve gobiernos con alternabilidad democrática). Los planes de la Nación eran de obligatorio cumplimiento para el sector público e indicativos para el sector privado.

c) Institucionalidad administrativa. La APN se mantuvo entre 14 y 18 ministerios adecuándose en cada período a las necesidades y prioridades de cada gobierno, al tiempo que se seleccionaban transitoriamente ministros de Estado para reforzar las prioridades del gobierno. No se podían crear, fusionar o eliminar despachos sin la aprobación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan). Se evitaba la duplicidad de funciones y se asignaban tareas concretas a cada unidad administrativa. El presupuesto de gastos se respetaba, así como los procedimientos para su modificación. Los ingresos se estimaban lo más cercano a la realidad prevista, aún con la volatilidad de los ingresos petroleros

d) Marco legal: Las leyes del estatuto de la función pública y de la organización de la estructura pública se respetaban. Los funcionarios de carrera se incorporaban a la APN por concurso y se propiciaba la carrera administrativa. La Contraloría General de la República cumplía su papel de vigilancia del cumplimiento de las normas y uso de los recursos fiscales. (Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público).

e) Estabilidad institucional: Los primeros años de la democracia sustentaron la gobernabilidad en el Pacto de Punto Fijo, acuerdo firmado por los tres grandes partidos mayoritarios de la época: Acción Democrática (AD), Copei y Unión Republicana Democrática (URD)⁴, con lo cual se conformó un gobierno de ancha base integrado por personeros de los tres partidos, sectores de la producción sin vinculación partidista y grupos técnicos. El acuerdo incluía además un programa de gobierno mínimo y la defensa de la constitucionalidad y de los resultados electorales. La estabilidad administrativa e institucional se mantuvo durante todo el período de la democracia representativa. Durante los 40 años de la democracia representativa, se nombraron 341 ministros, un promedio de 8 ministros por año.

Desde mediados de la década de los setenta, con el primer boom petrolero de la democracia, se empezó a desajustar la organización de la APN. Este proceso requirió generar nuevas organizaciones e incorporar funcionarios para aprovechar

4 El Pacto de Punto Fijo se firmó en octubre de 1958 y debe su nombre a la residencia del doctor Rafael Caldera, quien fuera dos veces presidente de la República entre 1969-1974 y 1994-1999.

los recursos petroleros, avanzando en programas y proyectos no previstos en los Planes de la Nación. Estos desajustes fueron recogidos en sendas investigaciones realizadas por la Fundación Integración y Desarrollo (FID) que, entre 1987 y 1988⁵ entrevistó a 99 funcionarios de alto nivel que se habían desempeñado en las áreas económica y social.

Como resultado de este proyecto, se identificaron como las principales razones de ese deterioro los siguientes puntos: Pérdida de visión de largo plazo, Programas de gobierno desvinculados de las ofertas electorales, Misión de los funcionarios de gobierno influida por misiones personales, con poca relación interinstitucional. Creación de nuevos ministerios y órganos adscritos, Selección menos rigurosa de los equipos de gobierno, así como el inicio de planes y programas no suficientemente evaluados, mientras que el proceso de toma de decisiones fue haciéndose desarticulado e ineficiente. El estudio evalúa cada una de estas circunstancias y propone acciones concretas para superarlas.

2. La administración pública durante los años de la revolución (1999-2017)

Las circunstancias mencionadas de deterioro de la APN favorecieron la llegada al poder de Hugo Chávez Frías en 1999, cabalgando sobre una oferta electoral que proponía resolver los problemas señalados y acabar con la corrupción⁶. Ninguna de las cosas ofrecidas por Chávez se realizó; por el contrario las mismas fallas que pretendía corregir se agravaron y con su sucesor, Nicolás Maduro Moros, se han incrementado. La desvinculación de los programas de Gobierno de la oferta electoral inicial de Chávez se constata al comparar la oferta inicial con los objetivos y contenido del Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista 2007-2013 y el Plan de la Patria 2013-2019⁷. A pesar de los planes, las decisiones de políticas públicas parecieran tomarse en forma improvisada y repentina

Al comparar las calificaciones de los miembros de los Gabinetes de los períodos de gobierno 1974-1998 con los de los 18 años de la revolución se encuentra una gran disparidad en la formación y en los criterios utilizados para la selección en ambas etapas. Durante el período de la democracia representativa los presidentes de la República escogían sus equipos de gobierno partiendo de varias canteras que se combinaban de acuerdo a la situación económica, social o política del país entre a) Político partidistas (personas que habían trabajado en los programas de gobierno),

5 FID, 1998.

6 Programa de Gobierno de Hugo Chávez Frías http://politica.eud.com/2000/05/21/plan_chavez1.html

7 <http://www.mpppecyrt.gob.ve/el> (Proyecto Nacional Simón Bolívar 1er. Plan Socialista 2007-2013) y Ley del Plan de la Patria. 2º Plan Socialista 2013-2019 en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, N° 6.118, Extraordinario, del 4 de diciembre del 2013.

b) amistad y lealtad personal, c) conocimiento del área (especialmente en el área económica), d) compromisos políticos y, e) representación de sectores o gremios)⁸. El resultado de la aplicación de estos criterios para la selección de los equipos de gobierno del área económica, determinó que el 51% de los que desempeñaron esas carteras eran economistas, el 13% ingenieros, el 20% abogados (Fundación Integración y Desarrollo, 1998).

Los criterios de selección para los gabinetes de la revolución dan prioridad a la siguientes elementos: a) lealtad a la revolución, b) miembros del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), y c) militares activos o retirados⁹. El resultado ha sido que la economía ha estado dirigida por militares e ingenieros y prácticamente ningún economista. En el gabinete de marzo del 2018 se identificaron 15 ministros militares en las carteras de economía, petróleo, alimentación, agricultura y tierras, comercio internacional, defensa, desarrollo minero ecológico, despacho de la presidencia y seguimiento de la gestión de gobierno, ecosocialismo y aguas, energía eléctrica, obras públicas, pesca y acuicultura, relaciones interiores, justicia y paz, transporte, y hábitat y vivienda. Tres de los siete vicepresidentes sectoriales (economía y finanzas, soberanía política, justicia y paz y obras públicas y servicios) son miembros de la FANB.

Algunas características del perfil de la administración pública en la revolución se muestran a continuación¹⁰:

a) El número de ministerios se elevó en forma progresiva de 16 en 1999 a 28 en 2012 y a 32 en el 2017. El número de empresas adscritas a la administración central pasó de 92 empresas en 1999 a 990 a principios del 2018. Más de 200 fueron adquiridas mediante procesos de expropiación y toma de empresas¹¹.

b) Se pasó de una visión integral a una visión fraccionada de la actividad industrial, agrícola y de transporte. Los ministerios que definen las políticas públicas de estos sectores han sido fraccionados: Agricultura en cuatro despachos diferentes. Industria después de sucesivas fusiones y separaciones entre Industria y Comercio fue absorbida por el Ministerio de Economía y finanza en su visión global, acompañada de los ministerios de Industrias Básicas, Estratégicas y Socialistas y el de Comercio Exterior e Inversión Internacional. El Ministerio de Transporte ha sido fraccionado en sucesivas oportunidades en dos ministerios, Transporte Terrestre y Transporte Aéreo y Acuático; unido al ministerio de Obras Públicas y vuelto a separar. Para mayo del

8 FID, 1987.

9 Ver gabinetes durante la Revolución Bolivariana, especialmente 2002- 2018.

10 Iturbe, 2017. También ver: Análisis de datos del “Mapa de la Administración Pública, diciembre 2017 y evolución de la administración pública 1999-2017”. Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro.

11 Conindustria (2012) señala que el número de expropiaciones entre 2001 y 2012 fue de 658 empresas de las cuales el 31,8% correspondieron a agroindustria y manufactura.

2018 la política de transporte ha sido concentrada en un solo ministerio. Y se ha creado de nuevo el ministerio de obras públicas.

c) Inestabilidad institucional que afecta las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones. Se crean ministerios, sin estudios previos, se fusionan otros, se desdoblan y vuelven a fusionarse. Solo para citar algunos ejemplos, HCHF reestructuró la industria y el comercio en cinco ministerios diferentes y nombró 20 ministros en esas carteras. Nombró 23 ministros en el despacho de la Presidencia y Seguimiento de la gestión de Gobierno; 11 ministros en Relaciones Interiores, Justicia y Paz e igual número en Comunicación y la información.

d) Excesiva rotación de ministros. En los 18 años de revolución se han nombrado 425 ministros: 211 por parte de Chávez y 214 por parte de Maduro entre marzo del 2013 y enero del 2018. Esto equivale a 23 ministros por año. En general, la duración promedio de los ministros en el cargo se mide en meses, pocos superan el año y medio. Esta alta rotación se une a la inestabilidad mencionada en el punto anterior, lo que agrava la calidad de las políticas públicas. A lo anterior se agrega que los altos funcionarios del poder ejecutivo se rotan en los cargos¹².

e) Se introdujo la gerencia militar en la estructura civil de la administración pública, en ministerios, órganos adscritos y empresas públicas. Para mayo del 2018, en el gabinete ejecutivo se encontró que 15 de los 32 ministros y 3 de los 7 vicepresidentes sectoriales son miembros activos o retirados de la FANB. Cada uno de los ministros seleccionados para estas carteras, a su vez cubre parte de los viceministros de su despacho con funcionarios de las FANB e igualmente se nombran presidentes y gerentes de las empresas públicas. Así se distorsiona la estructura de formación de las políticas públicas, cuya naturaleza civil es participativa para facilitar la amplia discusión de las mismas. Esta modalidad estructural y funcional, no da margen para discutir y concertar las diferentes políticas públicas.

f) Por su parte, la FANB ha creado y desarrollado actividades propias, distintas a la defensa del país, en los sectores agroindustria y agrícola, industrial, transporte, construcción, comunicaciones, banca y seguros, televisión, radio, automotriz, petróleo y minería. Para mayo del 2018 cuentan con 22 empresas en los sectores mencionados, algunas en alianza con empresarios privados. Gozan de trato preferencial para la importación de los insumos, maquinarias y otras materias primas necesarias para su producción¹³ También están exentos del control administrativo de la Contraloría General de la República.

12 Hay funcionarios que han sido ministros siete veces (Erika Farías y Elías Jaua). Otros lo han sido cuatro y cinco veces (Diosdado Cabello, Jesse Chacón, Nelson Merentes, Ali Rodríguez, Jorge Arreaza). La almirante en jefe Carmen Meléndez, Aristóbulo Istúriz, los generales Carlos Osorio y Rodolfo Marco Torres, M/G Luis Motta Domínguez, entre otros, y un alto porcentaje, han sido ministros tres veces.

13 Mapa de la APN 2017, Ministerio de la Defensa.

g) El presidente Maduro ha decretado una alianza cívico-militar en el manejo del gobierno y la máxima expresión de ella es la Gran Misión Abastecimiento Soberano cuyo jefe es el ministro de la defensa. Además, en esa actividad participan más de 90 generales en diferentes tareas de supervisión y control a nivel nacional y regional¹⁴, especialmente en las actividades agrícolas, agroindustriales y de fabricación de artículos para el hogar. Esta alianza se manifiesta también en el control del abastecimiento de bienes de consumo, el control de las importaciones a través de la designación de Autoridad Única en Puertos y Aeropuertos, a miembros de la FANB y asignando a generales la supervisión y control de los mercados municipales y de 9 rubros básicos de la dieta del venezolano.

h) Debilitamiento del papel de los ministros. La estructura de la APN ha agregado niveles intermedios entre la presidencia de la República y los ministros, con la creación de los vicepresidentes sectoriales y con los cambios en la participación de los ministros en el proceso de toma de decisiones en el Consejo de Ministros¹⁵, donde solo acuden a las reuniones para la toma de decisiones estratégicas y tácticas y no las sustantivas. Esta decisión desconoce el artículo 242 la CRBV que señala:

“Los Ministros o Ministras son órganos director del Presidente o Presidenta de la República y reunidos o reunidas conjuntamente con este y con el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva, conforman el Consejo de Ministros”.

En adición a esto, el nivel jerárquico de actividades como la industrial y la comercial no considerada básica ni estratégica, se ha devaluado. Ya no corresponde a uno o dos ministerios. Desde mediados del 2017 estas actividades han pasado a ser viceministerios del ministerio de Economía y Finanzas, con lo cual se han alejado más del vértice de poder donde se toman las decisiones¹⁶.

i) Confusión partido-gobierno. La cúpula de PSUV ocupa altos cargos en el gobierno empezando por su presidente Nicolás Maduro, quien es a su vez presidente de la República, y el vicepresidente Ejecutivo, quien es miembro de la dirección nacional del partido. De los 34 miembros de la dirección nacional, 27 son o han sido

14 Gran Misión Abastecimiento Soberano. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, número 40.974 y 40.977, de 25 y 30 de agosto del 2015, respectivamente.

15 Hasta enero de 2015 el Consejo de Ministros era uno solo donde acudían los ministros y los vicepresidentes. A partir del nuevo Reglamento del Consejo de Ministros se crearon dos reuniones separadas. El Consejo Presidencial de vicepresidentas y vicepresidentes, al cual solo acuden además del presidente de República y el vicepresidente Ejecutivo los vicepresidentes sectoriales y en esa reunión se adoptan las decisiones conceptuales, la priorización de la aplicación de los recursos nacionales, la orientación de la gestión pública nacional y regulación sectorial. El segundo Consejo, en el cual participan los ministros se toman las decisiones estratégicas y técnicas y las líneas marco de las decisiones operativas.

16 Reglamento del Consejo de Ministros. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.580, de 14 de enero del 2015.

ministros, constituyentistas o han desempeñado otros altos cargos¹⁷, con lo cual se privilegia los intereses partidistas frente a los intereses de todos los ciudadanos.

j) Concentración del proceso de toma de decisiones. El proceso de toma de decisiones está concentrado en la cúpula, y las decisiones no suelen ser oportunas, ni de calidad. En teoría participan muchos Consejos y Comisiones, pero el presidente de la República es el responsable¹⁸ de aprobarlas y anunciarlas, generalmente en programas de televisión y en cadenas nacionales.

k) Los principales instrumentos de control de la gestión administrativa y del proceso de toma de decisiones están debilitados. No se conoce el presupuesto nacional del 2017, ni del 2018. Los niveles de endeudamiento no son aprobados por la Asamblea Nacional. No hay control de gestión, ni metas para medir la efectividad de la misma. La información económica, fiscal, presupuestaria y los indicadores sociales no son de público acceso, y los que se producen tienen un marcado retraso, aun los que son responsabilidad del Banco Central de Venezuela (BCV).

l) Escasean los concursos para ingreso a la carrera pública y la mayoría de los que se incorporan son por contrato. Alta rotación por la inestabilidad ministerial, salarios diferenciados por ministerio en cuanto a los bonos y compensaciones que se otorgan. Se irrespeta la Ley del Estatuto de la Función Pública en cuanto al régimen aplicado a los funcionarios públicos y la designación de altos funcionarios para más de un cargo, y la Ley Orgánica de la Administración Pública, en lo referente a la institucionalidad de la administración pública.

m) Incumplimiento de la Ley del Estatuto de la Función Pública. Se viola esta ley cuando se designa a un ministro responsable a la vez de una empresa u organismo bajo su control, porque se destruye la relación fundamental entre supervisor y supervisado¹⁹. Esta práctica se ha vuelto habitual y cada ministro suele ser presidente encargado de los organismos bajo su tutela que generan o reciben ingresos adicionales o propios, con lo cual tienen holgura para su desempeño²⁰.

17 Comparación de la directiva y Consejo Político del PSUV con los listados de altos funcionarios públicos para mayo 2018.

18 El método para informar a la ciudadanía de las mismas es la televisión (ruedas de prensa y cadenas presidenciales) o por las cuentas personales en las redes sociales de cada alto funcionario. Las decisiones que necesitan ser legitimadas se publican en la Gaceta Oficial.

19 Casos que ilustran la afirmación anterior son la del ministro de Petróleo, presidente a la vez de la empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA), Rafael Ramírez, con otros cuatro cargos más al mismo tiempo; el vicepresidente de Planificación Ricardo Menéndez, a la vez ministro de Planificación; el ministro de Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, a la vez presidente de las empresas de telefonía fija y celular CANTV y Movilnet; el ministro del Transporte presidente del Metro de Caracas, entre muchos otros casos.

20 En la Administración del presidente Maduro resaltan los casos de Rodolfo Marco Torres, ministro de Economía y Finanzas y presidente del Banco de Venezuela (el banco público más grande del país). El ministro de Relaciones Interiores, Justicia y Paz fue director del Sebin; el ministro de Pesca y Acuicultura, presidente de la Corporación de Servicios Pesqueros, y el ministro de Desarrollo Minero Ecológico presidente de la

Es posible que durante un gobierno de transición pueda ser necesario utilizar alguna de las modalidades acá señaladas para favorecer transitoriamente los resultados del proceso, –aunque evitando aquellas que vulneran las leyes vigentes para la administración pública– en la medida en que puedan permitir la transición, aplicando algunas medidas administrativas dentro de los márgenes del marco legal. Sin duda, una medida que sería deseable aplicar desde el primer día, es la de eliminar la participación militar en el alto nivel del gobierno, siempre y cuando en la negociación para la transición –si la hubiere– se permita hacerlo.

3. Situación actual de la administración pública nacional

3a. El tamaño de la administración pública

El Poder Ejecutivo en Venezuela está conformado, de acuerdo a la Constitución, por la Presidencia de la República, la vicepresidencia ejecutiva, los ministros y demás funcionarios que determinen la Constitución y las leyes. Son además organismos constitucionales vinculados al Ejecutivo la Procuraduría General de la República, con la función de asesorar, representar y defender judicial y extrajudicial a la República (art. 247 de la CRBV) y el Banco Central de Venezuela con la función de lograr la estabilidad de los precios y preservar el valor de la moneda (art. 3 de la Ley del BCV).

El gobierno de la revolución, a través de diferentes leyes ha agregado al poder ejecutivo nuevos niveles jerárquicos (los vicepresidentes sectoriales) y diferentes tipos de organizaciones operativas y regionales que pueden eventualmente participar en la toma de decisiones de políticas públicas: autoridades únicas de áreas o sectores, consejos presidenciales del poder popular, misiones y grandes misiones, Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral presididas por un ministro de Estado (eliminadas en el 2014), protectores de Estado (en caso que el gobernador sea de la oposición), Consejos Comunales, Comunas y Comités Locales de Planificación. Todas estas modalidades organizativas participan en una forma u otra en los procesos de toma de decisiones en políticas públicas²¹ cuando el presidente de la República los convoca. Para febrero del 2018, la administración pública nacional estaba formada por el presidente de la República, gobernando en alianza cívico-militar; el vicepresidente

Corporación Venezolana de Minería y filiales, empresa encargada de definir los proyectos del Arco Minero de Guayana. Se pueden citar al menos otros diez casos.

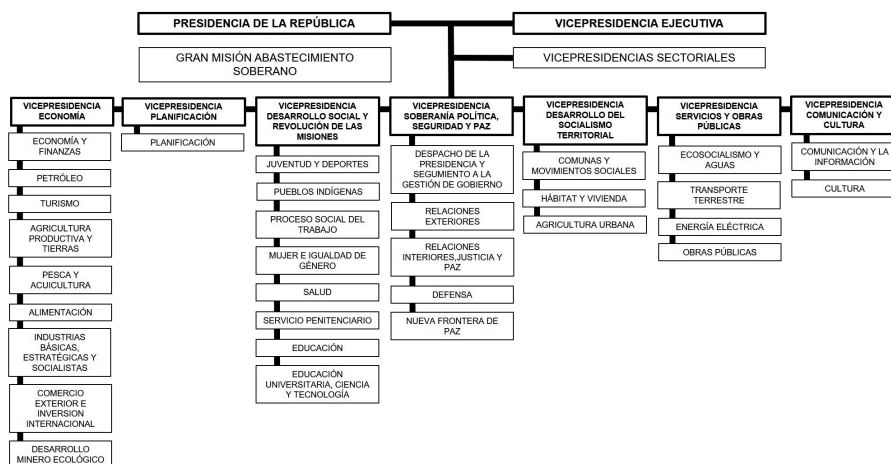
21 La mayoría de ellas se encuentran definidas en el paquete de seis leyes del poder popular aprobadas en diciembre del 2010. (Ley Orgánica de Contraloría Social, Ley Orgánica del Poder Popular, Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, Ley Orgánica de las Comunas y Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal. Ver Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6.009, Extraordinario, de 17 de diciembre del 2010, y 6.011, de 21 de diciembre del 2010.

ejecutivo y siete vicepresidentes sectoriales²²; 31 ministros y un ministro de Estado, bajo cuya tutela se encuentran 652 Órganos sin fines empresariales, adscritos a ministerios y vicepresidencias y 990 entes con fines empresariales. Dos jefes de Gobierno (Distrito Capital y Región Insular Francisco de Miranda) que asisten al Consejo de Ministros, Además de nueve Consejos Presidenciales del Poder Popular²³; 50 misiones y grandes misiones, y comisiones presidenciales de diversa naturaleza, de las cuales 30 estaban activas en enero del 2017²⁴. Una redefinición del campo de juego y claridad en sus reglas (democracia vs. revolución), así como una selección adecuada del equipo de gobierno puede mejorar la eficiencia de las políticas públicas.

Los 32 ministerios que componen la estructura de la APN se encuentran distribuidos bajo la coordinación y dirección de las siete vicepresidencias sectoriales como se presenta en el organigrama a continuación:

Diagrama 1

Organigrama de la APN (diciembre 2017)



Fuente: Mapa de la Administración Pública de Venezuela, Instituto Estudios Parlamentarios Fermín Toro (en elaboración).

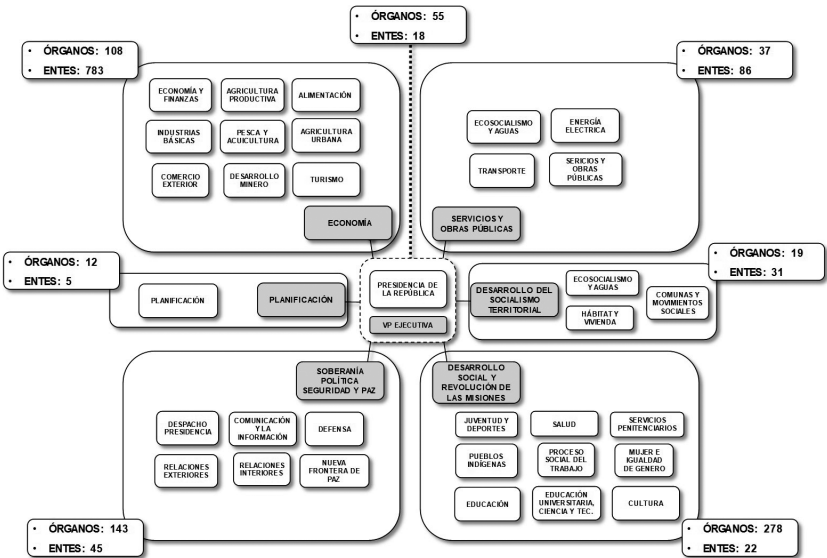
- 22 La figura de vicepresidentes sectoriales no está prevista en la Constitución y su incorporación a la estructura de la administración pública viola el artículo 242 que establece que “los Ministros y Ministras son órganos directos del Presidente o Presidenta de la República”. Se crean por Decreto 1.424, de 17 de noviembre 2014), y el artículo 49 define sus funciones.
- 23 Decreto 2.161 de 26 de diciembre 2015, Ley de Consejos Presidenciales de Gobierno del Poder Popular. Crea el sistema de gobierno del poder popular y el Consejo Popular de Estado, que convoca al presidente de la República. La organización y financiamiento de los consejos populares corresponde a la Vicepresidencia Ejecutiva y las vicepresidencias sectoriales. Su objetivo “...ser una instancia fundamental para el desarrollo de las políticas públicas revolucionarias, en la construcción el Estado social y de justicia previsto en la Constitución”.
- 24 Instituto Estudios Parlamentarios Fermín Toro. (En elaboración). *Mapa de la Administración Pública de Venezuela*. Coordinador: Eglé Iturbe.

Se observa que la distribución por vicepresidencias presenta una carga diferencial entre las mismas, siendo los extremos la vicepresidencia de Planificación, que tiene bajo su cargo un solo ministerio, el de Planificación, siendo además el vicepresidente y el ministro la misma persona; mientras que la vicepresidencia de Economía y Finanzas tiene a su cargo nueve ministerios de alta complejidad técnica. Para 2018 se eliminó el ministerio de industria y comercio, el cual pasó a ser dos viceministerios del ministerio de economía y finanzas.

El diagrama 2 muestra la estructura ampliada de la administración pública, con órganos y entes adscritos a cada Vicepresidencia. A este diagrama las personas que han elaborado el mapa de la APN lo denominan “el monstruo de mil cabezas” por la cantidad de organizaciones que lo componen. Es un monstruo que cada día va creciendo por la política del gobierno de crear organizaciones para resolver los problemas, en lugar de definir políticas públicas para solucionarlos.

Diagrama 2

Estructura general de la APN (diciembre 2017), “Monstruo de mil Cabezas”



Fuente: Mapa de la Administración Pública de Venezuela, Instituto Estudios Parlamentarios Fermin Toro (en elaboración).

No incluye la Vicepresidencia de Comunicación y Cultura creada en noviembre de 2017. Los ministerios de Cultura y Comunicación e Información se encuentran ubicados en su vicepresidencia de adscripción hasta esa fecha.

Para facilitar la lectura del diagrama anterior, se incluye la tabla 1, que indica el número de vicepresidencias, ministerios, órganos sin fines empresariales y entes con fines empresariales para diciembre del 2017.

Tabla 1
Órganos y entes del Poder Ejecutivo Nacional (diciembre 2017)

Vicepresidencias	Ministerios	Órganos sin fines empresariales	Entes con fines empresariales
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	0	45	0
VICEPRESIDENCIA EJECUTIVA	0	10	18
VICEPRESIDENCIA DE ECONOMÍA	10	108	783
VICEPRESIDENCIA DE PLANIFICACIÓN	1	12	5
VICEPRESIDENCIA DESARROLLO SOCIAL Y REVOLUCIÓN DE LAS MISIONES	8	221	21
VICEPRESIDENCIA SOBERANÍA POLÍTICA, JUSTICIA Y PAZ	5	132	26
VICEPRESIDENCIA DESARROLLO DEL SOCIALISMO TERRITORIAL	3	19	31
VICEPRESIDENCIA SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS	3	37	86
VICEPRESIDENCIA COMUNICACIÓN Y CULTURA	2	68	20
TOTALES	32	652	990

Fuente: Mapa de la Administración Pública de Venezuela, Instituto Estudios Parlamentarios Fermín Toro (en elaboración).

Existe una gran dispersión en la elaboración de las políticas públicas para la industria. La actividad agroindustrial se realiza bajo la tutela de cuatro ministerios:

(Agricultura, Alimentación, Pesca y Agricultura Urbana) a través de 439 empresas²⁵. A efectos del proceso de transición, el grupo de expertos consultados para este trabajo analizó los criterios para seleccionar los ministerios y sus entes adscritos que se consideran importantes para el proceso, en base a su capacidad de coadyuvar a los cambios necesarios en esta etapa, permitiendo además fortalecer la ejecución en áreas críticas.

En el organigrama se ha puesto debajo del presidente de la República la Gran Misión Abastecimiento Soberano (GMAS) para indicar la alianza cívico-militar, ya que él la preside, mientras que el ministro de la Defensa es el Jefe de la Misión, con autoridad amplia sobre los sectores de alimentación y productos

3b. El empleo en la administración pública

3b.1. El empleo público por categorías y organizaciones

El nivel del empleo público y su composición es una de las cifras más importantes para el proceso de transición porque el proceso mismo entraña priorizar uso de recursos y la eventual reducción de organismos, lo cual puede significar reducción, traslado o reentrenamiento del personal actual en la APN, dependiendo de las etapas en las que el proceso de transición se realice.

No obstante, esa cifra es una de las más difíciles de señalar con precisión, porque las fuentes principales para obtenerla no están disponibles y las que se tienen no son dignas de confianza, debido a que la velocidad en que se realizan las creaciones, fusiones o eliminación de ministerios introducen cambios no programados de los sitios de trabajo de los funcionarios, los cuales pueden formar parte de la nómina de un ministerio y trabajar en otro diferente, en actividades distintas. Por otra parte, el presupuesto consolidado del sector público, que debe incluir el empleo por categorías de organizaciones y sectores, no se publica desde 2001.

El número de funcionarios públicos en la administración central y descentralizada se estima en tres millones de personas, partiendo de las cifras de cargos incluidos en el presupuesto, más informaciones adicionales de fuentes externas confiables (páginas web de empresas, demandas por salarios de los trabajadores sindicados, demandas en los registros públicos, entre otras). Utilizando las fuentes más confiables incluidas en el mapa, el cual utiliza información documentada en el presupuesto del 2017 del 81% de los órganos sin fines empresariales y del total de cargos en los ministerios existentes al inicio del año. Además, se cuenta con

25 Mapa de la Administración Pública Nacional.

información sobre 253 empresas públicas, el 25,5% de las mismas. Estas cifras se señalan en la tabla 2.

Tabla 2
Cargos en la Administración Central y Descentralizada por categorías 2017

Categorías de empleo	Número de cargos en el presupuesto	Observaciones
Directivos	19.842	Incluye vicepresidentes, ministros, viceministros, funcionarios con rango de director general y demás funcionarios con rango directivo.
Obreros	271.507	No se consideran funcionarios públicos, se rigen por la Ley Orgánica del Trabajo, las Trabajadoras y los Trabajadores
Empleados	1.457.880	Se desagregan las categorías presupuestarias incluidas a continuación.
Profesionales y técnicos	252.907	Personal profesional con grado universitario o técnico
Personal administrativo	85.203	Personal de apoyo administrativo
Educadores e investigadores	450.750	Incluye docentes de todos los niveles educativos e investigadores de instituciones de esta categoría
Personal médico	57.082	Personal médico y paramédico adscrito a los diferentes ministerios
Personal militar y de seguridad	521.884	Incluye todo el personal del ministerio de la defensa, incluso la milicia y los cuerpos de seguridad
Total personal con asignaciones presupuestarias	1.759.229	Cargos incluidos en el presupuesto
Personal adicional en órganos sin fines empresariales (estimado)	423.489	Para cubrir el 20% sin información presupuestaria
Empleo entes con fines empresariales (estimado)	817.282	258.564 corresponde a 253 empresas
Total empleo	3.000.000	Administración nacional central y descentralizada

Fuente: Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2017 y estimaciones propias

3b.2. Funcionarios de alto nivel en la administración de Nicolás Maduro

Para efectos de la transición se ha preparado un listado de cargos de alto nivel en los ministerios que debería tenerse en consideración en esta fase. A la misma habrá que adicionar selectivamente los cargos clave en organismos y empresas. A nivel de ministerios se ha identificado los siguientes cargos por tipo.

Tabla 3
Cargos de alto nivel en la administración pública por rangos 2017

Descripción del cargo	Número de funcionarios	Información complementaria
Vicepresidente Ejecutivo	1	
Vicepresidentes sectoriales	7	
Viceministros	114	Entre dos y cuatro por ministerio
Directores generales sectoriales	355	Encargados de los temas sustantivos de cada ministerio
Directores generales de oficinas del Despacho ministerial	456	Entre 12 y 14 por ministerio
Otros funcionarios con rango de presidentes o directores general en vicepresidencias, ministerios y órganos adscritos	589	Fundaciones y asociaciones civiles
		Institutos públicos/autónomos
		Misiones y grandes misiones
		Consejos y comisiones nacionales
		Superintendentes
		Jefes de oficinas nacionales
Jefes de oficinas ministeriales desconcentradas territorialmente	329	Servicios desconcentrados
Jefes de oficinas ministeriales desconcentradas territorialmente	329	Oficinas de los ministerios en los estados
Ministros y jefes de Gobierno	34	32 ministros y 2 jefes de Gobierno
Empresas estratégicas para la transición	n/d	En preparación

Fuente: Mapa funcional de la Administración Pública (mayo 2018) y elaboración propia con base en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

El número de funcionarios de alto nivel por categorías específicas en la administración central (vicepresidencias y ministerios) se eleva a 1.876 personas. Esta

cifra se incluye solo como una guía para la tarea de selección de actores necesarios para acompañar la transición.

La alta rotación de ministros se refleja directamente en todos los niveles directivos. Cuando se cambia un ministro se suelen cambiar los viceministros, los directores generales de las oficinas de apoyo a los ministros y a los viceministros, y hasta directores generales sectoriales. Para ilustrar la alta rotación, en los meses de diciembre 2017 y enero y febrero 2018, se realizaron 264 nombramientos correspondientes a cargos de nivel de dirección (ministros, vicepresidentes y presidentes de empresas públicas y órganos adscritos, y parte de los directores generales)²⁶. La falta de estabilidad en los cargos directivos afecta la gestión pública y la continuidad en las políticas públicas porque no permite consolidar las políticas, ni evaluar sus resultados.

3b.3. Perfil de las autoridades

La selección de las altas autoridades es una piedra fundamental para la gobernabilidad. Además de la selección adecuada, con el equipaje necesario para el cargo, hay que ubicar la persona en la posición adecuada, para que pueda aportar lo necesario para la calidad de las políticas públicas.

- a) Para identificar si el gobierno revolucionario había seleccionado el equipo de gobierno adecuado al momento económico, político y social del país, se realizó un análisis del primer gabinete de Nicolás Maduro y se encontraron elementos que, a juicio del investigador, vale la pena compartir para tenerlos en cuenta al evaluar el desempeño de este periodo de gobierno y para la selección de los equipos de gobierno para la transición. Para este análisis se hizo una somera revisión de las hojas de vida de los miembros del gabinete a fin de buscar elementos que permitieran comprender la aparente ineficiencia del Gobierno. Los hallazgos más relevantes fueron los siguientes:

Se encuentra un alto porcentaje de los ministros con grados universitarios, más del 80%, e incluso 9 de ellos con especializaciones, maestrías y doctorados, pero parece que los mismos han sido colocados en sus posiciones por razones políticas y no en correspondencia con su formación. El vicepresidente del Área Económica del Consejo de Ministros es un ingeniero mecánico cuya experiencia principal es

26 Véase Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela durante los meses de diciembre 2017 y enero-febrero de 2018 (nombramientos).

en la industria petrolera. El órgano Superior para la Defensa de la Economía contra la Desestabilización, es presidido por un militar, quien además se desempeña como Ministro de Transporte Acuático y Aéreo. Miembros de la FANB ocupan ocho carteras adicionales, la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), la presidencia de varias las empresas bajo su tutela y un número significativo de organismos y empresas públicas (marzo 2013).

- b) Resalta también que la mitad de los ministros se han graduado en las universidades públicas existentes antes de 1999, un 40 % de ellos en la Universidad Central de Venezuela. Llama a reflexión la política adoptada por el régimen de restringir el funcionamiento y crecimiento de las universidades autónomas reduciéndoles los recursos necesarios para su funcionamiento.

Tabla 4
Perfil del primer Gabinete de Nicolás Maduro, marzo 2013

NÚMERO DE FUNCIONARIOS		INFORMACIÓN
Presidente y Vicepresidente		
30 ministros		
8 ministros de Estado		
TOTAL 40	31	9 militares
Personas	civiles	
Mujeres	10	1(11%)
	(33%)	
Hombres	21	8
Graduados universitarios		9 Ciencia y Artes militares
	23	
	(82%)	
Derecho	4	1
Ingeniería	6	
Estudios Internacionales	2	
Sociología	3	
Otras profesiones		8
(Matemáticas, Arquitectura, Medicina, Geografía, Historia, Periodismo, Educación, Publicidad y Relaciones Públicas; no hay ningún economista en el gabinete)		
Profesores Universitarios = 6		

Post grados, Maestrías y Doctorados	9 (45%)	2 (40%)
ALMA MATER		
Universidad Central de Venezuela	8(40%)	
Universidad del Zulia	1	
Universidad de Los Andes	1	
Universidad Simón Bolívar	1	
Otras universidades	2	
Postgrados en el exterior	2	
RANGO DE EDADES de los 15 que se obtuvo la información		
70 ó más = 2	Entre 50 y 70 = 3	Entre 30 y 50 = 9 menos de 30 = 1
ACTIVISMO POLÍTICO		
De 34 funcionarios se obtuvo información y de los seis que no se obtuvo, se indicó que están vinculados al partido de gobierno o al expresidente Chávez. Tres de los militares participaron en la asonada de febrero 1992 contra el gobierno democrático del presidente Carlos Andrés Pérez. Las actividades políticas más resaltantes son: fundadores del MBR2000 y del Movimiento V República, dirigentes estudiantiles, miembros del comando táctico y del equipo político del PSUV, diputados suplentes a la Asamblea Nacional, candidatos a alcaldes, Coordinador Nacional de la Juventud del PSUV, miembros del Frente Francisco de Miranda, combatientes, amigos y asesores cercanos a HCHF, entre otras actividades políticas. Personas sin información = 6		

Fuente: Hojas de vida de los funcionarios designados. Elaboración propia (2013). <http://Poderopedia.org/ve>

Si se compara el perfil de los ministros de la revolución con los altos funcionarios del área económica del período 1974-1998, encontramos que 51% de los ministros entrevistados en la investigación mencionada en (nota 2), eran economistas, 20% abogados y 19% ingenieros; 45% tenían más de 10 años de experiencia en el sector público. Lo anterior contrasta con el perfil de los ministros de la revolución que tenía diversas carreras universitarias, pero probablemente poca experiencia pública²⁷.

A esta aparente falta de capacidad para poner a cada jugador en la posición donde pueda dar más rendimiento en el trabajo en equipo, y así poder ganarle el juego a la inflación, al desabastecimiento, al fraude con las divisas, a la inseguridad y al costo de vida, entre otras, se unen la incorporación de personal de alto rango de la FANB en importantes organismos de la APN, así como la dispersión y duplicación de funciones que dificultan la posibilidad de tomar medidas adecuadas. Todo esto sumado a la práctica cotidiana de crear con frecuencia una nueva organización para resolver los problemas que no se han resuelto, en lugar de dictar las políticas y las acciones adecuadas para resolverlos. Una redefinición del campo de juego y sus reglas (democracia vs. revolución), claridad en las reglas, así como una selección adecuada

27 Las hojas de vida consultadas de los altos funcionarios de la Revolución Bolivariana, solo muestran información de experiencia de trabajo a partir de 1999.

del equipo de gobierno puede contribuir a mejorar la eficiencia de las políticas públicas.

EXPERIENCIAS DE PAÍSES QUE HAN PASADO POR PROCESOS DE TRANSICIÓN

1. Aspectos conceptuales

Muchos países han pasado por un proceso de transición de dictaduras y autoritarismos a democracias con distintos apellidos, unas con éxito y sostenimiento del proceso y otras con gran fragilidad que ha llevado a la reversión de ese tránsito en distintos grados. En este punto se analizarán algunos casos de procesos acaecidos en países de la región que se sitúan en ambas categorías. De esos casos se ha logrado recabar información directa de personas que han sido participantes del proceso y que pueden indicar algunos aspectos pragmáticos a considerar.

Se parte de la base teórica definida por autores considerados en la bibliografía de apoyo de la presente investigación, en el sentido de que un proceso de transición puede y debe apoyarse en tres elementos fundamentales: la democracia, el Estado de derecho y la capacidad del país para absorber el proceso de cambio en sus respectivos sectores nacionales: el económico, el social, el político y el institucional. Dentro de este último se contempla la capacidad de la administración pública para soportar la transición en condiciones adecuadas que favorezcan la gobernabilidad. Como señala Tilly, en términos generales, “la medida en que las intervenciones de los agentes estatales sobre los recursos, actividades y conexiones interpersonales no estatales alteran las distribuciones existentes de dichos recursos, actividades y conexiones interpersonales, así como las relaciones entre tales distribuciones”. Obviamente, estos cambios se manifiestan en forma particular cuando se cuenta con una APN capaz, eficaz y eficiente.

Los puntos clave del proceso de transición son el cambio de actores y de régimen. Si esto no ocurre, si continúan los mismos actores o se cambian estos pero se mantiene el mismo sistema, no se puede decir que ha habido una transición; solo ha habido un cambio de gobierno.

En este orden de ideas y desde la perspectiva de la administración pública, no importa el tamaño de la misma, sino su capacidad de transformarse. Su capacidad de aceptar nuevos actores y de cambiar las reglas que rigen entre ellos y con otras instancias del poder público. El número de ministerios puede variar y

se pueden recomponer en la transición, pero lo importante es el impacto de estas transformaciones en los resultados de las políticas públicas y en la solidez institucional que no permita la reversión del proceso. Esto —que pasa por la adecuada selección de los actores para llevar adelante la transición, del diagnóstico claro y correcto de la situación y las posibilidades reales de cambiarla— depende en mucho de la solidez de las instituciones para soportar el proceso, del compromiso de los partidos políticos de apuntar al mismo fin suspendiendo transitoriamente sus legítimas aspiraciones individuales para sustentar el proceso. A la vez, exige de la sociedad civil la disposición a aceptar los sacrificios iniciales que este proceso puede suponer en aras de recuperar la democracia y la libertad, dependiendo de la situación económica y social en que se encuentre el país. Implica también el cambio de las reglas que rigen la relación entre actores, regulando su comportamiento y estableciendo los balances y contrapesos de poder entre los mismos.

2. Casos de estudio

Se han seleccionado además de Venezuela, Chile, Perú, México y Nicaragua, de los cuales se tiene información cualitativa importante para identificar los éxitos y dificultades del proceso²⁸. Ninguno de los casos seleccionados tiene una similitud estructural con la situación dramática de Venezuela en estos momentos, pero aun así, es posible sacar algunas lecciones importantes porque en la región los países son muy diferentes, pero en algunas materias se pueden aprovechar llamados de atención, porque en el fondo los países suelen ver las instituciones en forma bastante parecida.

2a. Venezuela

La primera transición democrática de Venezuela se da con la caída de la dictadura el 23 de enero de 1958, proceso que se continúa hasta la elección del primer gobierno democrático electo en elecciones libres, universales y secretas en las cuáles votó por primera vez la mujer. Fue elegido Rómulo Betancourt como presidente constitucional y su gobierno duró hasta 1964. Entregó la presidencia a su sucesor Raúl Leoni, quien obtuvo el triunfo en las segundas elecciones democráticas del país. Desde ese momento hasta 1999 Venezuela tuvo alternabilidad democrática entre los dos grandes partidos mayoritarios: Acción Democrática (AD) y Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei). El cambio de actores se realizó entre un gobierno militar hacia un gobierno civil y desde esa fecha los militares

28 Eglé Iturbe como consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre los años 2000 al 2007 realizó una investigación sobre la capacidad de gestión de algunos países de la región, con base en entrevistas con los protagonistas de la gestión pública al más alto nivel, en las cuales en diálogo franco y abierto se identificaron valiosos elementos para este análisis.

permanecieron en su función constitucional hasta 1999, cuando el presidente Chávez cambia el papel de las mismas en la nueva Constitución de 1999 (que derogó la de 1961, la cual había durado casi 40 años). Los militares pasaron a ser deliberantes y a incorporarse a la administración pública en cargos de alto nivel.

En los años del 58 al 60, durante la transición, hubo que rediseñar la administración pública, utilizar mucha ayuda internacional y aprovechar la experiencia de valiosos hombres que estaban fuera del país para sacar el proceso adelante. Destacaron en ese proceso Manuel Pérez Guerreño, Enrique Tejera París, Juan Pablo Pérez Alfonso (promotor y fundador de la OPEP) y otro grupo importante de colaboradores, así como el apoyo de las Naciones Unidas y de los organismos multilaterales.

En Venezuela, el centro del proceso de modernización de la administración pública, se coordinó en la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan). Esta se encargó de coordinar las actividades vinculadas a la administración pública, al saneamiento de las finanzas públicas cuando se ordenó una rebaja del 10% de las remuneraciones de los empleados públicos²⁹, y de elaborar el nuevo presupuesto, fijar prioridades a las políticas públicas y concertar con el sector privado incentivos y compromisos para sacar el país de la crisis económica en que se encontraba.

Estas medidas permitieron un alivio fiscal que facilitó el saneamiento de las finanzas públicas. Los funcionarios asumieron la reducción de sus salarios como su contribución a las labores necesarias para el restablecimiento de la democracia. Fue fundamental el amplio espíritu de trabajo en equipo de los primeros ministros de la democracia. Las mayores dificultades estuvieron en la falta de recursos fiscales por el bajo precio del petróleo y el despilfarro y corrupción del régimen saliente, el nivel de desempleo y la falta de información sobre obras en ejecución, su estado real y la incorporación y creación de un nuevo funcionariado con muy escasa experiencia, que le tocó aprender haciendo.

En lo político, la transición se sostuvo con el Pacto de Punto Fijo, (acuerdo político firmado en 1958 que establecía un gobierno de ancha base entre los tres grandes partidos del momento, el respeto a los resultados electorales y la defensa de la democracia). Este proceso se consolidó y avanzó durante los 40 años de la democracia con los tropiezos que se han señalado en la primera parte de este informe, hasta la

29 La rebaja de los sueldos de los empleados públicos formó parte de un plan de saneamiento de las finanzas públicas, y se realizó solo a los funcionarios de mayor nivel de remuneración y a los obreros con beneficios superiores a los de la ley del trabajo en sus contratos colectivos, en forma transitoria, para dedicar esos recursos a inversiones reproductivas. Se solicitó autorización del Congreso y tuvo el apoyo de la población. Ver texto de todas las medidas adoptadas para salir de la situación económica y social que dejó la dictadura en Betancourt R., 1962.

llegada del gobierno revolucionario en 1999 que cambia las bases de sustentación económica y social del país y desdibuja el panorama político existente.

Es posible pensar que Venezuela se encontrará en muy corto plazo en presencia de una nueva transición con características diferentes a la reseñada, porque no parece haber posibilidades reales de un acuerdo político para un gobierno de unidad, la administración pública está politizada y su institucionalidad debilitada. Se puede rescatar de esta experiencia la imprescindible necesidad de un acuerdo político para garantizar la gobernabilidad con algunos de los elementos incorporados en el Pacto de Punto Fijo.

Como se ha expuesto, ante la necesidad de iniciar de nuevo un proceso de construcción institucional de la administración pública y de nuevas reglas de relacionamiento entre poderes, la necesidad de superar la crisis fiscal —que si bien no estuvo acompañada de la crisis de alimentación y salud que hoy agobia al país fue severa— fue necesario convocar la voluntad de la población para superarla. Y algo similar tendrá que hacerse en las circunstancias actuales. Se requerirá un programa de ajustes severos por la situación fiscal, monetaria y cambiaria, para lo cual es fundamental convencer a la población de aceptar y cooperar con un plan de ajustes (liderazgo para la transición), así como drásticas medidas para castigar la corrupción, el lavado de dinero y el narcotráfico.

Se rescata también de esa experiencia la forma unida y desinteresada en que actuaron los equipos de gobierno de la transición y la necesidad de solicitar apoyo técnico y financiero internacional para iniciar los trabajos encaminados a definir una nueva estructura de la APN moderna y eficiente. También es rescatable el diseño de los nuevos sistemas para interactuar entre los poderes y dentro de la administración pública, con lo cual se completa el cambio de actores y se avanza hacia una toma de decisiones más vinculada al desarrollo económico y social, y no solo a la infraestructura.

2b. Chile

El proceso de transición de Chile desde la dictadura de Augusto Pinochet hacia la democracia le correspondió llevarlo a cabo al presidente Patricio Aylwin cuando fue elegido a la cabeza de una coalición de partidos políticos denominada La Concertación, la cual se realizó con un alto nivel de estabilidad social y política que se explica por razones históricas, culturales y políticas que fueron reconocidas por los protagonistas de la misma.

La transición chilena ha sido motivo de estudio por parte de varias universidades e investigadores durante muchos años y plasmada en muchos libros, y

con especial detalle en el libro *Transiciones democráticas* (Bitar & Lowenthal, 2016), de manera que aportaremos a nuestro juicio en este análisis algunos puntos que pueden permitir diferenciar la transición chilena de la que en su momento le tocará vivir a Venezuela³⁰.

El éxito de la transición se apoyó en los siguientes elementos: “Coalición política exitosa” con capacidad para hacer cosas y la confianza de la mayoría... Los tres bloques de partidos de Chile, (la derecha, la centro izquierda y los socialistas) habían gobernado antes y había espacios para acuerdos dentro de sus diferencias, de manera que los grupos técnicos pudieron hacer propuestas en las distintas áreas de actividad para lograr buenas políticas; contaron además con un liderazgo positivo capaz de acercar posiciones y lograr consensos.

El éxito de los gobiernos de la Concertación se ha fundamentado en la historia política del país, sus rasgos culturales e institucionales y el desempeño del equipo técnico con una política macroeconómica prudente y el acento en la reducción de la pobreza y un liderazgo político proclive a aceptar las recetas institucionales y respetar los acuerdos. Las políticas acordadas se han adoptado en forma gradual para no arriesgar el éxito de la transición. (Aylwin, 2005).

Del caso chileno Venezuela debe tomar nota de lo importantes que son tres cosas: la unidad de propósitos políticos para avanzar con acuerdos importantes en la misma dirección, postergando las apetencias partidistas y personales; la preparación de un plan de acción y equipos preparados para el momento de la transición, y tener presente la eventual necesidad de negociar la participación de personeros del gobierno saliente en posiciones altas del gobierno de transición (Pinochet se mantuvo como comandante en jefe del ejército por ocho años).

2c. Perú³¹

Perú tuvo un gobierno de transición organizado y formal después de que el Gobierno de Fujimori concluyera abruptamente en noviembre del 2000. El gobierno de transición lo encabezó Valentín Paniagua, presidente del Congreso, debido a las renunciaciones sucesivas del primer y segundo vicepresidente de la República.

El gobierno de transición duró solo 8 meses (noviembre 2000 a julio del 2001) con el mandato de conducir la República a unas elecciones democráticas para suceder al presidente Fujimori. El presidente Paniagua no pertenecía a ninguno de los partidos grandes del Perú, pero había participado desde 1997 en un Acuerdo de Gobernabilidad que lo llevó a presidir el Congreso.

30 En la opinión de los ministros entrevistados y del propio presidente Aylwin en el estudio de capacidad de gestión en Chile, el éxito de la transición se apoyó en los elementos que se mencionan a continuación de la nota.

31 Los elementos expuestos en este punto corresponden a una entrevista realizada por el Consultor al presidente Paniagua en julio de 2006, para un estudio sobre capacidad de gestión en países de la Región patrocinada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esta entrevista no ha sido publicada con anterioridad.

Valentín Paniagua, al asumir la Presidencia además del mandato muy claro de conducir al país a un proceso de elecciones democráticas y transparentes, se impuso varias tareas fundamentales a pesar de que sabía que en tan corto tiempo no podría lograrlas y que le tocaría al nuevo presidente electo continuarlas hasta consolidar la transición. Le tocó al presidente Toledo continuar las tareas de la transición al vencerse el período de Paniagua.

...Paniagua trabajó en los dos elementos fundamentales de la transición: cambio de actores y cambio de regla de juego. En este orden de ideas inició la reinstitucionalización del país porque Fujimori con la Constitución del 93 había desmontado el sistema democrático al dejar en suspenso lo que respectaba al poder judicial, a la autonomía del Consejo Nacional de la Magistratura... Se propuso la redemocratización del país, para establecer el diálogo como mecanismo de comunicación entre las fuerzas políticas que se había suspendido desde 1990... y se propuso iniciar una severísima política de moralización y de castigo a la corrupción que se había instalado en el país (Paniagua, 2006).

En cuanto a poner orden en el manejo del Estado y en la administración pública, tomó acciones para “recuperar la carrera pública y las jerarquías administrativas. Habían desaparecido, los sistemas de administración y de gobierno... y el Consejo de Ministros no funcionaba... Se planteó además, echar las bases para la reconciliación nacional y hacer un esfuerzo de descentralización y de atención al interior del país”. (Paniagua, 2005).

Para avanzar en estos frentes el gobierno de transición adelantó las acciones que se mencionan a continuación, muchas de las cuales deberán probablemente adelantarse en Venezuela en la etapa de la transición:

- a) Se devolvieron las atribuciones a todos los organismos constitucionales.
- b) Se establecieron mecanismos para acceso a la información pública y de transparencia. Comisión Nacional de Acceso a la información pública y la Comisión Nacional de Transparencia
- c) designaron procuradores públicos para iniciar el combate a la corrupción.
- d) Puso orden en lo económico, se dictaron normas para averiguar destino de los recursos de la privatización.
- e) Devolvió la plena autonomía a todas las municipalidades del país.
- f) Trató de volver a la reinstitucionalización de la administración pública.
- g) Hizo una consulta nacional para reestructurar la política educativa.
- h) Creó una Comisión de la Verdad para esclarecer los secretos que rodeaban la lucha antiterrorista (Paniagua, 2006).

El presidente Paniagua manifestó que “la mayoría de estas iniciativas no se siguieron después de electo el nuevo gobierno de Toledo y a su juicio, se desaprovechó la oportunidad de avanzar en todos esos frentes. Si se manifestó satisfecho en haber llevado el país a un proceso electoral transparente y limpio pero consideraba este hecho lo menos importante en relación a una transformación ética y social y la reforma de la estructura del Estado que permitiera crear los mecanismos en una democracia para un gobierno eficaz, eficiente capaz de crear ciudadanías reales”. (Paniagua, 2006).

Paniagua durante su encargo como presidente continuó siendo presidente del Congreso y eso facilitó la relación entre ambos poderes, pero no dejó de reconocer que entre las dificultades que encontró estuvo la relación con empresarios que tenían prebendas, con los medios de comunicación y la antipolítica que aún jugaba papel importante en la región.

En cuanto a la administración pública, le tocó improvisar un gobierno en 24 horas. Para eso se valió de su propia experiencia (había sido ministro dos veces) y decidió que nadie que no tuviera experiencia de Gobierno podía formar parte del gabinete porque no había tiempo para improvisaciones y no se podía paralizar el país. El presidente Paniagua manejó con mucha claridad el proceso de transición, pero el corto tiempo y su estado de salud no lo ayudaron a ver los logros alcanzados en ese corto gobierno.

De la experiencia de la transición peruana podemos rescatar para el caso de Venezuela varios elementos importantes como son la relación entre los distintos poderes para facilitar el proceso, la claridad de objetivos y de tareas concretas a abordar, las decisiones sobre libertad de expresión y rescate del Estado de derecho, la escogencia de un equipo de transición con experiencia y reconocimiento internacional y las bases para combatir la corrupción del régimen saliente.

2d. México

En el caso de México es casi paradójico hablar de transición entre un cambio de gobierno de un partido a otro en democracia. La diferencia está en que el partido de gobierno que pierde las elecciones, a saber, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), había mandado por 71 años consecutivos, y por primera vez un partido de oposición, el Partido de Acción Nacional (PAN), ganaba las elecciones. Esto fue en el 2000 y el candidato vencedor fue Vicente Fox, empresario de derecha (quien había sido gobernador de su Estado natal, Guanajuato en 1995). Toda la institucionalidad administrativa y de poder público de México había sido creada por el PRI en alianza con poderosos grupos económicos y dominaban todos los demás poderes.

En la administración pública, México tuvo siempre un alto nivel técnico en sus equipos ministeriales y una baja rotación de los mismos. El largo período de gobierno del PRI no hizo necesaria la preparación de planes de desarrollo y se continuaban las políticas del antecesor con los ajustes particulares de cada visión, casi todas de corto plazo³².

El gobierno del presidente Fox intentó diferenciarse del gobierno del PRI en la selección de sus equipos de gobierno y su campaña se centró en el “Gobierno de los Mejores”. Para cumplir con este lema contrató una firma de “Caza Talentos” que en combinación con las personas designadas por el presidente electo inició la búsqueda de “los mejores” para las distintas posiciones sin que se abandonaran criterios políticos en la selección de los ministeriales. Este procedimiento, en general, no fue muy exitoso porque aparentemente pocos se entusiasmaron con volver al país o dejar sus actividades profesionales para integrarse al Gobierno, y fueron pocos los cargos de ministros que se cubrieron por este medio

La experiencia de México desde el punto de vista de la transición deja lecciones sobre la necesidad de conocer el terreno y no dejarse influir por lemas de campaña que no van a redundar en beneficio del Gobierno. Antes que eso prueba que es mejor apoyarse en personas conocedoras en la fase de selección de los candidatos, así como aprovechar el tiempo entre una elección y otra para articular los equipos de gobierno.

De hecho, en esta transición hubo cambio de actores y muy poco cambio de reglas en la distribución del poder. Ni el presidente Fox, ni el presidente Calderón, que le siguió, parecieran haber logrado consolidar un verdadero cambio de sistema.

En relación a la administración pública hubo importantes diferencias en los actores. El PRI siempre ha tenido muy buenos secretarios en el área económica y el PAN enfatizó en el área social, pero los sistemas de gobierno continuaron siendo básicamente los mismos.

Para Venezuela la experiencia de México vale para el fortalecimiento de la administración pública, en cuanto a la importancia de seleccionar los equipos de gobierno adecuados y de tener clara las situaciones internas que se van a encontrar para llegar con un plan de acción ejecutable en el corto plazo, además de la necesidad de conocer los círculos de poder económicos y políticos y las reglas de juego de los procesos de toma de decisiones que pueden convertirse en importantes limitaciones.

32 Estudio de capacidad de gestión para México.

2e. Nicaragua

Nicaragua estuvo gobernada por la familia Somoza (1934-1979), la cual fue desplazada del poder en 1979 por los militantes del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), los cuales establecieron un gobierno revolucionario que duró hasta 1990, cuando fueron derrotados en elecciones libres por la Unión Nacional Opositora (UNO) integrada por 14 partidos de la oposición, y cuya candidata presidencial fue Violeta Chamorro, produciéndose la primera transición en el país de un gobierno autocrático a una democracia.

La presidenta Chamorro recibió un país colapsado en lo económico, producto de la crisis de los últimos años del sandinismo y de la larga guerra civil contra los opositores (contras), así como del embargo norteamericano que imponía restricciones y el huracán Joan. El gobierno de Chamorro³³ tuvo que enfrentar esta situación además de los problemas del desarme e integración económica y social de las fuerzas militares y paramilitares que operaban en el país, la poca ayuda externa y los desastres naturales que afectaron la producción agrícola y la situación interna de miles de nicaragüenses.

Los primeros cuatro años del gobierno de Chamorro estuvieron dedicados a estabilizar la situación del país, a integrar a los desplazados de la guerra a la vida económica y social y a institucionalizar el ejército. La presidenta Chamorro no buscó ni permitió revancha por el asesinato de su esposo Pedro Joaquín Chamorro.

El equipo de gobierno de Doña Violeta, como era conocida, fue un equipo no político, en su mayoría tecnócratas con poca experiencia en el sector público que se articuló alrededor de Antonio Lacayo, ministro de la Presidencia y yerno de la presidenta, empresario privado que tuvo que asumir la responsabilidad de comandar el gobierno acompañado de un grupo de personas, se sumaron empujados por la necesidad de darle a Nicaragua un gobierno democrático, esperado por tanto tiempo, lo que se llamó “la triple transición, desde la dictadura hacia la democracia; de la guerra a la paz; y de una economía en franco retroceso a una economía de mercado”. (Lacayo, 2005).

...la Transición no era una tarea fácil. Debían cumplir el programa de gobierno elaborado por la (unión nacional opositora UNO)... debieron decidir si conformar el equipo de gobierno con militantes de los partidos de la alianza o si debían conformarlo con profesionales capacitados, independiente de su vinculación política con valores democráticos y optaron por este camino...

Además de cumplir con las tareas de la transición tuvieron que enfrentar los acuerdos logrados entre el Frente sandinista de liberación nacional y Alemán,

33 Viuda del periodista y dirigente opositor Pedro Joaquín Chamorro, asesinado en 1978 y declarado héroe de la patria.

Partido liberal conservador, para controlar todos los espacios en las instituciones del Estado. Las instituciones empezaron a perder credibilidad y la corrupción fue difícil de controlar. La gobernabilidad, se vio amenazada también por la pobreza, la falta de educación y de servicios públicos y los intereses de los sectores, con recursos limitados para atenderlos, además estaban los intereses de los partidos, lo cual hacía muy difícil la gobernabilidad.

A nivel de la estructura y las políticas públicas se avanzó en los procesos de toma de decisiones a través de los gabinetes sectoriales mediante una toma de decisiones piramidal con un pequeño gabinete (ministros que coordinaban sectores) como estrategia para avanzar con coherencia porque eran un gobierno sin partido y con fuerte entorpecimiento por parte de la Asamblea Nacional. A nivel del funcionariado público hubo que hacer cambios importantes en defensa, seguridad y educación. Desde el marco jurídico, hubo afirmaciones de que las leyes son importantes, pero no necesarias. Se pudo hacer la transición de la guerra a la paz sin cambio de leyes (Lacayo, 2005).

Pareciera, a juzgar por la experiencia reseñada, que un periodo de 4 años con poco apoyo político para la ejecución del programa de transición, presiones externas e internas, con alianzas del gobierno autocrático con líderes de la oposición, dificultan enormemente la consolidación del proceso de transición, tal como de hecho ocurrió en Nicaragua.

El gobierno de la presidenta Chamorro fue una ilusión democrática que no se sostuvo; hubo cambio de actores pero el sistema continuó igual. Para el caso venezolano hay que tomar de esta experiencia que no basta cambiar solo a los actores y que es un gran inconveniente no tener claras las alianzas que puedan tener los nuevos actores con el gobierno autocrático que desea mantenerse en el poder. Se rescata también que un gobierno de transición con una alianza de partidos sin fuerza política y los poderes en contra, no van a tener posibilidades de éxito. El cambio de los poderes y de las reglas de juego debe ser una prioridad en Venezuela. También nos enseña esta experiencia que un gobierno de transición por su nivel de compromiso y corta duración debe nutrirse de personas con amplia experiencia pública combinada con personas de criterio político. Se muestra también en esta experiencia que muchos cambios pueden hacerse al inicio sin cambiar las leyes, algo que en Venezuela sería necesario. Y muestra que hay que ser cuidadosos con la forma en que se maneje y contrate una eventual cooperación internacional para la organización de la administración pública.

3. Lecciones de las transiciones de países de la región

Del análisis de las experiencias anteriores se pueden sacar las siguientes conclusiones como elementos a considerar para una eventual transición en la administración pública de Venezuela.

a) En cuanto al cambio de actores. Sin duda las transiciones producen cambios de actores políticos que no necesariamente implican cambios de reglas en el ejercicio del poder porque los actores económicos y sociales tienden a permanecer de uno u otro modo. Los intereses personales, económicos o políticos pueden quedar intactos o en asociación con los nuevos actores y volver a las situaciones anteriores.

b) En cuanto a las tareas propias de la transición. Parece necesario plantearse unas pocas y concretas para dar inicio a los procesos siempre vinculados a lo que se va a hacer en el mediano y largo plazo, para no ver los esfuerzos perdidos o debilitados.

c) Los miembros de un gobierno de transición en la APN tienen que estar claros de que no han sido escogidos para gobernar en condiciones normales, sino para la tarea concreta de iniciar el tránsito desde el autoritarismo hacia la democracia y a la reinstitucionalización de las instituciones donde se generan las políticas públicas. Sus acciones deben estar enmarcadas en el Estado de derecho, unidas al impulso de la capacidad de respuesta de la estructura institucional y sectorial.

d) La gestión del equipo de transición debe estar perfectamente consciente de que el cambio de reglas de juego puede ser engañoso, y que depende de alianzas estratégicas en lo político y lo económico que pueden facilitar la vuelta a situaciones anteriores apenas las condiciones lo permitan. Hay que partir de un buen diagnóstico de la situación de las alianzas en el autoritarismo para poder intentar neutralizarlas. Suelen ser redes ocultas y poderosas, en lo nacional y lo internacional.

e) Preparación para la transición. GOBERNAR NO SE IMPROVISA. Un gobierno complejo como el que se necesita en una transición requiere para su éxito de tiempo de preparación para cuando llegue el momento, con equipos técnicos multidisciplinarios y políticos preparándose para la gestión y para el manejo de las políticas públicas. Los partidos políticos deben apartar sus legítimas ambiciones de poder para apoyar una visión conjunta con un mismo objetivo.

f) De las experiencias recabadas por Bitar y Lowenthal (2016) se pueden extraer grandes enseñanzas, especialmente útiles para los líderes políticos responsables de gobernar la transición, Y aunque las diferencias entre países son determinantes, cabe recordar sugerencias importantes como las siguientes: “Avanzar paulatinamente, tener una visión optimista e inclusiva, promover la convergencia y crear coaliciones, crear y proteger espacios para el diálogo, elaborar una constitución, la economía política de las transiciones, la importancia de los partidos políticos, instaurar el control civil sobre los militares, la policía y los servicios de inteligencia, justicia en la transición y movilizar apoyos externos”.

PROPUESTAS PARA LA TRANSICIÓN

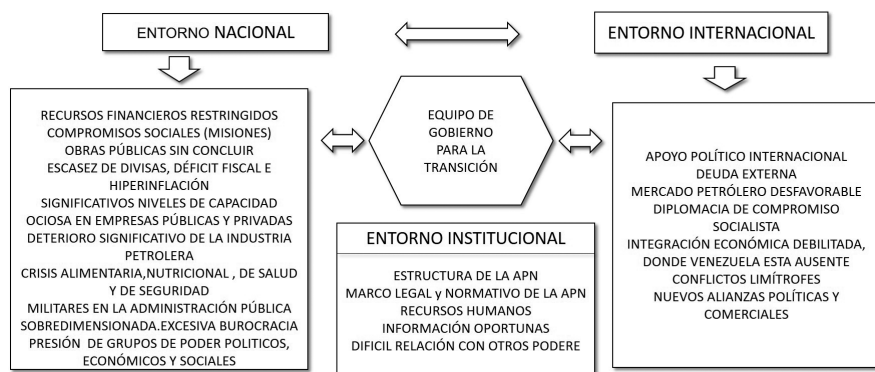
1. Bases para las propuestas

Ninguna agenda para la administración pública en tiempos de transición puede ser autónoma, ya que debe responder a las necesidades que impone el cambio de actores políticos y del régimen como tal, reflejando así la visión política del equipo de transición y respondiendo a los cambios que necesariamente se producirán en los demás sectores. El diseño de la administración pública, en esta etapa va a depender de los acuerdos que se logren, pero para el mediano y largo plazo se deberá buscar la adopción de una APN eficiente y eficaz, sobre bases modernas y adelantadas tecnológicamente.

Los elementos más importantes que pueden condicionar la transición están referidos a los que se expresan en el diagrama 3: el entorno nacional al momento de la transición, especialmente lo referido a la estructura institucional existente y al marco legal; las condicionantes del entorno internacional, y las demandas políticas de la transición, así como los requerimientos de los sectores económico y social.

Diagrama 3

Elementos que pueden condicionar la transición



Fuente: Iturbe, E. (2018). Transición y administración pública. Presentación en taller proyecto postransición. CEAP. Grupo de expertos en administración pública.

Nota: Los elementos que conforman el entorno nacional e internacional forman parte de los diagnósticos de los grupos específicos (económico, social, seguridad, defensa, sociedad civil, internacional y jurídico), los cuales generarán propuestas que probablemente tengan efectos directos en la APN y que deberán considerarse en su momento.

2. Objetivo y criterios para la transición en la administración pública

Las propuestas que se presentan a continuación tienen como objetivo lograr una transición exitosa en la administración pública, donde se alcance el cambio de actores y de la relación institucional entre ellos, para transitar con el menor costo social posible de la autocracia a la democracia, y a tal efecto se consideran elementos fundamentales los siguientes:

a) **PRIORIDADES.** Establecer claramente las prioridades para el período de transición de manera de poder concentrar las acciones en aquellas que tengan mayor impacto económico y social.

b) **VISIÓN INTEGRAL.** Las políticas públicas que se generen en la transición deberán contar con una visión integral de las áreas y sectores afectados, a fin de evitar la actual fragmentación de las políticas sectoriales (agroindustria, alimentación, manufactura, energía, bienestar social) que no permite un apoyo integral a los sectores y áreas prioritarias.

c) **GRADUALIDAD.** Mantener gradualidad, consistencia y firmeza en las acciones que pueden afectar el éxito de la transición, tales como la eliminación de las llamadas “misiones” implementadas por el régimen saliente, el uso del carnet de la patria, reducción de la actividad empresarial pública, retiro de la FANB de la administración pública, entre otras.

d) **CRITERIO SOCIAL.** Las medidas que se adopten en la transición deben tener en cuenta el impacto social de las mismas, debido a la extrema debilidad en que se encuentran los sectores más vulnerables³⁴, y la necesidad, dentro de las limitaciones existentes, de mejorar la calidad de vida de toda la población.

e) **AMPLIO ACUERDO NACIONAL.** Sin un acuerdo nacional en el cual participen todas las fuerzas políticas, económicas y sociales del país (especialmente los partidos políticos de oposición, y si fuera posible el PSUV y sus aliados), la transición verá dificultado su éxito porque recuperar las condiciones de vida digna exigirá una etapa de contención de las legítimas aspiraciones de la población (que desea resultados inmediatos) y la participación de todas las fuerzas productivas. Por ello es necesario que el liderazgo nacional contribuya a comprometerlas en las tareas de la transición.

El grupo de expertos conversó sobre una propuesta para impulsar el acuerdo nacional en el área de la administración pública, con la idea de construir un puente

34 ENCOVI. (2017). UCAB “*Encuesta de condiciones de vida*” en www.ucab.edu.ve/investigacion/centros-e-institutos-de-investigacion/2017/encovi/

Encuesta Nacional de Hospitales. (2016), en www.ovsalud.org/publicaciones/encuesta-nacional-de-salud-2016/

para la transición de la autocracia a la democracia, soportado sobre cuatro apoyos concretos: el gobierno de transición, los productores, los trabajadores y los políticos y la sociedad civil. Cada uno de estos apoyos se debería comprometer a adelantar acciones específicas y a lograr los acuerdos necesarios de cada grupo en forma coordinada para alcanzar el éxito de la transición.

Gráfico 5

Compromisos para un acuerdo nacional en la administración pública

PARTICIPANTES	RESPONSABILIDADES
GOBIERNO	• Priorizar las políticas públicas que conduzcan a la estabilidad macroeconómica • Reforzar las estructuras que faciliten solventar la crisis de alimentación y medicinas y mejorar la seguridad ciudadana • Garantizar disponibilidad de divisas para atender importaciones esenciales e insumos y materias primas para la producción nacional • Revaluar las misiones y definir subsidios para atender las necesidades de las clases populares • Recuperar la capacidad productiva de la industria petrolera • Mejorar los servicios básicos (agua, transporte electricidad y gas) • Mantener el orden público
PRODUCTORES Y EMPRESARIOS	• Garantizar la producción y distribución de bienes esenciales, a precios razonables • Recuperar 60% capacidad industrial en 12 meses y en 24 meses tener activado al menos 20% del “clúster” industrial • Recuperar el valor del trabajo generando empleo productivo • Estimular la recuperación de la actividad agrícola e industrial y de servicios
TRABAJADORES	• Comprometerse con la productividad en sus sitios de trabajo • Acordar con gobierno y patronos formas de atender las legítimas aspiraciones de los trabajadores (formales e informales) en concordancia con las políticas que se adopten para abatir la hiperinflación
POLÍTICOS Y SOCIEDAD CIVIL	• Asumir el papel de correas de transmisión de las necesidades de los ciudadanos al gobierno de transición. • Aprobar en la Asamblea Nacional, las medidas necesarias para adecuar el marco legal para la transición • Coadyuvar en la dirección del proceso de transición • Facilitar la concertación entre la sociedad civil y el Gobierno

3. Cuerpo de propuestas

3a. Marco general de trabajo durante la transición

Se ha observado de la experiencia de otros países que han pasado por estas etapas que no es recomendable abordar muchas tareas a la vez, porque se distrae el equipo de transición y a veces no se alcanzan los objetivos planteados³⁵. Por eso, parece recomendable que se desarrollen las actividades imprescindibles de este proceso en planos paralelos simultáneos, tal como se señala a modo indicativo en la tabla siguiente

Gráfico 6
Actividades propuestas para el período de transición

ETAPAS Y ACTIVIDADES	OBJETIVO Y TAREAS	DURACIÓN
1- Solventar crisis económica, de alimentación y salud	a) Establecer políticas públicas para abatir o moderar la situación cambiaria, la monetaria, la fiscal y la hiperinflación. b) Devolver a los ciudadanos condiciones básicas de vida digna (mejoras tangibles en servicios básicos). c) Suministrar medicinas con apoyo nacional e internacional. d) Normalizar el abastecimiento de alimentos en coordinación con apoyo internacional y empresas nacionales.	6 meses
2- Avanzar en el escenario escogido para la transición	Restituir la gobernabilidad del país mediante el cambio de actores y de las reglas del sistema (seleccionar un escenario acorde con las posibilidades políticas de éxito).	De a 2 a 4 años
3- Iniciar el proceso de diseño de una nueva estructura de la administración pública moderna, acorde con los objetivos del desarrollo	Crear la instancia que se encargará de diseñar y definir todas las actividades necesarias para poner en vigencia un nuevo modelo de la administración pública, moderna que se pondrá en vigencia en la postransición. Crear comisión o grupo de trabajo al más alto nivel de la APN.	De inmediato para tener la estructura definitiva en el cuarto año

35 Casos de Perú y Nicaragua.

Fuente: Grupo de expertos de la administración pública (segunda reunión de trabajo)

Se propone que las tareas para estas etapas y actividades se desarrollen en un período de hasta 4 años³⁶, en forma paralela y simultánea, por equipos de trabajo diferentes, que se deberán conformar con criterios específicos. Cualquiera de los escenarios que se muestra a continuación debe adelantarse dentro de los objetivos generales y concatenados de fortalecer la democracia, restituir el Estado de derecho y potenciar la capacidad estatal, así como de fortalecer las relaciones económicas internacionales.

3b. Escenarios para la transición

Para abordar la transición hay que considerar distintas opciones que dependen básicamente de la situación política y del estado de la gobernabilidad al momento de la transición. Se está gobernando en incertidumbre, con un gobierno que carece de legitimidad, eficiencia y eficacia y que se sostiene por el miedo a las consecuencias de la represión (de lo cual se tuvo un doloroso ejemplo en abril del 2017 con la pérdida de vida de más de 100 jóvenes en las multitudinarias manifestaciones de ese momento); por las prebendas otorgadas a los grupos sociales vinculados al Gobierno y a los de más bajos ingresos (“Misiones”, bolsas CLAP, viviendas, becas estudiantiles, frecuentes aumentos de sueldo, aumentos de sueldos y bonos a los funcionarios públicos, entre otros); la esperanza de seguir disfrutando de las mismas, inclusive de los que aún no las reciben; y el apoyo del alto mando de la FANB.

Un nuevo elemento que ha surgido en los últimos meses y que aporta tanto para soporte del régimen como para dificultar en cierto grado la transición democrática, es la diáspora de venezolanos que están saliendo por miles del país hacia los países vecinos y Europa, empujados por la crisis de alimentos, medicinas, seguridad, hiperinflación, persecución política y vínculos cercanos con familiares que llegaron a Venezuela como migrantes en el pasado siglo, huyendo de la guerra y de las precarias condiciones de vida en algunos de esos países. Algunos analistas estiman que ya han emigrado más de dos millones de personas, en especial jóvenes y profesionales recién graduados que no encuentran opciones en el país, al lado de profesionales con postgrado y doctorado. Los casos de los médicos y los maestros es relevante por el efecto que se está sintiendo en la educación y la salud.

Esta diáspora esta a su vez creando enormes dificultades en los países vecinos por la llegada masiva que dificulta su absorción y las condiciones de salud y falta de ingresos de algunos migrantes, lo que se está volviendo una carga importante

36 No corresponde a la administración pública definir cómo se llegará políticamente a la transición, sino adaptarse y darle el mejor contenido institucional a la situación que se acuerde para restituir la democracia.

en algunos casos. El doble efecto de esta diáspora hasta ahora ha sido que a nivel internacional ha aumentado la solidaridad de los países de la región y de Europa con Venezuela³⁷ para apoyar en la búsqueda de soluciones humanitarias y enviar ayuda que el Gobierno se niega a recibir porque no acepta que en el país haya crisis de alimentación y de salud. Pero sí está tomando medidas para aceptar las remesas que envían los venezolanos desde afuera para ayudar sus familiares. Esto lo hace por cuanto de ese modo puede aumentar la entrada de divisas, hoy de extrema necesidad para el régimen.

Para la transición, será necesario idear fuertes incentivos para propiciar el retorno de una importante parte de los profesionales y técnicos de los sectores clave, a fin de avanzar a mayor ritmo y velocidad en la reinstitucionalización de la administración pública con la urgencia que se necesitará. Esto, además, evitaría el uso de consultores internacionales en asuntos en los que hay venezolanos capacitados. Se esperaría que también regresaran durante la transición los políticos exilados y actualmente perseguidos para fortalecer la base y la dirigencia de los partidos políticos, cuya presencia y acción son necesarias para fortalecer la democracia.

Este cuadro complejo lleva a definir distintos escenarios para el país, que van a determinar la forma en que la administración pública deberá diseñar nuevas formas de relacionamiento institucional para la adopción y ejecución de las políticas públicas y la configuración institucional para el período de transición.

Los escenarios de la APN no son autónomos, dependen de la respuesta que esperan de ella los demás sectores los cuales se deben considerar en el diseño final. Los escenarios que se sugieren en esta propuesta se fundamentan en los criterios mencionados en el punto anterior y en la visión de los expertos del grupo, acerca del impacto de la situación en sus sectores respectivos. Los cuatro escenarios sugeridos se muestran a continuación, detallando los correspondientes a los escenarios 1 y 2. Los escenarios 3 y 4 se enuncian pero no se desollaran por considerar que los elementos que los determinan son en este momento difíciles de definir con mayor precisión porque escapan para su diseño a las variables propias de la administración pública.

3b.1. Perfil de las autoridades

Cambio general de actores desde el primer día de la transición y del sistema de relacionamiento para la toma de decisiones en las políticas públicas. Reducción de organismos y simplificación de trámites. Eliminación de órganos de naturaleza

37 En el documento del área Relaciones Internacionales hay un amplio análisis del apoyo internacional en los distintos frentes.

política. El período de transición para ajustar y consolidar los cambios podría durar un mínimo de dos años.

Requiere cambios legales importantes como una ley habilitante o un decreto de reestructuración de la APN para proceder a reducir sustancialmente los ministerios (a 15 o 17), así como eventualmente eliminar parte de los niveles jerárquicos establecidos en los últimos años (vicepresidencias sectoriales) y la supresión de organizaciones creadas durante la etapa de la revolución que no atiendan a los objetivos de la transición (órganos y entes con fines políticos). Habría que reducir el número de empleados públicos que resulten innecesarios o hayan sido colocados con fines políticos y así poder iniciar la re-profesionalización de la administración pública.

Los órganos descentralizados de apoyo social, se pueden fortalecer para ayudar la transición, y se deberá crear el ente encargado de definir el destino de las empresas públicas.

Este escenario requiere de un intenso trabajo de preparación en cuanto a la nueva arquitectura de la APN y en la selección de las personas responsables de la transición, así como negociaciones políticas previas para asegurar las aprobaciones legales pertinentes y el apoyo de la sociedad civil a los cambios. Requiere también un equipo de comando central que coordine todo el proceso inicial que puede estar formado por un par de vicepresidentes o comisionados presidenciales, junto con el vicepresidente ejecutivo.

Si bien este escenario puede crear un impacto positivo en la opinión pública, requiere una gran cantidad de trabajo previo multidisciplinario para generar un buen diagnóstico de la verdadera situación de APN. Así se podrán preparar todas las acciones a las que haya lugar en lo jurídico, operacional y trámites rutinarios al inicio del proceso, para evitar la posibilidad de paralización de la administración pública. Se requiere, además, de una preselección de altos funcionarios para abordar todas las tareas iniciales de inmediato. Imprescindible también haber realizado las negociaciones políticas y con los otros poderes públicos para asegurar el apoyo legal necesario y con los sectores privados, los compromisos que se sugieren cuando se plantea la creación de un “puente”. Si estas concertaciones no se logran, será muy difícil su éxito.

Este escenario (al igual que cualquiera que se adopte) debe ir acompañado de los equipos de emergencia que trabajen concentrados en la solución de la crisis alimentaria y de salud, y ahora también de la crisis petrolera³⁸, así como de una adecuada y cuidadosa selección del equipo macroeconómico.

38 La crisis petrolera se está manifestando por la continuada caída de la producción diaria que reduce aún más el ingreso petrolero, y de los amplios casos de corrupción que se han venido develando últimamente por parte

3b.2. Cambio progresivo de actores y cambio de relacionamiento en los distintos niveles de formación de las políticas públicas

Este escenario implicaría tomar un par de años (que podrían extenderse hasta cuatro) para la transición. Al inicio, permanecería el número de ministerios actuales, designando solo las personas necesarias para integrar la visión sectorial de las políticas públicas (unos 17 ministros y cuatro vicepresidentes sectoriales), centralizando las políticas y reforzando los organismos descentralizados para una ejecución eficaz, aprovechando las organizaciones existentes en cada ministerio. Se sugiere no eliminar en este escenario la figura de los vicepresidentes sectoriales, sino reducir su número y cambiar sus atribuciones para que sean los vigilantes y orientadores de los procesos que se desarrollarán en cada sector, a la vez que sean correa de transmisión a la comisión que trabajará en el diseño de la nueva arquitectura pública³⁹ de las realidades que existen en la APN y que deben tomarse en cuenta para el diseño final.

Cuatro vicepresidentes sectoriales, más el vicepresidente ejecutivo (apoyado por los ministros de planificación y de despacho de la presidencia), serían la máxima autoridad de este proceso de transición durante el período de los dos años iniciales⁴⁰.

Se fortalecerían progresivamente los órganos ejecutores que pudieran ir dinamizando las actividades en los sectores sociales (mujer, deportes, juventud, pueblos indígenas), y se iniciará la evaluación de las empresas públicas para definir su situación final.

3b.3. Escenario de compromiso

La transición se produce por un acuerdo negociado entre el gobierno de la revolución y la oposición, seguramente se introducirán algunos elementos diferentes o adicionales que no es posible evaluar en este momento. Tales como mayor número de ministerios, no eliminación de las misiones, menores cambios en la política económica, permanencia de algunos personeros actuales en el nuevo gobierno, entre otros.

del fiscal general de la República designado por la ANC. En Gaceta Oficial se autorizó al ministro de Petróleo, presidente de PDVSA, a realizar la reorganización total de la empresa y de las compañías filiales a la misma.

39 Se sugiere que la comisión que trabaje en el diseño de la nueva arquitectura pública esté integrada por especialistas nacionales y asesores internacionales con conocimiento de la APN venezolana (si fuera el caso), representantes de las universidades, de los ministerios de economía y finanzas, de planificación, de los sectores privados empresariales y laborales organizados, representantes de los estados y municipios para abordar la descentralización y la incorporación de los que se consideren necesario a lo largo del desarrollo de los trabajos. Esto, a medida que se avance en el diseño de los aspectos sectoriales. Dependerá de la Vicepresidencia Ejecutiva para darle la prioridad institucional necesaria.

40 Tanto este escenario como el acelerado pueden requerir de algunos cambios en la Ley Orgánica de la Administración Pública para modificar las competencias de los vicepresidentes o suprimirlos si se decide así y permitir flexibilidad en la reestructuración que se programe, al igual que la posibilidad de reducir empleados públicos. La Ley del Estatuto de la Función Pública no requeriría cambios inmediatos, solo hacerla cumplir.

3b.4. Escenario mixto

Se puede elaborar una serie de escenarios que consideren la situación política y la capacidad de la administración pública a responder a ella. Tales escenarios pueden hacer parte de las propuestas de cada uno de los antes sugeridos y combinarse en forma más adecuada al momento político en que se adopten.

Una situación con poca viabilidad política, pero que a mi juicio no puede descartarse de un todo, es que el equipo de transición de cualquiera de los cuatro escenarios anteriores decida tomarse un corto lapso de hasta seis meses para evaluar lo que se va a encontrar en la APN. Porque se sabe que a pesar de los esfuerzos realizados desde fuera en los distintos grupos de investigación, las informaciones disponibles no son suficientes para arrancar una gestión sobre pasos firmes. Este período, que podemos denominar “la radiografía”, permitiría identificar entre otras cosas el verdadero número de funcionarios públicos, los montos reales del gasto público y de los subsidios a través de los programas sociales (misiones, grandes misiones y carnet de la patria), los proyectos iniciados sin concluir y los compromisos financieros de los mismos, el real estado de las empresas de servicio público (agua y aseo, electricidad y comunicaciones), el estado de las empresas públicas, entre otras cosas, que serán determinantes para una buena gestión dentro de la transición y en la postransición.

En paralelo a cualquier escenario que se adopte se ha considerado conveniente pensar en un programa de capacitación, entrenamiento, reubicación o retiro de los actuales funcionarios públicos, tratando de generar el menor costo social posible⁴¹, además de priorizar la gestión en algunas áreas específicas en cuanto a la necesidad de ofrecer resultados concretos en corto plazo durante la transición, e iniciar acciones en áreas prioritarias que llevarán más tiempo, las cuales se detallan a continuación.

3c. Sectores prioritarios en la transición

En cualquier escenario que se adopte, el centro de los trabajos de la transición deberá enfocarse en atender las políticas públicas para sectores o áreas de actividad que tengan impacto inmediato en el mejoramiento de las condiciones de vida y en garantizar que la administración pública continúe funcionando para atender las necesidades cotidianas de los ciudadanos.

La adopción de sectores prioritarios se ha fundamentado como criterio primario en su capacidad de mostrar resultados concretos y rápidos durante la transición y no es su importancia como sector. En este orden de ideas, el grupo

41 Una escuela de gobierno, orientada a la profesionalización de los funcionarios públicos y a la capacitación de las personas que se seleccione para asumir las altas posiciones públicas es prioritaria.

de expertos acordó seleccionar algunas organizaciones claves para la transición, las cuales se señalan a continuación:

3c.1. Vicepresidencia Ejecutiva. Sería responsable de coordinar todos los trabajos en la APN durante el período de transición y prepararse para continuar asumiendo la responsabilidad central de las políticas públicas, con el apoyo del ministerio de planificación. En esta etapa le correspondería crear los grupos de trabajo de apoyo a la transición (EL PUENTE) y su seguimiento para asegurar los resultados (cambio de actores y de responsabilidades institucionales) y designar la Comisión⁴² que iniciará sus trabajos para el diseño final de la estructura de la APN cuando culmine el proceso de transición previsto para los dos primeros años del proceso. Para asumir esta tarea la Vicepresidencia Ejecutiva debe deslastrarse de actividades que desempeña hoy en día, tales como la tutela de 18 empresas de la Corporación Venezolana de Guayana (CVG), y del control de varias fundaciones que manejan recursos para misiones y grandes misiones.

3c.2. Ministerio de Economía y Banco Central (BCV). Ambas instituciones son las responsables directas de trabajar coordinadamente para abordar la situación macroeconómica del país y procurar la coherencia entre las políticas cambiaria, monetaria y fiscal. De esta manera, se podrá abatir la inflación, reducir el gasto fiscal y estabilizar la situación cambiaria. Desde el punto de vista institucional, además del cambio de actores, (poniendo al frente de ambas instituciones a personas con adecuados conocimientos y dispuestas a trabajar en estrecha coordinación dentro de las responsabilidades de cada una) se le deberá restituir al BCV su autonomía y recuperar su capacidad técnica⁴³, para lograr un nuevo y favorecedor relacionamiento institucional. Será fundamental además que se retome la publicación periódica de los indicadores macroeconómicos que permitan a los agentes económicos e investigadores realizar las estimaciones necesarias para cualquier actividad que deseen emprender.

3c.3. Industria y Comercio. Ambos sectores han sido duramente golpeados durante la gestión actual con la política de expropiación y diversas modalidades de participación de la actividad pública en estos sectores en forma directa o indirecta, estableciendo limitaciones al suministro de divisas para la obtención de materias primas y bienes de capital y con el debilitamiento del Estado de derecho establecido en la Constitución, lo cual ha reducido sustancialmente la actividad privada en estos 18 años.

42 Comisión para el diseño de la estructura definitiva de la administración pública venezolana para el período postransición.

43 La capacidad técnica del Banco Central se ha debilitado en los últimos años y por eso hará falta su recuperación acelerada, debido a la responsabilidad que deberá de asumir en la transición para proponer y administrar los necesarios ajustes macroeconómicos que se requerirán para estabilizar la economía.

Para salir de la crisis de alimentos y medicinas se necesita el concurso de las estructuras productivas existentes que se encuentran trabajando a muy baja capacidad o completamente paradas. En consecuencia, debe acordarse durante la transición un programa prioritario de recuperación del valor de la actividad industrial en el país y dotar al sector de los incentivos necesarios para su desarrollo. El primer paso en este sentido debe ser la recuperación de la institucionalidad pública del sector⁴⁴, y la integración de las actividades que los atienden actualmente dispersas en 16 de los 31 ministerios existentes. Durante la transición debe nombrarse un ministro responsable de propiciar los acuerdos necesarios para impulsar la producción privada y evaluar la actividad pública en este campo. A la vez se relacionaría con el equipo que estaría trabajando con el nuevo diseño institucional⁴⁵ para definir una nueva estructura, que con visión integral apoye el desarrollo industrial y comercial.

3c.4. Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación. Estos ministerios son responsables de definir las políticas públicas que deben acompañar el proceso de solución de la crisis alimentaria de la población, restituyendo a su vez, la unidad de visión del Sistema Agroalimentario Venezolano (SAV)⁴⁶. Alrededor del 60% del valor de los bienes que se venden en el país, se originan en este sistema, por lo que es fundamental eliminar la fragmentación que existe actualmente en la medida en que cinco ministerios (Agricultura y Tierras, Agricultura Urbana, Pesca y Acuicultura, Alimentación y Defensa) tienen injerencia directa sobre la actividad del SAV.

Durante la transición se deben poner en práctica, dos acciones en forma inmediata: a) eliminar la autoridad y conducción militar (Ministerio de la Defensa) que tiene el SAV para lo cual, hay que derogar en toda su extensión y profundidad, la Gran Misión Abastecimiento Soberano, mediante la cual hoy, la más alta administración civil del SAV, está bajo un esquema de subordinación y obediencia de la estructura militar de la administración pública; y, b) poner al frente de cuatro de los cinco ministerios que ejercen influencia directa sobre el Sistema, a una sola persona, transfiriendo a la vez, la empresa agrícola de la FANB (Agrofanb), adscrita al ministerio de la defensa, pase a depender de agricultura productiva y tierras.

Las decisiones antes enunciadas deben ser asumidas con el mandato muy claro, de evaluar la operatividad actual y definir –conjuntamente con el grupo

44 El Ministerio de Industria y Comercio fue eliminado en 2017 y sustituido por dos viceministerios en el Ministerio de Economía y Finanzas.

45 Conindustria presentó en noviembre de 2017 una completa propuesta sobre el futuro del sector y su estructura operativa en el documento titulado “La Ruta. Hacia la industrialización de Venezuela”. Disponible en www.conindustria.org

46 El sistema agroalimentario venezolano es como académicamente se llama al “clúster” o la cadena de producción de alimentos que comprende agentes de la producción de materias primas agrícolas, sus proveedores de insumos, los agentes importadores de bienes o insumos, la agroindustria y la red de comercialización (moderna o tradicional).

creado para tal fin— el diseño de la nueva arquitectura de la APN y su estructura empresarial, habida cuenta que existen más de 250 empresas, con 480 plantas físicas, que actualmente operan, vinculadas al SAV. Lo anterior, con la finalidad de definir cuál sería el mejor esquema organizacional para que pueda garantizarse la soberanía alimentaria del país, y la forma de cómo abordar el tema de la distribución de los alimentos, todo ello con el objetivo de garantizar que estos, lleguen a toda la población sin distinguiendo políticos ni sociales.

3c.5. Ministerio de Transporte. Durante los 18 años de la revolución ha sido uno de los que ha estado sometido a más cambios institucionales⁴⁷, generando una pérdida de visión global del transporte, de la complementariedad de los medios en que este se presta y de la necesidad del usuario de tener sistemas integrados para el transporte urbano e interurbano.

Durante la transición hay que abordar dos aspectos que afectan enormemente la calidad de vida de los ciudadanos, especialmente de los usuarios del transporte público que para movilizarse diariamente tienen que tomar más de un medio de transporte diferente más de una vez al día (metro-metrobús-camioneta-jeeps), sin tarifas integradas, con lo cual, además de las molestias propias de estar cambiando de medios de transporte se termina dedicando parte importante de sus salarios a cubrir este servicio. La hiperinflación ha afectado fuertemente el transporte y las tarifas suben más rápido que los salarios. Las unidades de transporte público privadas son deficientes por la falta de mantenimiento y de repuestos y los pasajeros están a merced de la inseguridad. El metro ha deteriorado su calidad, presta un servicio deficiente, las estaciones y los trenes sin mantenimiento, adecuado y varias de las rutas del metrobús se suspenden arbitrariamente, afectando a la población de menores ingresos.

El otro tema que se ha abordado es el de la infraestructura vial, ferroviaria, de puertos y aeropuertos a fin de mejorar en lo posible la calidad del servicio que se presta. La infraestructura vial se encuentra en deficiente calidad por falta de mantenimiento. La mayor parte de las autopistas y carreteras principales tienen más de 30 años y su curva de obsolescencia obliga a un mantenimiento que no se ha realizado, aumentando su deterioro natural. La red de carreteras agrícolas ha ido desapareciendo, con lo que se ha ido limitando el acceso de los productos agrícolas a los centros de consumo, unido a la falta de medios adecuados y suficientes

47 En 1999 Chávez cambió el nombre al Ministerio de Transporte y Comunicación por Ministerio de Infraestructura, luego se dividió entre Transporte Terrestre y Transporte Acuático y Aéreo y se separó la parte de infraestructura pasándola al Ministerio de Obras Públicas. Para 2017 se unieron de nuevo estas actividades y se llamó Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y para 2018 son dos ministerios separados: Ministerio de Transporte y Ministerio de Obras Públicas.

de transporte. La obsolescencia natural de la infraestructura vial presiona por fuertes inversiones en el sector para su mantenimiento inmediato. En cuanto a la infraestructura de puertos y aeropuertos sucede algo similar que afecta la capacidad de comercio internacional del país y la seguridad de los pasajeros en viajes aéreos. Parece imprescindible priorizar algunas inversiones para atender estas actividades durante la transición.

3c.6. Energía Eléctrica. Venezuela tiene más de 10 años de deterioro severo y creciente del sector eléctrico. La crisis se evidencia en los apagones, en las frecuentes averías, en las variaciones de voltaje y frecuencia, en la lenta capacidad de respuesta de Corpoelec a las averías y a los requerimientos de los usuarios; en el racionamiento de electricidad y en la baja calidad del servicio eléctrico. La actual no es solo una crisis eléctrica; es una crisis energética. No hay suficiente gas natural, ni diésel para la generación eléctrica, para petroquímica y la industria manufacturera; ni gasolina para el parque automotor y el sector transporte en general. La crisis eléctrica abarca a la generación eléctrica, la transmisión, la distribución y la comercialización; es una crisis financiera, laboral y gerencial. No se sabe exactamente cuál es el grado de deterioro real del sistema en general, ni de ninguna de sus partes.

Construir un puente para la transición en el sector eléctrico tomará un período de dos años aproximadamente, durante el cual se deberá atender la emergencia donde la haya, enfrentar los problemas más agudos del sector proporcionando una mejoría relativa en la calidad de servicio. Esto debe hacerse al mismo tiempo que se establezcan las bases a mediano y largo plazo para emprender un camino de normalización y desarrollo del sector, en consonancia con los requerimientos de la economía y de la sociedad venezolana.

El problema principal en el sector no está en el ministerio propiamente, aunque hay que revisar la organización y concepción del mismo, sino en Corpoelec, empresa con la exclusividad de prestar el servicio eléctrico, que se encuentra en una situación debilitada, sin suficiente personal calificado, sin equipos ni suficientes vehículos, sin stock de repuestos. Su capacidad operativa está muy deteriorada. No se puede esperar demasiado de ella. Con el sistema eléctrico tal como está actualmente, no sería posible sustentar una recuperación económica vigorosa

3c.7. Salud. El tema de la salud es absolutamente prioritario de abordar en la fase de transición porque la situación de atención hospitalaria y preventiva es absolutamente dramática. La crisis de salud se compone de varios elementos a) la grave situación de atención a los pacientes en los establecimientos de salud en todos los niveles de atención, b) la escasez de suministros y equipos médicos en los hospitales que obliga a los pacientes a traer sus propias medicinas o a posponer

las intervenciones quirúrgicas, poniendo en grave riesgo su vida, y c) la escasez de medicinas a nivel nacional para enfermedades crónicas y comunes que están afectando severamente la vida de las personas.

Durante la transición se deberá abordar en paralelo la solución inmediata del suministro de medicinas a todos los niveles con la ayuda internacional y por un equipo dedicado a estas actividades como se señaló en la tabla 5. Este equipo tendrá el encargo de organizar y coordinar la entrega de medicamentos a través de las redes que se establecerán a tal efecto dentro de la ayuda humanitaria prevista. En paralelo, se deberá iniciar el programa de apoyo a los laboratorios nacionales, cuyas necesidades de insumos y materias primas ya se conocen, para que en el menor plazo posible aumenten la producción nacional de los medicamentos y equipos médicos.

El Ministerio de Salud y el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (SSO), deberán ser puestos bajo la gerencia de personas capaces de coordinar mejoras sustanciales en los centros de atención a todos los niveles y revisar su estructura y organización para aplicarle el criterio básico de tener una visión integral de las políticas públicas del sector y poder dar pasos para una eficiente y gratuita atención integral de la población. El SSO deberá ser evaluado en relación a su capacidad de apoyar la aplicación de los programas de subsidios directos que se diseñen para aplicarse durante la transición, así como discutir la posibilidad de separar sus funciones hospitalarias y de salud de sus funciones en el campo de la protección social.

3c.8. Seguridad y prisiones. La seguridad es el centro de otra de las crisis nacionales que deben atacarse durante la transición y que ha sido abordada con amplitud por el equipo respectivo. Desde el punto de vista de la administración pública, cabe levantar la discusión del manejo institucional del tratamiento a los que delinquen en distintas modalidades. Existen dos ministerios responsables del tema: Relaciones Interiores, Justicia y Paz, y Servicios Penitenciarios, con aparente poca coordinación. Se sugiere evaluar esta situación para mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad y su reinserción a la vida social luego del cumplimiento de la pena, en especial de la población joven y los que cometen delitos menores.

4. Otros temas clave

Además de los sectores prioritarios seleccionados hay temas que no se pueden dejar fuera de este análisis, porque si bien rebasan las tareas del área de la administración pública en forma directa, afectan las posibilidades inmediatas de recuperación de la actividad económica y social del país y aunque estén consideradas

en otros grupos de trabajo parece conveniente también llamar la atención sobre los mismos.

4a. Petróleo

La situación actual de declive de la producción en forma sostenida y las limitaciones para su recuperación inmediata son problemas que se tienen que atacar sin demora para poder garantizar el aumento de la producción en el menor tiempo posible y aumentar los ingresos en divisas en el corto plazo. PDVSA es una pieza central en los ajustes macroeconómicos y su reestructuración inmediata es imprescindible en cualquier escenario. Por eso se sugiere la creación de un grupo multidisciplinario (políticos y técnicos) que de inmediato definan líneas básicas consensuadas en política petrolera para el futuro del país, y que durante la transición se vayan tomando medidas de recuperación de la producción y del capital humano perdido en estos años de revolución⁴⁸.

El gobierno recientemente ha adoptado medidas para la reorganización de PDVSA, delegando toda la responsabilidad en el ministro de Petróleo, presidente de la empresa, lo cual puede llevar al diseño de una estructura que favorezca los negocios de corto plazo y no una visión integral ni una evaluación a fondo del futuro de la actividad petrolera y sus derivados, tanto en Venezuela como en el exterior. Hay que tener presente que la industria petrolera posee más de 150 empresas en sus distintos campos de actividad, las cuales pudieran ser reorientadas o reducidas, dependiendo de la visión de futuro de la actividad y las necesidades de ingresos en divisas en el corto plazo. Asimismo, se plantea la posibilidad de fortalecer áreas insuficientemente atendidas como la industria petroquímica y el aprovechamiento de la actividad petrolera para favorecer la fabricación de bienes de capital, repuestos y otro tipo de productos que apoyen directamente la recuperación de la actividad aprovechando la capacidad de fabricación en el país de varios de estos productos que se producían y han sido sustituidos por importaciones. Es una discusión que escapa a los marcos referenciales de la administración pública, pero es una discusión que el país debe abordar sin demora

4b. Cooperación internacional

Venezuela va a tener una enorme necesidad de financiamiento y cooperación internacional durante la transición y para que ese proceso se dé en forma ordenada y coordinada es necesario que exista una institución que coordine y sirva de apoyo

48 Se sugiere que esta comisión debería estar ya formada por expertos petroleros de todos los partidos y exministros de Petróleo con distinto enfoque, así como expertos nacionales que están en el país o en el exterior e incluir jóvenes que se perfilen como potenciales expertos en esta área.

técnico para canalizar la ayuda internacional. En el ministerio de Planificación existía una Oficina de Cooperación técnica que asumía parte de estas funciones, cuya relevancia se ha venido a menos. Con la importancia que esta actividad va a tener durante la transición, conviene estudiar alternativas institucionales que la sitúen al más alto nivel del gobierno y que en paralelo se constituya un equipo de negociadores para la parte financiera integrado por funcionarios designados por los ministros de Economía, Planificación y Banco Central de Venezuela, la Cancillería y un representante de la Asamblea Nacional. Se podrán incorporar asesores externos si se considera necesario. Este equipo deberá definir las necesidades y canalizar las acciones alrededor de los organismos y países que puedan apoyar esta etapa.

4c. Capacitación para reinstitucionalizar la burocracia pública

Existe preocupación por identificar durante la transición formas de seleccionar qué parte de la burocracia actual puede permanecer, cuál debe salir de la APN y cómo se seleccionarán los nuevos funcionarios. Este proceso no va a ser fácil porque hay que atender a personas de distintos niveles jerárquicos y categorías de empleo (obreros y empleados) que se rigen por leyes distintas, a los cuales se les deben aplicar procedimientos distintos.

No obstante, respetando la restitución del Estado de derecho y las leyes vigentes que rigen la gestión pública —las cuales no se aplican o se hace deficientemente— se podrán aplicar criterios estándar para resolver una gran cantidad de situaciones. Se espera además contar con una ley o secreto especial para la transición, que facilite la aplicación de alguno de los escenarios propuestos, lo que permitirá la reducción necesaria de la burocracia. Junto con esto, se deben diseñar programas de reubicación, reentrenamiento y capacitación para nuevas tareas que facilitaran el proceso. El objetivo básico de la optimización de la burocracia es contar con una fuerza capacitada en el corto plazo para atender las tareas propias de la transición con el mayor nivel técnico posible y realizar las sustituciones necesarias con el menor costo social posible.

4d. Visión de país concertada

Por último, pero no menos importante, es necesario e imprescindible para el mediano y largo plazo contar con una visión de país concertada entre todos, que garantice que las acciones que se adopten durante la transición estén tomando en cuenta el desarrollo futuro.

Será necesario repensar el país con visión de largo plazo que permita el diseño de un proyecto nacional que garantice la recuperación de todos los sectores que se han venido a menos en los últimos 20 años, en especial la calidad de vida de la población,

el fortalecimiento de la institucionalidad y la capacidad estatal para atender las necesidades de los ciudadanos, garantizando el derecho a la vida, la libertad, la educación, la salud, el trabajo digno y la protección social de los más vulnerables. Todo esto apoyados en la recuperación del Estado de derecho, la separación efectiva de los poderes públicos, el estímulo a la inversión privada nacional e internacional y el fortalecimiento de los partidos políticos para garantizar una democracia plena en los años por venir.

Este proyecto nacional a 20 años, debe lograr consensos al menos en áreas fundamentales como la educación, la salud, la descentralización y la seguridad social, a la vez que permita reformas fundamentales en la organización del Estado y del poder judicial. Esta visión de país de largo plazo debe aprovechar el recurso petrolero, en las nuevas condiciones del mismo, para reorientar al país hacia una cultura de trabajo y productividad.

REFERENCIAS

a) Libros y artículos

- Aylwin, P. (2005). "Chile: gestión pública y gobernabilidad". (E. Iturbe, entrevistador). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Betancourt, R. (1962). *Tres años de gobierno democrático (1959-1962)*. Caracas: Imprenta Nacional.
- Bittar, S. y Lowenthal, A. (eds.). (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona (España): Galaxia Gutemberg / IDEA Internacional.
- Camps, V. (1994). *El malestar de la vida pública*. Barcelona (España): Grijalbo.
- ENCOVI. (2017). UCAB "Encuesta de condiciones de vida " en www.ucab.edu.ve/investigacion/centros-e-institutos-de-investigacion/2017/encovi/
- Encuesta Nacional de Hospitales. (2016). En www.ovsalud.org/publicaciones/encuesta-nacional-de-salud-2016/
- Fundación Integración y Desarrollo (FID). (1998). *Capacidad de gestión de Estado. Experiencias de gestión pública en el área social*. (Mimeografiado para Ministerio de Planificación).
- Fundación Integración y Desarrollo (FID). (1987). *Capacidad de Gestión del Estado: experiencias de gestión en el área económica*. FID Libro.
- Gran Misión Abastecimiento Soberano*. (2015). Gaceta Oficial N°. 40.974 y 40.977 del 25 y 30 de agosto de 2015.

- Instituto Estudios Parlamentarios Fermín Toro. (En elaboración). *Mapa de la Administración Pública de Venezuela*. Coordinador: Eglé Iturbe.
- Iturbe, E. (2017). “La Institucionalidad administrativa de la democracia representativa 1959-1998”. En Urbaneja, D. B. *Desarmando el modelo: las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999* (págs. 197-201). Caracas: AB Ediciones.
- Lacayo, A. (2005). “Nicaragua: gestión pública y gobernabilidad”. (E. Iturbe, entrevistador). Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ministros del presidente Fox. (2006). “México: gestión pública y gobernabilidad”. (E. Iturbe, entrevistador) Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Paniagua, V. (2006). “Perú: gestión pública y gobernabilidad”. (E. Iturbe, entrevistador) Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Programa de Gobierno Hugo Chávez Frías*. (1999). Disponible en http://politica.eud.com/2000/05/21/plan_chavez1.html

b) Leyes y documentos públicos

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.860, de 30 de diciembre de 1999.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Banco Central de Venezuela. (2015). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela 6.211 Extraordinario, de 30 de diciembre de 2015.
- Decreto N° 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. (2014). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.147 Extraordinario, de 17 de noviembre de 2014.
- Decreto N° 1.528 con Reglamento Interno de Consejo de Ministros. (2015). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.580, de 14 de enero de 2015.
- Ley de Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2016. (2015). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.800, de 1 de diciembre de 2015.
- Ley del Estatuto de la Función Pública. (2002). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.122, de 6 de septiembre de 2002.

ANTECEDENTES

El análisis del papel de las relaciones internacionales en la construcción y sostenimiento de la democracia en Venezuela supone examinar la importancia de una conexión que ha merecido atención creciente en la literatura sobre cambio y consolidación de regímenes políticos. En las dos últimas décadas del siglo XX los estudios sobre democratización asignaban a la variable internacional un papel limitado al efecto de contagio, a las diversas modalidades de intervención internacional o al régimen de condicionalidades multilaterales. Análisis más actuales le reconocen mayor importancia y posibilidades explicativas, al incorporar diversidad de actores, modalidades de incidencia y posibilidades de trascender el espacio clásico de las relaciones entre Estados y las nociones rígidas de soberanía. Los estudios más recientes incluyen desde la revisión de las visiones tradicionales (Schmitter, 2010, pp. 17-28) hasta la incorporación de lo internacional en el proceso mismo de consolidación de regímenes híbridos, y por tanto, necesitado de atención el proceso de recuperación y sostenimiento de regímenes democráticos (Levitski y Way, 2010; Tulstrup, 2014)¹; Alarcón Deza, 2014; Alarcón Deza y Martínez Meucci, 2016).

En lo que cabe denominar la dimensión internacional de la fase de consolidación de una transición hay cuando menos tres aspectos relevantes a considerar: i. los antecedentes en los que puedan encontrarse referencias pertinentes sobre el momento en que se produce la transición y sobre la importancia que le ha reconocido el régimen saliente y corresponde en el entrante, asuntos que serán tratados de modo introductorio en páginas inmediatas; ii. el diagnóstico sobre el entorno de relaciones, compromisos e influencias, que puede ser más o menos favorable al sostenimiento del proceso de consolidación democrática y, finalmente pero de la mayor importancia como propósito esencial de este informe, iii. las posibilidades y propuestas para recuperar y sostener la capacidad estatal requerida aprovechando plenamente las oportunidades del entorno a la vez que incidiendo para modificarlo

¹ Para el caso venezolano pueden servir como referencia de los antecedentes de este informe en el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello los textos de Alarcón Deza, 2014; Alarcón Deza y Martínez Meucci, 2016.

—las relaciones, compromisos e influencias internacionales— de modo que sea todo lo propicio posible para la consolidación institucional de la democracia.

Apenas brevemente, antes de tratar el primer aspecto, valga definir lo que se entenderá en adelante como sostenibilidad de la democracia. Un modo inicial de expresarlo consiste en referirse a la gobernabilidad democrática entendida como conjunción de eficiencia y legitimidad en el ejercicio del gobierno. Para aclarar esta primera aproximación, tan común, es útil vincularla a lo que será definido como capacidad estatal. Las dos dimensiones —capacidad estatal y gobernabilidad democrática— deben ser integradas desde un inicio en el diseño y ejecución de las tareas internacionales que conforman la transición.

Es primordial considerar en el diagnóstico inicial el grado de “estatalidad” es decir, si la transición se produce desde un Estado fallido o desde un Estado débil, pues ello implica papeles muy diversos para la comunidad internacional. Al análisis de esas dos situaciones, con la diferencia del trato internacional a cada una de ellas, contribuyen dos trabajos de Francis Fukuyama. En *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq* (Fukuyama, 2006) es descrito el papel decisivo que lo internacional tiene en situaciones de reconstrucción en las que el logro de gobernabilidad democrática va necesariamente precedido por el de capacidad estatal, en sus dimensiones material e institucional. En *State Building. Governance and World Order in the 21st Century* (Fukuyama, 2004) es atendida la situación tanto de estados fallidos como de estados débiles. Al respecto, en el capítulo que dedica a los estados débiles y la legitimidad internacional, anota lo que más interesa a efectos de este informe: lo complejo de actuar internacionalmente de modo eficaz ante la conducta de estados en proceso de acelerado debilitamiento, verdaderamente problemáticos para el orden internacional por ser violadores de los derechos humanos, provocadores de desastres humanitarios, alentadores de oleadas masivas de emigración y amenazantes, cuando no agresores, de sus vecinos.

Sin entrar en la extensa argumentación que el tema por sí solo ameritaría, parece razonable optar como punto de partida por la segunda perspectiva, menos extrema y más abierta en tanto condición que admite gradaciones. Así puede constatarse en el “Índice de estados frágiles” y la escala que propone (*Fund for Peace*, 2017). Los indicadores sobre los que se construye incluyen los de cohesión (aparato de seguridad, fragmentación de las élites, fracturas de los grupos sociales), económicos (declinación económica y pobreza, desigualdad del desarrollo, emigración de la población y fuga de cerebros), políticos (legitimidad del Estado, servicios públicos, derechos humanos y Estado de derecho), sociales (presiones demográficas, refugiados y desplazados) y un indicador transversal (intervención externa abierta o encubierta, particularmente en la economía y cuestiones de seguridad). En una escala que

agrupa en doce condiciones a los 178 países estudiados, Venezuela queda ubicada en el noveno grupo –de debilitamiento alarmantemente alto, *high warning*– y entre los veinte países cuya condición más se deterioró aún más entre 2016 y 2017.

La capacidad estatal puede ser definida, en términos vinculados a la noción de transición que nos ocupa, como la que tiene el Estado para hacer observar el cumplimiento de sus decisiones políticas. Pero esa capacidad, para ser democrática, no solo ha de ser ejercida eficazmente, sino que debe serlo sin ahogar los derechos políticos y las libertades cívicas y además, se impone añadir, creando condiciones para la plena recuperación de tales derechos y libertades. Se sigue aquí la definición de Charles Tilly en su estudio sobre democratización y “desdemocratización”, en el que define en dos ejes –democracia y capacidad estatal– la ubicación de cuatro tipos de regímenes: dos no democráticos y dos democráticos, cada uno con alta o baja capacidad estatal (2007, 16-20).

De modo semejante y complementario, especialmente para situaciones de transición desde Estados débiles, la comprensión de la capacidad estatal puede ser mejorada haciendo la distinción entre fortaleza y alcance del Estado. Esto último añade, ciertamente, un elemento fundamental para el sostenimiento de una transición en cuanto a cómo administrarla eficaz y democráticamente en todos los ámbitos, incluido el internacional. En pocas palabras, se trata de lidiar con muchas urgencias y necesidades en una situación de limitadas capacidades estatales ante la cual ha de lograrse el mejor equilibrio posible entre los asuntos que requieren ser atendidos para la consolidación, por una parte y, por la otra, los beneficios, costos y riesgos de los vínculos internacionales a promover y revisar. No solo para atender urgencias de importancia para la recuperación de orden, sino para acrecentar capacidades sin traicionar principios y procedimientos democráticos.

El desafío inicial es, por tanto, la mejora y administración de las fortalezas (recursos materiales, gerenciales, etc. disponibles) necesarias para atender los asuntos cruciales para el sostenimiento de la gobernabilidad democrática. A las referencias y elaboraciones sobre la perspectiva de Samuel Huntington (1991), Francis Fukuyama (2004, 6-14) suma la cuestión del orden como fundamental en situaciones en las que no existe o hay apenas un muy frágil sustento cultural desde el cual la sociedad misma lo demande y tenga disposición a sostenerlo. La ya citada perspectiva de Tilly (2007), aporta al análisis la relación entre la capacidad estatal y los ya mencionados procesos de democratización y “desdemocratización”.

Es, en suma, tan complejo como necesario, por interdependiente, construir orden y democracia. Por una parte exige desarrollar capacidad estatal para proteger

el orden de la transición. Por la otra, lograr el desarrollo de esa capacidad con criterios de eficiencia y legitimidad propios de la gobernabilidad democrática.

Finalmente, es importante recalcar que el análisis del papel del entorno internacional en la transición ha de hacerse desde cada uno de los ángulos que contempla este proyecto. Esta parte del informe lo atiende desde materias que son propias de la política exterior, pero teniendo en cuenta también lo que el momento inmediato de “postransición” impone al quehacer internacional: su organización y tareas deben obedecer tanto a orientaciones fundamentales de principios y procedimientos como a las necesidades de apoyo y gestión de los diversos sectores y actores claves para la consolidación democrática.

Un brevísimo recorrido por varias oleadas de transiciones —entendidas siempre como tránsito a regímenes democráticos sea que más o menos duraderos— ayuda a ubicar el papel de las relaciones internacionales, seguir las conceptualizaciones a que ha dado lugar y, lo que más interesa a este informe: reconocer lo que sería relevante para postransición en Venezuela.

Cinco conjuntos de procesos, entre exitosos y fallidos, pueden facilitar la comprensión de lo común y lo particular al caso de Venezuela hoy. En la exposición de cada momento se muestran resumidamente —reconociendo la enorme heterogeneidad entre los casos y dentro de lo que admite el propósito de estas páginas— los tres componentes de lo internacional: el contexto y momento internacional; el régimen y sus relaciones internacionales y, un aspecto esencial, el balance entre la capacidad estatal y la gobernabilidad democrática.

1. Transiciones de la “tercera ola”

Así se conoce el período que se extiende entre las décadas de 1970 y 1980, desde el final de las dictaduras de Antonio de Oliveira Salazar y Francisco Franco en Europa hasta las de Leopoldo F. Galtieri y Augusto Pinochet en Suramérica (Huntington, 1991). Fue entonces notable el éxito de las transiciones y la consolidación de la mayoría de ellas, lo que fue especialmente visible en el ámbito latinoamericano donde la llamada década perdida para el desarrollo, la de 1980, fue también reconocida como la década ganada para la democracia: si en 1979 había menos de un puñado de democracias electorales la situación en 1990 era la inversa, y así se sostuvo hasta comienzos del siglo XXI².

2 Se trata de una caracterización muy general sobre la que ha de dejarse anotada la diversidad de grados que asumió esa democratización, pero en el conjunto mundial fue ciertamente (Møller y Skaaning, 2013).

En este lado del mundo era particularmente favorable el momento internacional en el que la Guerra Fría conocía sus últimos episodios y eso disminuía la importancia de los regímenes de seguridad nacional en tanto que daba nuevo respiro a la agenda internacional de los derechos humanos y a sanciones internacionales ante su violación. En el mismo sentido favorable se desempeñaron por varios años los programas de apertura económica que se abrían paso de la mano de asistencia y condicionamientos multilaterales, mientras que –no sin ciertas incongruencias– los países que compartían gobiernos democráticos reimpulsaban proyectos de concertación política, integración económica, seguridad cooperativa y avances en compromisos para la protección de la democracia³. Otro aspecto, de mucho peso para el sostenimiento más o menos robusto de las transiciones latinoamericanas en términos de su eficiencia y legitimidad, fue la diversidad de esfuerzos puestos en la reconstrucción o reconducción y fortalecimiento –según el caso– de la capacidad estatal. En este último sentido, el punto de partida fue bastante condicionante: muy distinto para los países centroamericanos que transitaban a la democracia en medio de una profunda destrucción física e institucional en comparación con los del Cono Sur cuyos tránsitos y obstáculos a la sostenibilidad fueron de ajustes, complejos ciertamente, sobre basamentos institucionales de lenta renovación.

2. Las revoluciones de la “cuarta ola”

La caída del bloque soviético y las revoluciones de la “cuarta ola” (Pérez Sánchez, 1996), fueron procesos de cambio ocurridos entre 1989 y 1992 que si bien solapan con parte de la ola democratizadora, tuvieron un contexto geopolítico muy distinto. El componente exterior fue de mucho mayor impacto y visibilidad, así como de resonancia política global. En pocos meses, entre agosto y diciembre de 1989, se produjeron las caídas sucesivas de los regímenes de Polonia, Hungría, el derrumbe el Muro de Berlín (y al año siguiente el final de la República Democrática Alemana con la unión a la Alemania Federal), el final de los regímenes comunistas también en Checoslovaquia, Bulgaria y Rumania, seguidos por Albania en 1990 y por la disolución de Yugoslavia en 1991 tras la muerte de su unificador, Josip Broz Tito.

3 El inicio del ciclo de Cumbres de las Américas en 1994 y su amplia agenda de coincidencias es revelador del ambiente hemisférico favorable al reforzamiento de iniciativas comunes en materia de comercio, energía, seguridad y lucha anticorrupción. En materia de democracia es notable entonces la secuencia que fortalece la iniciativa y medidas para su protección y recuperación, que se sucede desde la aprobación en la Organización de Estados Americanos de la Resolución Democracia Representativa (1991), el Protocolo de Washington (1992), la incorporación de este en la Carta de la OEA (1997), el papel activo y eficiente de esta organización en la transición peruana de 2000 y la aprobación de la Carta Democrática Interamericana (2001).

Fueron procesos mucho más sostenidos de lo que permitían anticipar la historia y la situación estratégica de Europa oriental. En el contexto inmediato, a finales de la década de 1980, se conjugaron el deterioro económico sostenido, la degradación de las condiciones de vida, la corrupción y el surgimiento de disidencias entre los comunistas. También, por supuesto, la crisis política rusa, que hizo inocultables las debilidades materiales y de conducción política desde Moscú, acompañadas por los lineamientos reformistas y proclamas no injerencistas de Mijaíl Gorbachov.

Los opositores asumieron la causa de la defensa de los derechos humanos y anunciaron dentro y fuera de sus países sus demandas sociales y políticas, asociándolas a los acuerdos de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (Helsinki, 1975), en la que se aproximaron soviéticos, europeos y norteamericanos en busca de la distensión Este-Oeste. La diplomacia del Vaticano, bajo el pontificado del polaco Juan Pablo II, los acompañó desde la cruzada por la libertad religiosa. Ahora bien, de especial significación fue la pronta respuesta de la entonces Comunidad Europea a los cambios en marcha: a finales de diciembre de 1989 expresó su sentido de responsabilidad ante la voluntad de cambio de los europeos centrales y orientales y su disposición a intensificar el diálogo político y la cooperación en todos los ámbitos. Esto se tradujo en iniciativas concretas de encuentro y coordinación de apoyos internacionales a través de planes de cooperación y creación de instancias de financiamiento. En suma, para estos países la rehechura de sus relaciones internacionales, dada su ubicación estratégica y su sensibilidad para los intereses occidentales, en general, y de Europa en particular, fue en su primer momento y en medida importante procurada y facilitada desde afuera. De modo que el problema de lidiar con la acumulación de necesidades y exigencias sociales en medio de enormes precariedades en la capacidad de sus Estados, fue en parte y temporalmente aliviado por el acompañamiento internacional.

3. Las “revoluciones de colores”

Estas iniciativas de transición ocurrieron entre 2000 y 2005 en Europa del este, Asia Central y el Cáucaso. Entre ellas tuvieron éxito las revoluciones Bulldozer en Serbia (2000) con el movimiento *Otpor*, la Rosa en Georgia (2003) con el *Kmara*, la Naranja con el *Pora* en Ucrania (2004) y la de los Tulipanes con el *Kelkel* en Kirguistán (2005). Fracasaron los movimientos de Armenia, Moldavia y Uzbekistán; también el *Yox* de Azerbaiyán y el *Zubr* de Bielorrusia. Unos y otros casos son de interés para estas páginas: en los que tuvieron éxito se cruzaron la organización social interior y mucho apoyo exterior; en los que no, esa coordinación no fue suficiente frente a la represión gubernamental que logró sofocar las protestas.

Lo que caracterizó esos movimientos, exitosos o no, sigue siendo de suyo interesante: el papel protagónico de los movimientos sociales y los jóvenes, las protestas masivas no violentas vinculadas al reclamo de procesos electorales –en la mayoría, frente a la perpetración de fraudes– y a la exigencia de elecciones legítimas como vía para la democratización. Aparte de esos y otros rasgos comunes a todos estos movimientos destacan en los casos exitosos –sin considerar las capacidades del Estado desafiado y las alianzas del régimen autoritario o semiautoritario– los vínculos establecidos con actores de otros países, tales como con activistas de países de Europa oriental con experiencias de la “Cuarta ola”, y con actores occidentales no gubernamentales y gubernamentales, entre estos, Estados Unidos y países de la Unión Europea (Rodríguez Rodríguez, 2011).

De las cuatro transiciones puestas en marcha en este conjunto el balance de su desempeño no es el mejor, aun reconociendo las expectativas quizá excesivas que despertaron en su momento. No se trata solo de la pérdida del poder por los líderes y organizaciones políticas que en encabezaron los cambios, cuando no de la corrupción y el abandono de las agendas de reforma en el ejercicio del gobierno, sino de una subyacente pugna geopolítica en la que, ante asuntos de vieja y nueva data, se reavivó el interés de Rusia por su periferia y antiguas zonas de influencia y control. Así, la geopolítica que jugó a favor de estas revoluciones se volvió en contra de regímenes –que entre otras cosas, tales como el cultivo de sus fortalezas, eficiencia y legitimidad para sostener un nuevo orden– no lograron desarrollar un *modus vivendi* con Moscú o entre Rusia y Europa o en alguna instancia multilateral. Tampoco fraguaron alianzas efectivas que compensaran la capacidad y habilidad que pusieron en movimiento los intereses estratégicos rusos, cuya más violenta manifestación habría de ser, años más tarde, la intervención en Ucrania seguida por la anexión de Crimea.

4. La Primavera Árabe

La sucesión de protestas en 16 países del norte de África y el Medio Oriente entre 2010 y 2012, que en varios casos terminaron en conflagración civil y en guerras con abierta intervención internacional, ofrece en el presente un balance digno de atención. No cabe desconocer la importancia que hasta hoy tiene el análisis de las condiciones económicas sociales, demográficas, políticas y lo peculiar de un contexto internacional en el que parecían posibles y no amenazantes los reajustes que se produjesen pacíficamente. Pero solo fue así en Túnez, el único caso en el que los problemas económicos, políticos y religiosos que siguieron a la renuncia del presidente, dos elecciones libres y cambios constitucionales, se han ido resolviendo por vías institucionales, si bien no exentas de fragilidad.

La continuidad de acuerdos de asociación con la Unión Europea y la participación como observador en la Organización del Tratado del Atlántico Norte son incentivos externos a la estabilidad política y económica este país. El contraste es muy cercano con su vecino cercano, con uno de los más grandes problemas heredados de la Primavera Árabe: Libia. Este país y Siria se convirtieron evidencia de la disfuncionalidad extrema de la intervención internacional en movilizaciones sin duda muy complejas, en las que la acción internacional no ha contribuido a la construcción de estatalidad sino a su destrucción a través de la exacerbación de intereses locales, regionales y extrarregionales.

Entre estas situaciones, la de Túnez y las de Libia y Siria, se encuentra la de Egipto. Allí, tras lograr la deposición del presidente Hosni Mubarak y la realización de elecciones, el gobierno de los Hermanos Musulmanes, elegido libremente, desperdició la oportunidad y necesidad de conciliar posiciones y decisiones nacionalmente, así como la necesidad de forjar apoyos internacionales adecuados. Su derrocamiento por los mismos militares que habían sacado a Mubarak del poder no provocó mayores reacciones internacionales, considerado el retorno de los militares con toda seguridad como un factor estabilizador en medio de las cada vez más complicadas situaciones en Libia y Siria (Brownlee, Masoud y Reynolds; Brown; Boduszki y Pickard; Longley Alley, y Heydemann, 2013). En 2013 el general Al Sisi legitimó su poder electoralmente y en marzo de 2018 fue vuelto a elegir en otro turbio proceso, protestado por la oposición, con baja participación, pero sin oposición internacional significativa.

5. Cuatro casos regionales ilustrativos

A los cuatro momentos y conjuntos de casos apenas asomados habría que añadir algunas experiencias regionales que suelen ser muy citadas en Venezuela, entre las que las más frecuentes son las transiciones de Brasil y Chile (Bitar y Lowenthal, 2016, pp. 25 y 149), Nicaragua y Perú. Los dos primeros fueron casos de transición desde regímenes militares, la primera con mucha lentitud entre finales de los setenta y mediados de los ochenta del siglo pasado, la segunda materializada con el sorpresivo resultado de un referendo en 1998 tras diecisiete años de régimen militar, las dos con garantías amplias y de larga duración para los militares tras su abandono del poder.

Respecto a Nicaragua, en cuanto a la transición del autocratizado régimen sandinista al democrático presidido por Violeta Chamorro en 1990, la supervisión y desarrollo de un proceso electoral puso fin al primer gobierno de Daniel Ortega, más no a la presencia militar del sandinismo que, una década después se habría de aliar con actores políticos desprestigiados por sus implicaciones en casos de corrupción

para volver al poder con el propio Ortega como presidente. En los tres casos, de modo creciente en su orden cronológico, la presión internacional favoreció las transiciones. Ahora bien, en el que más presente se hizo fue en el último, el de Perú, bastante semejante al de Venezuela en el presente: un presidente que se hizo autócrata tras haber llegado al poder electoralmente en 1990, con gran apoyo que expresaba en buena medida el generalizado rechazo al estado de cosas prevaleciente. Esto le permitió a Alberto Fujimori llevar adelante un “autogolpe” mediante la disolución del Congreso, la intervención del Poder Judicial y la aprobación de una Constitución que debilitó la separación de poderes mientras fortalecía el control presidencial y, más que eso, favorecía el personalismo. De allí en adelante es historia conocida, que terminó con el desconocimiento por los partidos políticos y los peruanos del fraude electoral de 2000, la negativa del principal líder opositor a participar en la segunda vuelta, que sin éxito se atribuyó como ganada el presidente que aspiraba a su segunda reelección, cada vez más desprestigiado por escándalos de corrupción en su entorno más cercano y sus responsabilidades en asesinatos colectivos.

Tanto el desconocimiento doméstico de la elección presidencial como las condenas internacionales y la difusión de pruebas de corrupción y ejecuciones extrajudiciales forzaron las condiciones para que se hiciera presente en Perú una Misión de Alto Nivel de la OEA que medió en la construcción de una hoja de ruta para la transición. Allí quedó plasmado el programa inicial para la recuperación de la capacidad estatal, tanto en su vertiente de eficacia como en el de su legitimidad democrática interior y exterior.

EL CASO DE VENEZUELA: SU MOMENTO Y NATURALEZA. DIAGNÓSTICO

Lo característico del caso venezolano en el presente, ha sido trabajado en tanto desafío con sus especificidades en numerosos artículos y libros cuya reseña ameritaría por sí sola un voluminoso libro.

A los efectos de este informe, en los términos hasta ahora empleados, se trata de un país en el que la sostenibilidad de la transición democrática tiene como punto de partida una acelerada pérdida de capacidad estatal que contrasta con las enormes exigencias sobre su alcance (desde las necesidades básicas de la población hasta las de la seguridad nacional), así como de democracia (en sus fines y procedimientos, como se manifiesta en la vulneración del amplio espectro de los derechos humanos). Esto, además, ha de ser evaluado en un momento de enorme fluidez internacional en el que no obstante los compromisos que con la defensa de los derechos humanos, la

democracia y el Estado de derecho se han manifestado sostenidamente desde 2014 hacia Venezuela en diferentes foros, iniciativas y medidas, no han de perderse de vista los reacomodos en el tablero geopolítico de las potencias y los impulsos iliberales que se vienen haciendo presentes en el mundo. Junto a ellos se encuentran las urgencias por reducir las fuentes de inestabilidad y la posibilidad de que los más significativos actores internacionales se pudieran conformar con contener las externalidades del proceso de creciente debilitamiento estatal en Venezuela. Con todo, es tal la escala y complejidad de los problemas que el régimen venezolano proyecta al exterior que esa posibilidad de mera contención internacional se presenta en principio compleja y como tal poco probable, precisamente por la naturaleza de las perturbaciones desbordadas que se caracterizarán en el diagnóstico (International Crisis Group, 2018).

Por sí mismo, el modo como se ha transformado el régimen venezolano, desde su condición de autoritarismo competitivo a régimen autoritario (*The Economist Intelligence Unit*, 2017), explica esa combinación de necesidad y dificultad de contención. Al respecto, lo que brevemente es pertinente señalar de inmediato es que el régimen político venezolano mantuvo hasta cierto momento la vigencia de ciertas normas y prácticas democráticas, pero en su ejercicio las fue erosionando cada vez más visible e indisimuladamente. Fue así como desarrolló sus relaciones exteriores con la explícita intención de limitar, filtrar o bloquear la incidencia de los vínculos con actores democráticos e instancias internacionales que hicieran observación o escrutinio, propiciaran o defendieran los derechos humanos, las libertades civiles, la vigencia del Estado de derecho y el ejercicio democrático del poder. Complementariamente propició y cultivó —utilizando para ello todos los medios posibles e incurriendo en costos y riesgos mayores— lazos y asociaciones con actores y grupos internacionales, afines ideológica o pragmáticamente, que ofreciesen solidaridad y estuviesen dispuestos a desafiar y debilitar a la institucionalidad internacional liberal. Estos antecedentes perfilan la importancia de concebir y trabajar internacionalmente con miras a la construcción y mantenimiento de capacidad estatal adecuada para el proceso de transición y consolidación de la democracia venezolana.

En relación con la situación de los últimos años, ha de hacerse referencia a los acuerdos y programas de gobierno presentados en diferentes momentos por las coaliciones democráticas opositoras. En la sección internacional de los documentos presentados desde 2004 se encuentran enunciados orientados a reconducir la política exterior, pero estos se plantearon en circunstancias en las que la gobernabilidad democrática no estaba tan comprometida como lo estaría en años sucesivos y no cabía anticipar en su momento. En una situación ya más complicada, los más actuales y detallados enunciados del programa *Lineamientos del Programa de Gobierno de Unidad Nacional 2013-2019* (2012) manifiestan un plan estratégico que contiene

propósitos, diagnósticos sobre la situación de ese momento, el enunciado de valores y una agenda que en materia internacional incluye lineamientos de acción para el corto plazo, mediano plazo y largo plazo (ver puntos 17, 21 y 2 en las páginas 291, 293 y 286, respectivamente).

Un conjunto valioso de reflexiones y documentos que complementan y apoyan esa propuesta se encuentran en *Unidad. Experiencia y esperanza* (2014). Se trata de una referencia reciente de mucha utilidad para este análisis, no obstante que el diagnóstico de la situación ha cambiado grandemente por el deterioro acelerado de las capacidades del estado y el Estado de derecho. Esto se manifiesta en la política exterior, se proyecta al mundo y se evidencia en el creciente aislamiento de Venezuela de los flujos internacionales más favorables y su proximidad a los más negativos.

Ahora bien, la escala del deterioro del país en todos los ámbitos exige como nunca antes trabajar en el modo de resolver y hacer sostenible la transición al estado de cosas al que se aspira, teniendo como punto de partida el descalabro humano, institucional y material del presente. Ello obliga tanto a la construcción de amplios consensos programáticos como a la elaboración de propuestas dotadas no solo de calidad –en cuanto a su adecuación de medios a fines– sino de la necesaria factibilidad y eficiencia en el corto plazo para hacer sostenible la transición. En ello han de cultivarse las relaciones y alianzas que de un tiempo a esta parte comparten de modo manifiesto y activo el interés de los demócratas venezolanos por el tránsito y la consolidación de la democracia.

Conviene, sí, destacar que en la nueva Venezuela democrática, en la medida que se logre avanzar tanto en la recuperación económica como en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, se podrá retomar progresivamente la compleja y ambiciosa agenda internacional que contempla, entre los más visibles, temas tan diversos como salud y salubridad, cultura y educación, ciencia y tecnología, deporte y calidad de vida. Las graves condiciones sociales, y particularmente las de salud y alimentación, obligarán a jerarquizar los temas de atención y promover el respaldo de la comunidad internacional.

La atención a estos asuntos, los de mayor y menor urgencia, deberá enmarcarse en la revalorización del desarrollo sostenible y sustentable. El discurso bolivariano ha resaltado discursivamente esta temática, pero la lista de incumplimientos lo contradice. A partir de las adecuadas consultas con todos los sectores involucrados, se deberá retomar progresivamente la activa participación venezolana en la agenda ecológica internacional y, específicamente, en la vigencia de los acuerdos adoptados en el marco de las Naciones Unidas en el 2015: la Agenda 2030 para el Desarrollo

Sostenible, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sus 169 metas, y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

La política exterior de la llamada revolución bolivariana deja un Estado disminuido en sus capacidades y enfrentado a principios y normas de la comunidad internacional. El gobierno se fue concentrando cada vez más en consolidar y perpetuar un poder que no acepta las restricciones que se han institucionalizado internacionalmente para resguardar, entre otros, los derechos humanos, la democracia, la transparencia y la convivencia. La deriva autoritaria que se aceleró a partir de 2013 se ha escudado tras nociones de soberanía absoluta para rechazar controles, y limitaciones institucionalizados en el derecho internacional. Nociones a la vez muy relativas, porque al mismo tiempo se abandonó el ejercicio de esa soberanía en ámbitos tan sensibles como los vinculados a la seguridad nacional en su más y menos clásico sentido: desde lo territorial y la seguridad fronteriza hasta el funcionamiento mismo de áreas críticas del Estado, como la económica, la militar y sistemas tan necesitados de protección como el de identificación y registro de propiedades.

En los primeros años, la proyección internacional de las intenciones refundadoras del régimen y la consolidación de Hugo Chávez como su líder fueron estratégicamente fundamentales. Se aspiraba a construir un entorno favorable al proceso de la llamada revolución bolivariana buscando amigos ideológicos que compartieran el discurso oficial o socios que no discutieran sus fines ni sus medios. En esta primera fase fueron clave, entre otros, el carisma del líder, su cada vez más libre disposición de los recursos extraordinarios provenientes de la bonanza petrolera acompañado por lo atrayente del discurso rupturista. Con el tiempo y con relativa simultaneidad, el líder carismático falleció, la disponibilidad de los recursos que parecían ilimitados se redujo notablemente y el entorno político regional sufrió cambios significativos. Sin embargo, se mantuvieron interna e internacionalmente estructuras de control, si bien nunca antes más debilitadas.

Desde finales de 2012, al definir como objetivo fundamental el control ilimitado y por tiempo indefinido del poder para hacer irreversible el cambio de régimen, la actuación gubernamental se fue tornando progresivamente más autoritaria y comenzó a afectar derechos humanos fundamentales: desde la libertad de expresión –con el control de los medios de comunicación y la persecución de los comunicadores sociales– hasta los derechos políticos, con la pérdida de integridad de los procesos electorales y modalidades crecientemente represivas para desactivar a la oposición y sus dirigentes. El avance en el desmantelamiento de la institucionalidad democrática y el control de todos los poderes se vio afectado por la pérdida de la mayoría en el Poder Legislativo en 2015. Si bien se inició la sistemática campaña para desconocer a la Asamblea Nacional hasta llegar a la inconstitucional elección e instalación de una Asamblea Constituyente, con ello comenzaron a debilitarse

las salvaguardas internacionales construidas desde la llegada de Hugo Chávez a la Presidencia. De la configuración de un entorno internacional favorable se pasó a una situación de debilitamiento de las alianzas y de enfrentamiento con la comunidad democrática internacional, en medio de un acelerado deterioro económico que pronto se manifestaría en altos niveles de desabastecimiento e hiperinflación.

1. El entorno para la autocratización

1a. Apertura a alianzas y relaciones revolucionarias y pragmáticas

Para generar un entorno favorable al proceso revolucionario, la política exterior del régimen bolivariano se concentró en redefinir sus relaciones internacionales, tanto en lo bilateral como en su participación en acuerdos multilaterales.

Con el paso de los años, en diferentes fases, se fueron acentuando el discurso y la actuación bajo una perspectiva ideológica revolucionaria –por desafiante de la distribución del poder y el orden internacional liberal– y especialmente antinorteamericana, si bien muy pragmática en el cuidado de ese fundamental mercado petrolero. A partir de 2003 esa formulación refundadora y revolucionaria de la política exterior encontró eco y aliados en la región por parte de los gobiernos de izquierda que fueron llegando al poder, como los de Luiz Inácio Lula Da Silva en Brasil, Néstor y luego Cristina Kirchner en Argentina, Fernando Lugo en Paraguay y Tabaré Vázquez seguido por Pepe Mujica en Uruguay, lo que explica el atractivo geopolítico del acercamiento y la atropellada incorporación de Venezuela como miembro pleno del Mercosur. A los gobiernos afines se sumaron también los de Evo Morales en Bolivia y Daniel Ortega en Nicaragua y los de Rafael Correa, con sus peculiaridades, en Ecuador y por poco tiempo Manuel Zelaya en Honduras. Antes que todos ellos, como cofundador de la Alianza Bolivariana y beneficiario de un inescrutable acuerdo de cooperación integral desde 2001, el régimen cubano. Se añadieron a esas cercanías, con un sesgo visiblemente pragmático, los gobiernos del Caribe que como socios de la Alianza Bolivariana o, en mayor número, beneficiarios del programa petrolero Petrocaribe, han tenido en diferentes momentos con sus votos y abstenciones un papel decisivo para limitar la actuación de la Organización de Estados Americanos frente a las arbitrariedades del gobierno venezolano.

En Europa, Asia y África también se cultivaron apoyos, o al menos tolerancia, por parte de gobiernos y a través de iniciativas dirigidas a procurarse simpatías en la opinión pública y entre movimientos y organizaciones sociales de alcance regional y mundial. En la fase de proyección geopolítica e ideológica del proceso bolivariano, fue característica una política de inocultable sesgo intervencionista en los asuntos

internos de varios países. Mecanismos como el Congreso Bolivariano de los Pueblos, la Coordinadora Continental Bolivariana, las Casas del ALBA o la llamada diplomacia de los pueblos fueron instrumentos para el establecimiento de vínculos políticos y de apoyo directo a grupos políticos y gobiernos afines. También lo fueron, en el ámbito de la transnacionalización de movimientos políticos antiliberales, tanto la participación del presidente Chávez en el Foro de Sao Paulo como sus nunca disimuladas simpatías y relaciones con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia⁴.

Todas estas acciones, bien dotadas de recursos económicos se extendieron a países fuera de la región en apoyos a movimientos antisistema o a partidos políticos, como en los casos de España y Grecia. Las coincidencias también fueron cultivadas en algunas organizaciones internacionales, fuera como efecto de contribuciones o de afinidades de propósitos en los que se forjaron o rompieron mayorías a partir de las coincidencias con regímenes híbridos o autoritarios, opuestos a cualquier decisión que implique escrutinio o sanción en materia de derechos humanos, democracia o Estado de derecho.

A una escala aún mayor, en lo que a cuestiones de seguridad mundial se refiere, se encuentran las denuncias sobre vínculos con grupos terroristas. Tal es el caso, evidenciado en incontables informes y reclamos del gobierno de Colombia sobre acciones y omisiones reveladoras del apoyo del gobierno venezolano a los grupos guerrilleros colombianos, lo que ha ido acompañado por la proliferación de ilícitos y actividades criminales ligadas a la guerrilla, el paramilitarismo y la corrupción de la institucionalidad fronteriza, incluidas las fuerzas venezolanas del orden (Ávila, 2012). Asimismo, otras denuncias, informes e investigaciones han llamado repetidas veces la atención sobre posibles vínculos del gobierno venezolano con movimientos

4 Es difícil de documentar lo que se presenta deliberadamente como un intrincado tejido de relaciones, organizaciones y convocatorias, así como lo es medir su verdadero alcance e incidencia en otros países. Datos hasta 2008 en Cobo (2008). Para los años siguientes, medios afines al Gobierno han citado convocatorias y actividades, pero quizá la mejor fuente y evidencia de tales actividades han sido las denuncias de injerencia de diversos gobiernos, algunos más y otros menos discretamente, como en diferentes momentos ha ocurrido con los de Perú y muchas más veces y como denuncia y exigencia por parte de Colombia. Se añaden como referencias sobre las vinculaciones entre la Coordinadora Continental Bolivariana y las FARC en Colombia: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4157669> y <http://larepublica.pe/politica/222931-las-farc-son-parte-de-la-coordinadora-continental-bolivariana-admite-vocero>; sobre la presencia de la Continental Bolivariana en Perú: <https://www.nodo50.org/mariategui/ccbperuvuelvealacarga.htm>; sobre la presencia de la Continental Bolivariana en Ecuador: <http://www.cubainformacion.tv/index.php/america-latina/38436-quito-ecuador-ii-congreso-de-la-coordinadora-continental-bolivariana>; sobre la presencia de la Continental Bolivariana en Argentina: <http://www.corrientesaldia.info/140721>; sobre la presencia de la Continental Bolivariana en México: <http://www.voltairenet.org/article149320.html>; sobre la presencia de la Continental Bolivariana en Uruguay: <http://www.rebelarte.info/Lanzamiento-del-Movimiento>; sobre vinculaciones de la ETA española con la Continental Bolivariana: <http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/07/espana/1212867060.html> (consultas, 20.03.2018).

terroristas internacionales vinculados al histórico conflicto del Oriente Medio, como los grupos Hamas y Hezbollah.

La estrecha relación con regímenes autoritarios y desafiantes del orden internacional como los de Libia, Irán y Siria, a la vez que la ruptura de relaciones con Israel, significó el abandono de la actuación prudente: así se convirtió a Venezuela, sin medir las consecuencias, un actor muy poco influyente pero muy vulnerable en la dinámica de tableros geopolíticos que cambiaron de escala, para peor, los problemas de seguridad del país.

1b. Cierre a relaciones, compromisos y controles democráticos

Complemento fundamental a la reconfiguración de las relaciones exteriores del régimen fue la conformación de foros internacionales alternativos. De allí la promoción de nuevos acuerdos, muy flexibles y constituidos con gobiernos afines o, cuando menos, dispuestos a apoyar al venezolano. Son esos los casos de la Alianza Bolivariana desde 2004, la Unión de Naciones Suramericanas desde 2008 y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños desde 2011. La idea de fondo fue siempre crear nuevos espacios, a la medida de las necesidades de estabilización e “irreversibilidad del régimen”, con miras a desplazar las ataduras institucionales internacionales –bilaterales o multilaterales– que pudieran impedir su satisfacción.

Además de la promoción del entorno geopolítico favorable con la conformación de relaciones y alianzas, el otro gran eje de la política exterior lo representó el rechazo a las instituciones que obstaculizaran el proyecto autocratizante del gobierno venezolano. De ello hicieron parte:

- La denuncia del Acuerdo de Cartagena en 2006 y, en consecuencia, el retiro de la Comunidad Andina. En buena medida con esta decisión se produjo el distanciamiento hacia gobiernos democráticos y el abandono de los compromisos jurídicos de carácter supranacional de la normativa andina incluida la posibilidad de que los particulares pudieran recurrir ante el Tribunal Andino de Justicia. Otra vertiente muy significativa de esta línea de acción fue la denuncia del mecanismo de arbitraje en materia de inversiones del Banco Mundial (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones, Ciadi).
- El creciente rechazo a la Organización de Estados Americanos (OEA). El régimen hemisférico fue descalificado con toda suerte de argumentos y su incidencia en la situación venezolana –que había sido muy importante entre 2002 y 2004– se obstaculizó de diversas maneras contando para ello con los votos decisivos de países del Caribe. Simultáneamente el

gobierno venezolano alentó la conformación de otras organizaciones regionales como las ya mencionadas Unasur y Celac, se opuso a la observación electoral propiamente dicha desde 2006, promovió en la Unasur la figura del acompañamiento electoral y, sobre la base del principio de no intervención, procuró el debilitamiento de la Carta Democrática Interamericana a través de las cláusulas democráticas de los acuerdos de integración.

- La sistemática negación de la supranacionalidad de los compromisos en materia de derechos humanos. Así se manifestó en la reiterada negativa del ingreso al país de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos desde 2002, la permanente descalificación de los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el incumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos, hasta llegar al retiro de la OEA.
- El menosprecio, descalificación o mero recurso pragmático al sistema multilateral. Ha sido así, notablemente en lo relativo a la protección de los derechos humanos, lo que se ha reflejado en sucesivas descalificaciones y en la pobre atención a los resultados de la Evaluación Periódica Universal de que ha sido objeto Venezuela (2011 y 2016). En materia de seguridad, en el foro mundial el gobierno venezolano se ha alineado con las posiciones más desafiantes del orden mundial, retando incluso los regímenes de sanciones (como en los caos de las sanciones a Saddam Hussein en Iraq y las destinadas a procurar escrutinio del programa nuclear de Irán). Añádanse el ya mencionado retiro del régimen mundial de protección de inversiones.

2. Enfrentamiento creciente con la comunidad internacional democrática

En la medida en que el gobierno bolivariano se fue tornando más autoritario y vulnerador de los derechos humanos y la institucionalidad democrática, las dudas y críticas de la comunidad internacional se manifestaron de modo más abierto, particularmente desde comienzos de 2014. Así lo resume la secuencia en la que al lado de los eventos nacionales más significativos hubo reacciones internacionales cada vez más directas y comprometidas en torno a tres momentos que definen, de un lado, la escalada autoritaria del régimen y, del otro, la creciente atención y compromiso internacional ante el agravamiento de la situación venezolana. Es una

secuencia en la que se va descubriendo el cambio en el balance de las relaciones, alianzas y controles internacionales

En 2014, entre febrero y mayo, protestas violentamente reprimidas –con un saldo de más de cuarenta muertos, centenares de heridos y miles de detenidos, incluidos dirigentes políticos de mucha visibilidad internacional– dieron lugar a una cantidad sin precedente de reacciones críticas internacionales hacia el Gobierno, significativas no solo por su cantidad sino porque se comenzaron a pronunciar más gobiernos: los parlamentos, las cancillerías y los jefes de Estado. A medida que se extendía la ola de protestas en exigencia de cambio de Gobierno se intensificó la represión y entre abril y mayo se hicieron presentes en Caracas tres cancilleres de la Unasur –la única instancia que el oficialismo estuvo dispuesto a aceptar– para facilitar, en presencia del Nuncio Apostólico, un encuentro entre el Gobierno y representantes de la oposición agrupada en la Mesa de Unidad Democrática. Ninguna de las solicitudes de la oposición fue debidamente atendida (comisión de la verdad para establecer responsabilidades por la violencia y fallecidos, escogencia de autoridad electoral imparcial y revisión de casos de presos y exiliados políticos) y, en adelante, se mantuvo nacional e internacionalmente la presión por lograr elecciones confiables, que contribuyeran a resolver la crisis cuyo agravamiento ya se perfilaba.

Ante una nueva ola de protestas, en 2015 volvieron los cancilleres de la Unasur a intentar la facilitación de acuerdos pero sin que lograran resultado alguno. Desde mediados de ese año, el cierre de la frontera con Colombia y la expulsión de más de veinte mil colombianos provocó más reacciones de condena, ante la represión de las protestas de comienzos del año y por la arbitrariedad y maltratos del procedimiento de las expulsiones masivas. Siguieron multiplicándose, ya no solo las manifestaciones de preocupación y rechazo, sino las de condena y lo exhortos para que el Gobierno fijase el calendario de las elecciones legislativas. Estas fueron finalmente convocadas y llevadas a efecto dando una mayoría calificada de escaños para la oposición. Estos resultados fueron rápidamente desconocidos en los hechos por el Gobierno, antes y después de la juramentación de los nuevos diputados.

En medio de medidas y decisiones con las que se desconocían la mayoría calificada y las competencias de control de la Asamblea Nacional, en 2016 la coalición opositora anunció cuatro propuestas para el término del mandato del presidente, en el marco de la Constitución. Entre ellas, se decantó por la solicitud de un referendo revocatorio del mandato presidencial, que fue obstaculizado por una serie de decisiones del Consejo Nacional Electoral hasta ser bloqueado judicialmente en octubre. Esa decisión obedeció al dictamen simultáneo de varios tribunales regionales no competentes para fallar en materia electoral, en un entorno judicial marcado por el elevado número de jueces provisorios.

Maniobrando entre presiones internacionales para la solución dialogada de la crisis, el Gobierno procuró nuevamente a través del secretario general de la Unasur el acompañamiento internacional de tres expresidentes de países no miembros de esta organización —José Luis Rodríguez Zapatero por España, Martín Torrijos por Panamá y Leonel Fernández por República Dominicana— para un diálogo con la oposición. Luego fue aceptada la presencia de un representante del Vaticano solicitada por la oposición. De esas conversaciones resultó una agenda de asuntos pendientes de cumplimiento por parte del Gobierno que fue comunicada por el Secretario de Estado del Vaticano, Cardenal Pietro Parolín. Sus cuatro puntos se convirtieron en adelante, con pocas adiciones, en denominador común en declaraciones y exhortos de la comunidad democrática internacional: calendario y condiciones para elecciones creíbles; liberación de presos políticos; restitución de las competencias plenas de la Asamblea Nacional, y apertura de un canal para el ingreso de alimentos y medicinas.

A partir de 2017, la profundización de la crisis venezolana en todos sus registros —político, institucional, socioeconómico y humanitario— fue seguida cada vez más de cerca por la comunidad democrática internacional. En medida semejante se redujo el margen de maniobra político y económico del Gobierno en circunstancias en las que al menos cuatro años de reducción de ingresos petroleros y acumulación de obligaciones financieras —que limitaron, aunque no bloquearon del todo los alcances de la petrodipomacia— se combinaron con el cambio en el balance regional de fuerzas políticas que resultaron en posiciones más activas en la crítica y disposición a actuar respecto a Venezuela. Expresión de ese cambio de actitud ante la crisis venezolana fueron los tres nuevos informes presentados por el secretario general de la OEA, que se sumaron al difundido en mayo de 2016. Ahora, los de abril, julio y septiembre de 2017 daban cuenta del agravamiento de la situación que el Consejo Permanente de la OEA había calificado, el 3 de abril de 2017, como “ruptura inconstitucional del orden democrático”, a tono con el artículo (20) de la Carta Democrática Interamericana que autoriza la invocación de ese instrumento sin el requisito de autorización del gobierno del país en cuestión. En agosto, a dos meses del fallido intento de aprobar una resolución sobre Venezuela en la Reunión de Cancilleres convocada en Cancún, doce países constituyeron el Grupo de Lima, que entonces y en adelante se ha pronunciado con claridad sin precedentes sobre la agudización de la crisis venezolana.

La propuesta, el procedimiento en violación del derecho al voto y la elección de una inconstitucional Asamblea Constituyente añadieron al expediente internacional venezolano un elemento crucial: más de medio centenar de países democráticos desconocieron esa elección y reafirmaron su reconocimiento pleno a la Asamblea Nacional elegida en diciembre de 2015.

El 4 de agosto de 2017, los cuatro socios fundadores del Mercosur decidieron, ante la ruptura del orden democrático tras la fraudulenta convocatoria y elección de la Asamblea Constituyente, la suspensión de Venezuela en aplicación de la cláusula democrática del Protocolo de Ushuaia.

En cuanto a la OEA, la Reunión de Cancilleres de junio de 2017 a la que fue remitido el caso venezolano –decisión utilizada como pretexto para la solicitud venezolana de retirarse de la OEA– no logró acuerdo más que para mantener el caso abierto, pero eso dio lugar a la creación del ya mencionado Grupo de Lima. En efecto, entre agosto de 2017 y mayo de 2018, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú, gobiernos a los que en febrero de 2018 se sumaron otros dos del Caribe –Guyana y Santa Lucía– y en abril de 2018 sumaron sus firmas las Bahamas y, solo para ese documento, los Estados Unidos, han emitido once declaraciones y comunicados con condenas, exhortos y advertencias destinados a presionar y persuadir a favor de una solución electoral ante una crisis que ha desbordado las fronteras venezolanas, tanto en su manifestación más visible –cual es la del éxodo de venezolanos en condiciones de extrema precariedad⁵– como en las que lo son menos pero no por ello menos graves para la seguridad y estabilidad regional, en conexión con el incremento de ilícitos de toda naturaleza y las asociadas al aún frágil proceso de paz colombiano.

Esa preocupación se ha manifestado de muy diversas maneras, tanto desde gobiernos como desde organizaciones y grupos internacionales y organizaciones no gubernamentales, en torno a cuatro asuntos de diferente nivel: por un lado, la emergencia humanitaria y los riesgos de seguridad que plantea el agravamiento de la crisis, por el otro, tanto el aliento a negociaciones para crear condiciones que permitan una solución electoral como el escalamiento de medidas de sanción (Ramsey, 2018).

En cuanto a la emergencia humanitaria en todas sus facetas –muy bien resumida en lo recogido en los Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶ y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre la

5 Ante el aumento de la salida de venezolanos el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados difundió recomendaciones a mediados de marzo de 2018: “ACNUR presenta nuevas directrices de protección, ante la huida de venezolanos por América Latina”. <http://www.acnur.org/noticias/noticia/mientras-los-venezolanos-huyen-por-america-latina-acnur-emite-nueva-guia-de-proteccion/> (consulta: 13.03.2018).

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual 2017 de la CIDH*, en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/indice.asp> (consulta: 02.04.2018) ; Venezuela en el Capítulo IV, en <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.4bVE-es.pdf> ; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Situación de derechos humanos en Venezuela*, enero 2018, en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf> (consulta: 15.02.2018).

situación venezolana⁷— la difusión de esos datos y de la información que circula en crecientemente limitados medios de comunicación hace más visible tanto el bloqueo gubernamental a admitir la ayuda ofrecida por los más diversos canales como su reiterada negación de que la emergencia exista.

Ese cierre, acompañado por la conducta de no atender o incluso alentar por acción u omisión el conjunto muy diverso de problemas de seguridad que atraviesan las fronteras y acrecientan los riesgos que el escalamiento de la crisis plantea, también se refleja en diagnósticos y coordinaciones nacionales e internacionales que tienen en la mira la necesidad de que la situación venezolana se estabilice y, cuando menos, se haga tratable⁸; algo difícil de lograr dadas las incontrolables interdependencias de los flujos indeseables en cuestión.

Los intentos de diálogo alentados y apoyados por la comunidad internacional, particularmente entre 2016 y 2018, estuvieron planteados en términos de mayor cuidado en los procedimientos y en el papel de los terceros internacionales, en procura de darles un papel más activo de mediación para los cancilleres, acordados por las partes. Con todo, el texto recogido por estos a comienzos de diciembre a partir de lo planteado por los representantes del gobierno y la oposición no fueron finalmente acogidos por el primero, que modificó sus términos iniciales e hizo el acuerdo imposible al fijar abruptamente una fecha para las elecciones presidenciales sin tiempo ni oferta de condiciones que las hicieran creíbles. En una nueva ola de declaraciones, la comunidad democrática internacional, en Europa y el continente Americano, manifestó sus reservas ante un proceso electoral que se exhortó al gobierno a reconsiderar hasta establecer condiciones que lo hicieran confiable, sugiriendo o planteando de modo expreso que los resultados de ese proceso, tal como había sido convocado, no serían reconocidos.

Paralelamente, desde marzo de 2015 se había acelerado la secuencia de sanciones internacionales individuales que, en el caso de Estados Unidos, ya se

7 Human Rights Watch, “El Consejo de Derechos Humanos de la ONU confronta a Venezuela”, 02.10.2017, en <https://www.hrw.org/es/news/2017/10/02/el-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu-confronta-venezuela> (consulta: 02.04.2018).

8 Varias iniciativas recientes ilustran la atención internacional al flujo de migrantes venezolanos: desde relativos al trato que se sugiere a los países receptores -Acnur, “Nota de orientación sobre flujo de venezolanos” del 11.03.2018, en <https://cepaz.org.ve/noticias/acnur-nota-orientacion-flujo-venezolanos/> (consulta: 30.03.2018)- pasando por provisión de recursos a los principales destinos regionales – Colombia y Brasil- por Canadá, Estados Unidos; hasta facilidades para la legalización de la permanencia, como en los casos de Colombia, Brasil, Perú y Chile, entre otros, así como búsqueda de recursos en instancias multilaterales para lo inmediato, Anthony Boadle, “Colombia proposes IMF assistance for Venezuelan refugees”, 19.03.2018, en <https://www.reuters.com/article/us-g20-argentina-venezuela/colombia-proposes-imf-assistance-for-venezuelan-refugees-idUSKBN1GV25R> (consulta: 20.03.2018).

habían iniciado entre 2008 y 2014 en el marco de la llamada Lista Clinton⁹, por narcotráfico y lavado de dinero. Ahora, aparte de la sanción impuesta al vicepresidente en esa misma lista, entre mayo de 2017 y mayo de 2018, ya dentro de la llamada Lista Obama¹⁰, por violación de derechos humanos y del Estado de derecho, se han sucedido doce rondas de sanciones desde ese país, la mayoría focalizada en personas –funcionarios y exfuncionarios gubernamentales, militares y civiles– y empresas, a los que se añaden las de prohibición de operaciones con nuevos bonos de PDVSA, de transacciones en moneda digital emitidas por el gobierno venezolano, medidas de seguridad que permiten restringir la entrada a EE.UU. de portadores de pasaportes venezolanos cuya emisión genere sospechas y otras restricciones financieras que limitan la negociación de activos del sector petrolero.

A las sanciones individuales decididas por el gobierno de Canadá en tres rondas, por razones semejantes a las estadounidenses, se suman las tres de la Unión Europea, tanto generales –de embargo de venta de armas y recurso para la represión y control de comunicaciones– como individuales. Estas también fueron aplicadas por Suiza y, antes, adoptadas por otros diez países europeos no socios de la Unión. Panamá publicó una de personas y empresas por vinculación a a blanqueo de capitales. En junio de 2018 ronda el centenar la cantidad de funcionarios y exfuncionarios, civiles y militares en estas listas, con activos congelados y prohibición de ingreso a Estados Unidos, Canadá y/o Europa, incluyendo al presidente Maduro en varias de ellas. Se trata de un cuadro de sofisticadas restricciones al margen de maniobra de individualidades –que han tenido o tienen lugares de alta responsabilidad, por sus funciones públicas y sus responsabilidades en los temas objeto de sanción– así como limitaciones financieras al gobierno.

Ante la multiplicación de sanciones tras la elección de la Asamblea Nacional Constituyente y su desconocimiento por medio centenar de gobiernos y la recurrente noticia sobre posibles sanciones sobre el sector petrolero, el gobierno venezolano procuró en declaraciones y movimientos internacionales minimizar el efecto de esas medidas alegando los apoyos estratégicos de Rusia, China, Irán y, en medida más discreta, la India. En los tres primeros casos ese apoyo se tradujo en renegociación de deudas y prórroga de pagos a la vez que, políticamente, en declaraciones de diverso

9 Orden Ejecutiva 12978 firmada por el presidente Bill Clinton en 1995, seguida por la Foreign Narcotics Kingpin Designation Act de 1999 para el bloqueo de transacciones con personas y organizaciones vinculadas al narcotráfico, lavado de dinero y, a partir de 2001, con la US Patriot Act, con conexiones entre narcotráfico y terrorismo.

10 Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014, Orden ejecutiva 13692, firmada por el presidente Obama, que impone sanciones a personas y organizaciones vinculadas a la violación de los derechos humanos, del Estado de derecho y por actos de corrupción.

compromiso político pero muy relevantes, como referencias fundamentales de las afinidades antidemocráticas internacionales del régimen.

Si el balance internacional se resumió entonces en el desconocimiento de la Asamblea Constituyente por más de medio centenar de países. La convocatoria y realización apresurada de elecciones presidenciales el 20 de mayo de 2018, sin garantías, se tradujo en el desconocimiento de su legitimidad por parte de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá y buena parte del continente americano, donde entre febrero y junio se produjeron pocos pero significativos cambios de posición.

El 23 de febrero de 2018 el Consejo Permanente Extraordinario de la OEA aprobó una resolución que exhortó al gobierno venezolano a suspender las elecciones convocadas sin tiempo ni condiciones que las hicieran confiables, así como implementar medidas que evitasen el agravamiento de la situación humanitaria; fue entonces reiterada la voluntad de apoyar “medidas que permitieran el retorno al orden democrático” en el marco de la constitución de Venezuela (OEA, CP/RES 1095, 2018). La votación fue de diecinueve votos a favor, cinco en contra, ocho abstenciones y dos ausencias. El 6 de junio fue aprobada por la Asamblea General –también con diecinueve votos a favor, once abstenciones, cuatro votos en contra y un ausente– la más enérgica resolución aprobada desde 2002, cuando se produjo la primera de las que ha sido objeto la crisis política venezolana.

Entre los diez puntos de esa resolución destacaron, junto a lo que se reitera como instancia al gobierno venezolano –elecciones libres, separación de poderes, apertura a asistencia humanitaria y medidas de vigilancia epidemiológica– la expresa apelación a la aplicación de la Carta Democrática Interamericana en “estricto apego” a su texto y espíritu así como el llamado a los gobiernos para que dentro del marco jurídico nacional e internacional apliquen “las medidas que estimen convenientes a nivel político, económico y financiero para coadyuvar al restablecimiento del orden democrático en Venezuela” (OEA, AG/RES 2929, 2018).

3. Punto de partida: temas, relaciones e influencias

El cuadro hasta aquí trazado recoge el debilitamiento de las defensas con las que el régimen venezolano se había protegido del escrutinio, crítica y respuestas internacionales ante la pérdida de democracia y Estado de derecho. A partir de esa situación conviene ahora adelantar una descripción preliminar de temas, relaciones e influencias a considerar como punto de partida para la propuesta de medidas inmediatas, en materia internacional, orientadas a recuperación de capacidad estatal. Esto, según ya fue expuesto, se refiere a la construcción de un balance entre

fortalezas por lograr y alcance de acciones inmediatas, por calibrar, para atender en lo inmediato lo que haga sostenible la transición.

Dada la magnitud de la crisis que vive el país, apenas asomada en el diagnóstico en lo que se refiere a la dimensión internacional, se propone una política exterior que combine eficiencia y ponderación, con el propósito central de contribuir a la recuperación y orientación de la capacidad estatal que permita consolidar la gobernabilidad democrática. Esa política deberá concentrarse en la atención a los temas, relaciones e influencias internacionales en materias propiamente de la política exterior y en las que identifiquen y requieran otras áreas del presente proyecto.

Los temas que preliminarmente se asoman como críticos desde la perspectiva de la política exterior en su sentido tradicional, descritos de modo muy general, son: la emergencia humanitaria y las urgencias que obliga a atender, los riesgos de seguridad que para la estabilización tienen aliados y redes internacionales y transnacionales más y menos lícitas tejidas en torno a los intereses del régimen saliente. Se suman los imperativos de la reconstrucción económica con las iniciativas y los ajustes que requieren en las relaciones bilaterales y multilaterales. Como tema de fondo está la indispensable recuperación de institucionalidad democrática.

Sigue en apretada síntesis de lo esencial en estos tres conjuntos de asuntos, una lista de las relaciones e influencias clave a considerar, ordenadas desde las que más pueden complicar la estabilización inmediata hasta las que pueden facilitarla. Se trata de una selección de países y grupos de países que, representan potenciales problemas para el proceso de transición. Sobre ellos, en la sección de propuestas se anotarán acciones inmediatas a los fines de clarificar y revisar los compromisos existentes a la luz del ordenamiento constitucional, el respeto de los derechos humanos, la institucionalidad democrática y la necesaria transparencia de relaciones que deben ser asumidas desde la perspectiva de las necesidades de la sociedad venezolana.

3a. Cuba

Las relaciones con el gobierno cubano se caracterizan por su opacidad y por sus efectos negativos para la salud económica, la estabilidad política y la seguridad del país. Uno de los asuntos más sensibles en esas relaciones es la presencia de un número desconocido de cubanos en territorio venezolano, aunque se estima que decreciente. Si bien inicialmente esa presencia se justificó alegando los acuerdos sobre salud, aún sin información muy precisa hay señales de su participación e influencia en sectores de seguridad, incluido el militar, altos niveles de la administración pública y en servicios de identificación y de registro de propiedad. Se estima que con la firma del primer Convenio entre Venezuela y Cuba, suscrito por Hugo Chávez en el 2000,

entraron en el país unos 7.200 cubanos y, luego, con la creación de las misiones se incrementaron a 14 mil por año (Olivares, 2017). Las renovaciones de ese acuerdo y los que se le han añadido sin son incontables y tratan de una variedad inescrutable de asuntos y compromisos.

En materia económica el tema más sensible es la donación petrolera a Cuba. La deuda con Venezuela debería ser alta, supuestamente se habría estado cancelando con servicios y asesoramiento, pero el Gobierno venezolano ha resultado endeudado con el cubano. Entre los indicadores recientes de la extrema opacidad e inocultable inconveniencia de los acuerdos está la transferencia a Cuba de la propiedad de la refinería Cienfuegos, en cuya modernización para hacerla operativamente eficiente, se invirtieron recursos venezolanos.

Fuera del tema petrolero, según repetidas denuncias, en la relación comercial tienen peso fundamental las igualmente opacas operaciones de triangulación en importaciones de alimentos y medicinas que Venezuela compra y pasan por Cuba o, en sentido contrario, de exportaciones del sector petrolero venezolano de cuya intermediación de beneficia la isla.

3b. Rusia

En similares condiciones de falta de transparencia e inseguridad jurídica que encarecen los acuerdos para Venezuela, se desarrollan estas relaciones, particularmente en materia de negocios petroleros y de compra de armamentos (Control Ciudadano, 2005-2012 y 2013-2016; Reuters, 2018)¹¹. Esto último, y vinculaciones militares entre ambos países –que se han traducido en ejercicios conjuntos, dos visitas de buques de guerra a costas venezolanas y un acuerdo secreto– ha llevado al gobierno venezolano considerar que se trata de una relación estratégica en la cual a la conjunción de los acuerdos petroleros y militares, se suman créditos otorgados para las compras venezolanas y la renegociación reciente de los plazos de pago. En los últimos diez años, el 65% del armamento comprado habría llegado desde Rusia (García Marco, 2017). Se estima que la deuda de PDVSA con Rosneft ronda los 6 millardos de dólares (Stubbs, Nikolskaya y Korsunskaya, 2017) y que en los últimos quince años se han suscrito más de 260 acuerdos entre ambos países, pero la información, dado lo inescrutable de los tratos, no es oficialmente corroborable (Telesur, 2017). Durante el ciclo de crisis políticas recientes el régimen presidido por Vladimir Putin, junto al respaldo que se ha materializado los acuerdos y relaciones

11 Como referencia del gobierno ruso sobre la magnitud del negocio de armas con Venezuela, se encuentran las declaraciones del director de la empresa Rosoboronexport, de mayo de 2013: “Venezuela compró 76% de las armas que Rusia vendió a América Latina”, *El Nacional*, 14.05.2013, en http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/venezuela-compro-las-armas-que-rusia-vendio-america-latina_137794 (consulta, 25.03.2018).

gruesamente descritos, ha expresado reiteradamente su apoyo al régimen presidido por Maduro y condenado las declaraciones, amenazas y sanciones internacionales que lo han afectado en materia de derechos humanos, democracia y seguridad.

3c. China

La relación económica con China es comercial y financieramente muy importante y el gobierno de ese país se ha encargado de precisar que se concentra fundamentalmente en el plano económico, con reiteradas referencias al principio de no intervención que para el régimen chino significa protegerse del escrutinio y de cualquier intento de influencia internacional en materias que considera de orden estrictamente interno, desde los derechos humanos hasta las políticas comercial y monetaria. Con declaraciones muy discretas y no beligerantes en su apoyo al gobierno venezolano, Beijing se suele limitar a manifestar confianza en que el gobierno resolverá los problemas y a proclamar el principio de no intervención

La opacidad de los dos gobiernos y sus sistemas financieros tampoco ha faltado en una relación que ha generado oportunidades de corrupción y altos costos para tratos en condiciones que procuran compensar sus riesgos a través de arreglos que favorecen a los socios chinos¹². Entre los temas sensibles se podría destacar la poca transparencia en la compra de armamentos –en la que el socio asiático, también considerado estratégico por el gobierno venezolano, desplazó a Rusia desde 2013– y la presencia de mano de obra china en los emprendimientos que ese país ha instalado en el territorio nacional.

En la relación económica-comercial el petróleo tiene peso fundamental: por los contratos con empresas chinas y, especialmente, por los compromisos de pago de deudas con petróleo y la parcial recepción de los fondos chinos en yuanes, con los que se compran productos de ese país; es el caso que las importaciones en términos generales crecieron significativamente y China pasó a ser el segundo socio comercial del país. Otro asunto en el que se evidencia el peso de esta relación es el la deuda venezolana, de la que tras la recepción de fondos por 68 mil millones de dólares entre 2007 y 2017, restarían por pagar unos 20 mil millones (Reuters, 2017). En adición, China suscribió acuerdos para el trazado de mapas mineros y la explotación de esos recursos desde 2012, inicialmente por 5 años, prorrogables.

12 Un reciente análisis del Centro de Estudios Estratégicos Internacionales (CSIS) ha subrayado no solo las consecuencias de la falta de acceso a la información sobre operaciones de muy difícil rastreo sino las consecuencias que los acuerdos con China tienen para sobre la explotación de recursos naturales en Venezuela (Rendón, 2018).

En materia de acuerdos suscritos el gobierno venezolano informó, tras la reunión periódica de la Comisión Mixta de Alto Nivel con la República Popular China, que hasta febrero del 2017 habían puesto en marcha 790 proyectos de cooperación, sin que sea posible documentarlo en fuentes oficiales confiables. El fortalecimiento de la presidencia de Xi Jinping y el giro geopolítico que ha estado imprimiendo a la proyección internacional de China supone posiciones más activas en el escenario internacional, más no pareciera que más allá de su influencia económica las pretenda tener en el hemisferio americano.

3d. Irán

Igualmente caracterizadas, por su opacidad y desafío a la seguridad jurídica e incluso a normas y sanciones internacionales, las relaciones con Irán han generado muchas sospechas sobre conexiones terroristas y, más que sospechas, muestras del acercamiento del gobierno de Chávez a Hezbollah¹³. No obstante la poca información disponible sobre los acuerdos suscritos, no se pudieron ocultar sospechas acerca del verdadero sentido de emprendimientos que, tras grandes anuncios, fueron abandonados, lo mismo que ensombrece negocios en el sector petrolero que más recientemente han sido denunciados como tratos con inocultables de irregularidades (Venezuela al Día, 2018). Es de importancia hasta el presente la huella de los presuntos y solo parcialmente documentables vínculos con grupos terroristas ligados al gobierno iraní, la irregular asignación de pasaportes venezolanos y, por varios años, lo que pudiera haberse ocultado con los vuelos aéreos directos que se mantuvieron entre Caracas y Teherán (Primera, 2009).

3e. Periferia rusa y África

Un conjunto diverso de países de menor proyección internacional, que tienen en común la naturaleza autoritaria y desafiante del orden internacional, han sido cultivados como aliados con los que se han desarrollado vínculos inescrutables merecedores de análisis. Entre ellos, ha sido de manifiesto interés Bielorrusia por los acuerdos de provisión de material para la represión, entre otros; en diferente escala, los vínculos con gobiernos como los de Zimbabue o Guinea Ecuatorial hacen parte del cuadro de búsqueda de apoyos y votos en instancias internacionales.

13 A efectos prácticos sobre la proyección internacional del régimen es importante la referencia al informe del Departamento de Estado sobre terrorismo publicado en junio de 2016 señaló a Venezuela como país que favorece el apoyo a grupos terroristas, entre los que incluye a Hezbollah, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército de Liberación Nacional colombiano y la ETA (U.S Department of State, 2015).

3f. India

Es otro de los países a los que el gobierno venezolano sigue mencionando en sus discursos como estratégicamente cercano, aunque el argumento original, que era el intento de hacer a Venezuela parte del grupo de potencias emergentes –Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica, los llamados Brics–, no se materializó. No obstante, los intercambios que el gobierno propició desde 2005 a través de acuerdos de cooperación en materia de hidrocarburos, y pese al interés por ese país como aliado extracontinental –que se ha procurado cultivar con la fórmula de venta, participación en la explotación petrolera en Venezuela e importación de bienes, particularmente de medicinas– esto no se ha concretado en el acercamiento político ni en las manifestaciones de solidaridad aspiradas desde Caracas.

3g. El Caribe

La relación con los países de la Comunidad del Caribe (Caricom), aparte de lo que representan por su ubicación geoestratégica son también un número de apoyos o rechazos importantes en instancias hemisféricas y mundiales, teniendo en cuenta su inclinación a la coordinación de política exterior. Esos vínculos fueron promovidos con especial interés desde Caracas, utilizando para alentarlos y mantenerlos el programa de cooperación en ambos aspectos desafiante. En la competencia en las votaciones sobre las crisis venezolanas (desafiante) en la Organización Energética Petrocaribe, que también se extendió a otros países de la cuenca del Caribe y cobijó como uno de sus diecisiete miembros al siempre favorablemente diferenciado convenio con Cuba. Aún cuando los flujos de recursos disminuyeron notablemente y algunas de las islas han modificado sus posiciones en las votaciones sobre la crisis venezolanas, la revisión de esas relaciones será todo un reto: desde el tema de los compromisos y las deudas pendientes, hasta la construcción de relaciones de confianza, equilibradas y basadas en la transparencia. La diáspora de venezolanos a varias islas del Caribe es un reto, reciente, que añade una nueva dimensión a esas relaciones.

3h. Guyana

Como país de la cuenca caribeña y como vecino continental con el que hay una histórica reclamación territorial pendiente, la relación con Guyana es en ambos aspectos desafiante. En efecto, se transitó del arreglo pragmático –incluidos los beneficios de la cooperación petrolera para lograr el apoyo político de Georgetown, a cambio de debilitar la reclamación del territorio Esequibo– a una relación tensa en la que la estrategia guyanesa logró ampliar sus ámbitos de exploración y explotación petrolera en áreas marítimas reclamadas por Venezuela e incluso parte de sus delimitaciones previas, así como mover el caso de la figura de los buenos oficios

a la de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. Lo cierto es que la reclamación ha sido tradicionalmente un obstáculo para las relaciones con el Caribe anglófono y pudiera volver a convertirse, nacionalmente, en asunto generador de falsas expectativas.

3i. Colombia

Sigue siendo el país fronterizo con el que se registran mayores asuntos críticos, la mayoría en materia de seguridad. Por al menos tres lustros, ha habido denuncias bien sustentadas sobre la presencia de grupos guerrilleros y paramilitares en territorio venezolano, donde se han protegido y desde donde organizado acciones terroristas. Esto no ha sido resuelto por el reciente y frágil acuerdo de paz colombiano; en cambio, hay fundados temores y se acumulan denuncias sobre la movilización a territorio venezolano de guerrilleros de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y de actividades de delincuencia organizada transnacional que se manifiestan en los ilícitos que se multiplican en la amplia frontera: narcotráfico, tráfico de armas y gasolina y otros productos subsidiados y papel moneda, así como trata de personas en medio de una oleada sin precedente de migraciones forzosas de venezolanos. En todo ello, reiteradas denuncias corroboradas por informes y reclamos del Gobierno de Colombia, han señalado no solo la ineficiencia sino la complicidad de miembros de las fuerzas del orden venezolanas a las que correspondería el control y protección de la frontera.

Esto se ve agravado por la pérdida de la relación comercial —acompañada con deudas pendientes de pago por Venezuela— y por el deterioro de la vida fronteriza, deterioro al que ha contribuido la decisión del gobierno venezolano de imponer desde 2015 la normativa de estados de excepción. Estos han sido tan poco útiles para la seguridad en esas áreas como políticamente encubridores de prácticas ilícitas, de corrupción y autoritarias.

3j. Brasil

El final de la hegemonía de doce años del Partido de los Trabajadores aceleró el cambio en las relaciones bilaterales de afinidad y solidaridad con el régimen bolivariano iniciadas por Luiz Inácio Lula Da Silva y continuadas con algunos ajustes por Dilma Rousseff. Los giros en el gobierno trajeron consigo el de la naturaleza de las relaciones con Venezuela. Hoy están planteados prácticamente los mismos problemas que con Colombia, si bien en diferente escala: la diáspora de venezolanos; la fuga de recursos (gasolina y otros bienes subsidiados); el movimiento de grupos armados de delincuencia y guerrilla (particularmente el ELN); actividades de delincuencia organizada, corrupción de las fuerzas venezolanas del orden, todo

ello con particular intensidad en el entorno que propicia la explotación del arco minero. Igualmente, son importantes el deterioro de relación comercial y las deudas pendientes de pago.

3k. Otros países latinoamericanos, acuerdos regionales y hemisféricos

Con la mayoría de los países de la región un tema de atención prioritaria lo constituye la migración de venezolanos, particularmente la forzosa, a esos países. Esta, no obstante la voluntad de solidaridad prevaleciente regionalmente, su volumen y los problemas epidemiológicos que han sido identificados la han convertido en problemática, que a su vez ha alentado iniciativas y medidas de apoyo, incluido el económico, a los países receptores de Latinoamérica, particularmente Colombia y Brasil.

En el plano económico tanto la relación comercial como la deuda venezolana son temas con su propia urgencia. Los vínculos con los países del Mercosur, que han sido solidarios con la causa de los venezolanos por la recuperación de la democracia, siguen siendo importantes, al igual que con Chile y el conjunto de países del llamado Grupo de Lima, manifiestamente interesados en una transición a la democracia que se haga sostenible. Foros como la Alianza Bolivariana –de hecho muy disminuida–, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños –nunca bien cimentada– y la Unasur –que parecía el menos frágil entre todos los foros en los que puso empeño el régimen chavista– no plantean en las actuales circunstancias y balance de posiciones, problema alguno.

En el caso de la Unasur, ya bastante debilitada institucionalmente, en abril de 2018 seis de sus doce miembros anunciaron su voluntad de retirarse: Brasil, Colombia, Argentina, Chile, Paraguay y Perú. Por lo pronto, la reactivación de la OEA y la importancia del sistema hemisférico de protección de los derechos humanos, como foros para hacer seguimiento, evaluación, atender la crisis venezolana y demandar del Gobierno respuestas, serían un buen apoyo de partida.

3l. Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea

Si bien con intereses y relaciones de diversa intensidad con Venezuela, así como diversa incidencia de sus actuaciones para impulsar la recuperación de democracia, este conjunto de países ha venido compartiendo iniciativas –entre exhortos y sanciones–¹⁴ y apoyos que evidencian la disposición a respaldar bilateral y multilateralmente la atención a temas críticos para la estabilización de una transición

14 Sobre la eficacia de las sanciones en su aplicación y efectos ver Ramsey, 2018 y Smilde, 2018.

democrática venezolana. El desafío fundamental es cultivar esa disposición para que se sostenga discursiva y materialmente en torno a los tres grandes temas críticos para preservar la gobernabilidad democrática: la urgencia humana y social, la seguridad interior y exterior y, no menos importante, los primeros pasos para la recuperación económica.

3m. *Instancias multilaterales de alcance general y específico*

Tratándose de un ámbito de mucha diversidad en sus propósitos e importancia para la estabilización democrática venezolana, una panorámica desde el Sistema de Naciones Unidas hasta los acuerdos de alcance global en materias ya más específicas —como las financiera, comercial, de protección de inversiones, de salud, de protección de los derechos humanos— muestra una plataforma fundamental para la formulación y materialización de proyectos de cooperación, asistencia, presencia y seguimiento.

Como síntesis del punto de partida se presenta enseguida un esbozo de actores internacionales con los que hay relaciones claves para la estabilización. Se han ordenado de menos a más favorables, en torno los tres conjuntos de temas inicialmente identificados como fundamentales. A estos se añade como trasfondo y síntesis el de la institucionalidad de la gobernabilidad democrática, señalando en cada conjunto la significación potencial de las relaciones con cada uno de ellos y una aproximación gruesa al trato que debería dárseles con el señalamiento de asuntos de especial importancia.

Los actores están diferenciados con tonalidades de gris, más oscuro en cuanto son potenciales obstáculos a la transición, más claro en tanto pueden facilitarla y en tono intermedio los que tienen un papel mixto. Los temas son caracterizados según los intereses, disposición y capacidades de los actores para impedir, obstaculizar, facilitar la democratización y su gobernabilidad.

Actores	Temas			Incidencia en la en la gobernabilidad democrática
	Seguridad	Humanitarios	Económicos	
Cuba	Protección de sus intereses y proyección geopolítica	Rechazo a asistencia internacional alegando razones de soberanía y seguridad	Oposición a revisión de relaciones y acuerdos	Intereses, capacidad y disposición para complicarla o impedirla
Rusia				
Irán				
Otras relaciones autoritarias				

China	Protección de sus intereses y proyección / peso de razones geopolíticas	Reservas por consideraciones de soberanía ante iniciativas de asistencia humanitaria	Recelo ante propuestas de ajustes en relaciones y acuerdos	Capacidad para complicarla pero intereses que dejan margen de negociación
Caribe y Guyana				
Colombia	Protección de sus intereses de seguridad interna y regional	Apoyo y procura de iniciativas y recursos para pronta atención a emergencia humanitaria	Interés en la recuperación económica y saneamiento de relaciones bilaterales y regionales	Interés y disposición a apoyarla pero con limitada capacidad efectiva
Brasil				
Otros países y acuerdos de cooperación e integración regional				

Los temas apenas enunciados sugieren asuntos de diversa especificidad que, hasta lo aquí considerado, forman mayormente parte de una agenda tradicional de política exterior. Sin embargo, en cada uno de ellos hay elementos novedosos, tanto por la evolución misma de las relaciones internacionales como por lo que la construcción de capacidad estatal plantea como retos internacionales en las diversas áreas que contempla este proyecto.

De lo dicho resultan dos consideraciones que hacen que las propuestas enunciadas a continuación sean necesariamente preliminares. La primera, es que el papel de lo internacional no se agota en una visión tradicional de la política exterior pues sus asuntos, estrategias y, particularmente importante, su institucionalidad convencionales son insuficientes para atender una agenda de tantas facetas, valga repetirlo, como áreas que cubre este proyecto; deben por tanto ser repensadas, con sentido práctico y de urgencia, para poner las relaciones exteriores al servicio de lo que urge en la fase de sostenimiento de la transición.

La segunda consideración, que resulta de la primera y es la más concreta e importante, es que las propuestas aquí presentadas deben ser consideradas desde las necesidades de las otras áreas: para ajustar lo que tan preliminarmente han propuesto cuatro grupos de expertos y para añadir los que desde cada área se aspira como coordinación, apoyo, orientación desde una estructura institucional que se perfila como muy sencilla y eficiente, profesional y ágil.

CUERPO DE PROPUESTAS¹⁵

El conjunto de propuestas apunta a la definición de una nueva base de fundamentación de la actuación internacional del país. Su norte debe ser la

15 Para la elaboración de estas propuestas el informe contó con el invalorable apoyo de un grupo de expertos que contribuyeron generosamente con sus ideas a perfilar decisiones y medidas indispensables

construcción de una democracia representativa moderna al servicio de los ciudadanos y para asegurar que todos cuenten con los medios de vivir vidas realizadas, con salud, educación, empleo decente y acceso a la justicia y a la cultura. Ello implica tanto construir un Estado de derecho sólido y políticas económicas que atraigan capital venezolano y extranjero con miras a propiciar un alto crecimiento económico generador de empleo decente, como desempeñar de nuevo un papel internacionalmente constructivo orientado a recuperar nuestra condición de socio confiable, respetado, defensor militante de los derechos humanos, asumidos estos como espina dorsal de la gobernabilidad democrática. A la vez, tiene que ser promotor del fortalecimiento del multilateralismo en general y, en particular, de los sistemas regionales y globales de protección de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y la prosperidad de las naciones.

El proceso de transición deberá fortalecer las relaciones con los países democráticos, lo que no se agota en el primordial ámbito hemisférico. En este contexto, especial atención se debe otorgar a los países miembros del Grupo de Lima, a los Estados Unidos, la Unión Europea, Suiza y demás países que hayan apoyado la causa democrática venezolana para promover con ellos prontamente la constitución de un Grupo de Amigos de Venezuela y trabajar conjuntamente en la tarea de hacer de América Latina un continente libre de dictaduras.

1. Aspectos fundacionales de la acción internacional para la gobernabilidad y la reinstitucionalización democráticas

1. La política exterior deberá concentrarse de manera prioritaria en apoyar el gran esfuerzo nacional de asegurar rápidamente la estabilidad política, social y económica de un nuevo gobierno democrático y la seguridad interna de la nación. Para ello habrá de tener entre sus orientaciones fundamentales la protección de los derechos humanos y la defensa de la democracia. Finalmente, habiendo recuperado así un mínimo de credibilidad en la materia, corresponde comunicarlo internacionalmente de modo inequívoco, con un discurso sin concesiones ante gobiernos autocráticos, y dirigido a lograr la aplicación eficiente de la Carta Democrática Interamericana mediante mecanismos cuasi-automáticos de activación de la acción hemisférica que habrá que acordar.

2. La consolidación del proceso de transición requiere la reinserción de Venezuela en el contexto internacional para superar la desconfianza y el aislamiento.

para la estabilización democrática de la transición. Sus nombres son citados en los agradecimientos. En el proceso de discusión fueron también muy valiosas las observaciones de los demás participantes del proyecto en las sesiones plenarias en las que fueron presentadas y sometidas a evaluación versiones sucesivas de este documento.

Para hacerlo efectivo deberán cultivarse la disposición franca y las capacidades necesarias para la negociación y la cooperación con miras a mantener unas relaciones respetuosas, transparentes y eficaces en el marco de la normativa constitucional e internacional.

3. Es necesario trabajar por la continuidad del respaldo internacional que se ha tejido en favor de la democracia venezolana alentando para ello —con propuestas y proyectos— que la solidaridad se exprese en apoyos específicos para la estabilidad del proceso de recuperación material y reconstrucción institucional.

4. Los compromisos internacionales contraídos y por contraer deberán ser evaluados en referencia al marco constitucional, sus principios y procedimientos, su transparencia así como la la eficacia de su ejecución para la sostenibilidad de la transición.

2. Promoción de un entorno favorable

2a. Ámbito Multilateral

Será necesario aprovechar toda la experticia y los recursos de los organismos multilaterales relevantes: FMI, BM, BID y ONU. Venezuela forma parte de todos y el nuevo gobierno debe formular sus necesidades con precisión.

2a.1. En el marco de las Naciones Unidas

5. En el marco de Naciones Unidas se debería negociar un acuerdo amplio de apoyo y cooperación de la organización en múltiples áreas para la recuperación y transformación del país, más allá de la activación de iniciativas vinculadas a los Objetivos del Milenio, lo que implicará en un inicio la presencia de alguna importancia de personal de la ONU en el país. Con el acuerdo se podría aprovechar la experiencia que ha capitalizado el sistema de Naciones Unidas en procesos de recuperación y creación de instituciones democráticas, coordinación de ayuda internacional, y reconciliación.

En un amplio espectro, con la ONU podrían buscarse convenios en materia de consolidación de la democracia, con mandatos y componentes de derechos humanos, informática, policial, electoral y militar para supervisar el desarme de la población, y la reducción, depuración y profesionalización de la Fuerza Armada y de fuerzas policiales, reinstitucionalización de los poderes públicos —electoral, judicial, ciudadano— y del conjunto de la administración pública.

6. Dadas las magnitudes y complejidad crecientes del problema de la emigración, conviene alentar la cooperación de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de la Organización Internacional de Migraciones, como apoyo a la atención de los venezolanos en el exterior y asistencia en las posibles movilizaciones de retorno.

7. Considerando, igualmente, las magnitudes de la salida de recursos vinculados a la corrupción es importante incluir en la fase inicial este tema para establecer con cooperación internacional los mecanismos de procura, sancionatorios y de incentivación de la recuperación de fondos para la República, aprovechando el apoyo que pueden brindar el G-20 de ministros de Finanzas (donde ya ha sido considerado), las Naciones Unidas y la OEA, sobre la base de las investigaciones y procesos judiciales y de sanción ya en marcha desde diversas instancias internacionales.

Podría trabajarse con la ONU y eventuales países donantes en los apoyos necesarios para iniciar los trámites para el establecimiento una Comisión Internacional contra la Impunidad en Venezuela, con un mandato similar al de la constituida en Guatemala en 2006 (Cicig), mientras se avanza en la depuración y profesionalización del sistema judicial. Podría igualmente, para la urgente recuperación de las funciones de la Contraloría, procurarse asistencia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

8. Atendiendo los intereses nacionales desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática se deberá revisar el conjunto de compromisos multilaterales, en busca de fórmulas para resolver lo adeudado a cada una de las organizaciones y atender las recomendaciones, resoluciones y sentencias no observadas o incumplidas, según el caso.

9. En lo relativo a organizaciones y acuerdos sobre materias específicas vinculadas a la recuperación económica –de comercio e inversiones, integración, financieras– será indispensable conjugar la urgente necesidad de generar confianza, por un lado, con las capacidades efectivas de cumplir los compromisos pendientes o por asumir, por el otro. Para ello se deberá considerar la posibilidad y conveniencia de posponer o ajustar decisiones, renegociar o encontrar fórmulas para mantener apoyos, generar confianza y atraer recursos.

2a.2. En el marco hemisférico

10. Es de primera importancia restablecer el pleno respeto de los compromisos internacionales tanto de protección de los derechos humanos, como de defensa y fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Las decisiones iniciales deben incluir la suspensión de la solicitud de retiro de la Organización de Estados Americanos (OEA), el retiro de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Acuerdo de San José y, consiguientemente, el pleno reconocimiento de las competencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la ratificación de todos los tratados sobre derechos humanos, la invitación a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a enviar misiones *in loco*. A esto se suma el compromiso con la plena vigencia de la Carta Democrática Interamericana al que debe sumar la iniciativa de promover y organizar la firma y ratificación de un Protocolo Adicional con el fin de facilitar su activación cuasi-automática, incluida la imposición de sanciones, en casos tipificados de una manera lo más precisa posible.

2a.3. En el marco regional

11. La integración económica es asunto importante que, sin embargo, en el periodo de transición conviene colocar en justa perspectiva. Así lo aconsejan razones políticas (los apoyos regionales recibidos para la transición venezolana a la democracia), económicas (la dificultad de una economía destruida para reincorporarse a acuerdos comerciales) y humanas (la atención a procurar a los emigrantes venezolanos).

12. En el mediano plazo, en coordinación con los gobiernos de la región, convendrá no quedar al margen en la revisión de los procesos de integración regional a los fines de superar las duplicaciones y contradicciones y lograr una institucionalidad de la integración más eficiente para la recuperación material e institucional de Venezuela. En todo caso, sin precipitar decisiones, es conveniente evaluar el estado de los acuerdos regionales de integración con el criterio de alentar el fortalecimiento de sus cláusulas de cooperación en seguridad, de protección de la democracia y los derechos humanos, sin dejar de identificar oportunidades comerciales y financieras.

2b. En el ámbito bilateral

13. Entre los temas de especial interés a desarrollar con los principales socios democráticos se pueden mencionar: la cooperación en la modernización y transformación de la Fuerza Armada Nacional y en los temas de seguridad para generar las alianzas necesarias a los fines de lograr la mayor estabilidad posible de la transición a la democracia. También será útil la cooperación en la investigación para la ubicación, el seguimiento y el retorno de los fondos sustraídos por la corrupción.

14. Es de interés inmediato la vinculación con los países democráticos del mundo, con especial atención a los de nuestro hemisferio, los miembros del Grupo de Lima y los gobiernos de los Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea que

han desarrollado una activa defensa de la democracia en Venezuela y pueden contribuir de diversas formas con la reconstrucción económica e institucional del país en el periodo de transición. Se debería desarrollar una intensa relación con los países democráticos del eje del Atlántico Norte –Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea– a los fines de promover el apoyo financiero de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y del conjunto del sistema financiero internacional. Con el apoyo de estos países y en las instancias internacionales correspondientes también se podrían desarrollar programas integrales de cooperación que incluyan proyectos en diversas áreas como la educación, la salud, la tecnología y la seguridad y defensa.

15. Con Colombia, Brasil, las islas del Caribe y Guyana urge cultivar relaciones equilibradas y respetuosas de cooperación que incluyan, aparte de lo esencial en materia de seguridad y comercio, atención especial al tema de los emigrantes venezolanos y sus condiciones de vida. Por la diversidad de temas que involucra la vecindad, particularmente con Colombia y Brasil, y por los problemas existentes se deberían conformar comisiones bilaterales orientadas a la reorientación y seguimiento de las relaciones en todos sus ámbitos y especialmente en el tema de la seguridad en las zonas fronterizas. Esto último, en el ámbito militar, deberá favorecer la pronta cooperación en inteligencia.

Con Colombia, además de la conveniencia de reactivar las vinculaciones económicas y comerciales –que pueden ayudar a enfrentar los graves problemas de desabastecimiento de insumos al proceso productivo, alimentos y medicamentos– es de inmediato interés atender y los temas de seguridad que incluyen, entre otros, las intensas relaciones fronterizas, el movimiento de grupos guerrilleros y paramilitares, así como los flujos ilícitos vinculados al crimen organizado transnacional. Eso solo es posible con franca disposición a cooperar con el gobierno de Colombia y otros gobiernos vecinos e instancias internacionales.

Hacia los países del Caribe se debe iniciar de inmediato un proceso de consulta y negociación a los fines de revisar los compromisos vigentes, el nivel de la deuda existente y la reestructuración del programa petrolero de Petrocaribe. Con los beneficiarios de este acuerdo, al igual que con el conjunto de la comunidad del Caribe (Caricom) se debe enfatizar el interés de mantener buenas relaciones que permitan la cooperación económica y política de mutuo beneficio en un marco de transparencia, confianza y respeto de las normativas.

Especial atención requiere la relación con Guyana por las complicaciones del problema de la reclamación territorial y su movimiento a la Corte Internacional de Justicia. Se debe conformar un equipo de seguimiento, investigación y asesoramiento

jurídico para procurar el mejor resultado judicial posible. A la par, conviene contar con un grupo de carácter multidisciplinario y con la participación de los diversos sectores políticos, académicos y militares a los fines de restablecer la atención de este tema con criterios profesionales y de política de Estado.

16. Con el propósito de lograr el mayor apoyo y las menores resistencias a la restauración de la gobernabilidad democrática y la capacidad estatal resulta prioritario evaluar las relaciones con países de peso internacional que han mantenido relaciones muy estrechas con el régimen bolivariano.

Con Cuba resulta prioritario neutralizar el potencial efecto negativo que por su estrecha relación con el régimen bolivariano y con los grupos radicales de la región puede generar sobre un proceso de democratización en Venezuela. Será indispensable una estrategia mixta, que procure vencer la desconfianza pero que con claridad defina los peligros inmediatos, las obligaciones pendientes y proteja los intereses de Venezuela.

Algo semejante cabe considerar respecto a las muy opacas relaciones con Irán, comenzando por la investigación de los acuerdos suscritos y su balance material y político.

Con Rusia y China deben constituirse al breve plazo comisiones bilaterales para la revisión con miras a reestructurar los compromisos vigentes en el marco del respeto a los procedimientos constitucionales para suscribirlos.

Será igualmente necesario hacer prontamente el censo más exhaustivo posible sobre los acuerdos internacionales vigentes y la naturaleza, estado y conveniencia de los compromisos que suponen al país.

Debe retomarse el posicionamiento equilibrado de Venezuela en la compleja zona del medio oriente, teniendo en cuenta los intereses específicos en la Organización de Países Exportadores de Petróleo, sin hacerse parte de los conflictos de esa región ni renunciar por ello a su defensa de los derechos humanos y el respeto por los principios del Derecho y la institucionalidad internacional.

17. En todo caso, no deja de ser importante considerar tanto de qué manera se alcanza la transición y cuánto puede afectar esto a las relaciones bilaterales, como también los eventuales cambios que en el mapa político regional puedan producirse en el corto y mediano plazo.

3. Impulso a la cooperación internacional

18. Convienen, entre otras, acciones tales como: i) coadyuvar en la gestión de apoyos para la recuperación económica ante el sistema financiero internacional (Fondo Monetario, Banco Mundial, BID, CAF, etc.); ii) promover y apoyar en la consecución de recursos de cooperación a proyectos nacionales de desarrollo material e institucional; iii) promover y apoyar las acciones encaminadas a la identificación de fuentes y donantes para enfrentar la crisis humanitaria venezolana en alimentos y medicamentos; iv) activar dentro de las posibilidades y conveniencias iniciales el servicio exterior venezolano, tanto diplomático como consular, en apoyo de las acciones antes señaladas.

19. La recuperación material requerirá la articulación de los programas de reconstrucción económica nacional –en particular, inicialmente, la reorganización del sector petrolero, pieza fundamental para estimular la credibilidad, la confianza, la inversión y el comercio, en el marco más amplio de un programa de acción macroeconómica encaminado a la progresiva apertura del país al mercado internacional y a la atracción de inversiones– con los vínculos económicos multilaterales en materia de inversiones, financiamiento, cooperación y comercio. Medidas específicas inmediatas, consideradas en la perspectiva de su relevancia política, incluyen:

- Conformar un Grupo de Amigos de Venezuela, que podría ser el Grupo de Lima ampliado y reforzado con otros países, instituciones o personalidades para promover acciones de apoyo político y de cooperación financiera y técnica al proceso de transición. Apoyo en lo necesario a las gestiones financieras ante multilaterales, preparadas con anticipación, a ser tramitadas en instancias como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, las Instituciones Financieras de la Unión Europea o el Banco Asiático de Inversiones, entre otras. Estos proyectos pueden incluir propuestas al BID y al Banco Mundial la creación de un Programa Especial de financiamiento y asistencia técnica para la recuperación del parque industrial y de la producción agropecuaria.
- Evidenciar respeto a las normas y compromisos económicos internacionales en materia de inversiones. Especial importancia se debería asignar tanto a la atención de las obligaciones pendientes en los Acuerdos Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones; en esta materia, una decisión importante que se debe considerar es la reincorporación del país al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones del Banco

Mundial (Ciadi), haciendo el balance entre lo deseable de transmitir confianza a los inversionistas, por un lado, y lo posible y comprometedor de recursos escasos de asumir los pagos pendientes, por el otro.

- Cuidar la designación de muy competentes autoridades y responsables de las instituciones económicas, el programa de recuperación y los representantes y negociadores en los ámbitos bilateral y multilateral resulta esencial con miras a generar confianza y alentar respaldo material tanto no reembolsable como, en el caso de los fondos reembolsables, en las mejores condiciones posibles.

20. Para hacer más eficiente la gestión de la cooperación internacional se podría crear una agencia de cooperación internacional que asistiese en la búsqueda de recursos internacionales de cooperación para apoyar proyectos gubernamentales y privados de recuperación y modernización.

4. Retos institucionales y operativos

21. Dada la situación de la Cancillería, en la primera fase del proceso de transición, el Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo la dirección del Canciller, quedaría constituido por un equipo inicial profesional apoyado por un equipo asesor multidisciplinario de alto nivel para la organización y coordinación de la política exterior

- Paralelamente debe procederse a la reestructuración de la organización prevaleciente y conformar un sistema de dirección jerárquica más reducido y más eficiente, en capacidad de atender las tareas diplomáticas y consulares tradicionales a la vez que las obligaciones y solicitudes de coordinación, asesoramiento y gestión de otras dependencias gubernamentales y de actores no gubernamentales. Para ello se ha de contar con el personal indispensable para las tareas urgentes y el apoyo de funcionarios competentes y leales.
- Los jefes de misión en los destinos estratégicamente más importantes deben ser sustituidos por personas competentes y comprometidas con la transición. Con el personal de confianza, de libre nombramiento y remoción, y el personal contratado (una gran mayoría de los funcionarios del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores actualmente) no existen limitaciones jurídicas o administrativas para su

remoción. En lo que respecta al personal de carrera¹⁶, son recomendables medidas de reingeniería, incluida una evaluación inicial de credenciales por una comisión especial cuyos resultados podrían significar reubicaciones, asignación a procesos de formación o actualización o jubilaciones.

- En el mediano plazo las iniciativas iniciales deben complementarse con alguna modalidad de cursos que contribuya a la formación de funcionarios de Estado.
- Las relaciones exteriores no se agotan en la Cancillería y en el esfuerzo inicial de resolver rápidamente la construcción de una red de vínculos confiables mediante enviados y grupos *ad hoc*. Será clave la articulación de las iniciativas y vínculos con el exterior requeridos por el gobierno desde sus diversos ministerios y grupos de trabajo.
- Reducir prontamente el número de embajadas (como en el caso de las numerosas misiones permanentes en África), someter a profunda revisión el funcionamiento de las vinculadas cercanamente al régimen saliente (en países como Cuba, Nicaragua, Bolivia, Rusia, Irán y países de la periferia rusa) y fortalecer de inmediato las ubicadas en países amigos de la transición venezolana.
- Servir de activo apoyo al equipo coordinador de la estrategia global de recuperación económica y seguridad institucional del país, particularmente frente a las instituciones multilaterales políticas y financieras y con los gobiernos aliados, en particular los cooperantes en el apoyo financiero del programa de recuperación institucional y material.
- Fortalecer el sistema consular venezolano en ciudades clave, en particular en los países donde la presencia de venezolanos es mayor, como los países latinoamericanos, Estados Unidos y España. Entre los objetivos debe resaltar prestar el mayor apoyo institucional, jurídico y humanitario a los venezolanos emigrados; lograr la mayor colaboración de los gobiernos anfitriones para el apoyo de tales comunidades y, tan pronto como sea posible, construir y difundir condiciones para el retorno, para lo cual se debe alentar la cooperación internacional, incluida la ya ofrecida por instancias como la Organización Internacional de Migraciones.

16 La Ley Orgánica del Servicio Exterior de Venezuela (Título I, artículo 7) admite el libre nombramiento y remoción de todos los funcionarios del servicio interno y externo, salvo que algo diferente se llegara a disponer en la Ley Especial del Estatuto del Personal del Servicio Exterior, lo que está pendiente desde 2013.

CONCLUSIÓN

Del diagnóstico y propuestas precedentes cabe concluir, muy brevemente, con la referencia a unas breves notas características fundamentales y cuatro conjuntos de recomendaciones en este sector de las políticas públicas en el peculiar momento inicial de sostener la transición.

Sobre las notas fundamentales cabe destacar, en primer lugar, los vínculos por atender, el criterio fundamental –volviendo al comienzo de este texto– es el manejo de las “puertas” con el mundo, para proteger al país de las relaciones que de diversos modos han favorecido el autoritarismo y para abrirlo a las que favorecen la estabilización y consolidación de la gobernabilidad democrática. El cuidadoso examen y manejo de cada relación y los temas que involucra es cuestión de seguridad, no solo para un gobierno democrático sino para la protección y apoyo a los valores y prácticas que deben sostenerlo, nacional e internacionalmente.

Otra nota, no menos importante, tiene que ver con la concepción orientadora del equipo encargado de los asuntos internacionales que debe apuntar prioritariamente al logro de condiciones que faciliten la fluidez de las diversas facetas de la postransición incluidas en el proyecto. A cada una de ellas se debe ofrecer información, canales de comunicación y orientaciones desde la perspectivas del conjunto de las relaciones exteriores que, en suma, solo así contribuirían a la reconstrucción de la capacidad estatal.

Desde estos fundamentos, las propuestas presentadas pueden ser resumidas en cuatro conjuntos de planteamientos.

1. El mensaje y los principios. Los principios democráticos, de respeto a los derechos humanos y de voluntad de construir condiciones nacionales y relaciones internacionales que reflejen esos valores, serán el eje central de la acción internacional. En ese espíritu la acción internacional se propone revisión, reorganización, reestructuración, relación transparente, confiable, mutuamente provechosa, respetuosa de orden jurídico nacional e internacional, todo ello con miras a atender las necesidades y los intereses de la sociedad venezolana.

2. Los temas y las relaciones. La atención a las relaciones bilaterales y multilaterales tendrá como orientación fundamental la construcción de oportunidades y apoyos para el fortalecimiento de la capacidad estatal en todo lo que contribuya a la gobernabilidad democrática, lo que significa atender las agendas humanitaria, de reconstrucción económica y de seguridad a través del desarrollo de vínculos con países democráticos, la participación en acuerdos y organizaciones internacionales

en los que se concierten iniciativas y recursos para el desarrollo humano, económico y político así como para la cooperación en seguridad.

3. Los riesgos inmediatos. No menos importante que construir oportunidades y fortalecer relaciones que favorezcan el despliegue inicial de la agenda de consolidación de la gobernabilidad democrática, es reconocer los temas y relaciones que pueden ponerla en riesgo. En los tres conjuntos de temas –humanitario, económico y de seguridad– hay grandes riesgos para la gobernabilidad democrática a cuya reducción debe contribuir una política exterior que, por una parte, construya acercamientos a países democráticos, se apoye en la institucionalidad internacional y así contribuya a la protección de la democracia. Por otra parte, ha de tener también la capacidad para replantear o terminar vínculos que determine como inconvenientes para la consolidación de la transición.

4. La institucionalidad. La recuperación de institucionalidad plantea serios desafíos para las relaciones exteriores que deberán tener en cuenta la necesidad de respuestas inmediatas con una cancillería ágil, con equipos profesionales competentes y comprometidos con la transición y, paralelamente, revisar la organización prevaleciente para sentar las bases del mediano y largo plazos. Ahora bien, en un primer momento conviene trabajar a partir de una Cancillería constituida por un pequeño y muy profesional grupo multidisciplinario muy bien coordinado en sí y con la Presidencia.

REFERENCIAS

a) Libros y artículos

- Alarcón, B. (coord.). (2014). *El Desafío venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Alarcón, B. y Martínez M. Á. (coord.). (2016). *El Desafío Venezolano II: transición democrática o autocratización revolucionaria*. Caracas: AB Ediciones.
- Ávila, A. F. (ed.). (2012). *La frontera caliente entre Colombia y Venezuela*. Bogotá: Debate – Nuevo Arco Iris.
- Bittar, S. y Lowenthal, A. (eds.). (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona (España): Galaxia Gutemberg / IDEA Internacional.
- Brownlee, J., Tarek Masoud y Andrew Reynolds; Nathan Brown; Mieczyslaw Boduszki y Duncan Pickard; April Longley Alley, y Steven Heydemann (2013). “Tracking the ‘Arab Spring’”. *Journal of Democracy*. 24(4), octubre, 55-73.

- Cobo, L. (2008). *Venezuela y el mundo transnacional: Instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina*. Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocumentoVenezuelayelMundoTransnacionalCobo.pdf> [Consultado: marzo 2018].
- Fukuyama, F. (2006). *Nation-Building. Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Fukuyama, F. (2004). *State Building. Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press.
- Huntington, S. (1991). *El orden político en las sociedades en cambio* (trad. Floreal Maiza). Argentina: Paidós.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Levistky, S. y Way L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Møller, J. & Skaaning, S. E. (2013). "The Third Wave Inside the Numbers". *Journal of Democracy*, 24(4), octubre, 97-109.
- Pérez Sánchez, G. A. (1996). "Los países del Este de Europa después de las revoluciones de 1989: el camino hacia la Unión Europea". *Revista de Estudios Europeos*, N° 13, 93-99. Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/bitstream/10324/2850/1/PaisesEsteEuropa.pdf> Consultado: marzo 2018.
- Ramsey, G. (2018). "Assessing the Use of Targeted Sanctions on Venezuelan Officials and Elites", 22 de marzo de 2018. Disponible en: <https://venezuelablog.org/assessing-use-targeted-sanctions-venezuelan-officials-elites/> [Consultado: marzo 2018].
- Rodríguez, A. (2011). "Las revoluciones de colores: una descripción de las estrategias de acción implementadas por los movimiento sociales exitosos". *Revista Española de Ciencia Política*. N° 26, julio, 127-146. Disponible en: http://www.recipes/uploads/files/congresos/congreso_09/grupos-trabajo/area07/GT03/17.pdf Consultado: marzo 2018.
- Schmitter, P. (2010). "Twenty-Five Years, Fifteen Findings". *Journal of Democracy*, 21(1), enero, 17-28. Disponible en: <https://muse.jhu.edu/article/370482/pdf> [Consultado: febrero 2018].
- Smilde, D. (2018). "US International Politics on Venezuela Should Involve Pressure and Engagement". WOLA, 22 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.wola.org/analysis/u-s-international-policy-venezuela-involve-pressure-engagement/> [Consultado: junio 2018].
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.

Tulstrup, J. (2014). "Gatekeepers and Linkages". *Journal of Democracy*, 25(4), octubre, 126-138.

b) Informes y reportajes

Acnur. (2018a). "ACNUR presenta nuevas directrices de protección, ante la huida de venezolanos por América Latina". Disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/mientras-los-venezolanos-huyen-por-america-latina-acnur-emite-nueva-guia-de-proteccion/> [Consultado: marzo 2018].

Acnur. (2018b). "Nota de orientación sobre flujo de venezolanos", 11 de marzo de 2018. Disponible en: <https://cepaz.org.ve/noticias/acnur-nota-orientacion-flujo-venezolanos/> [Consultado: marzo 2018].

Boadle, A. (2018). "Colombia proposes IMF assistance for Venezuelan refugees", 19 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/us-g20-argentina-venezuela/colombia-proposes-imf-assistance-for-venezuelan-refugees-idUSKBN1GV25R> [Consultado: marzo 2018].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Informe anual 2017 de la CIDH*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/indice.asp> [Consultado: abril 2018]. "Capítulo IV B, Venezuela". Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.4bVE-es.pdf> [Consultado: abril 2018].

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Situación de derechos humanos en Venezuela*, enero. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf> [Consultado: febrero 2018].

Control Ciudadano. (2013-2016). *Venezuela: Informe sobre adquisiciones de sistemas de armas y material militar 2013-2016*. Disponible en: <http://www.controlciudadano.org/web/wp-content/uploads/6-Venezuela-Informe-de-Adquisicion-de-Armas-2013-2016.pdf> [Consultado: marzo 2018].

Control Ciudadano. (2005-2012). *Venezuela: Informe sobre adquisiciones de sistemas de armas y material militar 2005-2012*. Disponible en: <http://controlciudadano.org/web/wp-content/uploads/INFORME-ADQUISICION-DE-ARMAS.pdf> [Consultado: marzo 2018].

Fund for Peace. (2017). *Fragile States Index*. Nueva York, The Fund for Peace. Disponible en: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/951171705-Fragile-States-Index-Annual-Report-2017.pdf> [Consultado: abril 2018].

García Marco, D. (2017). "Dónde compra Venezuela sus armas y cuál será el impacto real del embargo impuesto por la Unión Europea". *BBC Mundo*, 14 de noviembre de 2017. Disponible en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41978949> [Consultado: marzo 2018].

- Human Rights Watch. (2017). “El Consejo de Derechos Humanos de la ONU confronta a Venezuela, 2 de octubre 2017. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2017/10/02/el-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu-confronta-venezuela> [Consultado: abril 2018].
- International Crisis Group. (2018). “Cómo detener la onda expansiva de la crisis en Venezuela”, 26 de marzo de 2018. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/es/latin-america-caribbean/andes/venezuela/65-containing-shock-waves-venezuela> [Consultado: abril 2018].
- Olivares, F. (2017). “El ejército de ocupación que opera en Venezuela”. *Diario Las Américas*, 27 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.diariolasamericas.com/america-latina/el-ejercito-ocupacion-que-opera-venezuela-n4135602> [Consultado: marzo 2018].
- Primera, M. (2009). “Reportaje: El desafío iraní: Caracas-Damasco-Teherán, un vuelo de lo más misterioso”, *El País*, (España), 23 de noviembre de 2009. Disponible en: https://elpais.com/diario/2009/11/23/internacional/1258930803_850215.html [Consultado: marzo 2018].
- Rendón, M. (2018). “When Investment Hurts: Chinese influence in Venezuela”, Center for Strategic and International Studies, 3 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/when-investment-hurts-chinese-influence-venezuela> [Consultado: abril 2018].
- Reuters. (2017). “China dice que Venezuela puede manejar adecuadamente su deuda”, *Reuters*, 15 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKBN1DF1NF-OUULD> [Consultado: marzo 2018].
- Reuters. (2018). “Reporte Especial: La Venezuela de Putin: Millonarios préstamos abren puerta para que Moscú obtenga valiosos activos petroleros”. *Reuters*, 11 de agosto de 2017. Disponible en: <https://lta.reuters.com/article/businessNews/idLTAKBN1ARIQN-OUULB> [Consultado: marzo 2018].
- Stubbs, J., Nikolskaya, P., y Korsunskaya, D. (2017). “Rusia reestructura deuda de Venezuela, acuerdo no incluye préstamos a PDVSA”, *Reuters*, 15 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKBN1DF1PP-OUULD> [Consultado: marzo 2018].
- Telesur. (2017). “Más de 15 años de acuerdos entre Venezuela y Rusia”, 4 de octubre de 2017. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Mas-de-15-anos-de-acuerdos-entre-Venezuela-y-Rusia-20171004-0035.html> [Consultado: marzo 2018].
- The Economist Intelligence Unit. (2017). *Democracy Index 2017*. Disponible en: <https://infographics.economist.com/2018/DemocracyIndex/> [Consultado: marzo 2018].

- U.S Department of State. (2015). *Country Reports on Terrorism and Countering Violent Extremism 2015*, Disponible en: <https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2015/257519.htm> [Consultado: marzo 2018].
- Venezuela al Día. (2018). “Los misteriosos negocios invisibles entre Venezuela e Irán”, en *Venezuela al Día*, 25 de febrero de 2018. Disponible en: <http://www.venezuelaaldia.com/2018/02/25/los-misteriosos-negocios-invisibles-venezuela-e-iran/> [Consultado: marzo 2018].
- “Venezuela compró 76% de las armas que Rusia vendió a América Latina”. (2013). *El Nacional*, 14 de mayo de 2013. Disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/mundo/venezuela-compro-las-armas-que-rusia-vendio-america-latina_137794 [Consultado: marzo 2018].

c) Leyes y documentos públicos

- Ley de Defensa de la soberanía política y autodeterminación nacional. (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.013 Extraordinario, de 23 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.icnl.org/research/library/files/Venezuela/Leysober.pdf> [Consultado: abril 2018].
- Ley Orgánica del Servicio Exterior de Venezuela. (2013). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 40.217, de 30 de julio de 2013. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/documentos/doc_4b9ca1ed4c259a4f27d7522660fa40943edd1830.pdf [Consultado: abril 2018].
- Lineamientos del Programa de Gobierno de Unidad Nacional 2013-2019. Disponible en <http://albaciudad.org/wp-content/uploads/2012/09/MUD.-Lineamientos-para-el-Programa-de-Gobierno-de-Unidad-Nacional-23-Enero-2012.-Final-2-DEF-1.pdf> [Consultado: abril 2018].
- OEA CP/RES 1095. (2018). *Resolución sobre los últimos acontecimientos en Venezuela* (CP/RES. 1095 (2145/18), 23 de febrero de 2018. Disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-004/18 [Consultado: abril 2018].
- OEA AG/RES 2929. (2018). *Resolución sobre la Situación de Venezuela* (AG/RES 2929 - XLVIII-O/18), 6 de junio de 2018. Disponible en: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-032/18 [Consultado: junio 2018].
- Unidad. Experiencia y esperanza. (2014). Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro – Centro para la Democracia y el Desarrollo de las Américas.

ESTADO DE
DERECHO

segunda parte

ESTADO DE DERECHO

Miguel Mónaco / Jaiber Núñez

7

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela define el Estado venezolano en su artículo 2 como “un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia”. Dicha definición, aunque pretende introducir ciertos matices¹, establece como punto de partida la concepción de Estado de derecho, con todas sus implicaciones y consecuencias, las cuales se desarrollan a lo largo de su extenso articulado, con connotaciones incluso sustantivas.

La definición de Estado de derecho es amplia y no siempre unívoca, ya que la concepción actual es el producto de una profunda evolución histórica que involucra la interacción de elementos políticos, económicos y sociales que trascienden la propia ciencia jurídica. Autores como Luigi Ferrajoli han identificado una serie de características comunes propias de la concepción moderna de Estado Constitucional de Derecho, y de los modelos a los cuales éste debe obedecer.

Para Ferrajoli, el Estado de derecho debe abarcar no sólo un modelo formal, el cual sería débil y obsoleto y vendría dado por “cualquier ordenamiento en el que los poderes públicos son conferidos por la ley y ejercitados en las formas y con los procedimientos legalmente establecidos”. También debe contemplar, como aspecto sustantivo y esencial, que los poderes públicos se encuentren “vinculados al respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales, como la división de poderes y los derechos fundamentales” (Ferrajoli, 2005, págs. 13-14).

Sin entrar a desarrollar estas características a profundidad, se aprecia que tales aspectos sustantivos parten, por un lado, de la noción clásica de separación de poderes de Montesquieu, según la cual sólo “el poder frena al poder”, lo que funge como una garantía para evitar la arbitrariedad y la existencia de la libertad. De este principio ha partido el sistema constitucional del *checks and balances*, esencial para

1 Existe cierto debate ante la inclusión del término “justicia”. Para algunos, una innovación; para otros, un error. Desde una concepción clásica el “derecho” debe ser justo, sin embargo se ha discutido acerca del verdadero alcance de este término. En todo caso, sigue siendo válida para Venezuela la definición de Estado de derecho.

todas las propuestas de reinstitucionalización frente a la concentración y el abuso generalizado del poder presentes en Venezuela en este momento.

El segundo elemento sustantivo señalado por Ferrajoli se refiere a la noción moderna de derechos humanos, que tiene especialmente en cuenta las obligaciones estatales que se derivan del reconocimiento de los mismos, tanto a nivel nacional como internacional. Esta visión la recoge Héctor Faúndez cuando define los derechos humanos como:

... las prerrogativas que, conforme al Derecho Internacional, tiene todo individuo frente a los órganos del poder para preservar su dignidad como ser humano, y cuya función es excluir la interferencia del Estado en áreas específicas de la vida individual, o asegurar la prestación de determinados servicios por parte del Estado, para satisfacer sus necesidades básicas, y que reflejan las exigencias fundamentales que cada ser humano puede formular a la sociedad de que forma parte. (Faúndez, 2004).

Partiendo de esa definición, y desde la perspectiva de Norberto Bobbio —según la cual “el problema de fondo de los Derechos Humanos no es hoy tanto el de justificarlos como el de protegerlos” (Bobbio, 1991)— se plantea entonces la pregunta de cómo retomar el respeto de los derechos humanos y cuál debería ser el tratamiento adecuado de las múltiples violaciones de los derechos humanos que han acontecido. Dicho tratamiento debe permitir la correcta reparación de las víctimas y la aplicación de las consecuencias jurídicas que de estas se deriven, en un marco que haga viable la transición democrática de cara a los posibles acuerdos que serían necesarios para lograr una concertación y un pacto de convivencia básico que incentive a los distintos actores a comprometerse en realizar los cambios necesarios para el rescate del Estado de derecho.

Los acuerdos que se concreten deben prever también, y de forma indispensable, los pactos o las reformas al régimen jurídico que sean necesarios para que no se repitan las mismas condiciones que provocaron la situación presente. Esto exige, en primer lugar, revisar los cambios relativos a la forma en que se organiza y estructura el Poder Público, para que —independientemente de su agrupación, condición o ideología— no pueda ser ejercido de forma arbitraria y abusiva por quienes circunstancialmente puedan controlarlo en un momento dado, bien sea durante un proceso de transición como en el futuro. En segundo lugar, establecer las bases para evitar que las mismas personas o funcionarios que obraron en contra del Estado de derecho puedan continuar o repetir en el ejercicio de funciones públicas.

La articulación con base en el derecho de los elementos anteriormente descritos genera un marco de seguridad jurídica de cara a los ciudadanos, objetivo central de la transición democrática, el cual puede ser entendido como la “racionalidad y

mensurabilidad de las manifestaciones del poder estatal, que junto con la regulación de la distribución de competencias logran una previsión y precalculación de las acciones estatales” (Katz, 1987). Aspecto esencial para el desarrollo de cualquier sociedad.

Ahora bien, es necesario advertir que resulta materialmente imposible agotar en esta propuesta todos los aspectos institucionales que se identifican con la problemática del Estado de derecho en Venezuela, pues se estima un tiempo aproximado de unos cuatro años para su aplicación en una primera etapa de transición. En este sentido, es indispensable poder identificar las prioridades, fortalezas y debilidades de las propuestas, ante un posible escenario de transición democrática en Venezuela.

Para lograr definir una propuesta integral, de acuerdo a los lineamientos de la presente investigación, se identificaron varios ejes fundamentales sobre los cuales se deben articular propuestas oportunas y viables en un escenario transicional, los cuales son:

Desconocimiento de la Constitución por parte de la ANC

Respeto a las leyes y demás actos de la Asamblea Nacional

Reforma constitucional

Reforma del Poder Judicial

Derogatoria de las llamadas “Leyes del Poder Popular” y establecimiento de los consejos comunales como alternativas libre de asociación de la sociedad civil

Transparencia y rendición de cuentas

Régimen jurídico especial para la transición y derechos humanos

Reformas normativas para rescatar el Estado de derecho, pero desde la perspectiva propia del Estado social de derecho establecida en la Constitución

Estado de derecho y relaciones laborales

Luego de exponer el diagnóstico general sobre la problemática del Estado de derecho en Venezuela, se expondrá el diagnóstico específico para cada uno de esos temas y las propuestas que respecto a los mismos se consideran necesarias para el rescate del Estado de derecho durante una transición democrática.

DIAGNÓSTICO GENERAL

Mediante el Estado de derecho se persigue que tanto el Estado como los ciudadanos estén sometidos por igual a la Constitución y las leyes, las cuales deben estar orientadas a proteger y garantizar una serie de derechos fundamentales, así como a regular y limitar el funcionamiento estatal y todos aquellos asuntos que la sociedad no es capaz de resolver por sí misma. Para su vigencia, el Estado de derecho debe estar dotado de una serie de mecanismos que sean capaces de controlar las transgresiones en que el Estado o los ciudadanos incurran respecto del ordenamiento jurídico que funge como límite de sus acciones e imponer las consecuencias jurídicas derivadas de esas actuaciones.

Ese concepto tan básico e indispensable para un país se ha perdido de manera casi absoluta en Venezuela, por cuanto: (i) los órganos del Estado pueden actuar sin limitación o soporte legal alguno; (ii) no existe garantía jurídica eficaz para la protección de los derechos fundamentales, los cuales pueden ser violados por los organismos estatales sin la imposición de las consecuencias legales previstas por el ordenamiento jurídico; y (iii) se ha creado un órgano que asume funciones por encima del Derecho, sin control alguno ni legitimidad, por no haber sido designado por el cuerpo electoral venezolano, que es la Asamblea Nacional Constituyente. Por esa razón el individuo y la sociedad en general se encuentran desprotegidos frente al Estado, el cual actúa sin limitación alguna.

Adicionalmente, a la situación que antecede debe agregarse la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad interna, la impunidad ante delitos y faltas, y la ausencia de leyes y normas que garanticen la seguridad jurídica necesaria para que las relaciones y actuaciones individuales puedan tener lugar con un grado mínimo de certidumbre. Más aún, las actuaciones estatales no solo han contribuido en muchos casos a profundizar esos problemas, sino que incluso en algunas oportunidades los han causado. Un ejemplo de ello lo tenemos en materia económica, en la que se ha roto el pacto sobre el que se funda el Estado Social de Derecho, que si bien agrega una perspectiva sustantiva al Estado de derecho en el cual se acepta la limitación de los derechos constitucionales a la propiedad y a la libertad económica con base en el interés general, estos derechos no quedan anulados, como sucede en la actualidad en Venezuela en virtud del intento de implementación de un sistema de planificación central y la desaparición de la garantía de la reserva legal para regular esos derechos.

Producto de esa situación, podría sostenerse que en Venezuela ha existido un desdoblamiento del Estado de derecho, en el cual el Estado existe sin estar sometido al Derecho como límite a su actuación. Esto ocurre debido a que los mecanismos de control para que ello sea posible se han tornado totalmente ineficaces en virtud

de que el Poder Ejecutivo controla el resto de las ramas del Poder Público, bien sea por sometimiento –como es el caso del Poder Judicial, cuyas decisiones son previsiblemente favorables al Poder Ejecutivo, independientemente de lo que disponga el ordenamiento jurídico– o bien por su desconocimiento, como ocurre con la Asamblea Nacional, órgano del Poder Legislativo Nacional, que ha sido vaciada en la práctica de todas sus funciones por medio de su inconstitucional declaratoria de “desacato” por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Declaratoria según la cual cualquier acto pretérito o futuro de la Asamblea Nacional se debe considerar nulo, bajo el argumento que esta no habría acatado determinadas decisiones de la Sala Constitucional que la inhabilitan para actuar.

La situación que antecede se agrava aún más en la medida en que el Poder Ejecutivo, actuando por vía de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), ha comenzado a crear un sistema jurídico paralelo, cuya validez no deviene del sistema jurídico existente, por lo que podría considerarse de origen fáctico o de fuerza. Peor aún: tampoco tiene un origen democrático, dado que la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente no fue el resultado de una consulta popular, tal cual lo establece la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Frente a esa grave situación, ante un escenario de una posible transición democrática destinada al rescate del Estado de derecho, se propone analizar cuáles serían las principales actuaciones jurídicas que deberían efectuarse de manera urgente, dentro del marco constitucional, a fin de crear las condiciones mínimas para que ese rescate sea viable.

Para ello, y siempre teniendo en cuenta el carácter de urgencia, el presente trabajo comienza por indicar cuáles son las áreas o materias relevantes que han sido afectadas y de las cuales depende la restauración del Estado de derecho, al menos en una primera etapa. En segundo lugar, luego de identificar dichas áreas, se indican: (i) cuáles son las principales normas o actos jurídicos que deberían ser derogados o revocados; (ii) cuáles serían las normas existentes que han sido desatendidas y cuya aplicación también podría contribuir al restablecimiento del Estado de derecho.

Asimismo, se analizarán los casos en que la problemática no provenga del régimen jurídico establecido, sino de la organización institucional o de los funcionarios llamados a aplicarlo.

En nuestro criterio, el enfoque que antecede favorecerá en gran medida la implementación de cambios efectivos y de manera eficiente, teniendo en cuenta que si bien estos no requerirían de extensos y complicados procesos legales, sí serán necesarios delicados y cuidadosos acuerdos y decisiones para que puedan concretarse.

DESCONOCIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN POR PARTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Los principales obstáculos para el rescate del Estado de derecho en Venezuela son la convocatoria y el funcionamiento inconstitucionales de la Asamblea Nacional Constituyente. Esta no fue convocada atendiendo a los mecanismos dispuestos constitucionalmente para ello y ha comenzado a reformar la Constitución a través de sus actuaciones, modificando incluso la ordenación político-territorial de la República, sin que para ello se haya aprobado una nueva Constitución.

Como puede apreciarse, la Asamblea Nacional Constituyente funciona en el presente como un organismo supra constitucional, no sometida a la Constitución y capaz de alterar su texto a su sola voluntad. Solo por eso la propia existencia de dicho organismo en esos términos impide que estén presentes los elementos más básicos que podrían garantizar el Estado de derecho en Venezuela.

Para identificar las posibles soluciones sustantivas a este problema es necesario entender por qué la Asamblea Nacional Constituyente es inconstitucional, lo que implica que también lo son las “leyes constitucionales” o los “actos constituyentes” que ha dictado. Una vez aclarado esto, se ha de determinar cómo se podrían corregir tanto la situación creada por tales “leyes” como sus efectos.

1. La inconstitucional convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente

Con fecha 1° de mayo de 2017, el presidente de la República Bolivariana de Venezuela dictó los Decretos 2.830 y 2.831, mediante los cuales convocó a una Asamblea Nacional Constituyente y creó una Comisión Presidencial para que elaborase las bases comiciales conforme a las cuales se establecería el número de miembros que –de acuerdo a dicha convocatoria– debían conformarla y los sectores o entidades territoriales que serían representadas².

Para la convocatoria a la ANC, el presidente fundamentó su decisión en los artículos 348, 347, 70 y 236 numeral 1 de la CRBV, los cuales aquí se enumeran en el mismo orden en que fueron invocados en el artículo 1° del Decreto 2.830. La razón del orden de la numeración, que no se corresponde con el orden numérico creciente de las disposiciones constitucionales deriva del hecho de que el presidente invocó, en primer lugar, el artículo 348 constitucional que le otorga la *iniciativa*

2 Ambos decretos fueron publicados en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 6.295, extraordinario, de 1° de mayo de 2017.

de convocatoria de la ANC, el cual tiene relación con el artículo 236, numeral 1 *eiusdem*³, que le lo hace también competente para cumplir y hacer cumplir la CRBV y la ley.

No obstante, el artículo 347 de la Constitución no le confiere competencia alguna para tal convocatoria y, por el contrario, establece expresamente que el Poder Constituyente Originario le corresponde al pueblo de Venezuela, que será el que pueda **convocar** a una Asamblea Nacional Constituyente. De ahí que se aprecie la existencia de una distinción clara entre el contenido de ambas disposiciones constitucionales, por cuanto no sólo cada una se refiere a sujetos distintos, como se analizará más adelante, sino que consagra poderes o potestades diversas para cada uno.

En concreto, los artículos constitucionales aquí citados rezan lo siguiente:

“Artículo 347. **El pueblo de Venezuela** es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, **puede convocar una ANC** con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución.

“Artículo 348. **La iniciativa de convocatoria** a la ANC podrán tomarla el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; la Asamblea Nacional, mediante acuerdo de la dos terceras partes de sus integrantes; los Concejos Municipales en cabildo, mediante el voto de las dos terceras partes de los mismos; o el quince por ciento de los electores inscritos y electoras inscritas en el registro civil y electoral.” (Resaltados nuestros).

De su simple lectura, las normas constitucionales citadas son de una claridad tal que no requieren mayor esfuerzo interpretativo. El artículo 347 constitucional establece que es el **pueblo de Venezuela** el que puede **convocar** a una ANC y el artículo 348 cuáles son los órganos o personas que tienen la **iniciativa** para que **el pueblo de Venezuela decida si la convoca o no** conforme a la disposición que le antecede.

De hecho, llama la atención que se haya invocado también el artículo 70⁴ de la Constitución para que el presidente convocara a una ANC sin tener el poder para ello. Dicho artículo dispone más bien formas de participación directa, incluido el

3 “Artículo 236. Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir esta Constitución y la ley. (...)”

4 “Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

referéndum, por lo que el sentido lógico que tendría apelar a él en el marco de los artículos 347 y 348 sería el de solicitar la realización de ese tipo de consulta popular, destinada a que el electorado decida sobre la convocatoria a una Constituyente.

Seguramente, dado que no existe una explicación clara sobre este punto, el sentido en el cual se citó –de forma descontextualizada– el artículo 70 *eiusdem* en el Decreto 2.830, fue el de que éste dispone como forma de participación del pueblo la “elección a cargos públicos” y, en consecuencia, dio pie al Decreto 2.831 mediante el cual se designó a una Comisión Presidencial para que elaborara las bases comiciales. Esto condujo al Decreto 2.878, el cual contiene las “Bases comiciales para la Asamblea Nacional Constituyente, convocada según el decreto N° 2.830 de fecha 01 de mayo de 2017 (...)”⁵. Así, se sostendría que sería una forma de participación del pueblo la elección de los miembros de la ANC.

Esa interpretación resulta falaz, pues el hecho de que el ejercicio del sufragio activo sea una forma de participación popular, no justifica que se conculque otra todavía más relevante, trascendental y directa, como lo es que el electorado decida si desea convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, órgano llamado a redactar una nueva constitución de la cual parta un nuevo ordenamiento jurídico y una nueva forma de Estado.

De esa manera, puede concluirse que la convocatoria de la ANC contenida en el Decreto 2.830 es inconstitucional, por cuanto el presidente de la República Bolivariana de Venezuela solo tenía la *iniciativa* para requerir al Consejo Nacional Electoral (CNE) que realizara un referéndum en el cual los electores decidieran si estaban de acuerdo con *convocar* a una Constituyente y bajo qué bases comiciales, como lo dispone claramente la Constitución.

Un obstáculo que debe ser tenido en cuenta de cara cualquier alternativa de solución ante la existencia de una ANC convocada inconstitucionalmente es que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia convalidó su convocatoria por parte del presidente de la República, sin necesidad de un referéndum, a través de su sentencia número 378, de fecha 31 de mayo de 2017, con motivo del recurso de interpretación de los artículos 347 y 348 de la Constitución, interpuesto por el ciudadano Leopoldo Pita Martínez⁶.

La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo.”

5 Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 41.156, de 23 de mayo de 2017.

6 Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia No. 378, de fecha 31 de mayo de 2017. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/199490-378-31517-2017-17-0519.HTML>

2. El problema del funcionamiento inconstitucional de la ANC y su destino para retomar el Estado de derecho

La ANC se ha organizado para su funcionamiento a través de la elección de una Junta Directiva, así como de 21 comisiones que atienden a las áreas e intereses que usualmente son atendidas por las comisiones de la Asamblea Nacional. Ello ha hecho patente que la ANC se constituyó, entre otros motivos, como un mecanismo para suplantar a la Asamblea Nacional.

En ese sentido, el 18 de agosto de 2017, la ANC aprobó por unanimidad “asumir las competencias para legislar sobre las materias dirigidas directamente a garantizar la preservación de la paz, la seguridad, soberanía, el sistema socioeconómico y financiero, los fines del estado y la preeminencia de los derechos de los venezolanos”.

Ante el rechazo a esa decisión, especialmente por parte de la comunidad internacional, actores de la ANC insistieron en que la misma no significaba la “disolución” de la Asamblea Nacional, sino meramente la “frustración” de sus competencias. Pero lo cierto es que en la práctica ello ha implicado que la ANC legisle como si fuera el Poder Legislativo nacional. Esta actuación es una versión distinta de lo ya sucedido cuando, en marzo de 2017, el Tribunal Supremo de Justicia decidió eliminar las potestades de control de la Asamblea Nacional, así como previamente las potestades para discutir y aprobar el presupuesto nacional, autorizar los créditos adicionales, y la moción de censura al vicepresidente y ministros, entre otros poderes de la Asamblea Nacional que venía frustrando ese Tribunal respecto al Poder Legislativo, controlado mayoritariamente por la oposición venezolana.

Como veremos a continuación, además de esto se ha seguido insistiendo desde el Tribunal Supremo de Justicia que la Asamblea Nacional se encuentra en “desacato” y, por lo tanto, imposibilitada “legalmente” de ejercer sus funciones.

La ANC ha intentado obtener su reconocimiento y legitimación a través de una serie de declaraciones y “leyes constitucionales” o “actos constituyentes” que persiguen que sean acatadas dentro de Venezuela, como una forma de forzar su reconocimiento, y con ello perseguir su legitimación. Las principales actuaciones en ese sentido han sido:

- Convocatoria a las elecciones de gobernadores, alcaldes (las cuales ya se realizaron), y recientemente de presidente de la República, para el 22 de abril de 2018, postergadas luego al 20 de mayo.
- Juramentación de funcionarios electos ante ella para asumir los cargos y, en caso de no hacerlo, se produjo su “destitución” (caso estado Zulia).

- Decreto Constituyente que autoriza la designación del presidente del Banco Central de Venezuela.

La ANC incluso ya ha modificado la Constitución, cuando decretó la supresión de la Alcaldía Metropolitana, el Cabildo Metropolitano y la Contraloría Metropolitana, así como del Distrito del Alto Apure, sus órganos y entes adscritos, con lo cual hasta modificó la ordenación político territorial de Venezuela.

La ANC ha dictado varios decretos que contienen “leyes constitucionales”, las cuales son el resultado de funciones legislativas asumidas para suplantar a la Asamblea Nacional. Entre esas leyes constituyentes destacan:

- Ley Constitucional del Régimen Tributario para el Desarrollo Soberano del Arco Minero.
- Ley Constitucional de Inversión Extranjera Productiva.
- Ley Constitucional de los Consejos Productivos de Trabajadoras y Trabajadores.
- Ley Constitucional Contra la Guerra Económica para la Racionalidad y Uniformidad en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obras Públicas.

Todo lo anterior demuestra que se ha comenzado a conformar un nuevo sistema jurídico a partir de la ANC —el cual resulta inválido atendiendo a los presupuestos de la Constitución— y que se pretende aplicar en paralelo y con preferencia al sistema jurídico desarrollado a partir de este último texto constitucional. Esto significa que el retomar el Estado de derecho en Venezuela implica un acuerdo sobre la forma en la cual la ANC debería cesar en sus funciones, y ser anulados o incluso desconocidos los actos o “leyes constitucionales” que hubiere dictado.

Hay argumentos jurídicos en contra de sostener la inexistencia, desde el plano jurídico, de la ANC y sus actos, pues los mismos han sido convalidados por otros poderes públicos, más allá que ello sea válido o no. Esto obligaría —en nuestro criterio— a que deban emitirse actos jurídicos destinados a declarar su invalidez. Esa declaratoria sería deseable que se diera por medio de una sentencia de la Sala Constitucional que declare su inconstitucionalidad, y de las “leyes constitucionales” y “actos constituyentes” que haya dictado, preservando aquellos efectos jurídicos respecto a terceros que hayan actuado de buena fe en función de ellos.

Otra aproximación para resolver esta situación, en caso que la solución jurídica antes explicada no fuese posible, sería desde el plano político, y consistiría en pactar entre los distintos actores políticos involucrados y confrontados la realización de un referéndum en el cual los electores decidan, con carácter vinculante, sobre la

continuación o disolución de la ANC, así como sobre otros aspectos importantes que sean parte de un posible acuerdo para la resolución del conflicto político en Venezuela. La propuesta consistiría en que a través de la realización de ese referéndum se incorporen a la Constitución –bajo la forma de enmienda o reforma, según su alcance– aquellos aspectos que sirvan para retomar el Estado de derecho y la institucionalidad democrática, como serían la disolución de la ANC y la reinstitucionalización de los órganos del Poder Público, cuya actuación ha conllevado precisamente al desmontaje del Estado de derecho.

También habría que incorporar incentivos para que el sector oficial participe en ese acuerdo, como una amnistía para aquellos delitos o ilícitos que no constituyan violaciones atroces a los Derechos Humanos, o alguna forma de “justicia premial” –como ha sido definida en Colombia– que contemple reducción de las penas para aquellos sujetos que colaboren en la reinstitucionalización del Estado de derecho. Esto permitiría que ambas partes trabajen en la aprobación del acuerdo por medio de un referéndum, lo cual no sólo le daría un carácter democrático, sino que, por tener un rango constitucional, serviría como garantía para las partes de su estabilidad, dado que cualquier alteración futura de los términos que se acuerden implicaría una nueva enmienda o reforma de la Constitución.

3. Respeto a las leyes y demás actos de la Asamblea Nacional

A finales de 2015 fueron elegidos nuevos diputados a la Asamblea Nacional, órgano del Poder Legislativo Nacional. Esa nueva Asamblea Nacional se encuentra controlada por los partidos de oposición con una mayoría calificada, la cual no ha sido reconocida ni legal ni fácticamente por el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Así, se ha creado un conflicto entre esas ramas del Poder Público. Un conflicto que se ha manifestado fundamentalmente a través de declaratorias de inconstitucionalidad de los proyectos de leyes o cualquier decisión de la Asamblea Nacional por parte de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, así como por la declaratoria de estado de excepción por razones de Emergencia Económica, por parte del presidente de la República, quien con ello ha buscado evadir los controles parlamentarios y regular por vía de reglamento materias que son de la estricta reserva legal.

Por su parte, la Asamblea Nacional ha intentado hacer frente a esa situación a través de la revocatoria de los nombramientos de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia que fueron designados de forma inconstitucional por la Asamblea Nacional anterior, a finales de 2015. Asimismo, ha recurrido a la desaprobación de acuerdos o actos efectuados por el Poder Ejecutivo, incluidas las continuas declaratorias de estados de excepción. Sin embargo, ninguna de esas actuaciones de

la Asamblea Nacional ha sido reconocida por las otras ramas del Poder Público, bajo el argumento ya expuesto de que esta se encontraría en “desacato” de las decisiones de la Sala Constitucional, por los motivos que se explican a continuación:

En enero de 2016, fue impugnada la elección de tres diputados del Estado Amazonas, bajo el argumento de supuesto fraude durante su proceso de elección. Como consecuencia de esa impugnación, la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia emitió una medida cautelar, a través de la cual ordenaba la suspensión de la proclamación de esos tres diputados.

No obstante lo anterior, la Asamblea Nacional optó inicialmente por incorporar a esos tres diputados, lo cual le otorgaba una mayoría calificada a la oposición, suficiente para elegir a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, reformar la Constitución y sancionar leyes orgánicas, sin necesidad del voto favorable de los diputados afines al Poder Ejecutivo. La decisión de la Asamblea Nacional se fundamentó en que la Sala Electoral estaba actuando de forma arbitraria, a favor del Poder Ejecutivo, y sin que la impugnación tuviera realmente fundamentos jurídicos, así como por el hecho de que el acto de proclamación de los parlamentarios señalados no estaría sujeto a la suspensión de efectos mientras se tramitaba el juicio, a la par de otros argumentos procesales.

Como respuesta a esa decisión, la Sala Constitucional consideró que la Asamblea Nacional se encontraba en “desacato” y, por lo tanto, declaró que serían nulas todas sus actuaciones, hasta tanto se desincorporase a los referidos diputados del Estado Amazonas.

Con el objeto de solventar la situación, como resultado de algunas conversaciones entre el Poder Ejecutivo y representantes de la oposición venezolana en 2016, la Asamblea Nacional optó por desincorporar a los tres diputados, aun cuando el argumento del desacato carece de fundamentos jurídicos reales, máxime cuando sus votos no eran esenciales para la mayoría de los actos que la Asamblea había dictado. Además, el juicio de impugnación ni siquiera se había sustanciado (y ni se ha sustanciado a la fecha) lo cual confirmaba que era una excusa para hacer inoperativa a la Asamblea. No obstante esa actuación, la Sala Constitucional persistió y ha persistido en la declaratoria de “desacato”, y con base en ello ha continuado declarando nulos todos los actos que esta emita, tales como sus leyes, designaciones de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, e incluso la aprobación de la ley de presupuesto. Todas estas funciones las ha asumido la propia Sala Constitucional.

La mayor de las interferencias indebidas de la Sala Constitucional respecto de la Asamblea Nacional fue la sentencia N° 156 del 29 de marzo de 2017, en la cual

asumió las potestades de la Asamblea o se arrogó la potestad de indicar qué órganos del Poder Ejecutivo podían hacerlo⁷.

En virtud de las reacciones internacionales y nacionales en contra de esa sentencia, incluido el rechazo de la Fiscal General de la República, la Sala Constitucional se vio obligada a modificar la sentencia, aun cuando ello tampoco era jurídicamente posible de la manera en que fue realizado.

Ahora bien, lo que ha sucedido en la práctica es que la Sala Constitucional ha continuado declarando nulas las actuaciones de la Asamblea Nacional sobre la base del ilegal argumento del “desacato”, aun cuando a la presente fecha no se ha sustanciado el juicio de impugnación de la elección de los tres diputados de Amazonas, por lo que no se ha decidido el proceso y, por tanto, no se ha resuelto si se convoca o no a una nueva elección. Ello demuestra que el argumento del “desacato” es una excusa de naturaleza política para desconocer las actuaciones de la Asamblea Nacional.

De hecho, un aspecto importante es que las declaratorias de nulidad de las leyes y actos de la Asamblea Nacional por parte de la Sala Constitucional no son resultado del normal ejercicio del *checks and balances* o control entre órganos del Poder Público, pues esas nulidades no se fundamentan en razonamientos sustantivos en los cuales la Sala Constitucional analice si tales actos coliden con la Constitución, sino en el falaz argumento del “desacato”.

La resolución de esa situación debe ser abordada a través del reconocimiento de las leyes y actos de la Asamblea Nacional, por vía de la publicación de las leyes que hayan cumplido los requisitos constitucionales para su validez y eficacia, previo análisis de sus efectos temporales o vigencia. En dicho análisis sería pertinente una ratificación de dichos actos, sin que sea necesaria alguna otra actuación por parte de la Sala Constitucional o del Poder Ejecutivo, más allá de su revisión en el marco institucional previsto realmente por la Constitución.

REFORMA CONSTITUCIONAL

Ante la perspectiva de una transición democrática en Venezuela, se abre con fuerza el debate acerca de la posibilidad, viabilidad, alcance y conveniencia de una posible reforma a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

7 Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia No. 156, de fecha 29 de marzo de 2017. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML>

Sin duda alguna, este punto será controvertido en el contexto transicional venezolano, teniendo como punto de partida dos posturas claramente definidas. La primera es la de aquellos que consideran que no se debe tocar la Constitución durante esta etapa. La segunda, la de aquellos que entienden que es precisamente una transición el momento oportuno para abordar este asunto. Los defensores de esta tesis lo ven, además, como una condición necesaria, mas no suficiente, para garantizar el éxito de la transición y en consecuencia la restauración del Estado de derecho.

La primera postura se fundamenta en que, en un momento de inestabilidad política derivada de la transición, no es conveniente abrir un debate de tal importancia y trascendencia política, ya que se desvía la atención de otros asuntos mucho más prioritarios. A esto se añade el claro riesgo que entraña una reforma constitucional, en el sentido de propiciar nuevas fracturas dentro de la sociedad que terminarían por hacer insostenible el proceso de transición. De igual forma, los defensores de esta idea sostienen que es posible y altamente recomendable asumir la actual Constitución como punto de unión y partida del proceso de transición venezolana, a pesar de sus errores y posibilidades de mejora.

La segunda alternativa se fundamenta en la idea de que, si bien es cierto que la enmienda o reforma de la Constitución —durante una transición democrática— se debería limitar a aquellos aspectos estrictamente necesarios para la reinstitucionalización del Estado y del Estado de derecho, estas requieren en todo caso de una reforma constitucional para tratar de evitar que vuelvan a repetirse las conductas que deshicieron la institucionalidad del Estado.

Ambas posturas difieren en dos puntos clave: el primero es la conveniencia de llevarla a cabo durante un momento de inestabilidad como sería una transición democrática, y el segundo, en que los efectos de esas reformas o enmiendas podrían también lograrse a través de otros procedimientos, siempre que se generen las negociaciones que se traduzcan en acuerdos y compromisos entre los principales actores políticos.

Partiendo del consenso básico que existe sobre los temas que más adelante se desarrollan sobre una posible reforma o enmienda a la Constitución, podría abordarse el presente dilema en función de varias etapas o circunstancias:

En un primer momento, se debería intentar construir un consenso político que permita alcanzar acuerdos sobre la designación de nuevos magistrados, nuevos rectores del Consejo Nacional Electoral, renuncia de autoridades cuya elección no haya sido competitiva e imparcial y elecciones para la nueva proclamación de quienes los sustituyan, eliminar la reelección para el ejercicio de determinados cargos, y

producir una legislación apegada al Estado de derecho para acotar el papel de la Sala Constitucional.

En caso de que dicho consenso no sea posible, o sea bloqueado por grupos minoritarios que lo impidan, sería necesario impulsar tales cambios a través de una verdadera enmienda o reforma a la Constitución, la cual debería ser sometida a referéndum aprobatorio ante el cuerpo electoral venezolano, abriendo paso a la posibilidad de someter a consideración otros temas de relevancia política. Incluso, la posibilidad de la reforma o enmienda de la Constitución podría tener justificación, como hemos indicado en el punto anterior, en caso de un acuerdo para la resolución del conflicto político en Venezuela, con el objeto de otorgarle carácter democrático y que éste tenga rango constitucional.

Teniendo en cuenta lo señalado, se indicarán algunas orientaciones referidas a la reforma descrita, teniendo siempre presente la necesidad de alcanzar consensos en estas medidas, ya que sin este acuerdo, incluso en el supuesto de ser implementadas, pudieran tener resultados contraproducentes para la estabilidad de la transición.

1. La reforma debería ser capaz de atender las grandes debilidades del sistema institucional

En primer lugar, es evidente la necesidad de revisar lo relativo al tiempo y las condiciones para el ejercicio de mandatos de elección popular. En este sentido, debe suprimirse la enmienda constitucional del año 2009⁸, que eliminó las restricciones a la reelección de todos los mandatos de elección popular.

Adicionalmente, dentro de esta reforma vale la pena estudiar la larga duración del mandato del presidente de la República, que representa un importante desafío a abordar durante la transición. Un período de seis años parece demasiado para cualquier gobierno, sobre todo uno de transición llamado a tomar medidas de gran calado en múltiples frentes; ello hace probable un enorme desgaste que, sin un horizonte electoral cercano, pudiera derivar en inestabilidad política. En todo caso, la reducción del tiempo de mandato debe ir acompañada con una revisión sobre la figura del referendo revocatorio tal como se establece en la propuesta de reforma electoral.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta, si se decide abordar una reforma constitucional, sería el establecimiento de fechas ciertas de inicio y culminación de

8 Artículo 160 para el caso de gobernadores de estado; artículo 174 para el caso de alcaldes; artículo 192 en lo que respecta a los diputados a la Asamblea Nacional; artículo 230 en el caso del presidente de la República.

todos los mandatos de elección popular, en donde quede establecido con absoluta certeza el momento en que se deba producir el acto electoral en sí mismo y, adicionalmente, la toma de posesión de los diferentes cargos.

Todo esto con el fin de impedir las prácticas arbitrarias que se han aplicado en la actualidad en cuanto al manejo de los cronogramas electorales diseñados y adaptados a la conveniencia política, en detrimento de cualquier criterio técnico razonable. Esta medida igualmente buscaría normalizar los periodos de transición entre distintas administraciones, procurando mecanismos de colaboración y rendición de cuentas al cierre de una gestión.

En este orden de ideas, resulta interesante explorar la posibilidad de implementar cambios al sistema electoral venezolano, como por ejemplo la obligatoriedad de las elecciones primarias dentro de los esquemas partidistas ya previstas pero no desarrolladas en la Constitución; desarrollar igualmente el carácter proporcional que esta establece para nuestro sistema electoral, y además de estudiar la posibilidad de instaurar el modelo de doble vuelta en elecciones como mecanismo de promoción de plataformas políticas de gobierno más amplias y diversas.

En este punto es bueno recordar que la mayor parte de estas medidas pudieran ser implementadas a través de una legislación que desarrolle los principios constitucionales, aunque si se llega a alcanzar un consenso político suficiente en aras de una mayor estabilidad y permanencia en el tiempo deberían ser incluidas en la propia Constitución.

Otro aspecto de especial interés lo constituyen los límites al presidencialismo que, en el caso de la Constitución, representan uno de los más claros campos de mejora. Con respecto a esto, la mayor regulación de la figura de los Decretos-Leyes⁹, representaría una importante conquista para la democracia. Si bien su completa eliminación puede resultar una meta poco realista, teniendo en cuenta además la posibilidad real de utilizar dicha figura como un valioso instrumento constitucional por parte del gobierno de transición para producir cambios normativos, resulta evidente que la limitación material —eliminada en la Constitución de 1999—¹⁰ resulta imprescindible.

9 El artículo 236 numeral 8 de la CRBV permite al presidente de la República en Consejo de Ministros, previa autorización de la Asamblea Nacional por medio de una Ley Habilitante, dictar “decretos con fuerza de ley”. Esta atribución excepcional y ciertamente cuestionable dentro de la lógica de un sistema presidencialista de gobierno, ha permitido al ejecutivo nacional legislar en prácticamente cualquier tema de su interés, incluida la imposición de penas y sanciones desnaturalizando de esta manera la garantía de la reserva legal en sentido estricto.

10 En la Constitución de 1961 se limitaba el alcance material de los Decretos-Ley a la regulación del sector económico y financiero de la nación. Dicha limitación material fue eliminada en la Constitución de 1999.

Por último, dentro de este conjunto de medidas puntuales pero necesarias para el restablecimiento y consolidación del Estado de derecho, consideramos importante reforzar los controles constitucionales a la figura de los estados de excepción¹¹ en respuesta a lo ocurrido en los últimos años. En principio, esta medida no debería suponer un gran debate político, pero suma en el objetivo claro de limitar el ejercicio del poder, sobre todo de la rama ejecutiva dentro del marco constitucional.

2. La reforma debería tener una visión clara de la descentralización

La presente administración central y la que le antecedió se han caracterizado por la centralización de competencias que habían sido descentralizadas por la propia Constitución, o por el control de su ejercicio —en muchos casos a través de la creación de órganos paralelos a las gobernaciones— con el objeto de mermar su poder. Ante ello, se debe plantear un mecanismo agravado para que la centralización de potestades solo sea posible por medio de una reforma constitucional, y que el mecanismo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución sólo funcione como un medio de profundizar la descentralización sin que sea válido, bajo el argumento de *paralelismo de las formas*, recentralizar potestades que hayan sido transferidos a los estados o municipios.

Asimismo, debería incorporarse una prohibición expresa de creación de órganos del Poder Público Central, destinados a ejercer competencias exclusivas de los estados o que pretendan superponerse o colocarse por encima de estos en el ejercicio de esas potestades, estableciendo incluso el carácter delictual de esa actuación a nivel constitucional.

En todo caso, es deseable que se asuma en paralelo a la gestión inmediata de las necesidades y retos coyunturales, un estudio profundo e inclusivo en torno al modelo de Estado en Venezuela, superando las profundas contradicciones históricas que han impedido instituir en la práctica un sistema descentralizado que acerque la gestión y decisión del Poder Público a los ciudadanos. Esto hace necesario desarrollar un esquema claro y coherente de competencias, que permitan generar políticas públicas lógicas y sustentables en todos los niveles políticos territoriales.

11 En este sentido, el control político que constitucionalmente ejerce la Asamblea Nacional debe ser reforzado en su eficacia, luego de lo ocurrido con las sentencias de la Sala Constitucional que han interpretado la no aplicabilidad en el plano jurídico de las decisiones del órgano legislativo.

3. La reforma debe abordar el alcance de la justicia constitucional y los mecanismos de reforma de la Constitución

Resulta imprescindible abordar, más allá de las personas que ocupan el cargo, el papel de la Sala Constitucional. En ese sentido, una primera medida sería definir claramente cuáles son sus competencias y dejar establecida una prohibición de ampliar o limitar, a través de ley o de sentencias del propio tribunal, el contenido esencial de ese catálogo de competencias. Así se definiría con carácter de permanencia qué debe y qué no debe hacer la Sala Constitucional.

Un ejemplo sería establecer aspectos que no deben ser revisados por la Sala Constitucional, a través de verdaderas cláusulas de intangibilidad de la Constitución. Estas deben señalar de manera literal y sin necesidad de interpretación garantías básicas para el ejercicio de la democracia, mantener la posibilidad de alternabilidad política y la revocatoria de los cargos de elección popular, sin obstrucciones indebidas.

Si bien la Constitución actúa como un límite a las actuaciones de mayorías circunstanciales que pudieran intentar violar derechos fundamentales de una minoría, lo cual se hace valer a través de la Sala Constitucional, ello no debe conllevar a decisiones de marcado carácter antidemocrático, del mismo modo que tampoco tiene por qué abordar aspectos que deben ser dejados a los procesos políticos y al legislador. Este es el caso del uso del recurso de interpretación en abstracto de normas constitucionales para establecer el alcance y desarrollo de derechos o normas de organización, que es primigeniamente una función legislativa, propia del debate político que sucede en todo parlamento. En consecuencia, la emisión de ese tipo de sentencias debe ser proscrita expresamente de las competencias de la Sala Constitucional.

Igualmente, se debe considerar el uso que se le ha dado a la figura de la omisión legislativa como instrumento jurídico, que de acuerdo con el propio criterio de la Sala Constitucional le permite proceder a la designación de las más altas magistraturas del Estado, bajo el pretexto de que el órgano constitucionalmente competente para ello no ha podido o no ha querido ejercer su función. Esta figura ha sido utilizada para justificar actuaciones que no deberían repetirse, como lo fue el caso de la aprobación de la ley de presupuesto por parte de la propia Sala Constitucional. Con esa actuación, asumió un rol ajeno a su función jurisdiccional, desconociendo de esa manera la representación popular conferida a la Asamblea Nacional.

En atención a lo anterior, debería quedar establecido en la Constitución que en ningún caso es admisible que la Sala Constitucional vaya más allá de declarar la existencia de una omisión y de dictarle posibles parámetros de cumplimiento a

la Asamblea Nacional, atendiendo así su misión de garante de la Carta Magna, sin que ello la legitime para asumir la representación democrática del Poder Legislativo.

En todo caso, lo expuesto sobre la conveniente limitación jurídica a la que se debe someter en el futuro el activismo jurisdiccional como amenaza a la democracia no debe ser óbice para que la nueva jurisdicción constitucional que se implante tras la transición política cumpla plena e integralmente su potestad de función jurisdiccional de garantía constitucional de los derechos fundamentales. Pero para que se dé realmente ese pleno ejercicio de su función es necesario anular por inconstitucionales toda legislación y demás actos normativos que se han venido dictando a lo largo de todos estos años infringiendo el bloque de la constitucionalidad.

Por otro lado, resulta especialmente sensible en un escenario de alta volatilidad política la regulación de los mecanismos de reforma del texto constitucional. Son evidentes los riesgos intrínsecos que supone para la consolidación de la democracia y el Estado de derecho en el país la concepción del poder constituyente imperante actualmente en Venezuela como una especie de divinidad capaz de asumir cualquier decisión bajo el pretexto de no estar, en principio, atada al orden constitucional establecido.

Aun cuando es forzoso entender que una ANC no debería ser convocada sin la realización de un referéndum, la experiencia actual hace necesaria una prohibición expresa de convocar a este órgano supraconstitucional sin un referendo previo. También se debe prohibir explícitamente el establecimiento de las llamadas leyes constituyentes y demás actos ajenos a la verdadera y única función de una Asamblea Nacional Constituyente: la redacción de un proyecto de Constitución que será sometido a referendo aprobatorio posterior por parte del verdadero titular de la soberanía: el pueblo venezolano.

REFORMA DEL PODER JUDICIAL

El estado actual del Poder Judicial representa en sí mismo el paradigma de una situación generalizada de descomposición del Estado de derecho en Venezuela, cuyas causas, si bien no son totalmente atribuibles a la situación política del momento, resulta evidente que se han venido agravando bajo el actual régimen político.

Entre los múltiples problemas que sufre el sistema de administración de justicia es posible enunciar: la falta de independencia frente al Ejecutivo, la criminalización de la disidencia política, el retardo procesal, las alarmantes cifras de impunidad, los elevados índices de corrupción, o la ausencia crónica de recursos técnicos y humanos para brindar un adecuado servicio a la población.

En este sentido, los retos que se plantean en cuanto al Poder Judicial se deben abordar desde las siguientes áreas fundamentales: gobierno del Poder Judicial; carrera judicial; medios alternativos de resolución de conflictos, y medidas relativas al sistema de justicia penal.

1. Gobierno del Poder Judicial

El Poder Judicial en su conjunto ha sido utilizado sistemáticamente como un instrumento de control social de orden ideológico-partidista, por lo que las actuaciones del denominado como gobierno judicial, lejos de responder a los principios de autonomía e independencia establecidos en la Constitución, se han convertido en la cadena de transmisión lógica de las órdenes y directrices del gobierno nacional.

En este sentido, de la revisión de la experiencia comparada y del análisis de la información histórica relativa a la materia en Venezuela, es posible extraer al menos tres modelos de gobierno judicial implementados en el país.

El primer modelo otorgaba la competencia al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia, de efectuar y ejecutar todas las medidas necesarias en lo referente a la administración de recursos y el mantenimiento de los todos los servicios que prestan los tribunales, así como la designación de jueces de instancia, su promoción o salida del Poder Judicial.

El segundo modelo se puede resumir en la experiencia del extinto Consejo de la Judicatura, que pretendía favorecer a la autonomía judicial a través de un sistema de asignación de vocales dentro del Consejo que respondiera a un cierto equilibrio entre las corrientes políticas presentes en el Congreso de la República y dentro de la propia judicatura, a través de la designación por parte de los propios jueces de sus representantes. Este modelo que imperó durante la vigencia de la Constitución de 1961, terminó cuestionado ante la opinión pública debido al reparto de determinadas cuotas políticas dentro del extinto Consejo de la Judicatura.

El tercer modelo, por el cual se decanta la Constitución¹² actual, consiste en la completa separación –al menos desde el punto de vista formal–, del Ejecutivo y el Legislativo dentro del gobierno judicial, encomendando al Tribunal Supremo de Justicia el gobierno y la administración del Poder Judicial. Si bien es un modelo que en su concepción buscaba dar mayores garantías de independencia y autonomía a todos los tribunales del país, en la práctica ha derivado en una estructura jerarquizada,

12 Artículo 267 CRBV: Corresponde al Tribunal Supremo de Justicia la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial, la inspección y vigilancia de los tribunales de la República y de las Defensorías Públicas. Igualmente, le corresponde la elaboración y ejecución de su propio presupuesto y del presupuesto del Poder Judicial. (...)

arbitraria y abiertamente defensora de los intereses del Gobierno nacional. Todo esto debido al férreo control ejercido sobre los magistrados que conforman el Tribunal Supremo de Justicia.

En vista de esto, y teniendo en cuenta el escenario de transición democrática y las dificultades propias de alcanzar un acuerdo político para implementar reformas más profundas al modelo de gobierno judicial, se propone asumir como correctivos inmediatos las siguientes acciones:

En primer lugar, establecer vía reglamento un procedimiento meritocrático y transparente para la designación de los directores de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, la Escuela Nacional de la Magistratura y la Inspectoría General de Tribunales, las cuales dependen actualmente de la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia. Una vez se produzcan la respectivas designaciones, se deben separar claramente las funciones de los magistrados de las decisiones internas de estos órganos, dotando de estabilidad a los funcionarios designados y estableciendo mecanismos de control y rendición de cuentas acerca de su gestión.

Con respecto a esto, es importante hacer hincapié en la necesidad de identificar dentro de los actuales integrantes del Poder Judicial a aquellos ciudadanos que puedan contribuir decisivamente a la transición, evitando los prejuicios sobre muchos funcionarios que, si bien son conscientes de las irregularidades que se cometen, siguen en sus labores. Esta medida de depuración selectiva e inteligente no solo atiende a la necesidad de instaurar una nueva visión inclusiva del país, sino que responde además al compromiso de atender rápidamente los problemas que existen dentro del sistema. Se debe entender que esa tarea se dificultaría enormemente si se pretendiera reemplazar a todos los funcionarios que, así sea por omisión, califiquen como colaboradores de la desintitucionalización del Poder Judicial.

En segundo lugar, debe realizarse una revisión exhaustiva de la data y las estadísticas de las que se disponga al momento de la transición. Además, se debe obligar al Poder Judicial a compartir dicha información con la ciudadanía a fin de establecer un diagnóstico real de la situación actual. La política de transparencia es fundamental no solo para la elaboración de políticas públicas más eficaces, que le den viabilidad a las reformas más profundas que el sistema necesita y permitan empezar la ardua labor de generar confianza en la ciudadanía.

Así, sería valioso implicar en esta tarea a los sectores de la sociedad civil que se han especializado en temas referidos al Poder Judicial y que actualmente reportan, con serias limitaciones, la única información disponible en la materia.

En tercer lugar, es necesario formalizar, comunicar y hacer cumplir las verdaderas funciones de los jueces rectores y presidentes de circuito de las distintas

jurisdicciones territoriales del país, así como las Direcciones Administrativas Regionales de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, a fin de establecer un marco claro de reglas que procuren evitar los abusos y desviaciones que se han producido a través del ejercicio de atribuciones que no les corresponden a estos funcionarios.

En conclusión, el gobierno judicial requiere de una reforma mucho más profunda de lo que se puede aspirar en los primeros compases de la transición. Sin embargo, resulta evidente que en este punto el cambio de actores involucrados, ya sea a través de la designación de nuevos magistrados o en la ejecución de un gran acuerdo político que involucre la participación de al menos un sector de los actuales, tiene el potencial de corregir muchas de las graves desviaciones que actualmente se presentan en el gobierno judicial.

2. Carrera judicial

El régimen constitucional y legal que regula el ingreso y permanencia de los magistrados y jueces al Poder Judicial es un tema estrechamente vinculado al de la separación y autonomía de los Poderes Públicos, y en consecuencia ha sido uno de los aspectos más desnaturalizados y corrompidos por el régimen político actual.

Siendo así, es necesario que el régimen jurídico que regula el ingreso, la promoción y la permanencia de los magistrados y jueces de Venezuela esté fundamentado en la idea básica y esencial de la autonomía del Poder Judicial, y que sus integrantes estén dotados de estabilidad e idoneidad para el adecuado ejercicio de sus cargos.

Ahora bien, es necesario señalar que constitucionalmente el ingreso y la permanencia de magistrados y jueces no son uniformes. Esto significa que existen diferencias constitucionales y legales dependiendo del cargo de que se trate. En efecto, el Constituyente de 1999 consideró prudente establecer diferencias entre los requisitos para ser magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, o para ser juez de instancia.

2a. Ingreso de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia

El ingreso y selección de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia está previsto en los artículos 263 y 234 de la Constitución. Estas normas establecen los requisitos mínimos que todo aspirante a magistrado debe cumplir, además del complejo procedimiento para la escogencia de los candidatos, que involucra a la sociedad civil, a la Asamblea Nacional y al Poder Ciudadano.

El Constituyente, en el artículo 264, estableció que la iniciativa para optar al cargo de magistrado, en primer lugar provenga del propio interesado, por lo que todos aquellos ciudadanos que consideren que cumplen los requisitos previstos en el artículo 263 de la Constitución podrán postularse ante el denominado Comité de Postulaciones Judiciales.

El procedimiento, de forma muy resumida, consiste en que dicho Comité, que se conforma periódicamente por miembros de la Asamblea Nacional y de la sociedad civil, tiene como misión elaborar una preselección, ajustada a una serie de criterios reflejados en el correspondiente baremo, para su posterior presentación al Poder Ciudadano, quien hará una segunda preselección y elaborará una lista definitiva que será presentada a la Asamblea Nacional. Esta hará la selección definitiva.

Con respecto a lo anterior, es importante señalar que el Constituyente de 1999 no determinó la forma en que se integraría el referido Comité. Dicho vacío que fue cubierto por la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, cuyo artículo 65 establece que será electo por mayoría simple de la Asamblea Nacional y tendrá 11 miembros, de los cuales 5 serán elegidos del seno del órgano legislativo nacional y los restantes 6 miembros de sectores de la sociedad.

Respecto de lo anterior existen dos posturas: una aboga por establecer que dicho órgano debería estar integrado en su totalidad con representantes de distintos sectores de la sociedad, como universidades públicas y privadas, colegios de abogados y asociaciones dedicadas al estudio de los diversos temas jurídicos, especialmente de derechos humanos. La otra es partidaria de mantener la conformación actual, dado que la designación corresponde a la Asamblea Nacional, y por ello es parte de su competencia participar en todo el proceso, pero garantizando que los miembros que participen por la sociedad civil sean verdaderamente representativos de ese ámbito.

Igualmente hay que poner en evidencia que la norma constitucional omitió regular cuál es la mayoría requerida para que la Asamblea Nacional designase a los magistrados. Eso ha llevado a que se produzcan controvertidas designaciones que responden al deseo de un solo sector político, lejos de representar la pluralidad de opiniones presentes en el Parlamento.

Este asunto tendría una solución lógica desde el punto de vista de la interpretación constitucional si existiera una verdadera institucionalidad al servicio del desarrollo y protección de la Constitución, ya que resulta sencillo de comprender —más allá de los errores cometidos por el Constituyente— que no es admisible una selección de magistrados de la manera menos democrática, sino que por el contrario su decisión debe estar legitimada por la existencia de un importante consenso.

Consenso que en el derecho parlamentario por lo general se ve reflejado en la conformación de una mayoría calificada.

En este sentido sería recomendable, ya sea a través de una enmienda constitucional en caso de que exista voluntad política suficiente, o a través de una reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que se configuren claramente los requisitos para la integración del Comité, e igualmente consagrar la mayoría calificada como requisito insustituible para la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. Todo esto respetando los postulados constitucionales referidos a la participación ciudadana, representación de las minorías y demás principios democráticos que sirven de guía a todo el proceso de transición a la democracia.

Como se ha señalado, lamentablemente este procedimiento ha sido pervertido y en algunos casos violados en los distintos procesos de selección de magistrados llevados a cabo bajo la vigencia de la Constitución. El del año 2015 es el último y más evidente caso de completa violación de dicho procedimiento, pues a través de su aplicación se consolidó la dominación del Tribunal Supremo de Justicia por parte de la parcialidad política que gobierna actualmente en Venezuela.

Han sido varias las iniciativas, tanto políticas como jurídicas, que se han intentado para remediar esta situación. Sin ánimos de entrar a considerar cada una de ellas es importante tener en cuenta —a la hora de una transición democrática— qué medidas se pueden adoptar, dependiendo como siempre del escenario o tipo de transición en el que se encuentre Venezuela.

Nuevamente se abren distintas opciones de abordaje del problema dependiendo del grado de poder que tenga el gobierno de transición democrática, y de la composición del mapa de actores que surja una vez se produzca el cambio de gobierno. Así, se puede hablar de tres conjuntos de opciones que en sí mismas no son excluyentes pero que deben tener en cuenta los riesgos intrínsecos que suponen.

Primero, ante un escenario de cambio político por vía electoral, derivado de elecciones o una renuncia del presidente de la República que conlleve a realizarlas en el marco de un acuerdo o consenso político, es posible suponer que algunos magistrados renuncien para promover y favorecer un cambio institucional. Esto abriría la vía para un nuevo proceso de selección de magistrados en el cual es importante no caer en los vicios que han sido denunciados, privilegiando la transparencia en todo momento del proceso, con la intención de darle credibilidad a los nuevos actores que asumirían las riendas del Poder Judicial. De tal manera que la invitación de garantes internacionales reconocidos y respetados por ambas partes que puedan verificar el proceso pudiera ser una medida oportuna a considerar.

En todo caso, es importante no perder de vista la necesidad de las reformas antes comentadas, con el propósito de ir implementando garantías de no repetición de lo ocurrido durante este período, y evitar que se vuelvan a aprovechar para fines ilegítimos las múltiples fallas presentes en el sistema institucional venezolano.

Por otro lado, ante un escenario de transición democrática que no cuente con todos los acuerdos necesarios para realizar los cambios mencionados, sería necesario promover un reequilibrio en la composición de fuerzas dentro del Poder Judicial a través de medios más sofisticados y complejos.

Un primer paso pudiera ser la denuncia de nulidad del procedimiento seguido para la designación de magistrados en el año 2015, de cuyas violaciones no existen dudas dentro de la comunidad jurídica, dejando al margen el hecho de que estos puedan colaborar siempre de forma voluntaria en su reinstitucionalización, a través de su renuncia voluntaria, para facilitar la elección constitucional de los nuevos magistrados, titulares y suplentes.

En todo caso, si alguna de dichas vías no es posible, siempre será posible, en el caso que se lleve a cabo un referéndum para reformar o enmendar la Constitución, incluir en la consulta esta materia, con el objeto de que los cambios sucedan por esta vía, con un soporte constitucional y democrático.

2b. Del ingreso de los jueces al Poder Judicial

En este aspecto el diseño constitucional se ubica en el artículo 255 de la Constitución, que expresamente señala que el ingreso a la carrera judicial se hará por concursos de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia de los jueces.

No obstante a lo establecido en la Constitución, y a pesar de haber dictado la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia algunas normas para el ingreso y selección de jueces¹³, la realidad es que la mayoría de estos son designados arbitrariamente a través de resoluciones administrativas por la Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia, bajo el calificativo de jueces provisorios, suplentes o temporales.

En efecto, según un estudio elaborado por la organización Acceso a la Justicia con base en cifras publicadas en la página web del Tribunal Supremo de Justicia, existen actualmente dos mil doscientos ochenta y seis jueces en todo el país (2.286), de los cuales el 69%, es decir, mil quinientos sesenta y ocho (1.568), no son titulares (Acceso a la Justicia, 2016).

13 Tal como las contenidas en la Resolución N°. 2004-0012 de fecha 15 de agosto de 2004, aprobada por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia y publicadas en la Gaceta Oficial 38.282 de fecha 28 de septiembre de 2005.

De cara a ello es necesario reconocer la necesidad de implementar los concursos públicos previstos en el artículo 255 de la Constitución. Para esto se recomienda priorizar aquellas jurisdicciones o materias que resulten más sensibles para el éxito de una transición democrática, como la referida área penal y el contencioso administrativo, cuyos jueces se encargan de proteger la libertad de las personas y de controlar la legalidad y constitucionalidad de las actuaciones de órganos del Poder Público.

3. Medios alternativos para la resolución de conflictos

Los medios alternativos de resolución de conflicto constituyen una forma eficaz y eficiente de resolución de controversias, y reducen de manera importante la cantidad de causas que deben ser sometidas a juicios, pues, a través de mecanismos como la conciliación, brindan la oportunidad para que las propias partes puedan llegar a acuerdos que le pongan fin a la disputa, con su propio convencimiento. Los procesos en materia laboral han sido un buen ejemplo de ello.

Ante esa circunstancia, y con el propósito de lograr una justicia más expedita y reducir sus costos, se propone la implementación de un mecanismo de conciliación obligatorio, previo a todo juicio, en el cual las partes obligatoriamente deban llevar a cabo un procedimiento de negociación para intentar un acuerdo para resolver la controversia, asistidas por un conciliador debidamente capacitado para guiarlas durante el proceso. En este sentido, la demanda sólo podría ser interpuesta luego de agotado ese procedimiento, y si las partes no llegan a un acuerdo.

Ese mecanismo de conciliación debería incorporarse de forma obligatoria a las demandas de contenido patrimonial contra el Estado, a todos sus niveles, Nacional, estatal y municipal, reformando la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República por lo que respecta a la República, sustituyendo el antejuicio administrativo previo, con el objeto de que las partes afectadas puedan obtener una rápida reparación cuando realmente hayan sido afectadas por actuaciones estatales.

Respecto a la figura del conciliador, atendiendo al concepto de Sistema de Justicia consagrado en la Constitución y a la experiencia de otros países, se propone que sean los abogados inscritos en los colegios de abogados quienes participen de manera obligatoria como conciliadores, luego de efectuado el curso de capacitación respectivo realizado a través de esas instituciones. Se debe establecer una remuneración estandarizada para todos por el ejercicio de la labor de conciliador, y su cumplimiento será un requisito para el ejercicio de la profesión.

4. Medidas relativas al sistema de justicia penal

“El Derecho Penal nace con el Estado Moderno. Su función es dar una fundamentación político-criminal a la intervención punitiva del Estado” (Bustos, 1994). En el caso venezolano ha sido el mantenimiento de control político sobre una sociedad insatisfecha, por lo que se ha observado la perversión del derecho penal y con ello de toda la política criminal del país.

Con el fin de rescatar la gobernabilidad del país, se requiere asumir una política criminal pertinente a las necesidades venezolana centrada en un mensaje de protección al ciudadano, cumplimiento de la ley, reducción de la impunidad que lesiona la prevención tanto general como específica de la criminalidad. Esta tarea se debe asumir en atención a que la principal traba en la justicia penal, más allá de las posibles deficiencias normativas, resulta de las incorrectas políticas de Estado que han desvirtuando la finalidad de toda política criminal y han dado lugar a una “criminalidad como política”, dado el Gobierno no persigue su reducción sino todo lo contrario, como ha descrito correctamente el trabajo del área de Seguridad Ciudadana.

La consideración de que el auge de la criminalidad organizada constituye el elemento definitorio del caso venezolano, resalta la importancia de fortalecer la prevención, control e investigación de este tipo de criminalidad sistémica, la cual representa uno de los mayores riesgos para la gobernabilidad del país después de producirse la transición.

Es por esto que se le debe prestar especial atención a las modalidades de crimen organizado descritos por el área de seguridad ciudadana, para lo que se propone la creación, con asesoramiento técnico internacional, de una unidad especializada en este tipo de criminalidad. La conformación de esa unidad pasaría por la instrumentalicen test reforzados de confianza sobre todos los funcionarios que la integren, no solo a través de una rigurosa revisión de antecedentes sino también el continuo seguimiento en el ejercicio de sus funciones.

Ahora bien, ante el debate que se abre en materia legislativa, se observa que la actual Ley Contra la Corrupción constituye un interesante punto de partida sobre el cual se puede trabajar la investigación y sanción de multitud de hechos que califican dentro de las distintas modalidades de corrupción. En este sentido, se recomienda estudiar su reforma de manera sosegada, teniendo en cuenta los esfuerzos ya adelantados por parte de la Asamblea Nacional y fomentando una visión que privilegie la recuperación de los recursos afectados en los distintos casos y su puesta

a disposición del esfuerzo de reconstrucción nacional antes que la clásica sanción de privación temporal de la libertad.

De igual forma, la Ley Orgánica del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional ofrece oportunidades de mejora en el sentido, por ejemplo, de fortalecer la figura del Consejo Nacional de Policía o abrir nuevos espacio de cooperación entre los distintos cuerpos de seguridad del Estado. Sin embargo, antes de proceder a cualquier cambio legislativo apresurado e inconsulto, resulta mucho más provechoso durante los primeros compases de una transición democrática reforzar las capacidades técnicas de los cuerpos mientras se piensa en las reformas que sean necesarias, luego de un cuidadoso análisis.

Una de las medidas principales que se proponer, consiste en la definición, actualización y articulación entre todos los organismos y agencias regulatorias del Estado de una gran base de datos económicos y financieros capaz de arrojar alerta inmediata sobre todas aquellas actividades sospechosas que demuestren manejo de activos económicos cuya procedencia no pueda ser justificada lícitamente.

En este orden de ideas se promueve utilizar la noción, ya reconocida en nuestra legislación, de Personas Expuestas Políticamente (PEP) y aplicarla a todas aquellas personas que por circunstancias profesionales o personales estén vinculadas a cargos o posiciones de toma de decisiones clave. Esto, a través de una política de cooperación internacional reforzada en materia de inteligencia contra el crimen organizado puede servir para el planteamiento efectivo de políticas públicas que reduzcan los potenciales riesgos que estos grupos representan ante la posibilidad real de revertir la transición a la democracia.

Asimismo, atendiendo a las múltiples dimensiones del derecho penal en un escenario de una transición democrática, se ubican en primer lugar un conjunto de derogatorias inmediatas que requieren ser implementadas de manera rápida, y en segundo lugar las reformas que se deben acometer a posteriori.

En relación con lo anterior, si bien este conjunto de medidas hace particular hincapié en el área penal, la mayor parte de las propuestas inciden no solo en la esfera del Poder Judicial sino en el sistema de justicia en general. En vista de esto, las acciones que se proponen deben ser valoradas en coordinación con otros aspectos detallados a lo largo de este documento.

4a. Medidas inmediatas

En este apartado se refuerza la idea antes señalada de la necesidad de dotar de independencia a la Inspectoría General de Tribunales y a la Escuela Nacional de la

Magistratura, eliminando la influencia que presentan actualmente los Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia en la dirección y gerencia de estas instancias.

También se estima necesaria la inmediata supresión de la oficina encargada de la verificación de los requisitos para la constitución de fianzas o cauciones personales. Esta está a cargo de un Juez de la Corte de Apelaciones y se ha convertido en un mecanismo para prolongar indefinidamente la medida de privación de libertad. Esta verificación corresponde al tribunal que decreta tal medida cautelar sustitutiva.

Se debe eliminar igualmente la consideración de la Procuraduría General de la República (PGR) como sujeto procesal sustituto del Ministerio Público. Esto supone que la PGR solo debe intervenir en los casos en los que legalmente procede su participación (eventual ejercicio de la acción civil derivada de delito por daños causados a la República, los estados o los municipios), y en ningún caso “acusar” en lugar de los fiscales o recurrir de decisiones que estos no impugnan.

Además, se identifica la necesidad de proceder con la designación por parte de la Asamblea Nacional de un nuevo director ejecutivo de la Defensoría Pública (defensor público general). Esta institución, muchas veces olvidada, jugará un papel clave junto a la Defensoría del Pueblo en la recuperación de la confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia.

4b. Reformas normativas

Tal como se estableció anteriormente, se propone emprender un proceso abierto y participativo de reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, Ley de Carrera Judicial y del Código de Ética del Juez Venezolano. Todas desde una visión integral del fenómeno judicial, tratando de evitar en todo momento las antinomias y lagunas normativas que suelen producirse cuando se legisla de forma apresurada y parcial.

Sobre la base de las reformas pretendidas, debe iniciarse el proceso de evaluación y concursos de oposición para proveer los cargos de jueces de primera y segunda instancia en todas las jurisdicciones del país, cumpliendo de esta manera con el mandato constitucional referido a la profesionalización de la carrera judicial.

Debe tratarse en todo momento de concursos abiertos –y no para regularizar la titularidad de quienes provisionalmente ocupan el cargo, como se planteó en las Normas de Evaluación y Concurso de Oposición para el Ingreso y Ascenso a la Carrera Judicial aprobadas por la Sala Plena del TSJ en 2005–, con jurados seleccionados conforme al trámite constitucional y con garantía de la participación ciudadana.

Esto supone revisar la remuneración de los jueces y mejorar la infraestructura con el fin de hacer atractiva la función judicial.

Igualmente, se propone retomar la idea antes señalada acerca de evaluar la posibilidad de un esquema de acompañamiento internacional del proceso que permita generar mayor credibilidad y confianza en la evaluación y selección de los jueces.

En el área procesal penal es necesario rescatar la concepción original del Código Orgánico Procesal Penal (COPP). Entre los aspectos objeto de reforma deben considerarse, en primer lugar, retomar el principio del reconocimiento de la libertad durante el proceso como un derecho que solo se puede limitar cuando existan razones procesales que así lo justifiquen, las medidas de coerción personal deben perseguir un fin de aseguramiento, y no funcionar como penas anticipadas.

Esta medida debe ser asumida como fórmula para reducir las condiciones de severo hacinamiento que presentan las cárceles venezolanas. Si bien la puesta en libertad de miles de personas detenidas pendientes de juicio puede causar cierta alarma social, la realidad del sistema penitenciario venezolano invita a considerar con urgencia este tipo de medidas que atienden, por un lado, al rescate del Estado de derecho y, al mismo tiempo, alivian la carga que para el Estado supone una enorme población carcelaria que no es capaz de asumir.

En segundo lugar, se constata la necesidad de establecer una verdadera articulación entre el procedimiento por delitos menos graves, el procedimiento ordinario y el procedimiento abreviado por delitos flagrantes, pues las previsiones del primero impactan sobre los dos siguientes, lo cual ha generado serios problemas de interpretación y aplicación, que han derivado en decisiones arbitrarias que generan mayor inseguridad jurídica.

En tercer lugar, ya desde una perspectiva más de fondo, se propone el retorno, mediante reforma del COPP, de la participación ciudadana en la administración de justicia penal a través de la reincorporación de la figura procesal de los escabinos.

En este orden de ideas, se propone la eliminación de la posibilidad de que los jueces de oficio puedan excluir la publicidad del debate, esto en procura de una mayor transparencia frente a la ciudadanía que reduzca la suspicacia que generan distintas decisiones judiciales.

En cuarto lugar, es importante plantearse durante las primeras etapas de la transición el rescate de las atribuciones del Ministerio Público, seriamente limitadas a partir de la reforma de 2012 y de todas aquellas sentencias del TSJ que han dado preeminencia a la actividad policial.

En quinto lugar, es conveniente devolverles las atribuciones a los jueces de ejecución de todas aquellas competencias limitadas o suprimidas por la reforma de 2012 y el Código Orgánico Penitenciario, y que de forma irregular fueron trasladadas al Ministerio de los Servicios Penitenciarios.

En sexto lugar, se promueve la completa eliminación de ciertas competencias especiales creadas bajo el actual régimen político, en atención a suprimir tribunales irregularmente creados. Ejemplo de esto sería la eliminación de los denominados tribunales antiterroristas.

Por otro lado, en el ámbito penal sustantivo debe favorecerse la codificación penal, mitigando la enorme dispersión normativa que existe en esta materia. Igualmente, para abordar este tema es necesario reforzar la reserva legal en materia de legislación penal, asumiendo estándares internacionales que impidan el surgimiento de nueva legislación penal por vía de decretos leyes. Además, dicho proceso de codificación debe materializarse en consonancia con una política criminal adecuada, inclinándose hacia una visión garantista orientada a la protección de los bienes jurídicos más relevantes para la sociedad, trayendo como consecuencia una despenalización de aquellas conductas que no se encuentren inmersas en aquella esfera de los bienes jurídicos más relevantes, alcanzando consolidar un límite a la actuación del Estado bajo criterios *pro hominem* que verdaderamente permitan el exalte de la libertad sin sacrificar la seguridad.

Finalmente, en el ámbito de la legislación policial se debe retornar a la fórmula original planteada por el COPP, limitando el rol del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Penales y Criminalísticas, de forma que el Ministerio Público pueda requerir la colaboración de cualquier órgano de policía de investigaciones penales en razón de su experticia.

Todas estas propuestas normativas deben estar acompañadas de la incorporación de mecanismos de rendición de cuentas de los funcionarios y de la adecuación del número de fiscales, jueces y policías a los estándares internacionales de servicio.

5. Consideraciones finales

A la hora de plantear propuestas de forma sistemática en materia de reforma judicial, surge la necesidad de asumir prioridades que, lejos de suponer una renuncia a la aspiración común de construir un sistema de administración de justicia ejemplar, ponen los cimientos para empezar a construir de forma pragmática y realista esta notable visión.

En este momento urge atender los temas referidos a la carrera judicial, pues el gran porcentaje de jueces provisorios representa una oportunidad real para llevar a cabo de forma ordenada una evaluación y depuración de aquellos jueces que por razones académicas, éticas o personales no debieron nunca ingresar el Poder Judicial. Para esto, el establecimiento de un marco normativo claro a través de la reforma de la Ley de Carrera Judicial, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia y el Código de Ética del Juez Venezolano resultan prioridad dentro de este intento de reforma.

Sin embargo, tomando en cuenta las dimensiones de la crisis en los ámbitos social, económico y político, no va a resultar sencillo situar una reforma de este tipo como prioridad para la primera etapa de un gobierno de la transición democrática. Por lo tanto, la optimización de recursos resultará esencial a la hora de avanzar en los objetivos señalados.

Por tal motivo, es necesario priorizar aquellas áreas ya sean referidas a la materia o al territorio dependiendo del estado del que se trate. En este sentido, en localidades específicas se pudieran seleccionar ámbitos particulares (lo penal y lo contencioso administrativo, por ejemplo) para comenzar el proceso de reinstitucionalización, dejando para etapas posteriores la evaluación y adecuación del sistema en su totalidad.

Ya en una segunda etapa, resultaría oportuno estudiar fórmulas distintas de gobierno judicial más efectivas en el control y fiscalización de los recursos del Poder Judicial, evitando casos, como ocurre en la actualidad, de jueces que administran *de facto* grandes cantidades de recursos, situación proclive para que se creen importantes nichos de corrupción en un Poder tan esencial.

Así, separar las funciones administrativas de las judiciales resulta de capital importancia para empezar a incidir en los problemas estructurales del sistema de justicia. Pareciera que un modelo mixto que incluya jueces, funcionarios técnicos y algún tipo de enlace con el Poder Ejecutivo y Legislativo, debe ser estudiado y consensuado con todos los actores involucrados, fomentando de esta manera la mutua vigilancia y control por todos los agentes involucrados.

Otro asunto un tanto controversial, que puede ser estudiado y revisado, tiene que ver con la prohibición constitucional de asociación por parte de los jueces establecida en el artículo 256 de la Constitución. Al respecto hay posiciones a favor y en contra, por lo que siempre que se pueda alcanzar un mínimo de consenso político pudiera flexibilizarse esta prohibición para permitir algún tipo de asociación judicial que, entre otras cosas, permita crear redes de apoyo entre los jueces para denunciar y dar respuestas a presiones indebidas por partes de factores internos o externos

del Poder Judicial que comprometan la independencia de los jueces para tomar decisiones.

Además de lo señalado —siempre que sea posible, dada las limitaciones económicas que presentaría una transición democrática— sería positivo impulsar la implantación de nuevas tecnologías en todos los procesos judiciales para ganar eficiencia y transparencia en las fases del proceso. Si bien estos elementos representan una importante inversión inicial, la misma puede repercutir positivamente en la prestación del servicio y en la recuperación de la confianza ciudadana en la administración de justicia.

En cuanto a los medios alternativos de solución de conflictos, dependerá de la voluntad política avanzar o no en la línea de ampliar y profundizar su participación dentro del sistema de administración de justicia. Sin embargo, no cabe duda de su potencial para aligerar la carga que el Estado deberá asumir una vez que se produzca una transición democrática. Con respecto a esto, se insiste en que la promoción de estos mecanismos alternativos representa una ventaja económica significativa y depende más de la voluntad política de reconocerles dicho valor. En este sentido, reforzar los mecanismos de ejecución de las decisiones que emanen de ellos resulta una medida de necesaria implementación.

Finalmente, se debe destacar el sistema penal —entendido en sus múltiples dimensiones (policía, fiscalía, defensa pública, tribunales y sistema penitenciario)— como eje central en el objetivo de recuperar la confianza de la ciudadanía mediante la disminución de los índices de impunidad. Esto solo se podrá alcanzar a través de resultados rápidos y tangibles, que además sean correctamente comunicados a la opinión pública. Así, la ciudadanía podrá asumir una nueva dinámica judicial verdaderamente exitosa que además consolide la recuperación del Estado de derecho y la democracia en el país.

RESCATE DEL ESTADO DE DERECHO Y LAS LLAMADAS “LEYES DEL PODER POPULAR”

En diciembre de 2010 fueron dictadas una serie de leyes conocidas como “Leyes del Poder Popular”, y cuyo marco general fue establecido en la Ley Orgánica del Poder Popular (LOPP). Mediante esta ley se perseguiría la creación de formas de autogobierno comunitarias y comunales a los fines de edificar el “Estado Comunal”, a través del cual el “Pueblo” actuaría en cualquier ámbito, incluyendo el político, económico, social, cultural, ambiental e internacional, que es lo que se denominaría

“Poder Popular”. Dicha forma de actuación sería considerada como el “ejercicio pleno de la soberanía”.

Así, el Poder Popular no es un órgano, como podrían ser los poderes públicos, sino que sería la actividad popular ejercida a través de determinadas organizaciones comunales, con la finalidad –según la LOPP– de “garantizar la vida y el bienestar del pueblo”, y que se “rige por los principios y valores socialistas” que ella enumera. Por esa razón, entre los principales fines del Poder Popular está el “construir las bases de la sociedad socialista”.

La LOPP define al Estado Comunal como una organización **político social**, en la cual el **poder es ejercido directamente por el pueblo**, con un **modelo económico de propiedad social** (medios y factores de producción) y desarrollo endógeno sustentable, para alcanzar la felicidad dentro de la **sociedad socialista**.

La LOPP sería la **Constitución** del nuevo modelo de Estado, el cual sería ahora un *Estado Comunal* que existiría “por ahora” de forma paralela al modelo de Estado Republicano establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

La demostración que el Estado Comunal constituye una forma de Estado se encuentra en el hecho que éste esté constituido por distintas formas de **autogobierno, capaces de ejecutar funciones públicas**, las cuales se organizan bajo un sistema de *agregación*. Los distintos niveles de autogobierno o niveles de organización político-territorial son:

- Los Consejos Comunales (gobierno comunitario y gestión de políticas públicas).
- La Comuna (entidad local “socialista” integrada por varias comunidades).
- La Ciudad Comunal (*agregación* de varias comunas).
- Federaciones Comunales.
- Confederaciones Comunales.

El ejercicio de ese autogobierno es una forma de borrar la división entre Sociedad Civil y Estado, aun cuando se tolere todavía la institucionalidad pública (Poderes Públicos establecidos en la Constitución).

Mediante la LOPP se establecen las bases para un vaciado progresivo de las competencias y atribuciones de la República, los Estados y los Municipios por vía de su transferencia a “las comunidades organizadas, a las comunas y a los sistemas

de agregación de éstas”, bajo el mecanismo de la “descentralización”, aunque ello no se corresponde con el sistema de descentralización establecido en la Constitución.

A su vez se dispone que los **gobiernos** de las comunas podrán “transferir la gestión, la administración y la prestación de servicios a las diferentes organizaciones del Poder Popular”. Las formas de autogobierno o instancias del llamado Poder Popular adquieren personalidad jurídica una vez se registren ante el Ministerio del Poder Popular, lo cual hace depender su nacimiento de un acto del Poder Central.

Con base en la Ley Orgánica del Poder Popular se dictaron varias leyes que la desarrollan:

- Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular.
- Ley Orgánica de las Comunas.
- Ley del Sistema Económico Comunal.
- Ley Orgánica de la Contraloría Social.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal.
- Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas.
- Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.
- Reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Tales leyes o reformas legislativas resultan manifiestamente inconstitucionales, pues pretenden establecer con carácter vinculante y perenne un único modelo económico –el modelo socialista– en detrimento de los principios de pluralidad política y democracia establecidos en la Constitución. Por esa razón, para el rescate del Estado de derecho se requiere de su derogatoria, dado su manifiesta contravención con las normas y principios constitucionales, lo cual no encontraría mayor dificultad práctica, dado que en su mayoría estas leyes no han sido implementadas, o solo se ha hecho parcial y escasamente.

En todo caso, con el objeto de garantizar y más bien ampliar el derecho de la sociedad civil de organizarse bajo cualquier forma que así consideren conveniente, resultaría propicio el mantener la figura de los consejos comunales, dada la existencia de numerosas comunidades que han canalizado su participación bajo esta forma. Pero ya no serían una forma de *autogobierno* dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, sino una forma asociativa más de la sociedad civil, cuya existencia dependa de su solo registro ante la oficina de registro civil competente por el territorio, bajo

los mecanismos de Derecho Privado. Esto les permitiría a aquellas comunidades que deseen seguir canalizando sus iniciativas de participación privada bajo esta figura, preservarla o instrumentarla si así lo desean. Para ello bastaría una reforma de la Ley de Consejos Comunales, la cual ya había sido dictada originalmente desde antes de 2010.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Este punto abre uno de los debates más trascendentales para el éxito o fracaso de una transición democrática, puesto que el elemento confianza es definitorio de la propia gobernabilidad. En este sentido, la posición de partida es realmente compleja, puesto que los niveles de confianza de la población sobre sus instituciones son significativamente bajos según el amplio consenso construido sobre la base de la mayoría de los estudios de opinión en el país.

Ante este panorama se propone la creación de un organismo que coordine los esfuerzos institucionales dirigidos al rescate de la democracia y el Estado de derecho, dando visibilidad a las acciones que se tomen en este sentido, al mismo tiempo que evalúe el impacto de dichas políticas públicas y promueva las rectificaciones que sean necesarias.

Este organismo debe contar desde sus inicios con el respaldo de los diferentes actores políticos y sociales, además de estar dotado en su diseño e implementación de la suficiente integridad e independencia para el cumplimiento cabal de las funciones encomendadas, para lo cual es evidente que sería necesario contar, incluso, si así se precisara, con asesoría de organismos internacionales para generar confianza tanto a lo interno como a lo externo del país.

En este orden de ideas, atendiendo a las formas de derecho público existente, este organismo podría asumir inicialmente el carácter de una comisión presidencial, de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, sin desmedro que se puedan analizar otras formas que se ajusten a los fines propuestos. Dicha comisión deberá partir de un mandato claro y consensuado e incluir a todos aquellos actores comprometidos con la democracia en el país. Además, deberá contar con la suficiente fuerza política para convertirse en un actor clave de la transición democrática, generando confianza en la población sobre la base de la rigurosidad de sus planteamientos en procura de la gobernabilidad democrática.

Este organismo debería estar a cargo también de la recolección, gestión y procesamiento de información desconocida hasta el momento, sobre casos de

violación de derechos humanos o delitos contra el patrimonio público. También deberá contribuir al diseño y la implementación de las políticas públicas más efectivas destinadas a la resolución de los múltiples y complejos problemas que se van a presentar para el efectivo rescate del Estado de derecho, tomando en cuenta la experiencia internacional.

Por otro lado, es importante resaltar que resulta necesario corregir la opacidad que existe actualmente en la información sensible y relevante, especialmente en materia de salud, seguridad ciudadana, economía entre otras áreas, lo que contraviene el derecho constitucional de acceso a la información. Es por esto que la transparencia ha de representar uno de los cambios más visibles e inmediatos que deben poder percibir todos los ciudadanos desde el mismo instante en que asuma funciones el gobierno de transición.

Una de las vías para alcanzar ese fin sería la promulgación del proyecto de Ley de Transparencia del que actualmente dispone la Asamblea Nacional, al mismo tiempo que se produzca una auditoría general sobre la Administración Pública cuyos resultados sean comunicados correctamente a la ciudadanía. A este respecto, resultaría recomendable explorar alternativas de colaboración con la sociedad civil a través de experiencias de transparencia disponibles, como, por ejemplo, las redes y bases de datos creadas de forma independiente.

Finalmente, es importante destacar que en términos estratégicos todas las políticas públicas diseñadas e implementadas por el gobierno de transición democrática deben contar con indicadores de gestión que permitan el seguimiento y evaluación de su ejecución. Se propone que en un ejercicio de responsabilidad y transparencia sin precedentes el gobierno de transición asuma como norma no escrita rendir cuentas de los avances en su gestión de forma cotidiana y periódica. Con base en esos reportes, se produciría una memoria y cuenta consolidada que, entre otras cosas, devuelva la importancia en un sentido republicano al cumplimiento de este requisito constitucional.

RÉGIMEN JURÍDICO ESPECIAL PARA LA TRANSICIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Un aspecto esencial para el rescate del Estado de derecho, pero también para una transición democrática en el marco de una reconciliación nacional, es el rol de la justicia respecto a los delitos cometidos al amparo estatal antes del proceso de transición. Pero siempre tomando en cuenta aquellos beneficios o acuerdos a los que sean necesarios llegar para la concertación política.

En este contexto se hace necesario un balance entre lo que sería la llamada Justicia Transicional y por otro lado las amnistías o beneficios procesales o penales que deberían ser concedidos para lograr tales acuerdos políticos. Ambos temas, si bien se encuentran relacionados, son distintos pues podrían tener incluso sentidos opuestos en algunos casos. Al respecto, existen dos aspectos que se deben tomar en cuenta, a la luz de las presentes circunstancias, y los límites que el Derecho Internacional impone a este tipo de mecanismos.

1. Contexto para lograr acuerdos políticos que permitan una transición democrática y la justicia transicional

El contexto de la situación actual podría definirse como la de un gobierno que enfrenta una profunda crisis económica producto de una deficiente gestión de gobierno y la implementación de erradas políticas, e irrespeto al Estado de derecho, como ha sido previamente señalado. A ello debe sumarse la presión internacional para que el gobierno retome el respeto al Estado de derecho y permita la realización de elecciones competitivas y democráticas. No obstante lo anterior, entre otras razones por la ausencia de una mejor alternativa para el gobierno —o al menos una que le otorgue seguridad sobre su situación en caso de un cambio político— este ha optado por obstruir cualquier mecanismo de cambio que los desfavorezca.

En ese entorno resulta pertinente plantear cómo avanzar de manera constructiva para identificar acuerdos que incrementen los niveles de convivencia y faciliten la transición hacia un ambiente más favorable, desde el punto de vista económico y político, contribuyendo al desarrollo institucional. Todo ello teniendo en cuenta también el justo reclamo de las víctimas de violaciones de derechos humanos y su derecho a una reparación efectiva. En este contexto, se debe encontrar un justo balance entre la posible aplicación de la justicia transicional destinada especialmente a la reparación de víctimas de violaciones de derechos humanos, y al mismo tiempo, como ya se ha dicho, considerar que para alcanzar una transición democrática podrían ser necesarios acuerdos políticos que otorguen amnistías o beneficios penales para funcionarios del sector oficial, de cara a que convengan en dicho proceso.

Por lo que respecta a la justicia transicional debe precisarse que la esta abarca cuestiones de conocimiento y difusión, reparación a las víctimas, sanción de delitos y políticas de no reiteración. Es un recurso que se ha planteado en el contexto de graves confrontaciones entre bandos enemigos en territorios acotados. En algunos supuestos ha obedecido a un orden impuesto por una intervención extranjera, si

bien precario, que ha disuelto un gobierno o la condición misma de un Estado, como lo reflejan recientemente casos en el Medio Oriente y África. En otros casos ha respondido al reconocimiento de un *statu quo* con una desmovilización de un grupo insurgente, en el cual el gobierno anterior ha permanecido y ha logrado minimizar el poder del actor desafiante, que nunca triunfó (Posner y Vermeule, 2004), como es el caso colombiano.

El caso venezolano se encuentra muy distante de estos contextos de confrontación extrema, atroz y prolongada, por lo cual el propio concepto resulta discutible. Principios como la protección de la titularidad originaria de la propiedad, el equilibrio en la persecución penal con la indemnización de las víctimas y el aseguramiento del principio de no repetición, o revictimización, si bien podrían considerarse universales, deberían ser contextualizados en nuestro contexto específico, por cuanto las manifestaciones de la violencia y la confrontación no han llegado a los extremos que han justificado la discusión e implementación de acuerdos de convivencia en otros países.

En todo caso, la denominada justicia transicional, aunque tenga diversos matices y tendencias, guarda relación con la informalización de la justicia y con los mecanismos alternos de resolución de conflictos, cuestiones que, como lo señala la literatura sobre la materia, enfrentan desafíos importantes en cuanto a los actores y tipos de infracciones, el medio cultural, el alejamiento o la coexistencia en función de la gravedad de los hechos cometidos. Incluso las resistencias profesionales y corporativas de los gremios que pretenden controlar la administración del derecho pueden resultar un obstáculo (Gabaldón, 1987, pp. 150-160).

La situación venezolana actual permite identificar algunos aspectos centrales en torno a los cuales se podría establecer una agenda de investigación orientada con la finalidad de procurar una política de consenso e institucionalización, que incremente la credibilidad de la población en el sistema jurídico, permita sancionar y establecer responsabilidades en los casos de los abusos graves de los derechos humanos y procure el rescate de bienes y activos producto de la corrupción y las actividades ilícitas. Estos tres ejes demandan diagnósticos e iniciativas en tres frentes complementarios, aunque conceptualmente independientes, que podrían conformar la agenda de trabajo propuesta para una transición política que asegure acuerdos mínimos y sustentables de gobernanza democrática en el mediano y largo plazo.

En todo caso, esta propuesta de justicia transicional se plantea teniendo en cuenta un tema alternativo: los beneficios penales o amnistías que podrían ser necesarios otorgar como un medio para incentivar acuerdos de concertación entre las distintas partes para una transición democrática que permita o facilite los cambios políticos

necesarios. Pero se hace enfatizando que se debe respetar el derecho de las víctimas a ser indemnizadas y reivindicadas por las violaciones que hayan sufrido a sus derechos, así como la consecución de la verdad sobre los hechos que hayan dado lugar a tales violaciones.

Por ello resulta imperioso establecer cuáles serían los límites que deberían respetar los acuerdos que otorguen dichos beneficios, en función del marco jurídico internacional de protección de los derechos humanos.

2. Marco jurídico de la justicia transicional como mecanismo especial de adjudicación de derechos y sanciones durante el paso del autoritarismo a la democracia

Una noción general de justicia transicional aparece reseñada en el reporte del Secretario General de las Naciones Unidas de 2004, al declarar que:

La noción de 'Justicia de Transición' que se examina en el presente informe abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella) así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos. (Informe del secretario general de las Naciones Unidas de 2004. S/2004/616, 2004).

En sintonía con la noción anterior, la más autorizada doctrina especializada en la materia, enfatiza que la justicia transicional representa, tanto desde el punto de vista teórico como desde la óptica práctica, un auténtico campo integrado de un conjunto de específicas piezas o elementos que le imprimen su unidad, singularidad y destacada valía (De Greiff, P., *Algunas reflexiones acerca del desarrollo de la Justicia Transicional*, pp. 18 y 19).

Obviamente, lo que determina esa unidad y singularidad está directamente asociado con su objetivo concreto, el cual consiste en dar respuesta adecuada a la más agravada e insidiosa modalidad de transgresiones jurídicas: violaciones masivo-sistemáticas perpetradas contra los derechos humanos por obra del abusivo ejercicio del poder político. Ello se pretende lograr a través de un conjunto de medidas destinadas al “enjuiciamiento de personas, el resarcimiento a las víctimas, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos”.

Sin embargo, el aspecto quizá más problemático y, por ello polémico, de la justicia transicional estriba en que a la hora de diseñar e implementar ese conjunto instrumentalmente unitario de medidas, simultáneamente se patentiza la inevitable presencia de trascendentales y perentorios objetivos socio-políticos que colisionan con el singular propósito de dar óptima respuesta a las violaciones masivo-sistemáticas perpetradas contra los derechos humanos por obra del abusivo ejercicio del poder político.

Nos referimos, en este último punto, a la idea capital de que junto a la necesidad, de hacer cumplir la justicia contra los más perversos autores responsables de esas gravísimas violaciones de derechos fundamentales, la justicia transicional se puede ver afectada por los acuerdos que pudieren ser necesarios en el plano político para alcanzar o restaurar el sistema democrático y el Estado de derecho mismo. En este punto es oportuno traer a colación la máxima expuesta por una calificada especialista en la materia, al dictaminar que los procesos socio-políticos y jurídicos de justicia transicional representan el equilibrado “camino entre demasiada memoria y demasiado olvido” (M. Minow 1998, p. 4).

En equivalente orden de ideas, otra calificada autora textualmente manifiesta:

Justamente en esa senda que para los defensores de la justicia transicional parece necesario recorrer, entre la amnesia de quien no conoce su pasado y, en ese sentido no se conoce a sí mismo, y el excesivo recuerdo que imposibilita el futuro, que nos condena a vivir anclados en un mundo que ya no existe, el objetivo de hacer justicia a las víctimas se enreda con la pretensión de lograr estabilidad social. Se busca las mejores acciones que se puedan emprender para asumir la responsabilidad individual y colectiva y hacer viable la sociedad dañada por el horror. A veces sin embargo la alternativa entre colectivo e individual se presenta como disyuntiva y no, como complementaria. Las exigencias de la responsabilidad colectiva no van a la par de las exigencias de responsabilidad individual. (García Pascual, 2016, pp. 47 y 48).

Al respecto, Ferrajoli ha ahondando en el tema de la clásica justicia penal retributiva y su ensamble con la justicia transicional, en esa misma línea de pensamiento, ha observado:

No tiene ningún sentido condicionar este tipo de justicia a la cárcel. Es una justicia altamente excepcional y alternativa, pues el objetivo máximo es la verdad. El reconocimiento de la responsabilidad implica una reconciliación con las víctimas. En el derecho penal existe la garantía de no autoincriminación, pero la justicia transicional va a favorecer es precisamente la confesión. Por eso, la pena o la sanción podría ser simbólica. Una total impunidad produciría una falta de reconciliación, un sentido de la lesión de la dignidad personal de las víctimas. Por eso una condición política es la verdad, es no olvidar. Sudáfrica es un precedente contra la ilusión de que el derecho penal es la respuesta a todos los problemas. /

(...) Medidas alternativas como la detención domiciliaria, el confinamiento en un lugar específico, la destitución de los cargos públicos. No es difícil encontrar penas, pero como dije, la verdadera pena es la estigmatización política, el proceso mismo es una pena. (Ferrajoli, Luigi; entrevista de la revista *Semana*).

Estos son ejemplos de criterios doctrinales que sirven de firme base para proceder a incursionar en el particular análisis de lo que se ha dado en calificar como el “estándar jurisprudencial interamericano en materia de justicia transicional”, esto es, la jurisprudencia sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la experiencia latinoamericana de transición de regímenes autoritarios hacia la democracia y de la guerra a la paz.

Centraremos nuestra atención en el desarrollo que ha seguido el preseñado “estándar jurisprudencial interamericano en materia de justicia transicional”, pero en su específica faceta relativa al contenido y alcance del “derecho a la justicia” en el singular contexto de realidad socio-política de tránsito de gobiernos autoritarios hacia gobiernos democráticos.

Es preciso destacar, en este sentido, que la impunidad en los singulares contextos socio-políticos en que procede aplicar la Justicia Transicional proviene comúnmente de dos fuentes diferenciadas: a) la aplicación de leyes de amnistía; y b) la aplicación de rebajas de penas e incluso el empleo de sanciones de naturaleza extracarcelaria a los responsables de crímenes atroces. A esto se le ha denominado “alternatividad penal” como instrumento de política transicional.

También cobra importancia el resaltar que mientras que en relación con la primera fuente de impunidad mencionada en el literal a) que precede, es verificable que el estándar jurisprudencial interamericano se ha mostrado más claramente explícito, consiste y definido, por contraste, con respecto a la segunda fuente de impunidad referida en el literal b) que antecede, el estándar jurisprudencial en comentarios ha resultado, al menos hasta el presente, mucho menos definido, categórico y contundente.

Con relación a las amnistías, y el señalado tema de la impunidad en contextos de justicia transicional, el estándar jurisprudencial interamericano viene configurado de la manera siguiente:

- a. En el que ha sido considerado como el caso líder, la conocida sentencia Barrios Altos contra Perú, relativo a un proceso de transición de la dictadura a la democracia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido que rige una clara prohibición para aquellas amnistías que impidan la investigación, el juzgamiento y la sanción de violaciones graves

- a los derechos humanos (ver Corte IDH Caso Barrios Altos contra Perú, sentencia del 14 de marzo de 2001, fondo, párr. 41).
- b. En su sentencia de 26 de septiembre de 2006, caso Almonacid Arellano contra Chile, relativa a excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párr. 106, se estableció lo que se ha dado en llamar la “regla del caso Almonacid Arellano”, en la que se asienta que se deberán investigar, juzgar y sancionar y por tanto estarán prohibidas las amnistías ante: 1) crímenes de lesa humanidad; 2) infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario; 3) serias violaciones al derecho internacional; 4) crímenes de guerra; 5) crímenes internacionales; 6) violaciones a los derechos reconocidos por la convención y 7) graves violaciones a los derechos humanos.
 - c. En el caso La Cantuta contra Perú, la Corte retoma la sentencia del caso Barrios Altos para sentenciar la invalidez de la Ley de Amnistía N° 26479, y al referirse al tema de los límites jurídicos de las amnistías se remite a la “regla del caso Almonacid Arellano” en que se resuelve la prohibición de estas amnistías para responsables de crímenes de lesa humanidad.
 - d. En el caso Gomes Lund contra Brasil, sentencia del 24 de noviembre de 2010, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párr. 147, al pronunciarse sobre los límites de las amnistías se alude a que su arco varía desde las graves violaciones a derechos humanos, los crímenes internacionales, los delitos en el derecho internacional, hasta incluso los delitos tipificados en el derecho interno, entre los que figurarían tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, privaciones sumarias y arbitrarias de la vida y las desapariciones forzosas.
 - e. En el conocido caso Gelman contra Uruguay, sentencia de 24 de febrero de 2011, fondo y reparaciones, párr. 210, la Corte también señala como límites de las amnistías los crímenes internacionales, los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad, las violaciones graves a los derechos humanos. Y agrega como sometida a la prohibición de amnistía a “toda disposición que tenga por efecto la impunidad”. Este caso tiene especial relevancia porque en él se invoca el artículo 6.5 del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, que prescribe que los Estados deberán conceder la “amnistía más amplia posible” al final de las hostilidades. Sin embargo, la Corte IDH apela a ese texto normativo para aludir a la prohibición de otorgar amnistías a crímenes de guerra.
 - f. El caso de Masacres de El Mozote contra El Salvador, sentencia del 25 de octubre de 2012, marca un hito en el estándar jurisprudencial

interamericano habida cuenta de que es el primero en el cual se pronuncia con relación a un proceso de transición de un conflicto armado interno hacia una paz negociada. Este caso ha generado polémica doctrinal entre quienes son partidarios de que por su conducto la Corte IDH flexibiliza el estándar jurisprudencial en materia de Justicia Transicional postbélica en comparación con la justicia transicional post-autocrática. Ha de observarse que a la postre la Corte condenó a El Salvador por haber otorgado amnistías que se aplicaron a hechos que finalmente configuraban crímenes internacionales.

- g. En la sentencia de Rochac Hernández contra El Salvador, de fecha 14 de octubre de 2014, la Corte reiteró su estándar jurisprudencial en el sentido de que están prohibidas las amnistías en supuestos de graves violaciones a los derechos humanos, v. gr., la desaparición forzada. Se ha interpretado, en consecuencia, que la Corte reasumió la regla que desarrolló en el caso Barrios Altos contra Perú, elaborada para el supuesto de transiciones de dictadura hacia la democracia.

En relación con la aplicación de medidas de sanción alternativa a las de naturaleza penal y el señalado tema de la impunidad en contextos de Justicia Transicional, tenemos que el estándar jurisprudencial interamericano viene configurado de la manera siguiente:

- a. En el señalado caso del Mozote contra El Salvador, en la sentencia se distinguió que en contextos de justicia transicional de conflicto armado a la paz, los Estados sí tienen permitido: diseñar medidas sancionadoras más leves como las penas alternativas y suspendidas.
- b. En el caso Santo Domingo contra Colombia, sentencia de 30 de noviembre de 2012, la Corte Interamericana decidió que justicia transicional no aplicaría en aquellos contextos donde la justicia interna ya lo hubiese hecho, en razón del principio de complementariedad que ella posee.

Los límites antes indicados constituyen un marco jurídico a tomar en cuenta ante posibles acuerdos que puedan efectuarse de cara a procesos de reconciliación nacional que establezcan beneficios que faciliten acuerdos políticos para una transición democrática, pero que respeten los derechos de las víctimas a una reparación efectiva y el derecho a la verdad sobre los hechos que dieron pie a la violación de sus derechos.

REFORMAS NORMATIVAS PARA RESCATAR EL ESTADO DE DERECHO EN MATERIA ECONÓMICA

No debe olvidarse que el Estado de derecho tiene una perspectiva sustantiva en materia económica, que se encuentra reflejada en la concepción “social” que se le agrega al Estado de derecho desde hace más de medio siglo en las constituciones venezolanas, y que pasan a constituir el Estado Social de Derecho.

Ese Estado Social de Derecho está conformado sobre la base de un pacto a través del cual se reconocen los derechos de propiedad y libertad económica, pero sometiéndolos a limitaciones que derivan de la función social, en el caso de la propiedad, y del interés general en materia de la libertad económica. Todo ello con el objeto de lograr determinadas transformaciones en el ámbito social, las cuales no deberían implicar nunca una anulación de tales derechos individuales.

De esa manera, el Estado Social de Derecho tiene unos límites rígidos de protección a esos derechos individuales y también la consagración de una serie de derechos sociales de naturaleza prestacional. Pero a su vez contempla una flexibilidad suficiente que permita dentro de esos límites distintos grados de intervención propios, atendiendo al modelo económico que se pretenda aplicar más o menos dentro de éste (García Pelayo, 1991).

Lo anterior implica la necesidad de que se proscriban constitucionalmente modelos económicos que pretendan eliminar de forma absoluta tales derechos individuales en materia económica. Pero también habría que proscribir los que pretendan eliminar una serie de intervenciones mínimas o derechos sociales que limiten tales derechos económicos.

Por medio de esa formulación se quiso establecer una concepción democrática que permitiera la coexistencia de distintas ideologías en materia económica, que permitiera su aplicación, pero respetando determinados límites que debían mantenerse en todo momento, como una concesión perenne a aquellas que no se correspondieran con el grupo que estuviera en el gobierno circunstancialmente. Por este motivo, el Estado de derecho contempla una concepción sustantiva que abarca los derechos de las personas, y que abarca la concepción económica, la cual se expresa en su manifestación como Estado Social de Derecho.

Ahora bien, esa concepción constitucional del Estado Social de Derecho se ha quebrantado en Venezuela a través del intento de implementación de un sistema de planificación central de la economía. De esa manera el Estado aspira a controlar todas las relaciones económicas entre todos los sujetos que participan en la actividad

económica del país, desde la importación o fabricación de bienes hasta la forma en que se distribuyen o comercializan, con una mayor o menor intensidad dependiendo de la importancia del bien.

Ello ha quedado plasmado de forma expresa en el llamado Plan de la Patria –Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019”– aprobado por la Asamblea Nacional en diciembre de 2013, para ese entonces controlada por una mayoría perteneciente al sector oficial. De hecho, la aprobación se hizo con la aspiración de otorgarle un carácter vinculante u obligatorio a su contenido para toda la población venezolana, y en este sentido fue publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.118, extraordinario, de 4 de diciembre de 2013.

Respecto lo anterior, resulta pertinente indicar que el Plan de la Patria fue aprobado bajo la forma de un *acto parlamentario sin forma de ley*. Eso quiere decir que no tiene carácter de ley y, en consecuencia, no posee carácter vinculante para la población, como se pretende, pues dicho tipo de acto no es capaz jurídicamente de limitar los derechos y libertades. A ello debe agregarse que aun cuando se hubiese aprobado mediante ley, ésta sería también inconstitucional sustantivamente, pues iría mucho más allá de una simple limitación al derecho a la actividad económica de los particulares, y pretendería dirigir obligatoriamente a ésta.

No obstante, dicha actuación revela de forma concreta la aspiración del Gobierno nacional de controlar la totalidad de las relaciones y actividades económicas del país, lo cual se ha verificado en la práctica de forma general y con mayor intensidad en algunos sectores de la economía. Todo esto es contrario al Estado de derecho mismo, pues viola las bases del Estado Social de Derecho, como hemos indicado, al anular prácticamente y a voluntad del gobierno, los derechos de propiedad y libertad económica consagrados en los artículos 115 y 112 de la Constitución. Por esa razón, durante un proceso de transición democrático resulta imperioso el restablecer esos derechos de propiedad y libertad económica, así como las garantías constitucionales que ellas poseen, las cuales han agravado incluso la crisis económica venezolana.

En este sentido, y sin pretender que estas propuestas tengan un carácter programático, pues ello dependerá también de un análisis político y de oportunidad, a continuación se exponen cuáles serían las principales medidas que contribuirían a rescatar el Estado de derecho en materia económica. Las mismas pasan por el desmontaje de las bases de ese sistema de planificación central, así como por la restauración de las garantías básicas para el restablecimiento de los derechos constitucionales de propiedad y libertad económica.

1. Ley Orgánica de Precios Justos

En 2015 se dictó la última reforma del Decreto N° 2.092 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, la cual puede definirse como la Ley Orgánica de Precios Justos¹⁴.

La Ley Orgánica de Precios Justos ha sido dictada como el principal mecanismo general de control de la economía venezolana, pues mediante ella se le otorga la potestad a la Superintendencia para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos (Sundde) para fijar los precios de todos los bienes y servicios que se ofrecen en el país.

De hecho, la Sundde ha controlado todos los precios de los bienes y servicios del país por vía de dos mecanismos: (i) la fijación administrativa de precios para determinados productos considerados esenciales; (ii) establecimiento de límites máximos de márgenes de ganancia para el resto de los bienes. Tales límites se encuentran en un máximo de 20% sobre los costos de importación del bien para el caso de los importadores, y de un máximo de 30% de los costos de producción o comercialización del bien para el resto de las empresas, a saber, fabricantes, distribuidores, comercializadores y cualquier sujeto que realice actividad económica en el país.

Aun cuando dichos márgenes de ganancia pudieran parecer altos en otros contextos económicos, la evidencia económica ha revelado que ni siquiera permiten recuperar los costos para reponer los inventarios utilizados o vendidos, producto de la hiperinflación y devaluación constante de la moneda. Ello puesto que la Sundde prohíbe que las empresas calculen sus costos tomando en cuenta los efectos de la hiperinflación y la devaluación, y obliga a mantenerlos a sus valores históricos, sin ajustarlo. Acatar esto obligaría a asumir enormes pérdidas en caso que así lo hicieren, en contra de las más elementales normas de sana administración.

Por esa razón, se ha producido una importante escasez, máxime cuando ya de por sí eran de esperarse los efectos que la regulación de precios genera, como lo advierte la teoría económica de forma consistente, sobre todo si se toma en cuenta que la regulación de precios ha permanecido por casi 15 años en algunos sectores.

A todo lo anterior se debe agregar que la propia Sundde incumple las propias restricciones que la Ley Orgánica de Precios Justos impone, en el sentido de que emite órdenes mediante las cuales impone restricciones aún mayores a las permitidas por dicha ley. Así, en enero de 2018, sin soporte legal o análisis económico alguno,

14 Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.202, de fecha 8 de noviembre de 2015.

ordenó a las principales cadenas de supermercados, y posteriormente a los fabricantes de alimentos, que mantuvieran los precios que poseían para el 15 de diciembre de 2017, obligándolos a vender a pérdidas en la mayoría de los casos.

Esa medida permaneció por casi un mes, y no fue revocada expresamente, sino que se comunicó informalmente a las empresas afectadas que podrían volver a comercializar sus bienes con base en los presupuestos de la Ley Orgánica de Precios Justos, que teóricamente les permite obtener un margen de ganancia.

La inseguridad jurídica creada por la regulación de precios en Venezuela se agrava aún más por el hecho de que la Ley Orgánica de Precios Justos establece penas privativas de libertad de hasta 15 años de prisión para quienes no cumplan sus disposiciones, las cuales suelen ser interpretadas sin un criterio técnico. Incluso llegan a ser aplicadas para producir detenciones arbitrarias de empresarios o empleados de las empresas objeto de fiscalización.

Por las razones que anteceden, una medida indispensable para restaurar el Estado de derecho de forma general en la economía venezolana consiste en derogar ese régimen general de control de precios. Para hacerlo ni siquiera es necesario reformar o derogar la Ley Orgánica de Precios Justos; basta con derogar las providencias administrativas 003/2014 y 070/2015 de la Sundde, mediante las cuales se disponen los controles de precios que deben ser observados por todas las empresas y personas que realicen la actividad económica en Venezuela, lo mismo que aquellas providencias que fijan administrativamente precios para algunos bienes. Ello contribuiría a que se restaure el derecho a la libertad económica y a la propiedad en Venezuela, y de esa forma los mecanismos de libre formación de precios, que debería constitucionalmente ser la regla general. Asimismo, se incentivaría la producción e importación de bienes que fomente la libre competencia en el país como mecanismo natural de eficiencia económica en favor de los consumidores.

2. Reconstruir la libre competencia

El sistema de fijación y regulación de precios establecido a través de la Ley Orgánica de Precios Justos y aplicado por la Sundde ha obstruido de forma casi absoluta el sistema de libre formación de precios y la eficiencia económica.

La actuación estatal favorece la coordinación entre los pocos agentes económicos que aún participan en el mercado venezolano, e incluso el que comporten ineficientemente. Basta con señalar que los márgenes de ganancias regulados por la Sundde se establecen con base en los costos de producción o comercialización, lo que

quiere decir que quienes mayores costos tengan, mayores ganancias tendrán porque su base de cálculo (los costos) será mayor.

En muchos casos, la coordinación de actores económicos se debe a la necesidad de tener prácticas comunes ante las regulaciones estatales, lo cual implica que no exista competencia entre ellos. La restauración de un sistema de libre formación de precios requiere eliminar esos mecanismos de coordinación y fomento de la ineficiencia, para incentivar la competencia entre productores y comercializadores, de forma tal que tales precios sean el resultado en realidad de un proceso de competencia que los oriente hacia los costos, como resultado de precios competitivos.

Más aún, la reducción del número de participantes en los distintos mercados ha creado o establecido condiciones para estructuras oligopólicas, lo cual implicaría que en ellos existirían pocos incentivos para competir. A ello se debe sumar que el bajo valor de los activos o empresas venezolanas, producto de la enorme crisis económica, en el caso de una transición democrática que incentive la reactivación de la economía favorecería su adquisición. Esto traería como consecuencia la constitución de oligopolios o grandes concentraciones económicas con empresas con posición de dominio, lo cual podría reducir la oferta de bienes o la constitución de precios monopólicos.

La acción adecuada ante esas situaciones no debe ser la regulación de precios, repitiendo el error presente, sino la aplicación del derecho de la competencia.

En Venezuela se encuentra vigente la Ley Antimonopolio, dictada por el presidente de la República en el marco de una ley habilitante, y no por la Asamblea Nacional, como lo dispone la Disposición Transitoria Décimo Octava de la Constitución. Esa normativa, como indicaremos, establece un poderoso mecanismo de control para incentivar la libre competencia en Venezuela.

En efecto, la Disposición Transitoria décimo octava establece el deber de la Asamblea Nacional de dictar una ley a través de la cual se cree un órgano con independencia constitucional para velar por la aplicación en la práctica del artículo 113 de la Constitución, el cual establece el principio de la libre competencia constitucionalmente.

El órgano en referencia debe contar —una vez sea creado por ley— con un grado de independencia tal, que la máxima autoridad del mismo deberá ser designada por la Asamblea Nacional, y no por el presidente de la República o cualquier otro órgano del Poder Ejecutivo nacional. Esto implica que dicho funcionario gozará de una estabilidad en el cargo capaz de aplicar la legislación de competencia al sector público o privado sin temor a ser removido o destituido por ello.

Más aún, la citada disposición transitoria estableció una especie de “control difuso” que obliga a los funcionarios y jueces encargados de aplicar el derecho de la competencia a desaplicar cualquier norma que pueda colidir con la libre competencia. Esto crea una poderosa herramienta para que no sean aplicadas las normas que tengan un carácter anticompetitivo y favorezcan las prácticas contrarias a la libre competencia.

Por esas razones, ante un proceso de transición democrática la reconstrucción de la libre competencia por vía de la aplicación del derecho de la competencia, a la par de permitir la libre formación de precios, debería partir de:

Primero, de la aplicación de la Ley Antimonopolio, la cual, si bien presenta numerosas distorsiones y contradicciones, contiene disposiciones similares a la Ley para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia derogada, lo cual permitiría crear las bases para retomar el derecho de la competencia, y comenzar una difusión de éste en nuestro país. Especialmente, la Ley Antimonopolio dispone al menos el requisito de notificación previa para las fusiones y adquisiciones, lo cual permitiría fijar criterios para determinar en cuáles casos se considerarían éstas prohibidas, siguiendo los criterios comúnmente aceptados en el derecho de la competencia sobre el particular.

En segundo lugar, y mientras se comienza con la aplicación de la Ley Antimonopolio, lo cual requeriría especialmente de la activación de la Superintendencia Antimonopolio, la Asamblea Nacional debería dictar una nueva ley sobre la materia que derogue la actual y desarrolle los principios constitucionales sobre libre competencia, creando el nuevo organismo con la autonomía establecida en la disposición décimo octava de la Constitución, y que pueda analizar las actuaciones necesarias para garantizar la libre competencia en Venezuela, con especial énfasis en la desarticulación de carteles, y evitar la concentración de mercado por vía de adquisiciones cuando ello limite potencialmente la oferta de bienes.

3. Régimen cambiario

El 5 de febrero de 2003 se instauró en Venezuela un régimen de control de cambio, mediante el cual se centralizaba inicialmente la conversión del bolívar en divisas y viceversa a través del Banco Central de Venezuela, a través de la imposición de venta y compra de divisas por medio de éste. Ello se realizó mediante el Convenio Cambiario N° 1 suscrito entre el Banco Central de Venezuela y el –para entonces– Ministerio de Finanzas¹⁵.

15 Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.625, de 5 de febrero de 2003. Es importante aclarar que existe un Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Régimen

En la actualidad, se sigue manteniendo el régimen cambiario establecido desde dicha fecha, pero con cambios importantes, especialmente por lo que se refiere a la centralización de la conversión de bolívars y divisas, en tanto se ha dispuesto un nuevo mecanismo para que el sector privado compre y venda divisas, sin la participación necesaria del Banco Central de Venezuela, el cual es denominado Dicom.

El régimen cambiario se encuentra regulado a través de varios convenios cambiarios adicionales al Convenio Cambiario N° 1, los cuales lo complementan y que establecen disposiciones especiales para operaciones con divisas en materia títulos valores emitidos por la República en divisas, adquisición de divisas por parte del sector público, hidrocarburos, instituciones financieras, entre otros.

Especial atención merecen los Convenios Cambiarios N° 34, el cual establece el deber de vender el 20% de las divisas que se generen como consecuencia de las exportaciones, y el Convenio Cambiario N° 39, que dispone las normas que regirán las operaciones en divisas en el sistema financiero venezolano. En este último convenio se regula precisamente todo lo relativo a la forma en que se determina el valor de la tasa de cambio del bolívar por otras divisas a través del mecanismo que hemos indicado como Dicom.

El sistema Dicom o de tipo de cambio flotante en el mercado, como lo define el Convenio Cambiario N° 39, dispone que éste operará mediante subastas administradas por un “Comité de Subastas”, el cual es el órgano encargado de establecer las condiciones para participar en cada una de ellas. De acuerdo con el Convenio Cambiario N° 39, las divisas que se subastarán a través del sistema Dicom deberían provenir de las empresas privadas que estén dispuestas a venderlas. Es decir, que se deberían vender las divisas de las pocas empresas que exportan bienes, y que además no sobrepasaría —como hemos indicado— el 20% de aquellas que se generen de su actividad de exportación.

En la actualidad hay poca información pública que permita conocer la forma como se realizan en la práctica esas subastas, los montos que son ofertadas o cómo se decide a qué empresas o personas se le asignan las escasas divisas que son asignadas a través de este sistema, que no solo es insuficiente, sino que la tasa de cambio que se establece supuestamente por medio de las posturas de los participantes es, al

Cambiario y sus Ilícitos, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.210, de 30 de diciembre de 2015. Esta legislación dictada por el presidente de la República en el marco de la Ley Habilitante que le había sido concedida por la anterior Asamblea Nacional dispone fundamentalmente las sanciones por los incumplimientos a la normativa cambiaria. Un aspecto relevante a tomar en cuenta es que la Ley de Régimen Cambiario y sus Ilícitos no sanciona las operaciones de cambio que se realicen fuera de los mecanismos oficiales, ni existe otra norma que las sancione expresamente.

menos, cinco o seis veces inferior a las que son publicadas en las redes sociales sobre operaciones de cambio de divisas que se realizan en el mercado no oficial. Esto resta cualquier incentivo para que las empresas y personas realicen ofertas de divisas por medio del sistema Dicom.

Adicionalmente, dada la considerable disminución de las reservas internacionales, derivada de la disminución de ingresos en divisas provenientes de las exportaciones de petróleo, no existe una oferta pública de divisas, ni para el sector público, ni para el sector privado, como se realizaba por medio de la antigua Comisión para la Administración de Divisas (Cadivi), o del órgano que la sustituyó, el Centro Nacional de Comercio Exterior (Cencoex).

Todo ello conlleva a que en la actualidad la existan importantes incentivos para que las operaciones de cambio de bolívars en divisas —y viceversa— se realicen a través del mercado no oficial, pues el sistema de subastas Dicom no es transparente, la tasa de cambio es considerablemente inferior a la tasa real del mercado, y no existen oferta de divisas provenientes del sector público.

El hecho de que dichas operaciones de cambio deban realizarse por medio de un mercado informal conlleva a que se encarezcan los costos de transacción, pues ello puede involucrar complejos contratos o la participación de intermediarios, los cuales no existirían si las transacciones se pudieran realizar de manera abierta, así como la tasa de cambio utilizada podría registrarse en los libros contables de las empresas y tuvieran efectos legales desde el punto de vista fiscal.

La situación planteada se traduce en una marcada inseguridad jurídica en materia cambiaria, donde la normativa es prácticamente inaplicada en la mayoría de las operaciones que se realizan por los sectores involucrados. Ante ello surgen dos alternativas que podrían ser asumidas durante un proceso de transición democrática:

La primera apunta a una derogatoria del régimen cambiario mediante una derogatoria del Convenio Cambiario N° 1, el cual como ha sido explicado es la base y soporte legal del mismo. Así se permitiría que las transacciones cambiarias se llevaran a cabo libremente, y la tasa utilizada en las operaciones fuera reconocida legalmente y se correspondiera con el valor que el mercado o sus participantes les asignen a las divisas que sean ofertadas.

La segunda posición apunta a una flexibilización del régimen cambiario, sin su derogatoria total, con el objeto de mantener un grado de intervención pública en la asignación de divisas, especialmente tomando en cuenta los posibles fondos públicos que podrían ser prestados o aportados por los organismos internacionales. Se plantea, no obstante, su posterior derogatoria, manteniendo alguna forma de intervención pública. En este caso, se requeriría de una reforma del Convenio Cambiario N° 1,

más que su derogatoria, y las consecuentes reformas a los convenios cambiarios y providencias que regulen en detalle determinadas operaciones especiales.

Respecto del efecto que la derogatoria o reforma del régimen cambiario podría tener desde el plano de las autorizaciones de adquisición de divisas que se encuentren pendientes de liquidación por parte de las autoridades cambiarias¹⁶, si bien podría haber un impacto en el deber del Estado de liquidarlas efectivamente, existen dos consideraciones que revelan que este impacto sería sustancial: (i) si bien tales autorizaciones otorgan el derecho a la liquidación de las divisas si se cumplieron las condiciones sobre las cuales fueron otorgadas, también es cierto que la tasa aplicable a tales posibles liquidaciones sería la vigente para el momento en que se vendan esas divisas y no la que aplicaba para el momento en que se otorgaron las autorizaciones, lo cual significa que ante la aplicación de una tasa más de mil veces mayor que la original¹⁷, el particular carezca de la cantidad de bolívares suficientes para ejecutarlas totalmente; y (ii) una importante cantidad de empresas receptoras de esas autorizaciones debieron renunciar a ellas debido a que no se les liquidaron y les fue imposible pagar a sus proveedores internacionales, lo cual conllevó a que estos últimos castigaran esas acreencias ante su incobrabilidad.

Finalmente, una consideración que debería tenerse en cuenta durante un proceso de transición democrática es que habría que dictar medidas que permitan a los importadores ajustar sus precios de importación, por cuanto estos eran muy superiores durante las épocas en que se otorgaban las autorizaciones de adquisición de divisas. Para ese entonces los pagos a los proveedores tardaban varios meses, si no años, lo cual obligaba a establecer altos precios por el costo financiero involucrado, mientras que ante una derogatoria o flexibilización del régimen cambiario, en el cual los pagos se realicen en plazos normales en el comercio internacional, los precios serían considerablemente menores. Esta propuesta es sumamente relevante, por cuanto una disminución considerable de los precios de importación podría ocasionar que los funcionarios de aduana pretendan objetar los mismos, al considerar que los precios anteriores eran los correctos, dificultando que ese ajuste se lleve a cabo, aun cuando sea apegado a la nueva realidad y más beneficioso para el desarrollo económico.

16 Las Autorizaciones de Adquisición de Divisas (AAD) son las autorizaciones que CADIVI o CENCOEX otorgaban especialmente para el pago de importación de bienes, y a través de las cuales aseguraban que si se cumplían las condiciones sobre las cuales fueron otorgadas, se liquidarían las divisas luego de la importación de los bienes, mediante la emisión de las Autorizaciones de Liquidación de Divisas (ALD). Este tipo de actos no sólo se otorgaban para la importación de bienes, sino también para la repatriación de inversiones o frutos de éstas, obtenidas a través de dividendos, regalías, entre otros.

17 La casi totalidad de esas AAD fueron otorgadas cuando la tasa era de Bs. 4,30 por US\$ 1, o ajustadas a Bs. 6,30 por US\$ 1. A la fecha que se redacta el presente informe la tasa aproximada a través del sistema DICOM sería de Bs. 80.000, aproximadamente, por US\$ 1.

4. Propiedad privada

El derecho a la propiedad privada ha sido uno de los más afectados de forma sistemática en los últimos 15 años por parte del sector oficial. Más que definir como expropiaciones las actuaciones que han caracterizados las actuaciones oficiales sobre la propiedad privada, podrían definirse como verdaderas confiscaciones inconstitucionales, en la medida que las personas y empresas han sido despojadas de bienes y activos sin un proceso legal de expropiación, ni una indemnización.

No existen datos que permitan cuantificar de forma absoluta la cantidad de bienes que han sido confiscados o afectados mediante estas acciones, las cuales no incluyen aquellos bienes que han sido “ocupados” o “invadidos” por otros particulares que no son sus propietarios, con la anuencia u omisión de los organismos gubernamentales.

Una aproximación al problema de la afectación de los derechos de propiedad en Venezuela resulta complicada no sólo por la falta de data oficial sobre el asunto, sino porque se ha dado en muchísimos ámbitos, lo cual dificulta un tratamiento uniforme. Sin embargo, existen dos perspectivas básicas que deberían ser tenidas en cuenta durante un proceso de transición democrática en el cual se pretenda restaurar los derechos de las personas afectadas por tales actuaciones. La primera, relativa a una clasificación sobre el tipo de propiedad y motivos que causaron la afectación, pues esta deberá ser tomada en cuenta para la regularización de la situación a través de la aplicación del debido proceso. La segunda se refiere a la situación del bien en el presente en función de la afectación, es decir, cuál es su estado de cara a su devolución o pago de justa indemnización. Ambas perspectivas se explican a continuación:

4a. Afectación de la propiedad según su naturaleza y sustento legal de la actuación

La información pública sobre actuaciones estatales violatorias del derecho de propiedad privada en Venezuela apunta a que estas podrían agruparse en 3 grandes categorías según el tipo de propiedad y la legislación que habría servido de sustento a la actuación oficial:

- a. Propiedad rural:** La propiedad rural en Venezuela fue confiscada en términos generales a los legítimos propietarios de ella mediante la aplicación del concepto del “rescate” de tierras consagrado en la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, cuya última reforma se realizó en el 2010¹⁸. En efecto, el Instituto Nacional de Tierras (INTI) fue dotado de la

18 Publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991, Extraordinario, de 29 de julio de 2010.

potestad para “rescatar” aquellas tierras respecto de las cuales una persona pudiera poseer un título de propiedad debidamente registrado ante la oficina de registro inmobiliario, e incluso, una permanencia continua en el tiempo por más de 20 años, con ánimo o condición de propietario, pero cuyo derecho de propiedad no estuviese soportado –a criterio del INTI– en una cadena de titularidad o documentos de los propietarios que le precedieron y que lleguen hasta un acto de “desprendimiento” del Estado, que sería el primer propietario del cual deberían provenir los derechos de propiedad que fueron transferidos sucesivamente hasta el último propietario. En esos casos, las personas fueron despojadas inconstitucional e ilegalmente de su propiedad sin juicios reivindicatorios donde pudieran hacer valer sus derechos, y a través de simples actos administrativos.

- b. **Propiedad urbana de uso industrial o comercial:** Es el caso de las empresas que fueron despojadas de sus activos, bajo supuestos procesos de expropiación conducidos en atención a las previsiones de la Ley de Expropiaciones por Causa de Utilidad Pública o Social¹⁹. Una revisión de los decretos de expropiación publicados en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela revela importantes defectos en cuanto a la causa de utilidad pública en la cual se habrían motivado, tanto por no estar contenido en leyes, sino en simples *actos parlamentarios sin forma de ley* que no son capaces constitucionalmente de limitar la propiedad, o declarar como de utilidad pública bienes y no obras, como manda la Constitución. Asimismo, y la principal afección, es que con fundamento en esos derechos se ocuparon los bienes objetos del decreto de expropiación, sin una orden judicial o sentencia que lo permitiera, previa consignación o pago del monto de la indemnización correspondiente, y mucho menos la sustanciación de un juicio expropiatorio.
- c. **Propiedad urbana con fines de vivienda:** Una de las actuaciones de manera prácticamente masiva habría afectado el derecho de propiedad de un número considerable de personas, y de muy difícil cuantificación, vendría constituida por las ocupaciones y apropiaciones confiscatorias de terrenos urbanos con fines de ejecutar la llamada Misión Vivienda. Estas actuaciones se fundamentaron en la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas, la cual contiene un procedimiento de expropiación “abreviado” y un derecho de indemnización de los particulares que no

19 Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.475, de 1 de julio de 2002.

se fundamenta en el valor de mercado de los terrenos ocupados por organismos estatales para la construcción de edificaciones con fines de vivienda. Aun cuando el procedimiento contenido en la referida ley sería inconstitucional de por sí, la información pública sobre la materia revela que ni siquiera fueron sustanciados los procedimientos y se ocuparon la mayoría de los terrenos sin decretos expropiatorios, y mucho menos pago de justa indemnización.

En todas las situaciones que anteceden se revela que los particulares habrían sido privados de su propiedad sin el debido proceso, ni pago de justa indemnización. En vista de ello, se podrían originar reclamos provenientes de los afectados, bien sea en el sentido de reclamar una indemnización por el valor del bien o la devolución del mismo y la solicitud de indemnización por los daños sufridos.

No obstante, existe una distinción importante respecto a los tres supuestos tratados, y es que, mientras la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social contendría un procedimiento constitucional para resolver los distintos reclamos que podrían presentarse, tanto la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario como la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas adolecen de importantes vicios de inconstitucionalidad y carentes de garantías, por lo que su aplicación no sería cónsona con una actuación tendiente al rescate del Estado de derecho, y mucho menos conforme con el debido proceso.

Respecto a la Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas, la situación podría resolverse a través de la reconducción de los casos surgidos a la luz de esta última hacia el procedimiento contenido en la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, el cual sí otorga garantías suficientes para los afectados, y además un trámite que permitiría conocer a las autoridades los distintos reclamos que se presenten y la posibilidad de llegar a acuerdos amigables.

Ahora bien, respecto a los procedimientos de rescate de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, dada la naturaleza administrativa de los procedimientos que la originaron, la aproximación en este caso debería efectuarse por vía de la propia autotutela administrativa, por medio de la cual se revise la legalidad de los actos de rescate, y en todos aquellos en los cuales el particular acredite su derecho de propiedad debidamente soportado por el título inscrito ante la oficina de registro inmobiliario se le restituya en su derecho, sujeto a los aspectos que de seguida se indicarán.

4b. Situación de los bienes que fueron objeto de confiscación, ocupación o despojo

Paralelo al problema sobre cómo deberían desde el plano legal indemnizarse o restaurarse los derechos de propiedad afectados por las actuaciones oficiales descritas, se encuentra el problema sobre cuál es su situación fáctica, de cara a la voluntad o reclamo de sus propietarios. Esto implica conocer si el bien se encuentra utilizado para un fin distinto al que le otorgaba el propietario y la situación es irreversible o, por el contrario, podría ser revertida y el bien puesto a disposición del propietario. En el primero de los casos, la indemnización debería abarcar el valor del bien, mientras que en el segundo de los casos debería limitarse a los daños sufridos, más la devolución del bien.

En la solución de la situación propuesta se encuentran involucrados terceros que, de buena o mala fe, ocupen los bienes sin ser sus propietarios, o hagan uso de ellos, como podrían ser trabajadores o empleados de plantas que fueron ocupadas ilegalmente por el Estado, y que dichas plantas se encuentren operativas. Esto plantea una situación de gran complejidad pues implica la armonización de los diversos derechos o intereses en juego, para lo cual se hace necesario conocer la voluntad del propietario respecto a la recuperación o no del activo, o la posibilidad de venta de éste respecto a terceros que estarían dispuestos a asumirlos en el estado que se encuentren, y que el precio que paguen debería ser reconducido a la indemnización del o los propietarios.

La sola aplicación de soluciones a estos casos, en función de la restauración el Estado de derecho y los derechos de propiedad de los afectados, amerita en principio la designación de un organismo con la función de recoger y clasificar la data sobre los diversos modos de afectación de la propiedad de acuerdo a las principales causas indicadas; determinar la situación en que se encuentran y conocer la voluntad del propietario de cara a recibir una indemnización u obtener el bien de vuelta.

4c. Revocatorias indebidas de concesiones o incumplimientos de contratos por parte del Estado

A la situación que antecede se le deben sumarse las revocatorias de concesiones o resoluciones de contratos suscritos por la República sin que mediara justa causa y que se encuentran pendientes de indemnización, o en contra de las cuales median procesos de arbitraje internacional. La información pública revela que ello ha estado presente en casos que van desde la industria petrolera, minera, procura internacional, entre otras áreas. Ello implica que los posibles reclamos contra el Estado venezolano no sólo se refieren a la violación de derechos de propiedad, sino también a derechos contractuales que pudieran haber sido válidamente creados.

4d. Necesidad de conformación de un organismo dedicado al manejo de casos de afectación de la propiedad

La magnitud de afectación de derechos de propiedad y derechos contractuales de entes y personas privadas, la existencia de demandas o indemnizaciones pendientes, los posibles reclamos aún no instaurados, pero que ante un proceso de transición democrática pudieran serlo –y que se estiman en varias centenas sin que su cuantificación económica resulte posible en virtud de la ausencia de data– hacen necesaria la creación de un órgano encargado de atender especialmente esos casos. Además, tendría que coordinar los mecanismos de negociación o defensa, según corresponda en cada caso, tanto a nivel nacional como internacional.

Ante la gran complejidad y el alcance de la situación sería recomendable que se creara un ministerio con competencia exclusiva para atender esta tarea, y que cuando amerite de la representación judicial de la República, esta le sea conferida por parte de la Procuraduría General de la República de forma directa, bajo la forma jurídica que corresponda según el caso.

5. Banco Central de Venezuela

Un aspecto que debe ser asumido como prioridad durante un proceso de transición democrática para el restablecimiento del Estado de derecho en Venezuela es el relativo a la falta de independencia del Banco Central de Venezuela respecto del Poder Ejecutivo Nacional.

En este sentido, hay que destacar que el diseño constitucional²⁰ en sí mismo es francamente mejorable, ya que más allá de una declaración formal de autonomía en la formulación de su política monetaria, no establece garantías reales para evitar o al menos contrarrestar la influencia del Poder Ejecutivo.

Este aspecto se agrava si se toman en cuenta los lineamientos establecidos en el numeral octavo de la disposición transitoria cuarta de la Constitución, que supone reconocer una enorme influencia del Poder Ejecutivo sobre el Banco Central de Venezuela mediante la designación de por lo menos la mitad de su directorio, aspecto que sin duda es una debilidad institucional de cara a su autonomía. Es por esto que en un escenario de reforma constitucional más amplia, este es un punto debería ser abordado, para restar el peso que tiene el Ejecutivo en la designación de los miembros del directorio.

20 Artículos 318 y 319 de la Constitución.

Ahora bien, si se asumiera la perspectiva según la cual sería inconveniente llevar a cabo una reforma constitucional por los motivos explicados anteriormente, sería necesario implementar una serie de medidas correctivas para procurar un cambio de actores dentro del propio Banco Central de Venezuela destinadas a fortalecer su independencia. En este sentido, sería factible aprovechar el enorme poder que el actual marco normativo provee al presidente de la República frente al Banco Central de Venezuela, permitiendo la designación de nuevos miembros de su directorio, partiendo de acuerdos políticos sobre las personas adecuadas para ejercer esos cargos, tomando en cuenta su prestigio profesional, e imparcialidad política.

Teniendo en cuenta lo anterior, si bien no es una solución óptima, se puede asumir la opción de replantear la modificación de la Ley Orgánica del Banco Central de Venezuela en los términos en que se hizo a comienzo del año 2016, cuando se reconoció una composición mixta del directorio del Banco Central de Venezuela, lo que dio espacio para que el Ejecutivo y el Legislativo propusieran y designaran a una serie de directores.

Esta reforma irónicamente devolvía a la situación previa la reforma que implementó el propio Gobierno nacional en diciembre de 2015. En esa ocasión, en respuesta a los resultados adversos de las elecciones parlamentarias del 6 de diciembre de 2015, mediante decreto ley²¹ en el marco de una Ley Habilitante, se eliminó toda influencia que pudiera llegar a tener la Asamblea Nacional dentro de la dirección interna del Banco Central de Venezuela.

Dicha reforma fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional²², dando inicio así a lo que se llegó a denominar como el conflicto constitucional entre la Asamblea Nacional y el Tribunal Supremo de Justicia. El desenlace de esa disputa fue el desconocimiento de las competencias que en materia legislativa le corresponde a la primera, como ya se indicó anteriormente.

Sobre la base de lo anterior, se plantea entonces que en el marco de un proceso de transición democrática, si no se implementa una reforma constitucional para garantizar su autonomía, se podrían emprender reformas legislativas que permitan que la designación de los miembros de su directorio sea producto de un proceso más transparente. Proceso en el cual deberán existir controles políticos destinados a garantizar la designación de personas idóneas para el cargo.

21 Decreto N° 2.179 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela

22 Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° del 31 de marzo de 2016. Disponible en: <http://www.historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/186656-259-31316-2016-2016-0279.HTML>

Para darle viabilidad a este planteamiento, habría que reformar de los actuales artículos 9 y 10 de la Ley del Banco Central de Venezuela, que rigen la elección y las funciones del presidente del Banco Central. Si bien se respetaría la competencia del presidente de la República para nominar al presidente de ese organismo, su designación definitiva estaría sometida a un estricto control parlamentario.

Igualmente, se debería reformar los artículos 15, 16, 17, 18 y 19 en cuanto a la composición y adecuada selección de los miembros del Directorio del Banco Central de Venezuela. Esta reforma ha de responder a una concepción plural y de perfil técnico, que le garantice al BCV la autonomía suficiente para el ejercicio adecuado de sus competencias.

6. Contratación pública

Aun cuando se intente una reducción del gasto público, el funcionamiento del aparato estatal y el ejercicio de las funciones que le corresponden requieren de su interrelación con el sector privado, que le provee de los bienes y servicios necesarios para ello. En este sentido, resulta imperioso estudiar la Ley de Contrataciones Públicas para determinar las reformas que necesariamente esta debe sufrir para garantizar procesos de selección de contratistas transparentes y ajenos a prácticas corruptas.

Una revisión de esta ley permite detectar numerosos aspectos que permiten una selección arbitraria de los contratistas de la Administración Pública y que, por lo tanto, dan pie que la contratación no se realice necesariamente con la mejor oferta. De hecho, a tal punto se han relajado los mecanismos de selección de contratistas y los términos de contratación pública, que la ANC dictó la Ley Constitucional contra la Guerra Económica para la Racionalidad y Uniformidad en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obras Públicas²³, la cual apunta a una reforma de la Ley de Contrataciones Públicas para otorgar aún más discrecionalidad en la selección de contratistas, lo cual favorece el ejercicio de prácticas corruptas.

7. Reforma del sector petrolero

La recuperación económica de Venezuela requiere un incremento sustancial e inmediato de nuestra producción petrolera. Pero el marco constitucional actual es de por sí un obstáculo importante en el diseño de una nueva política petrolera, aunque

23 Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.318, de 11 de enero de 2018.

también es cierto que durante un proceso de transición democrática no se dispondrá del tiempo necesario para esperar por una modificación constitucional. Por ello, debe asumirse que las medidas que se adopten sean compatibles con la Constitución y sólo requieran de la implementación de reformas de instrumentos legales.

Es importante comenzar por tener presente que mediante la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos (LOREICH) aprobada en 1975, se produjo lo que se conoce como la “nacionalización petrolera”²⁴. Mediante la Loreich, el Estado venezolano se reservó la exploración, explotación, manufactura, refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento del petróleo, asfalto y demás hidrocarburos²⁵. Para ejecutar esa reserva se declararon extinguidas todas las concesiones para la explotación de hidrocarburos y fueron expropiadas todas las empresas privadas que se dedicaban a esas actividades²⁶. Asimismo, se fundó un conglomerado empresarial de propiedad estatal encabezado por una empresa holding llamada Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), encargada de coordinar, supervisar y controlar las actividades de las actividades de las restantes empresas²⁷.

No obstante, la LOREICH de 1975 previó la posibilidad de permitir el regreso del capital privado para emprender ciertos proyectos petroleros. Por ello, se aprobó, con bastante controversia, el famoso único aparte del artículo 5º, el cual permitía al Ejecutivo Nacional y a PDVSA “En casos especiales y cuando así convenga al interés público [...] celebrar convenios de asociación con entes privados con una participación que garantice el control por parte del Estado y con una duración determinada”. Se trata del fundamento normativo de los llamados “convenios de asociación estratégica” de la llamada Apertura Petrolera. Asimismo, el encabezado del artículo 5º de la LOREICH establecía que el Estado podía “celebrar los convenios operativos necesarios para la mejor realización de sus funciones, sin que en ningún caso estas gestiones afecten la esencia misma de las actividades atribuidas”, lo cual fue el fundamento de los “convenios operativos”, también en el marco de la Apertura Petrolera.

Basado en esas disposiciones, la Apertura Petrolera comenzó tímidamente entre 1992 y 1993 con dos rondas de licitación para la reactivación de campos petroleros inactivos o marginales. Luego hubo una adjudicación directa en 1995. En 1997, se realizaría una nueva ronda de licitación. Así, en total se suscribieron 32

24 Gaceta Oficial N° 1.769 Extraordinario, 29 de agosto de 1975.

25 Artículo 1º LOREICH.

26 Artículo 1º y 12 y ss. LOREICH.

27 Artículo 6 LOREICH y Decreto N° 1.123 mediante el cual se crea la Empresa Petróleos de Venezuela y se dictan su Acta Constitutiva y Estatutos en la forma en que en él se expresa. Publicado en la Gaceta Oficial N° 1.770 Extraordinario del 30 de agosto de 1975.

convenios operativos (Rondón de Sansó, 2008, pp. 334-335). El objetivo era que mediante esos convenios se incrementara rápidamente la producción de 150 mil a 200 mil barriles diarios.

Bajo la figura de los convenios operativos las empresas privadas actuaban como simples contratistas que no poseían derechos sobre el petróleo extraído, el cual entregaban a PDVSA a cambio de un pago fijo para cubrir los costos del servicio prestado y un pago variable y negociable por barril producido, que representaba la ganancia del contratista (López y Baquero, 2017, pp. 97-101).

A principios de 1990, PDVSA, a través de su filial Lagoven firmó el primer *convenio de asociación estratégica* con un grupo de empresas petroleras internacionales para ejecutar el proyecto Cristóbal Colón relativo a campos de gas libre costa afuera. Posteriormente, entre 1995 y 1997, PDVSA y sus filiales suscribieron cuatro convenios de asociación estratégica con empresas petroleras internacionales para explotar y mejorar petróleos extrapesados de la Faja Petrolífera del Orinoco. En los *convenios de asociación estratégica*, se constituía una nueva persona jurídica que sí poseía derechos sobre los hidrocarburos extraídos entre el Estado y sus socios privados. Si bien el Estado no tenía una mayoría accionaria, se aseguraba el control requerido por el artículo 5° de la LOREICH mediante una serie de mecanismos contractuales y estatutarios (López y Baquero, 2017, pp. 97-101).

Luego, en 1995, el Congreso de la República autorizó la celebración de convenios de asociación para la exploración petróleo bajo el esquema de exploración a riesgo y ganancias compartidas, los llamados “convenios de ganancias compartidas”. En 1996 se celebraron esos convenios autorizados por el Poder Legislativo (Domingo y otros, pp. 34-40). El objetivo de los convenios de ganancias compartidas era trasladar los riesgos y costos de la fase exploratoria a los inversionistas privados, salvaguardando el derecho del Estado a participar en el proyecto posteriormente en un consorcio con un porcentaje máximo del 35% (López y Baquero, 2017, pp. 97-101). No obstante, para el momento de la extinción legal de los *convenios de ganancias compartidas* mediante su conversión en empresas mixtas en el año 2007, sólo tres de ellos se encontraban activos (Rondón de Sansó, 2014).

Para 1998 la producción petrolera de Venezuela había alcanzado la cifra de 3,5 millones de barriles diarios, luego de una curva ascendente ininterrumpida desde 1992 y muy cerca del máximo histórico alcanzado en 1970. Al menos en materia de producción, la Apertura Petrolera había alcanzado sus objetivos y esa es una lección que no debemos olvidar (López y Baquero, 2017, pp. 97-101).

Ahora bien, en 2001, mediante el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos (Ley Orgánica de Hidrocarburos)²⁸, se estableció que la participación del sector privado en las actividades reservadas solo podía darse a través de empresas mixtas en las cuales el Estado poseyera más de la mitad de su capital social. Con esa disposición, los mecanismos de participación del sector privado en la explotación petrolera de la Apertura Petrolera fueron seriamente cuestionados.

Sin embargo, no fue hasta 2006 cuando se tomaron las decisiones destinadas a sepultar definitivamente la Apertura Petrolera. En efecto, ese año se aprobó la Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias previstas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos²⁹, la cual declaró extinguidos los convenios operativos por ser incompatibles con la nacionalización petrolera, lo cual no es cierto, pues ni en la Constitución de 1999 ni en la LOREICH se prohibía el derecho a suscribir los convenios operativos, lo cual es sumamente importante de cara a la propuesta que acá se presenta.

Adicionalmente a lo anterior, en el 2007 se aprobó el Decreto N° 5.200 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco, así como de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas³⁰. Asimismo, se aprobó la Ley sobre Efectos del Proceso de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco, así como de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas³¹. En este caso, el legislador no afirmó que los *convenios de asociación estratégica* y los *convenios de ganancias compartidas* fueran incompatibles con la nacionalización petrolera, sino que contradecían el nuevo régimen de participación del sector privado en las actividades primarias contenido en la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos.

A más de diez años del desmontaje de la Apertura Petrolera, el balance es sencillamente desolador. En efecto, según la OPEP, para marzo de 2018, la producción petrolera de Venezuela ha descendido hasta 1,5 millones de barriles diarios, en comparación con los 3,5 millones que se alcanzaron en 1998³², último año antes de que asumiera el poder el presidente Hugo Chávez.

Si bien es cierto que las empresas mixtas habían incrementado o mantenido su producción desde el año 2009 (Monaldi, 2017), la caída abrupta de la producción de PDVSA y sus filiales de exclusiva propiedad estatal, hace evidente que el mecanismo

28 Gaceta Oficial N° 37.323, de 13 de noviembre de 2001. Posteriormente reformada parcialmente por ley publicada en Gaceta Oficial N° 38.493 del 4 de agosto de 2006.

29 Gaceta Oficial N° 38.419, de 18 de abril de 2006.

30 Gaceta Oficial N° 38.632, de 26 de febrero de 2007.

31 Gaceta Oficial N° 38.785, de 8 de octubre de 2007.

32 Cf. file:///D:/Personal/Descargas/OPEC_MOMR_April_2018.pdf

de las empresas mixtas contenido en la Ley Orgánica de Hidrocarburos como medio de participación del capital privado en las actividades primarias objeto de la reserva estatal no es el más adecuado para atraer la inversión extranjera que requiere la recuperación de la producción petrolera venezolana.

Las empresas mixtas que establece el artículo 22 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos son empresas del Estado, según el artículo 103 de la Ley Orgánica de la Administración Pública³³, ya que este tiene una participación superior a la mitad de su capital social. En ese sentido, un primer problema de las empresas mixtas es la remuneración de sus administradores, directivos y de su alta gerencia. En efecto, con base en el artículo 147 de la Constitución, en el año 2011 se dictó la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, la cual se aplica a “Presidentes y presidentas e integrantes de las juntas directivas o cargos equivalentes de [...] empresas del estado y cualesquiera otra persona de carácter público o privado en que el Estado tenga participación o que se encuentre descentralizada o desconcentrada”.

Evidentemente, la extensión de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público a los “Presidentes y presidentas e integrantes de las juntas directivas o cargos equivalentes de [...] y cualesquiera otra persona de carácter público o privado en que el Estado tenga participación” es inconstitucional, ya que si el Estado no tiene participación mayoritaria, esas personas no debe ser consideradas funcionarias públicas y el propósito del artículo 147 de la Constitución era ocuparse exclusivamente de la remuneración de esos funcionarios.

Hay que apreciar que bajo esa versión de Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, hasta los directivos de las empresas creadas bajo la Apertura Petrolera, en las cuales el Estado tenía participación minoritaria, habrían sufrido la aplicación de dicha normativa. Las empresas petroleras se ocupan de uno de los negocios más rentables del mundo. Por ello, la competencia por captar talento es feroz. No es posible sostener una empresa petrolera pagando las remuneraciones previstas en leyes como la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público.

Un segundo problema de las empresas mixtas es la exigencia de la presentación periódica de declaraciones juradas de patrimonio. En efecto, según el artículo 32 de la Ley contra la Corrupción³⁴, los directores y administradores de las empresas

33 Gaceta Oficial N° 38.632, de 26 de febrero de 2007.

34 Gaceta Oficial N° 6.155 Extraordinario, de 19 de noviembre de 2014.

mixtas que sean nombrados por los accionistas privados se consideran funcionarios públicos y por ende están obligados a presentar declaraciones juradas de patrimonio a la toma de posesión de sus cargos y luego de cesar en ellos. Esta norma constituye un grave problema para el personal de las empresas petroleras extranjeras que son asignados a las empresas mixtas, por lo que en la práctica su cumplimiento no ha sido exigido rigurosamente por las autoridades venezolanas.

En general, la interferencia política del Estado venezolano en la gestión de las empresas mixtas, los problemas derivados del control de cambios que encarecen los costos de producción pagaderos en moneda local, los retrasos en los pagos de dividendos y otras deudas por parte de PDVSA, los graves casos de corrupción en los que ha estado involucrado el personal de PDVSA asignado a esas empresas mixtas³⁵ han causado una disminución importante en sus inversiones y auguran una caída muy importante en su producción³⁶.

En resumen, el mecanismo de las empresas mixtas previstas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos como forme de participación del sector privado en las actividades reservadas está a punto de colapsar, y debe ser descartado si se quiere atraer la inversión privada necesaria para recuperar rápidamente la producción petrolera venezolana.

7a. Mecanismo de participación de la inversión privada

La propuesta debe centrarse en volver a la Apertura Petrolera, que fue capaz de llevar la producción petrolera casi a un récord histórico en 1998, lo cual fue socavado posteriormente. Para ello, es necesario modificar la Ley Orgánica de Hidrocarburos, para implementar las medidas que se describen a continuación.

- a. Eliminar las empresas mixtas en su condición de empresas del estado como mecanismo de participación del capital privado.
- b. Establecer que esa participación del capital privado podrá realizarse mediante: (i) convenios operativos con entidades privadas (los cuales no son inconstitucionales como se indica en los puntos 14-18 y 21); (ii) sociedades anónimas en las cuales la mayoría del capital social estará en manos del capital privado, mientras que la participación del Estado podrá variar dependiendo de la naturaleza del proyecto, teniendo un piso del uno por ciento (1%) y un máximo del veinticinco por ciento (25%) de ese capital (como se explica en el punto 22, no hubo ley

35 Cf. <http://talcualdigital.com/index.php/2018/01/31/detienen-a-gerentes-de-petropiar-y-petrocedeno-por-corrupcion-en-la-faja-del-orinoco/>

36 Cf. <http://www.businessinsider.com/venezuelas-oil-criss-cant-be-stopped-2018-3>

alguna que declarara que este tipo de sociedades sea incompatible con la nacionalización petrolera prevista en la Constitución); (iii) otros mecanismos contractuales que eventualmente puedan dar lugar a la creación de sociedades anónimas como las descritas anteriormente, y (iv) cualquier otro mecanismo contractual que no dé origen a la creación de una nueva persona jurídica y que sea considerado necesario por el Estado para realizar actividades en el sector.

- c. Para respetar la nacionalización petrolera, evitando discusiones sobre su fundamento legal o constitucional, es necesario que se establezca que el Estado preservará en todos los caso el control sobre esos mecanismos de participación privada, el cual no implicará su participación mayoritaria en el capital social de las sociedades anónimas creadas. Será necesario establecer cuáles serían esos mecanismos de control, para evitar los cuestionamientos que ocurrieron en la etapa de la Apertura Petrolera.
- d. Para que esas sociedades anónimas puedan contar con el capital humano necesario para desempeñar adecuadamente sus actividades, deberá establecerse que sus directivos, administradores, gerentes, empleados y trabajadores no serán considerados funcionarios públicos a todos los efectos legales ya explicados.
- e. Si bien se trata de un tema que creó grandes controversias durante la Apertura Petrolera, debe establecerse un régimen impositivo y de regalías suficientemente competitivo para lograr atraer la inversión extranjera y nacional. En estos momentos, Venezuela no es el país que era en los años noventa y existen muchos mercados alternativos en los cuales las empresas petroleras pueden invertir y que no han sufrido la devastación económica e institucional que se ha padecido aquí. Por ello, será necesario hacer sacrificios fiscales para lograr atraer a esos inversionistas.
- f. Es necesario ofrecer a los inversionistas privados garantías jurídicas ante eventuales procesos de nacionalización, expropiación o confiscación como los desarrollados en los últimos diez años. Por ello debe establecerse unilateralmente el consentimiento de la República para que todos los inversionistas privados tengan acceso al arbitraje internacional en materia de protección de inversiones si fueren sujetos de expropiaciones o actos equivalentes por parte del Estado venezolano.
- g. Finalmente, deben derogarse las siguientes leyes: (i) la Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias previstas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos; (ii) la Ley de Migración

a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco, así como de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas; (iii) la Ley sobre Efectos del Proceso de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco, así como de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas; (iv) la Ley Orgánica que Reserva al Estado los Bienes y Servicios Conexos a las Actividades Primarias de Hidrocarburos³⁷; (v) la Ley Orgánica de Reordenación del Mercado Interno de los Combustibles Líquidos³⁸; y (vi) la Ley Orgánica para el Desarrollo de las Actividades Petroquímicas³⁹; en otras palabras, todo el andamiaje legal del proceso que ha causado la caída abrupta de la producción petrolera venezolana.

7b. La autoridad a cargo de la supervisión de la actividad petrolera

Se ha señalado que es necesario crear una nueva autoridad regulatoria encargada de la supervisión de las actividades petroleras que sustituya la estructura del ministerio con competencia en la materia (López y Baquero, 2017, pp. 201-203). En este sentido, se propone que esa nueva autoridad tenga personalidad jurídica propia e independiente de la República (el ministerio) y se organice bajo la forma de instituto autónomo o instituto público mediante la reforma a la Ley Orgánica de Hidrocarburos. La recomendación se basa en el problema de los límites a la remuneración de los funcionarios públicos establecidos en la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público.

En ese sentido, sería necesaria una reforma de esa ley para establecer que los funcionarios de esa nueva autoridad regulatorias quedan excluidos de la aplicación de los términos de esa ley, o bien que se les aplica unas limitaciones diferentes. De otra forma, no será posible reclutar el personal de la calidad necesaria para una labor tan compleja. Asimismo, es necesario que esa autoridad regulatoria adquiera el carácter de autoridad independiente, lo cual no es posible si se organiza como una estructura dentro del ministerio con competencia en la materia.

7c. Qué hacer con PDVSA

PDVSA requiere una reestructuración muy profunda, sin descartar su posible liquidación y sustitución por una nueva empresa matriz que ejecute la política petrolera

37 Gaceta Oficial N° 39.173, de 7 de mayo de 2009.

38 Gaceta Oficial N° 39.019, de 18 de septiembre de 2008.

39 Gaceta Oficial N° 6.210 Extraordinario, de 30 de diciembre de 2015.

del Estado venezolano. No obstante, el tema de su deuda financiera internacional genera problemas legales muy complejos para proceder a esa reestructuración o liquidación que exceden el objeto de esta propuesta.

En todo caso, es necesario que PDVSA se desprenda de aquellas filiales que desarrollan actividades no relacionadas con el negocio petrolero, cuyas acciones deben ser transferidas a otros entes públicos.

Otro aspecto fundamental es el tema de la remuneración de los directivos, administradores y gerentes de PDVSA. Nuevamente, la reforma de la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público para excluir a PDVSA y sus filiales de sus limitaciones es esencial para que PDVSA pueda recuperar el personal calificado que ha ido perdiendo desde el año 2003. Evidentemente, también es necesaria una reestructuración de carácter laboral para que PDVSA y sus filiales solo conserven aquellos trabajadores que realmente sean necesarios para el desarrollo de sus actividades en el sector petrolero.

Será necesario definir cuáles actividades de exploración y explotación serán desarrolladas exclusivamente por PDVSA y sus filiales y cuáles serán desarrolladas mediante los mecanismos de participación de la inversión privada que establezca la reforma de la Ley Orgánica de Hidrocarburos. Debido a la existencia de la nacionalización petrolera, PDVSA y sus filiales seguirán conservando en forma exclusiva las actividades de exploración y explotación en diversas áreas. No obstante, en vista de la difícil situación financiera de la empresa, es muy probable que esas actividades exclusivas se vean reducidas sustancialmente y que sean los mecanismos de participación de la inversión privada los que se encarguen principalmente de las actividades de exploración y explotación.

8. Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones

Una de las leyes de menor uso pero que contribuiría a la participación del capital privado de forma inmediata en los sectores que se encuentran reservados al Estado o que se desarrollen sobre bienes propiedad de éste es la Ley Orgánica sobre Promoción de la Inversión Privada bajo el Régimen de Concesiones, mejor conocida como Ley de Concesiones.

Dicha ley ofrece un marco jurídico adecuado para que –ante la necesidad de discutir la reforma de leyes especiales que permitan la participación privada en actividades o bienes públicos, incluida su posible privatización– haría posible, bajo el

régimen de concesión, que los particulares pudieran invertir en diversos sectores con su propio capital, a cambio de garantías jurídicas adecuadas.

ESTADO DE DERECHO Y RELACIONES LABORALES

El régimen político instaurado en Venezuela a partir de 1999 se articuló en torno a la relación caudillo-ejército-pueblo, negadora del pluralismo democrático, y –a partir de 30 de enero de 2005– asumió como objetivo la transición al socialismo.

La tendencia apuntada se tradujo, en el plano de las relaciones laborales, en la desnaturalización de las organizaciones sindicales –a las que se adjudican funciones estatales y restringe su autonomía–, el desmantelamiento del tripartismo, la exacerbación de los intereses contrapuestos de patronos y trabajadores, la severa afectación de la libertad de empresa, y la dilatación –en desmedro del derecho fundamental al debido proceso– de los poderes de la Administración del Trabajo, entre otras manifestaciones.

En un escenario transicional convendría evitar la tendencia inercial a reformar el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, de 30 de abril de 2012, toda vez que ello atizaría la conflictividad laboral y ofrecería una conveniente bandera a los sectores interesados en la desestabilización de un emergente modelo democrático.

Durante una transición democrática, en lugar de reformar el referido instrumento legal, sería mucho más apropiado que se realicen las siguientes actuaciones:

Modificar las prácticas administrativas para favorecer la libertad sindical, la libertad de empresa, y el debido proceso.

Diseñar un eficiente sistema de prevención y composición de conflictos colectivos de trabajo.

Aplicar convenios (ratificados por la República) y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo que impulsen la democratización de las relaciones de trabajo.

Sancionar leyes especiales que flexibilicen el régimen laboral en áreas específicas (promoción del empleo, re-industrialización, impulso de áreas geográficas deprimidas, etc.).

Promover el diálogo y la concertación social para legitimar las medidas gubernamentales.

Impulsar la democratización de las relaciones laborales y la introducción de mecanismos remuneratorios asociados a la productividad empresarial como contrapartida al modelo del socialismo del siglo XXI.

Mejorar la eficiencia del sistema de seguridad social.

REFERENCIAS

a) Libros

- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema.
- Domingo, C. et.al. (1999). “La Apertura Petrolera en Venezuela dentro del capitalismo rentístico”. *Revista Economía*, N° 15, 5-69.
- Faúndez, H. (2004). *El Sistema Interamericano para la Protección de los Derechos Humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Ferrajoli, L. (2005). “Pasado y Futuro del Estado de derecho”. En *Neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta.
- García, M. (2009). *Estado legal y Estado Constitucional de Derecho el Tribunal Constitucional español*. ILANUC, 26-24.
- Iribarren, H. (2013). *El Principio del Respeto a las Situaciones Jurídicas Subjetivas en el Derecho Público Venezolano*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- Katz, A. (1987). *Staatsrecht*, Heidelberg: C.F. Müller.
- López, L. y Baquero G. (2017). *Venezuela Energética. Propuesta para el bienestar y el progreso de los venezolanos*. Caracas: La Hoja del Norte.
- Monaldi, F. (2017). *Venezuela's Oil Industry: Managing the collapse, but increasing opportunities*. Houston: Center for Energy Resources, Rice University. Disponible en: <https://www.bakerinstitute.org/media/files/files/7824d1b4/PPT-MonaldiARGUS-0117.pdf>
- Montesquieu. (1987). *Del espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos.
- Planchart, G. (1990). “Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales”. Caracas: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(119-120).
- Rondón de Sansó, H. (2014). *Empresas Mixtas en el ámbito del régimen de los hidrocarburos en Venezuela*. Caracas: Edición del Autor.

Rondón de Sansó, H. (2008). *El Régimen Jurídico de los Hidrocarburos. El Impacto del Petróleo en Venezuela*. Caracas: Epsilon Libros.

b) Informes consultados

- Acceso a la Justicia. (2016). “Número de tribunales y jueces en Venezuela”. Disponible en: <http://www.accesoalajusticia.org/wp/wp-content/uploads/2016/03/N%C3%BAmero-de-tribunales-y-jueces.pdf> [Consultado: marzo 2018].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). “Informe anual del año 2016 Capítulo IV. B” Disponible en: <http://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Informe-Anual-2016-cap4B.-Venezuela-es.pdf> [Consultado: marzo 2018].
- Comisión Internacional de Juristas. (2017). “Achieving Justice for Gross Human Rights Violations in Venezuela”. Disponible en <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2017/08/Venezuela-GRA-Baseline-Study-Publications-Reports-Thematic-reports-2017-ENG.pdf> [Consultado: marzo 2018].
- Centro Internacional para la Justicia Transicional. (2009). “¿Qué es la justicia transicional?” Disponible en: <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-Spanish.pdf> [Consultado: marzo 2018].
- Red Justicia. (2017). “Informe Justicia en Venezuela presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/project/informe-justicia-venezuela-presentado-la-red-justicia-161-periodo-ordinario-sesiones-la-cidh-washington-marzo-2017/> [Consultado: marzo 2018].

c) Leyes

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.860, de 30 de diciembre de 1999.
- Convenio Cambiario N° 1 mediante el cual se dicta el Régimen para la Administración de Divisas. (2003). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.625, de 5 de febrero de 2003.
- Decreto N° 1.123 por el cual se crea la Empresa Petróleos de Venezuela y se dictan su Acta Constitutiva y Estatutos en la forma en que en él se expresa. (1975). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 1.770 Extraordinario, de 30 de agosto de 1975.
- Decreto N° 2.179 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela. (2015). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.211, de 30 de diciembre de 2015.

- Decreto N° 2.830. (2017). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.295, Extraordinario, de 1° de mayo de 2017.
- Decreto N° 2.831. (2017). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.295, Extraordinario, de 1° de mayo de 2017.
- Decreto No. 2.878. (2017). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.156, de 23 de mayo de 2017.
- Decreto N° 5.200 con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco, así como de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas. (2007). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.632, de 26 de febrero de 2007.
- Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Hidrocarburos. (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.323, de 13 de noviembre de 2001.
- Ley Constitucional contra la Guerra Económica para la Racionalidad y Uniformidad en la Adquisición de Bienes, Servicios y Obras Públicas. (2018). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 41.318, de 11 de enero de 2018.
- Ley contra la Corrupción. (2014). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.155 Extraordinario, de 19 de noviembre de 2014.
- Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social. (2002). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.475, de 1 de julio de 2002.
- Ley de Reforma Parcial de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario. (2010). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.991, Extraordinario, de 29 de julio de 2010.
- Ley de Regularización de la Participación Privada en las Actividades Primarias previstas en la Ley Orgánica de Hidrocarburos. (2006). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.419, de 18 de abril de 2006.
- Ley Orgánica de la Administración Pública. (2007). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.632, de 26 de febrero de 2007.
- Ley Orgánica de Precios Justos. (2015). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.202, de 8 de noviembre de 2015.
- Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y Comercio de los Hidrocarburos. (1975). Gaceta Oficial N° 1.769 Extraordinario, de 29 de agosto de 1975.
- Ley sobre Efectos del Proceso de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco, así como de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas. (2007). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.785, de 8 de octubre de 2007.

Resolución N° 2004-0012 de fecha 15 de agosto de 2004, aprobada por la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia. Gaceta Oficial N° 38.282, de 28 de septiembre de 2005.

d) Decisiones judiciales

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso Barrios Altos vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de noviembre de 2001. Serie C No. 87.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso La Cantuta vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2006. Serie C No. 162.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso Gelman vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Caso Rochac Hernández y otros vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C No. 285.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia No. 259, de 31 de marzo de 2016. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/186656-259-31316-2016-2016-0279.HTML>

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia No. 156, de 29 de marzo de 2017. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/marzo/197364-156-29317-2017-17-0325.HTML>

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia No. 378, de 31 de mayo de 2017. Disponible en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/mayo/199490-378-31517-2017-17-0519.HTML>

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

tercera parte

LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

8

Andrés Cañizález / León Hernández / Marcelino Bisbal

INTRODUCCIÓN

De 1999 a 2018, el país vio transformarse su espectro comunicacional, dejando de ser plaza de una cultura comunicacional creciente por una poderosa industria privada de medios –aunque pobre en el ámbito de servicio público– para ser una nación propia de una comunicación social asediada, sin pleno derecho a la comunicación de emisores y receptores. Se atraviesa un descenso crítico en la producción, diversidad, amplitud y calidad de contenidos, a lo que se suman un periodismo estatal en entredicho por su interés propagandístico, cierre arbitrario de medios tradicionales, agresiones a periodistas de medios independientes, exilio de voces críticas y surgimiento de emprendimientos On Line que sortean limitaciones en su capacidad de informar, frente a una internet de baja capacidad y con portales bloqueados por el Gobierno. Como refiere el experto Marcelino Bisbal, el país se encuentra ante un nuevo régimen comunicativo.

Durante la llamada revolución bolivariana se produjo el desacato de resoluciones de la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a la protección de profesionales de la información y restitución de derechos en materia de equipos de transmisión y frecuencias.

De medios privados de comunicación social que dirimían sus asuntos legales con agentes del poder en instancias autónomas, antes de diciembre de 1998, a medios tradicionales que desaparecieron de los hogares de millones de venezolanos u otros que difícilmente superaron las pruebas de un diseño estatal que oprimió la libertad de la ciudadanía a elegir cómo informarse y que construyó una plataforma con la promoción de la visión revolucionaria, haciendo mano de censura de origen multifactorial y continuas violaciones a la libertad de comunicar, concepto más amplio que la libertad de expresión, pues incluye no solo la libertad de emisión, sino además la de recepción de mensajes.

De una comunicación social con limitadas restricciones en el sistema democrático puntofijista (Panzarelli, 2012), el país ha recorrido casi 20 años de autoritarismo con tácticas gubernamentales sostenidas en dos pilares: una máquina

de propaganda por la red de medios adscrita al Estado, medios comunitarios controlados por el régimen y privados aliados en la moderación de la narrativa política, por un lado; y una mordaza estructurada con el tejido institucional administrativo, legislativo y jurídico manipulado desde el Ejecutivo Nacional, por otro. Ambas alas conformaron el modelo de políticas públicas en el ámbito comunicacional, originalmente erigido por Hugo Chávez Frías y continuado por Nicolás Maduro Moros.

Fukuyama (2011) incluye a Venezuela entre los países con claros retrocesos en materia democrática y destaca el control sobre los medios pretendido por el régimen:

At the beginning of the second decade of the twenty-first century, malaise in the democratic world took several distinct forms. The first was the outright reversal of democratic gains that had occurred in countries such as Russia, Venezuela, and Iran, where elected leaders were busy dismantling democratic institutions by manipulating elections, closing down or buying independent TV and newspaper outlets, and clamping down on opposition activities. (Fukuyama, 2011: 4).

“Sin medios de comunicación libres no hay democracia (...) La democracia, en sus definiciones más básicas, presupone un ciudadano en capacidad de elegir” (Bisbal, Pasquali, Urribarí, Cañizález, Ferrer, Urbina 2012: 23) Un gobierno de transición hacia la democratización del país debe abordar el área comunicacional para permitir la reconstrucción de la conciencia ciudadana, sobre la base de la libre circulación de ideas, principio básico de la libertad de pensamiento. La Declaración de Principios sobre el Derecho a la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que esta es un requisito indispensable para la existencia de una sociedad democrática.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al fallar a favor de *RCTV* en la restitución de su señal en el canal 2, en su caso contra el Estado venezolano dirimido en la instancia hemisférica, también redonda en lo vital que es el escrutinio público para cualquier régimen que se haga llamar democrático.

No sólo debe garantizarse en lo que respecta a la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también en lo que toca a las que resultan ingratas para el Estado o cualquier sector de la población. Cualquier condición, restricción o sanción en esta materia deben ser proporcionales al fin legítimo que se persigue. Sin una efectiva garantía de la libertad de expresión, se debilita el sistema democrático y sufren quebranto el pluralismo y la tolerancia; los mecanismos de control y denuncia ciudadana pueden volverse inoperantes y, en definitiva, se crea un campo fértil para que arraiguen sistemas autoritarios. (Sentencia de la CIDH, “Caso Marcel Granier y otros, *Radio Caracas Televisión*, Vs. Venezuela”, junio 22, 2015: 49).

Hugo Chávez y luego Nicolás Maduro consideraron a los medios de comunicación social críticos e independientes enemigos de la revolución e intentaron aplastarlos, dejando como consecuencias la invisibilidad de la oposición y la omisión de problemas reales del país, pues el tejido social no alineado con sus propósitos de ideología marxista quedó huérfano de plataforma comunicacional y excluido de los medios dependientes del Gobierno.

La transición hacia una democracia en Venezuela pasa por la comprensión del papel de las comunicaciones como garantes de la interconexión simbólica de los venezolanos, de la profunda necesidad de restablecer el concepto general de “medio de comunicación”, que no es otro que el ente por el cual se conectan las distintas visiones, percepciones e interpretaciones de la sociedad, con los accesos a las fuentes y el escrutinio de las acciones públicas. Un proceso de transición requiere que los ciudadanos cuenten con información sobre las transformaciones en desarrollo que les permita una toma de decisiones y participación adecuada en la democratización.

Sobre cuáles deben ser las políticas públicas en el área comunicacional conducentes a garantizar la gobernabilidad de un Gobierno de transición que siente las bases de la democracia en Venezuela, versa este capítulo, realizado con base en las visiones de expertos académicos y profesionales en el sector comunicación, recabadas entre febrero y junio de 2018.

Un diagnóstico de la situación del país en materia de comunicación social, antecedentes en el área comunicacional en procesos de democratización, propuestas de políticas públicas para el sector y una estrategia comunicacional para un gobierno de transición en Venezuela, se esbozan a continuación.

CONDICIONES ESTRUCTURALES DEL RÉGIMEN COMUNICATIVO: TÉCNICAS-ECONÓMICAS-POLÍTICAS-JURÍDICAS (DIAGNÓSTICO)

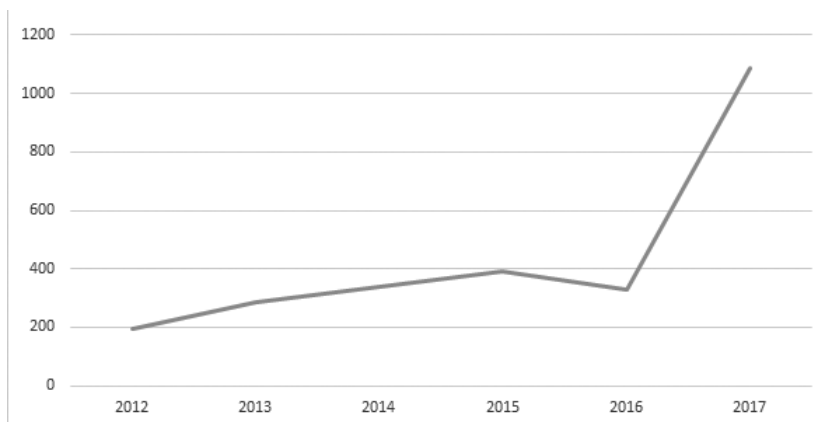
1. Restricciones a la libertad de expresión

Venezuela ocupa el puesto 137, en una lista de 180 donde el último es Corea del Norte, de acuerdo con la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2017 de la organización Reporteros Sin Fronteras. (RSF, 2018). Según el más reciente informe del Instituto de Prensa y Sociedad de Venezuela (IPYS), hubo 1.087 violaciones de la libertad de expresión, entre enero y diciembre de 2017 (León, 2018).

El balance surge en el marco de la cobertura periodística durante las protestas contra el Gobierno registradas ese año.

Año	Número de violaciones a la libertad de expresión
2012	196
2013	285
2014	340
2015	391
2016	331
2017	1087

Número de violaciones a la libertad de expresión



Fuente: Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) Venezuela

La referida cifra de violaciones refleja un salto, luego de que el Gobierno “aceptara” algunas de las recomendaciones relativas a mejorar las condiciones del ejercicio periodístico y el derecho a la libertad de expresión, en la sesión final del Examen Periódico Universal¹ al Estado venezolano, el 16 de marzo de 2017. Las recomendaciones –que incluían exhortos de Uruguay, Austria, Portugal, Japón, Holanda, Nueva Zelanda, Alemania, Brasil, Estonia y Francia– sugirieron a Venezuela garantizar que los periodistas y medios de comunicación pudieran realizar su trabajo de forma libre e independiente, aumentar la protección de los profesionales

¹ El Examen Periódico Universal (EPU) es un proceso dirigido por los Estados miembros de las Naciones Unidas con el auspicio del Consejo de Derechos Humanos, que ofrece a cada Estado la oportunidad de declarar qué medidas ha adoptado para mejorar la situación de los derechos humanos en el país y para cumplir con sus obligaciones en la materia.

de la comunicación, investigar las denuncias de ataques e intimidación y garantizar el libre acceso a la información, entre otras. (Espacio Público, 2017).

A pesar de que la Constitución Nacional de 1999 presentaba avances en materia de libertad de expresión, tales como sus artículos 57 y 58 –los cuales establecen el derecho a la libertad de expresión e información, así como el carácter libre y plural de la comunicación– presiones que ponían en jaque a periodistas y empresarios de los medios de comunicación social se generaban desde el inicio de la gestión revolucionaria de Hugo Chávez, en procura de un “silencio de las voces impertinentes” (Chirinos, 201: 134).

Caso omiso también hicieron los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro al artículo 51 de la Constitución de la República de 1999, en lo relativo al derecho de todos los ciudadanos, incluyendo a los periodistas, de solicitar información a los funcionarios públicos sobre la gestión de la administración pública, derecho también consagrado en la Ley Orgánica del Poder Ciudadano. (Torrealba, 2016: 158, 163). La opacidad en los grandes temas de preocupación pública, tales como boletines epidemiológicos, la escasez de medicinas, comida, estado real de las finanzas públicas, índice inflacionario, entre otros, es parte del resultado que se aprecia en los medios dominados por el Gobierno Nacional y es una política a vencer por una administración de transición.

Los preceptos constitucionales sobre libertad de expresión y pluralidad fueron quedando en desuso debido a la aprobación de reglamentos e instrumentos jurídicos en materia de comunicación pública, que iban atando las bases de un control directo de la línea política gubernamental sobre los diversos niveles de medios de comunicación social. Con la aprobación del Reglamento de Radiodifusión Sonora y Televisión Abierta Comunitarias de Servicio Público, aprobado el tres de noviembre de 2001, se evidenciaban grandes contradicciones, pues, so pena de que en su artículo 6 se señala que los proyectos deben tener “carácter democrático, participativo y plural”, una de las grandes carencias del reglamento radica en que “no contempló mecanismos expeditos para que estos medios se puedan financiar de manera independiente, generando dependencia de entes gubernamentales” (Torrealba, 2016: 162).

La principal característica que muestran en el presente estos medios comunitarios, luego del control ejercido por el régimen político, es el sesgo político de estas emisoras, agrupadas en un ente pro revolución socialista: el Sistema Nacional de Comunicación Popular, Alternativa y Comunitaria.

2. Acceso restringido a la fuente oficial

Una de las primeras disposiciones del Gobierno de Hugo Chávez fue el cierre de la sala de prensa de Miraflores, con lo cual quedó en el pasado la capacidad que tenían los comunicadores sociales venezolanos de poder entrevistar a los altos funcionarios que entraban al despacho presidencial, así como a visitantes de esta sede del Gobierno en general.

El acceso a la fuente oficial se fue cerrando gradualmente para medios críticos o independientes, primero de manera informal, con la presencia de simpatizantes del oficialismo que agredían a los comunicadores sociales. Después de manera oficial, violando disposiciones constitucionales, con el cierre de salas de prensa donde eran realizadas ruedas de prensa abiertas a los medios, tal como ocurrió con la Morgue de Bello Monte, sede principal del Servicio Nacional de Medicina y Ciencias Forenses, y el cierre que durante años se mantuvo en el palco de prensa de la Asamblea Nacional, apenas abierta por poco más de un año por una mayoría opositora que obtuvo la victoria en los comicios parlamentarios de diciembre de 2015.

Larissa Patiño, exgerente de Programas Informativos y Matutinos de *RCTV*, se refirió a una decisión gubernamental de los personeros del Gobierno, de no asistir más al programa de opinión “La Entrevista”, negativa que le comunicó en su oportunidad al ancla del programa, Miguel Ángel Rodríguez, el alto funcionario Willian Lara (1959-2010). Según Patiño, “al no ir más los voceros del Gobierno te dejan solo marcando la posición contraria”. (Hernández y Cañizález, 2016: 55). En general, las voces críticas e independientes perdieron acceso a la información en las sedes del Gobierno y en las calles venezolanas en general, por el riesgo en diversas locaciones de grabación y la actitud de funcionarios de seguridad estatal.

Tan importante es la libertad de expresión como el acceso a la información. El decálogo del buen periodista te dice que debes colocar la versión oficial. Antes, había un espacio destinado únicamente para los periodistas en el Palacio de Miraflores, cada uno podía no solo escribir desde la sede, sino tener acceso a ministros, funcionarios e incluso al Presidente. Eso en el presente es impensable. Se ha convertido en una práctica común en Venezuela que los periodistas tengan que salir con chalecos antibalas y máscaras antigases para hacer la cobertura. Tenemos periodistas que han sido apuntados por fusiles, por cumplir su deber de informar. (Laura Weffer, periodista y directora de *Efecto Cocuyo*, entrevista en Hernández, 2017).

Hoy día, todas las sedes de poderes e instancias del Estado, incluyendo las redes hospitalarias, policiales, entre otras, permanecen cerradas para los comunicadores sociales, y la transparente rendición de cuentas no es una práctica comunicacional en ningún nivel de la gestión pública. “Los periodistas de *Globovisión* no existíamos.

No nos convocaban a pautas informativas, ni teníamos entrada a los actos públicos” (Leopoldo Castillo, entrevista en Hernández, 2015).

Los periodistas se veían afectados, atacados (...) muchas veces los camarógrafos y asistentes aguantaron demasiadas humillaciones y demasiados malos ratos. Te lo decían muchas veces, “no quiero cubrir eso”. Porque por un lado les daba miedo, a nadie le gusta que le golpeen o le lancen una pedrada. Nosotros tuvimos varios casos de agresiones contra nuestros equipos. Casos como el del camarógrafo Antonio Monroy, que cubriendo algo en el Tribunal Supremo de Justicia le metieron un tiro en una pierna. Casos como el de Isabel Mavárez, que recibió un palazo en una ceja, y que por poco pierde un ojo. Casos como el de Carlos Colmenares, que recibió un tiro en una nalga. Golpes y empujones que recibió David Pérez Hansen. (María Isabel Arriaga, exdirectora de Información de RCTV, entrevista en Hernández y Cañizález, 2016, 58).

3. Censura y autocensura estructurada con aparato legal

El *Informe 2002 Situación del Derecho a la Libertad de Expresión e Información Venezuela*, de la Fundación Konrad Adenauer, la ONG Espacio Público y en Instituto de Prensa y Sociedad, destaca un aumento de agresiones a periodistas. “Se registraron 167 violaciones (*a la libertad de expresión*) y la de mayor recurrencia fue la agresión que ocurrió en 25,7% de los casos seguida por la censura con 21,6%, la intimidación con 15,6%, el ataque con 14,4% de los casos y el restante porcentaje se distribuye entre los casos de hostigamiento verbal (4,8%), hostigamiento judicial (3,0%) y las restricciones legales (1,2%)”. (Correa y Cañizález, 2003: 15).

En julio de 2002 el gobierno del entonces presidente Hugo Chávez crea el Ministerio de Comunicación e Información (Minci), que hasta el presente ha tenido el mismo objetivo: fortalecer y proteger la revolución desde el ámbito comunicacional (Bisbal, 2013: 60) Entre 2003 y 2004, el Gobierno venezolano creó organismos y leyes que propiciaron censura previa, tales como comités de usuarios –conformados bajo su control– y la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, después ampliada en su alcance hasta los medios electrónicos. (IFEX-ALC, 2012).

Torrealba (2016) señala que este texto legal incluyó divergencias con la Constitución Nacional con un texto final que incluyó 78 posibles infracciones. Incluye la potestad para Conatel de prohibir la difusión de ciertos contenidos que, a consideración del organismo, promuevan desórdenes públicos o sean producto de incitación a la guerra.

La reforma parcial del Código Penal, en vigencia a partir del 16 de mayo de 2005, incluyó la ratificación y el aumento de sanciones para el delito de opinión, estableciendo mayor protección para los funcionarios públicos sujetos de críticas. Las

penas eran de uno a 30 meses de prisión para quienes cometieran ofensa de palabra u obra contra el presidente de la República, el vicepresidente y otros máximos representantes de poderes públicos, protegiendo su honor y reputación. (Torrealba, 2016: 165).

También en 2010 es reformada la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, y, como había sido el espíritu de otras reformas que tocaban el aparataje comunicacional del país, todo con el propósito de garantizar nuevos controles y poderes para el Ejecutivo Nacional. En su artículo 22, “el nuevo texto otorgó al Ejecutivo Nacional la potestad de revertir licencias para operar estaciones de radio y televisión, por motivos de seguridad nacional” (Torrealba, 2016: 169).

4. Medios cerrados por criterios políticos

En cadena nacional, el 28 de diciembre de 2006, el presidente lanzaba una amenaza contundente: sería cerrada *Radio Caracas Televisión (RCTV)*. Con el cierre de esta planta, el 27 de mayo de 2007, se generaba un punto de inflexión significativo en la historia de los medios de comunicación (IPYS, 2007). A la salida del aire del canal de más amplio arraigo en la industria televisiva nacional -creado en 1952 y con la mayor red de antenas en el territorio venezolano-, le siguió la salida del aire de más de 32 emisoras de radio y dos televisoras regionales, en 2009. (Hernández y Cañizález, 2016).

La exclusión de los espacios informativos y de opinión de *RCTV* no acabó allí, pues, presionando a empresas de televisión por suscripción, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) actuando como vigilante político del régimen, logró que las cableras se vieran obligadas a sacar de sus parrillas a *RCTV Internacional*, en 2010. (Idem).

Sigue pendiente que se haga justicia en el caso de *RCTV*, pues, luego de agotar las instancias internas y de que el Gobierno participara en un proceso iniciado ante el sistema de justicia interamericano, el Estado venezolano, en consonancia con su política de no permitir la libre circulación de mensajes, hizo caso omiso al dictamen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2015, a favor del canal, el cual instaba al Gobierno a restituirle los bienes y la señal del canal 2. “La Corte concluye entonces, como lo ha hecho en otros casos, que los hechos del presente caso implicaron una desviación de poder, ya que se hizo uso de una facultad permitida del Estado con el objetivo de alinear editorialmente al medio de comunicación con el gobierno” (Sentencia de la CIDH, “Caso Marcel Granier y otros, *Radio Caracas Televisión*, Vs. Venezuela”, junio 22, 2015). Diosdado Cabello, aún presidente de

la Asamblea Nacional para septiembre de 2015, desestimó que el dictamen sea cumplido:

Total y absolutamente inadmisble cualquier injerencia de sacros organismos internacionales que están solo al servicio de los intereses imperiales o de cualquier otro país que quiera meterse en asuntos internos de Venezuela, esa sentencia de la CIDH agárrenla y la doblan bien y se la meten en un bolsillo. (Bermúdez, 2015).

En 2013, otra modalidad de control contra la prensa escrita disidente trajo consigo dividendos de más silencio a la gestión revolucionaria, a través de la total monopolización de la importación de papel alcanzada con el establecimiento de la Corporación Editorial Alfredo Maneiro, publicado en la Gaceta Oficial N° 40.168 el 15 de mayo de ese año. Antonio Pasquali esboza los efectos cuasi inmediatos de la medida:

17 diarios regionales de 13 estados tuvieron que “salir temporalmente” del mercado el mismo año 2013; otros 10 siguieron, entre ellos *El Carabobeño* (llevaba 82 años en circulación) y *La Verdad*, 22 publicaciones capitalinas tuvieron que reducir páginas, *El Nacional* se salvó del cierre por generosos préstamos de papel de parte de editores regionales. (Pasquali, 2017).

El informe del Instituto de Prensa y Sociedad de Venezuela relativo a 2017, también afirma que 49 medios audiovisuales nacionales fueron censurados ese año por Conatel y que en lo que va de 2018 se han producido seis casos de cierre de medios impresos (tres temporales y tres definitivos) “por fallas del Complejo Editorial Alfredo Maneiro, adscrito a la Vicepresidencia de la República, en la distribución de papel periódico y otros insumos requeridos en la producción informativa”. (León, 2018).

5. Máquina de propaganda

El reforzamiento del caudillismo del líder máximo de la revolución, a través de un mensaje que fue el propio presidente Hugo Chávez, ha sido otra de las variables a cambiar que afrontará un gobierno de transición enfocado en la restauración de la institucionalidad democrática y no en la conservación del modelo presidencialista autoritario, como se intentó también con su sucesor Nicolás Maduro, el “presidente obrero”.

El modelo comunicacional del chavismo se ha caracterizado, entre otras cosas, por: a) una arquitectura legal para regular a los medios de comunicación privados; b) manejo partidista de los entes encargados de la veeduría oficial como es el caso de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel); c) el uso excesivo de las cadenas de radio y televisión; d) el carácter propagandístico que le dio a los

medios administrados por el Estado, junto a la expansión numérica del aparato mediático gubernamental. (Cañizález, 2017: 423).

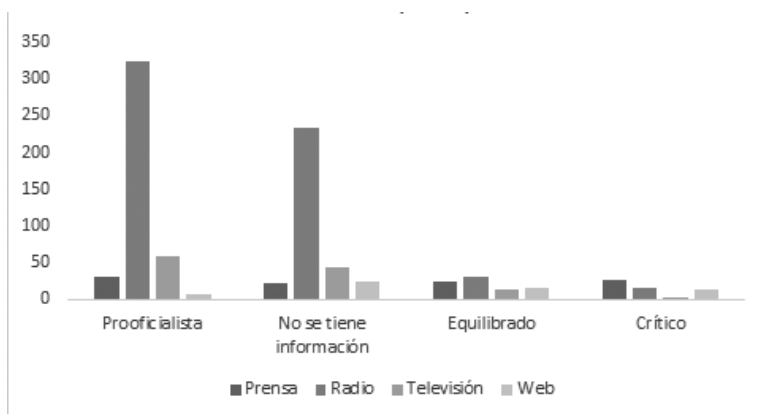
Las inclementes cadenas de radio y televisión, como comodín abusivo gubernamental para hacer propaganda política, no han tenido límites.

Chávez reinó, o imperó, desde el 2 de febrero de 1999 hasta el 10 de diciembre de 2012. Durante esos 5.060 días, ordenó dos mil trescientas treinta y cuatro veces (son 2.334) –a menudo con el goce del violador pintado en la cara–, “pasar a formar cadena”, por un tiempo total que los especialistas han contabilizado en 99.000 minutos, equivalentes a 1.650 horas o a 69 días. (...) Un caso de incontinenencia locutoria tal vez único en la historia de la humanidad que el exiguo epígono Maduro, desdichadamente, imita al caletre (10.798 minutos para 147 cadenas en 2016). Las “cadenas” –una perversión comunicacional que la próxima democracia tendrá que erradicar de cuajo–, son en tercer lugar lo más parecido a una brutal violación de hogar ajeno, en segundo lugar el violento “embozalamiento” de un emisor, la supresión abrupta y discrecional de una libertad de emitir, pero en primer lugar la anti-constitucional delictiva y peligrosa suspensión, a veces durante 8 o 10 horas de la necesidad de quedarse informados del ambiente local y nacional, aplicada a toda la población usuaria de un país. (Pasquali, 2017: 76).

A las cadenas, se le suman horas diarias de transmisión de espacios presidenciales como *Aló Presidente*, en la égida de Hugo Chávez, seguidos de otros liderados por sus sucesores Nicolás Maduro y Diosdado Cabello, por la red de medios estatales, así como la proliferación de medios con tendencia oficialista, tales como *Telesur*, *Catia TV*, *ANTV*, *TVES*, *FANTV*, y otros del ámbito regional.

Tendencia editorial por tipo de medio					
Categoría	Prensa	Radio	Televisión	Web	Total General
Prooficialista	31	323	60	8	422
No se tiene información	23	234	43	25	325
Equilibrado	24	32	13	15	84
Crítico	26	17	2	13	58
Total	104	606	118	61	889

Tendencia editorial por tipo de medio



Fuente: Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) de Venezuela
Datos 2015

6. Compra indirecta de medios para fingir diversidad

El alto costo político que causó el cierre de *RCTV* fue aprendido por el gobierno del Socialismo del Siglo XXI, con el único revés electoral sufrido en vida por Hugo Chávez Frías: el del referendo por la reforma constitucional en diciembre de 2007. Las estrategias para censurar a los medios privados presentaron grandes variantes, con la compra de medios disidentes, presionados previamente mediante procesos judiciales contra directivos y onerosas multas por sanciones establecidas por Conatel, el Seniat, entre otros.

Desde 2013 y hasta el presente, medios de comunicación que habían sido críticos al régimen, tras ser vaporeados con cuantiosas sanciones administrativas y presiones económicas, fueron adquiridos por presuntos aliados de personeros del Gobierno, que han impuesto una visión “equilibrada” en el tratamiento de las noticias. Nos referimos a las compras del canal televisivo *Globovisión*, y de medios impresos tales como *El Universal*, *Notitarde* y la *Cadena Capriles*. Además, páginas web de empresas informativas –tales como *NTN 24* e *Infobae*– fueron bloqueadas en el país. (Hernández y Cañizález, 2016: 113).

Globovisión, el primer canal especializado en noticias de Venezuela, fundado en noviembre de 1991, cambió dramáticamente luego de su venta en 2013, concretada luego de presiones a sus directivos, a quienes se les acusó de conspirar contra el Gobierno en años sucesivos. “El Gobierno asfixió al canal y lo hizo inmanejable

mediante procesos administrativos, decomiso de bienes, hostigamiento a los dueños y otras decisiones que pretendían asfixiar al canal”. (Hernández y Cañizález, 2016).

Cañizález (2016) midió los diversos cambios en las valoraciones narrativas de los contenidos de la planta televisiva, dejando en evidencia la transformación de su política editorial, de ser otrora crítica al régimen de Chávez y Maduro a aparentar un supuesto “equilibrio informativo”, conveniente la mayoría de los casos a los voceros y actores del Gobierno.

La Mesa de la Unidad Democrática (MUD) y los partidos que integran esta alianza opositora pasaron a tener una valoración claramente negativa en la nueva pantalla de *Globovisión*, luego de su venta en 2013 (*de 16% a 54%*). Junto a estos cambios, más favorables para los gobiernos locales y regionales del PSUV y sus aliados, también se evidencia una reducción muy importante de la cobertura política en el canal de noticias, en su noticiero principal (*de 58% a 30%*). (Ibídem: 226).

Desde su compra por parte de personeros que han sido relacionados con diversos actores del espectro político pro régimen, *Globovisión* ha dejado de transmitir en vivo las grandes protestas registradas en el país, especialmente en los años 2014, 2016 y 2017, para reseñarlas en su noticiero estelar. También ha transformando su plantilla de periodistas, llegando a verse renuncias de diversos comunicadores, incluso al aire; así como despidos de periodistas por algún “desliz” en las transmisiones. A pesar de cuidarse y moderarse el lenguaje en su parrilla de programación, los despidos han proseguido en data reciente, siendo el más sonado el de la periodista Alba Cecilia Mujica, ocurrido el 17 de enero de 2018. Luego de 16 años de trabajo en el canal, Mujica fue despedida por referirse al caso de Oscar Pérez, como algo que no debió ocurrir (*El Nacional*, 2018).

El *Diario Vea* fue adquirido por el PSUV para que fuese su órgano político informativo, como lo es *Granma* del Partido Comunista de Cuba. Es un hecho público, notorio y comunicacional que ese diario fue levantado originalmente con los dineros del Estado y terminó siendo comprado por el Estado a una familia para dárselo al partido de Gobierno.(...) Últimas Noticias lo compra un sector del partido de Gobierno con empresarios que giran alrededor del líder de una facción del oficialismo. En cambio, los compradores de *Globovisión* son empresarios afectos al Gobierno. (Leopoldo Castillo entrevistado por Hernández, 2018).

7. Mordaza para medios y periodistas extranjeros

Pero la tarea por tratar de impedir que el venezolano de a pie tuviera acceso alguno a contenidos contrarios a sus intereses, no había culminado aún para la gestión de Maduro. También, por presiones del Ejecutivo Nacional, a través de

la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, a los sistemas de televisión por suscripción, salieron del aire medios internacionales que reseñaban la situación venezolana. *NTN 24*, cesante en 2014 en medio de las protestas que dejaron cruento saldo; *RCN* y *Caracol*, ambos fuera del aire en el marco de las protestas registradas en el país en 2017 y *CNN en Español*, en 2017, este último, días después de que reseñara una investigación sobre la presunta emisión fraudulenta de pasaportes y visas venezolanas.

La administración de Maduro también declaró la guerra a algunos medios foráneos y a periodistas que deseaban cubrir las incidencias en territorio nacional se le negó la entrada al país en 2017, según lo denunció la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El 28 de julio de 2017, las autoridades migratorias habrían impedido el ingreso a Venezuela del periodista de investigación argentino Jorge Lamata,

Por no contar con una visa de periodista (...) El incidente habría tenido lugar un día después de que los reporteros portugueses Luis Garriapa y Odacir Junior, de *Sociedade Independente de Comunicacao* (SIC) fueros declarados inadmisibles en territorio venezolano por el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería, por supuestamente no reunir los requisitos establecidos para su ingreso legal al país. Asimismo, el 26 de julio, la embajada de Venezuela en México denegó la acreditación y visado para trabajar en el país a los periodistas mexicanos Lourdes Murguía y Antonio Mandujano, del canal *Imagen Televisión*. (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, 2017).

De acuerdo con el más reciente informe del Instituto de Prensa y Sociedad de Venezuela, durante 2017 hubo un total de 35 casos de restricciones, señalamientos y amenazas a corresponsales extranjeros. (León, 2018).

8. La peor internet del continente americano

El diagnóstico general del área comunicacional al cual hará frente un gobierno de transición en Venezuela debe incluir el pobre acceso a Internet que hoy existe en la nación.

IPYS Venezuela y el laboratorio de datos de internet MLAB recogieron más de 6 mil pruebas de velocidad en internet en los 23 estados del país, que determinaron que los venezolanos navegan a un promedio de 1,61 Mbps en la Banda Ancha fija (BAF), la cifra más baja de América Latina (IPYS Venezuela, 2018).

No es casual que siendo internet el único medio por el cual han surgido medios de comunicación alternativos no tradicionales en Venezuela, en su mayoría

emprendidos por periodistas, el país tenga la peor conectividad de Internet del continente americano, según lo destaca Pasquali:

Esta “piedra de tranca” se suma, obviamente, a las ya señaladas impedimentos a una expansión fisiológica de Internet y Móviles inteligentes, imposición de tarifas populistas que desincentivan inversiones (según el *Monitoring the Intormation Society* 2015, de la UIT, nuestros teléfonos fijos son los 3os más baratos del mundo después de Irán y Cuba) imposibilidad de repatriar ganancias, no otorgamiento de monedas fuertes para importar hardware, insumos y repuestos, desactualización tecnológica, falta de recursos públicos (ya CANTV no puede autofinanciarse) y tal vez el deseo inconfeso del régimen de no ver una Internet “subir cerro”. (Pasquali, 2017: 98, 99).

ANTECEDENTES

En etapas terminales para algunos procesos dictatoriales ha habido demostraciones de actividad mediática de transición, como parte del proceso de transformación del régimen político. En España, hacia el final de la dictadura de Francisco Franco (1892-1975) –quien había cerrado todos los medios de comunicación vinculados con fuerzas republicanas, monopolizado la radio así como la televisión y responsabilizado a editores de delitos eventuales (Marques de Melo, 1992)– los medios de comunicación daban indicios de cambio poco antes de la muerte del dictador:

El espacio abierto por el periodismo independiente (en el sentido de no estatal) y por la creciente visibilidad de los movimientos de oposición al franquismo estaba creando la apariencia de un pluralismo, cuya negación siempre había sido percibida por el régimen como una cuestión de supervivencia. No obstante, la prensa estaba muy lejos de reflejar el pluralismo real de la sociedad. El abanico de posturas que podían encontrar un lugar en la prensa diaria de estos años no va más allá de una aguada democracia cristiana (*Ya*) o un liberalismo de corte europeo (*La Vanguardia*). El verdadero compromiso con el proceso de democratización comienza, para la prensa diaria, al final del período que comentamos. Es decir, tras la muerte de Carrero Blanco y cuando ya la inminencia de la de Franco obliga a tomar posiciones ante el inmediato futuro. Los semanarios y otras publicaciones, teóricamente de menor circulación, abrieron el campo a un periodismo mucho más decididamente rupturista desde algunos años antes. (Reig, 1999: 244).

Medios han participado en la pugna contra la supresión de libertades, también en momentos de transición. Tal como ocurrió en Venezuela, donde se ha calificado como “polarizado” el desempeño mediático, sucedió en dictaduras en Brasil y España (Marques de Melo, 1992). Durante el proceso de transición en Brasil la censura se fracturó en un momento clave:

En los momentos cruciales de la transición política, cuando la población exigía en las calles la realización de elecciones directas para la presidencia de la república, las emisoras de radio y televisión silenciaron inicialmente esos acontecimientos. Mas, sobre la fuerte presión de sus profesionales, la principal red de televisión del país (Globo) rompió el bloqueo censor en 1984, hecho que vitalizó la elección (todavía indirecta) de un gobierno civil de transición. (Marques de Melo, 1992: 67).

En materia de comunicaciones públicas en el marco de un proceso de transición hacia una democratización, una referencia lo constituye el vivido por Chile, después de que Augusto Pinochet (1915-2006) dejara la presidencia de la república en 1990, iniciándose un período de transición a la democracia con cambios graduales en materia comunicacional.

En Chile no se verifican rupturas ni cambios dramáticos en el sistema de medios cuando se produce la caída del régimen autoritario y, luego, durante el proceso de consolidación democrática. Paradójicamente, los únicos medios afectados por el proceso de transición son aquellos de oposición al régimen autoritario que se apoyaban exclusivamente en una lógica política, varios de los cuales desaparecen posteriormente. El resto de los medios –que constituye el grueso del sistema comunicativo– sólo entra en un gradual proceso de reacomodo a las nuevas circunstancias políticas. Como hemos visto, esta continuidad obedece al hecho de que el sistema comunicativo –con excepción de los medios opositores ya mencionados– había pasado a sostenerse básicamente sobre dinámicas económicas de mercado, rompiendo tutelajes y dependencias directas de factores políticos. (Tironi y Sunkel, 1994: 244).

El proceso de transición en Chile, iniciado por la administración de Patricio Aylwin Azócar (1918-2016), incluyó la profesionalización del rol periodístico y el trabajo de la Comisión de Reforma a Legislación sobre la prensa. Esta comitiva consiguió que el Congreso aprobara, por unanimidad, la derogación de la Ley 18.313, contentiva de penalidades para los periodistas en caso de que difundieran informaciones consideradas como “relativas a la vida privada de las personas”.

Algunas transformaciones necesarias para el restablecimiento pleno de la libertad de expresión no encontraron camino en este período transicional, tales como los artículos 284 y 317 del Código de Justicia Militar de Chile, con los cuales los miembros del estamento militar podían emprender juicios en instancias castrenses contra quienes “ofendiesen” a personal uniformado.

Sobre primeras medidas para restituir la libertad de expresión en momentos de transición política hacia una democracia, se tiene como ejemplo el caso Perú. En el año 2000, tras la salida del poder de Alberto Fujimori –quien cercó la labor periodística secuestrando la televisión de señal abierta, acosando a los medios independientes y empleando medios aliados para destruir la reputación de

opositores (Degregori y Sandoval, 2001)– sobrevino un gobierno de transición de 8 meses, a cargo de Valentín Paniagua. En su gestión, hizo cambios a favor de la institucionalidad democrática y logró el retorno de Perú a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En materia comunicacional, la transición sirvió para que Perú se suscribiera a la Declaración de Chapultepec sobre la libertad de prensa, dando bases para cambios posteriores.

Mauricio Macri, quien asumió el poder en Argentina el 10 de diciembre de 2015, tras vencer en elecciones democráticas a la aspirante a una nueva reelección, Cristina Fernández. Sustituía a una mandataria que directamente había gobernado al país entre 2007 y 2015, tras suceder a su esposo, Nestor Kirchner (1950-2010), ambos responsables de violaciones a la libertad de prensa. Macri legó en el jefe de su Gabinete, Marcos Peña, lo relativo a las políticas públicas en el área comunicacional. En una reciente entrevista, Peña se refería a por qué la mayoría de los medios privados argentinos apoya al gobierno de Macri:

En ese caso hay un alineamiento de valores, más que un apoyo al Gobierno. Porque no hay ni hubo ninguna negociación con los medios. Cuando un periodista en algún medio critica al Gobierno y es atacado por las redes sociales, mucha gente, dice: “Ah, son los trolls de Peña”. Y ahí, para mí, es donde entra en crisis la lógica de lo vertical o lo horizontal, lo de arriba y lo de abajo. ¿Quién creó Cambiemos? ¿Los votantes que lo defienden o los medios y el empresariado, como piensa el kirchnerismo? Nosotros creemos que se van a seguir sorprendiendo con nuestro éxito y nuestra fortaleza de imagen. La razón es simple: esto surgió de abajo hacia arriba, por eso la gente lo defiende como algo propio. (Peña entrevistado por Fontenvecchia, 2017).

PROPUESTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR DE LAS COMUNICACIONES DE CARA A UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Abrir la compuerta de la libertad.

Antonio Pasquali

Para plantear las propuestas en materia de políticas públicas para el área comunicacional en un gobierno de transición hacia la democratización, nos referiremos a tres dimensiones para las medidas: **emergencia, estabilización y comunicación para la democratización**. Estas dimensiones permiten la visualización de las acciones en términos de procesos, más no deben ser vistas como una sucesión cronológica de acciones.

1. Emergencia

1a. Protección a la infraestructura comunicacional

El número de los medios adscritos al gobierno —que han sido propagandistas del proyecto político impulsado por el régimen saliente— precisa tomar medidas para proteger el orden durante el inicio del proceso de transición.

De acuerdo con Espinoza (2012), el bloque hegemónico comunicacional ha sido conformado por *Venezolana de Televisión*, *Vive TV*, *ANTV*, *Ávila TV*, *Telesur*, *TVES*, *Radio Nacional de Venezuela*, *YVKE Mundial*, *Tiuna FM*, *AN Radio*, *Radio del Sur*, *Agencia Venezolana de Noticias (AVN)*, *Ven-Global News*, *Vea*, *Correo del Orinoco y Ciudad Caracas*, el propio Minci y “medios para-estatales” o “medios para-públicos” (400 emisoras de radios comunitarias, 36 emisoras comunitarias y un centenar de periódicos de distinta periodicidad), a lo cual añadimos, de más reciente data, *FANB TV*.

Ante el riesgo de que convocatorias irresponsables o llamados a la violencia diluyan la oportunidad de una transición hacia la democracia en Venezuela, se requiere incluir en el diseño comunicacional para la transición un aspecto estratégico particular, en procura de proteger el proceso y darle la viabilidad que permita a la sociedad venezolana transitar por un puente coyuntural hacia una democracia plena.

Con el apoyo de organismos civiles y/o castrenses de seguridad, debe reforzarse la protección de las instalaciones de los principales medios de comunicación del Estado (*Venezolana de Televisión*, *Radio Nacional de Venezuela*), así como de otros con capacidad de emitir convocatorias a la “restitución” del régimen saliente (*Vive TV*, *ANTV*, *YVKE Mundial*, *Tiuna TV*, *AN Radio*, *Radio del Sur*, *YVKE Mundial*, *FANB TV*, *Agencia Venezolana de Noticias*). Se recomienda dar término a la participación de Venezuela en Telesur.

Los funcionarios de seguridad en estas instalaciones, comprometidos con el orden del gobierno de transición, deben contar con una lista de acceso del personal de confianza en materia comunicacional, así como de los técnicos, camarógrafos y operadores de la nómina regular que garanticen la continuidad de las operaciones, bajo los contenidos preparados para circular en las primeras horas del cambio de gobierno.

Además, debe considerarse reforzar la vigilancia de equipos e infraestructura relacionados con la transmisión de las diversas frecuencias (antenas, repetidoras, etc.), proclives a ser blanco de irregulares. El gobierno de transición debe garantizar la inviolabilidad del espectro radioeléctrico.

Las concesiones a los medios comunitarios deberán ser revisadas, por cuanto su uso en favor de los intereses de las comunidades se ha desviado. Se debe procurar “el restablecimiento en el ámbito de los medios comunitarios-alternativos de una real independencia a la hora de otorgar las debidas concesiones y del principio constitucional de pluralismo político y cultural” (Bisbal, Pasquali, Urribarri, Cañizález, Ferrer, Urbina, 2012: 44).

Tomando en cuenta lo reducido de sus audiencias, se considera pertinente dejar que estas emisoras comunitarias prosigan en sus transmisiones sin intervenirlas, aunque deberán ser monitoreadas por el Poder Ciudadano Comunicacional, organismo que plantea el Frente Amplio Social, coordinado por el periodista Tinedo Guía, presidente del Colegio Nacional de Periodistas.

“Organismo civil fuera del Gobierno, el Poder Ciudadano Comunicacional, que monitoreará el contenido de los medios, tendrá representación de la Iglesia, de los rectores universitarios y las academias, nada más. Esta instancia tiene el visto bueno de la Comisión de Medios de la Asamblea Nacional”. (Tinedo Guía, reunión realizada el 16 de abril de 2018). Esta instancia aplicará las sanciones que hubiere lugar, incluyendo la suspensión o apagado de la señal, en el caso de emisoras que promuevan actos de violencia contra el proceso de transición.

El medio *FANBTV*, asociado con la Fuerza Armada Nacional, tampoco será cerrado, en primera instancia, debido a su baja audiencia. La coordinación del sector militar de este diseño de políticas para un proceso de transición estima improcedente desincorporar este canal, advirtiendo que tomando en consideración la línea estratégica asociada a la reinstitucionalización de la Fuerza Armada y a la medida relacionada con devolver al estamento castrense a los efectivos que habían ocupado instancias civiles de la administración pública, este canal podría cesar paulatinamente sus operaciones, lo cual redundaría en reducción de gasto público y eficiente empleo de los oficiales llamados a custodiar la defensa y seguridad de la nación.

1b. Activación de red profesional para las comunicaciones del Gobierno de transición

Apenas se conozca el cambio de Gobierno, en los primeros minutos de la transición, debe activarse una red profesional de comunicadores sociales que el gobierno de transición debe haber anticipado antes de asumir el poder. Deben sustituirse de manera inmediata las jerarquías, direcciones y gerencias del Ministerio de Información y Comunicación, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), CANTV, *Venezolana de Televisión*, *Radio Nacional de Venezuela*, *TVES*, *Agencia Venezolana de Noticias*, *Telesur* y los portales web relacionados.

La nueva dirigencia política debe haber hecho enlaces previos con comunicadores sociales de trayectoria y credibilidad probada en el país, para determinar el equipo de profesionales que dará liderazgo a la continuidad a las operaciones y estos, a su vez, deben tener pleno conocimiento de las capacidades técnicas y operativas de las infraestructuras del sistema de medios públicos.

1c. Desbloqueo de páginas de internet y de canales que habían sido eliminados de los sistemas de televisión por suscripción

Una vez asumidas las competencias por el nuevo equipo gubernamental en materia de comunicaciones, se procederá en primer término con el fin del bloqueo de ciertas páginas informativas, medida que ha mantenido Cantv contra portales de medios tales como *Infobae*, *NTN24*, *6toPoder*, *Noticias.com*, *Análisis24*, entre otros.

Así mismo, a través de CONATEL, se procederá con la notificación a los sistemas de televisión por suscripción del levantamiento de las medidas de presión que provocaron la salida del aire de *RCTV Internacional*, *CNN en Español*, *RCN*, *América TV*, *TV Chile*, *TV Azteca*, entre otras. El desbloqueo de estos canales se hará del conocimiento público y será una señal inequívoca del cambio en materia de políticas públicas para el sector comunicacional.

1d. Restablecer la libertad de comunicación

La línea estratégica principal en el área de las políticas públicas en materia de comunicación social en Venezuela es la restitución de la libertad de expresión y en sentido más amplio, de comunicación. Para ello, en lo inmediato y a modo de emergencia apenas comience el gobierno transicional, se consideran aspectos fundamentales la **restitución del acceso a las fuentes**, **ofrecer garantías al ejercicio del periodismo**, así como la **eliminación del bombardeo de propaganda oficialista** por las diversas redes de medios estatales y la **delimitación del uso de cadenas presidenciales** a exclusivas razones de seguridad nacional.

En mesa de trabajo realizada el 6 de abril de 2018, Carlos Correa y Antonio Pasquali, advirtieron que estas transmisiones oficiales deberían ser eliminadas. No obstante, Correa advierte que en procura de estabilidad un gobierno de transición podría considerar la posibilidad de emular la política del comunicacional del Gobierno del presidente de Argentina, Mauricio Macri, quien, a pesar de no recurrir a la realización de cadenas, no las prohibió. Para Pasquali, el presidente solo debería encadenar el 31 de diciembre, “por minutos”, únicamente para dar un mensaje de salutación de fin de año a la población.

Luis Vezga Godoy, en mesa de trabajo realizada el 15 de marzo de 2018, señaló que una de las prioridades de un gobierno de transición que conduzca a la democratización en Venezuela es “desmontar la hegemonía comunicacional, vía decisiones ejecutivas. Desmontar ese aparataje gubernamental en el sector de los medios de comunicación, de la opinión pública, de la libertad de expresión y del acceso a la información, que actualmente define a Venezuela”.

La mordaza interna, el aparato de propaganda y los intentos por ponerle al mundo una venda en los ojos sobre lo que ocurre en el país debe culminar en un gobierno de transición que conduzca a la democratización del país. El mundo entero debe conocer de primera mano la crisis humanitaria que ha dejado el gobierno saliente, así como los esfuerzos que se materialicen para mejorar la situación de la ciudadanía.

La libertad de comunicación será garante de que la sociedad pueda gozar de medios privados, públicos y comunitarios en los que haya espacio para todas las tendencias políticas, logrando que la ciudadanía se informe y haciendo transparente la gestión gubernamental. Se devolverá así el derecho de los venezolanos a estar informados, permitiéndole el acceso a un flujo abierto de ideas, esto apegado a la pluralidad y tolerancia, valores máximos en los sistemas democráticos. Se trata de “abrir la compuerta de la libertad”, como lo señaló en el ciclo de consultas el Dr. Antonio Pasquali.

La primera acción en materia de comunicación social en el marco de un proceso de transición debe enviar un mensaje claro a la opinión pública nacional e internacional. “Un público reconocimiento de los principios tanto universales como constitucionales venezolanos relacionados con la libertad de expresión, información y pensamiento, que caracterice que ese segundo día de un gobierno de transición representa una sociedad verdaderamente democrática, libre y plural. Una declaración de principios, donde se reconocen esos fundamentos, basados en que comenzamos a construir una sociedad verdaderamente libre y plural, con pleno reconocimiento de los derechos humanos”. (Vezga Godoy, mesa de trabajo del 15 de marzo de 2018).

Un punto de partida, según refirió María Engracia Chirinos, sería dar cumplimiento a las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas en materia de libertad de expresión, planteadas en el Examen Periódico Universal de Venezuela y referidas en el diagnóstico previamente presentado, entre ellas, el acceso a la información pública.

“Existe una propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia que ha trabajado Transparencia Venezuela, Espacio Público y la Coalición Pro Acceso que pudiera ser un buen marco, el piso, para empezar a legislar

en la materia de acceso a la información pública, no solamente a nivel nacional, sino también a nivel local”. (Chirinos, mesa de trabajo 6 de abril de 2018).

No existe un instrumento jurídico que aborde exclusivamente el derecho al acceso a la información pública, aunque la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela contempla el tema en su artículo 143, mientras que la Ley Orgánica de Administración Pública y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos también hacen referencia a este principio. (Transparencia Venezuela, 2016). El referido proyecto de ley, que debería ser considerado por un gobierno de transición, tiene por objeto:

Asegurar el cumplimiento del ejercicio del derecho humano fundamental de acceder a la información pública y las garantías que tiene toda persona, consagradas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados internacionales vigentes, ratificados por Venezuela en la materia. Para ello esta ley define sujetos, principios, ámbito, alcance, procesos, acceso, solicitud, recursos que permitan apelación, sanciones por incumplimiento y crea un órgano garante del derecho de acceso a la información pública, a través de esta ley, con autonomía e independencia suficiente para promover su implementación, pero también para evaluar, resolver recursos y sancionar incumplimientos. (Transparencia Venezuela, 2016).

Pero más allá de la aprobación de un proyecto de ley en la materia, será la praxis en los primeros días de un gobierno de transición, interesado en la restitución de la libertad de comunicación, la que arrojará el beneficio del pleno ejercicio de este derecho, pues ha sido el gobierno de Hugo Chávez y luego Nicolás Maduro agente responsable de la violación de este principio. Para Antonio Pasquali, importa primero la acción práctica: “Quisiera prevenir contra lo que llamo ‘el peligro latino’, de que, ante un problema, nos sentamos a redactar una bellísima ley para resolverlo, creyendo míticamente que al tener una ley se nos mejora la realidad. Yo soy un latino pasado por el mundo anglosajón y me he quedado con el pragmatismo adherido a la piel. Primero hay que hacer las cosas y que la ley venga después” (Pasquali, mesa de trabajo, 7 de abril de 2017).

La decisión sobre el acceso a la información, en primera instancia, sería ejecutiva. “Devolverle al ciudadano su derecho a estar informado. Es decir, procedo, administrativamente, vía decreto, a abrir todas las fuentes de información del Estado venezolano en todas sus instancias, desde la fuente policial, a nivel municipal, hasta la fuente del Banco Central de Venezuela y las finanzas y administración de PDVSA y de los fondos ocultos que llevamos 15 años sin conocer”, recomendó Vezga Godoy.

En lo que respecta a ofrecer garantías al ejercicio del periodismo, deberán ser revisadas las averiguaciones abiertas en instancias judiciales contra periodistas y medios de comunicación. El Estado también deberá proteger a los periodistas en

su derecho a informar, ante eventuales agresiones de irregulares afectos al gobierno recién concluido.

1e. Garantizar continuidad democrática de operaciones en medios adscritos al Estado

El gobierno de transición debe contar, previo al comienzo del mandato, con el equipo de expertos en materia de comunicación social apegados a los valores democráticos y prestos a conducir hacia esa dirección los medios adscritos al Estado. Los líderes de los equipos de trabajo en el área comunicacional tienen que contar, desde el principio, con un enfoque pro democratización del país. “Se debe contar con la disponibilidad de los recursos humanos en la emergencia” (Vezga Godoy, mesa de trabajo del 15 de marzo de 2018).

Se debe establecer una dirección conducente a garantizar la estabilidad de los trabajadores en el área. “No despedir a nadie, salvo en casos excepcionales”. (María Fernanda Flores, mesa de trabajo del 19 de febrero de 2018). “Es preciso llevar a cabo un trabajo de comunicación interna, para poder incorporar a los trabajadores de estos medios en función de un proyecto”. (Carlos Delgado, mesa de trabajo, 30 de enero de 2018). La transformación de los contenidos se realizará de manera gradual, ya contando con una batería de productos para las transmisiones, en momentos de “vacíos” en la programación, debido a la salida voluntaria o desincorporación de ciertos programas empleados para fomentar propaganda de la gestión anterior.

La gobernabilidad y la adecuación de contenidos en la red de medios de comunicación social adscritos al estado es un asunto a ser abordado desde el inicio del proceso de transición. “Un tema que hay que enfrentar son las condiciones políticas de cara a las comunicaciones. Ante un Gobierno de transición se tiene una masa de trabajadores y empleados, muchos de ellos formados en instituciones de corte ideológico oficialista, lo cual puede ocasionar resistencia” (Marcelino Bisbal, mesa de trabajo, 19 de enero de 2018).

Se debe verificar la condición de todo el entramado comunicacional que deja el gobierno saliente. “No hay que partir pensando en desmontar, sino en diagnosticar. Se debe contar con una auditoría en torno a lo que está ocurriendo con respecto al espectro radioeléctrico”. (Luisa Torrealba Meza, mesa de trabajo, 19 de febrero de 2018). Debe establecerse como prioridad hacer un levantamiento documentado de información sobre personal, procesos, infraestructura y equipos disponibles tras el término de la administración anterior, pues en momentos de transición el entramado de los bienes y organizaciones del sector público en materia de comunicaciones puede sufrir dramáticas afecciones, muestra de ello lo ocurrido con la infraestructura y bienes de la señal del canal de televisión de la Asamblea Nacional ANTV, que pertenecían al parlamento venezolano.

Previo a los comicios parlamentarios del 6 de diciembre de 2015, la anterior directiva del ente unicameral entregó la infraestructura y equipos a una Fundación que luego pasaría a llamarse Fundación Nacional Televisión Señal del Pueblo Legislador, en manos del entonces parlamentario oficialista Darío Vivas. De esta manera, aliados del oficialismo se adueñaron de los equipos, pero también de la frecuencia que había sido dada al poder legislativo venezolano, bajo la total anuencia de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones. Tal disposición sirvió para dejar al parlamento venezolano desprovisto del medio que le servía de plataforma comunicacional, y permitió al régimen la continuidad de su uso con fines propagandísticos.

2. Estabilización

2a. Estimular la comunicación pro democratización

Tras casi dos décadas de presiones y mecanismos censuradores, los medios de comunicación social de Venezuela recibirán con beneplácito la restitución de la libertad de expresión. No obstante, un gobierno de transición deberá establecer vasos comunicantes con los medios de información y, en pro de la democratización del país, estimular un ejercicio responsable de la libertad de expresión que será clave en la estabilización política.

Se deben apoyar iniciativas para que los comunicadores sociales adquieran una narrativa acorde con el proceso de transición que atravesará el país, en pro de una democracia emergente. “Se deben hacer muchos talleres de formación incluyendo a los periodistas que son los independientes” (María Fernanda Flores, mesa de trabajo del 19 de febrero de 2018). “Reeducar, hacer reingeniería en términos de integración” (Carlos Delgado, mesa de trabajo, 30 de enero de 2018).

Por otra parte, abarcando en la libertad de comunicación a las redes sociales, los ciudadanos continuarán generando opinión pública por estas vías, tal como ocurre en el mundo con el desarrollo de internet. En entrevista para Sergio Bitar y Abraham Lowenthal (2016), el ex presidente de Brasil (1995-2003), Fernando Henrique Cardoso, apuntaba las dificultades latentes en torno al poder de las nuevas tecnologías en procesos de transición:

Las nuevas tecnologías permiten que la gente se exprese. El problema de todo esto es que es fácil movilizar para destruir, pero es más difícil reconstruir. Las nuevas tecnologías no bastan por sí solas para dar un paso adelante. Las instituciones son necesarias y también lo es la capacidad para comprender, procesar y ejercer un liderazgo que perdure. No está claro cómo pueden utilizarse las nuevas tecnologías para construir algo nuevo. Cuando un país está cerrado, es autoritario y además

tiene problemas económicos, es fácil movilizarlo. Para nosotros, la televisión fue fundamental. Cuando la cadena *Globo* comenzó a anunciar la movilización a favor de las elecciones directas, todo cambió. Ahora no es necesaria la televisión, actualmente internet facilita la movilización. Pero, ¿qué se hace a continuación? (Cardoso, en entrevista para Bitar y Lowenthal, 2016: 72).

Un gobierno de transición que conduzca a la democratización del país deberá acompañar la restitución de la libertad de comunicación con la promoción de valores democráticos, estimulando a instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación social y ciudadanos para que participen y sumen voluntades en pro de la estabilización de la nación, con narrativas pro democracia.

Aquellos que deseen acometer o apoyar una transición democrática deben aprender a utilizar las nuevas tecnologías y combinarlas con los procesos de organización, deliberación, negociación, creación de coaliciones, avenencia y formación de consenso que exigen dedicar más tiempo pero son esenciales. Asimismo, deben aprender a proteger las fuerzas democráticas de las manipulaciones informáticas, tanto por parte de los regímenes autoritarios como de los elementos extremistas antidemocráticos. (Ibídem: 610).

El viraje en torno a las políticas públicas en materia de comunicación permitirá obtener aliados nacionales e internacionales que divulguen ampliamente el respeto a los derechos humanos en este período transicional y con base en ello, la sociedad verá en los hechos y en la gestión transparente argumentos de peso ante eventuales intentos de desestabilizar o sabotear, por medio de la emisión de ciertos mensajes, la democratización del país.

Estabilizar la transición hacia la democratización también incluye la revisión o incluso supresión de contenidos que atenten contra las normas básicas de convivencia social. “Eliminar espacios de agravio hacia periodistas, defensores de derechos humanos y ciudadanos. Generar un espacio de respeto y tolerancia hacia todas las voces”, indicó María Engracia Chirinos, en mesa de trabajo realizada el 6 de abril de 2018.

2b. Redimensionar los medios de comunicación social en manos del Gobierno

“Redimensionar, vía ejecutiva, la presencia del Estado venezolano en la tenencia y administración de medios de comunicación, bien sea físicos, digitales, impresos o audiovisuales o de cualquier otra naturaleza. Es asfixiante, inmanejable, que un poder Ejecutivo en transición política, carente de recursos, des-institucionalizado, sin un marco jurídico estable e imparcial, maneje tantos medios de comunicación social” (Vezga Godoy, mesa de trabajo, 15 de marzo de 2018).

No se descartan métodos para llegar a cabo este redimensionamiento de las redes de medios dependientes del Gobierno. La participación del gobierno en el canal *Telesur*, medio promotor de la corriente política del gobierno saliente, podría culminar en esta fase. Además, se considerarían algunas alternativas tales como subastas, apagados o cierres en medios televisivos y radiales de poco valor estratégico para la transición. “Para conseguir estabilidad política, más que crear consensos, buscaría pasar el puente haciendo un ‘switch off’ en muchas áreas” (Ídem).

2c. Restituir derechos sobre frecuencias a medios expropiados

Es preciso ofrecer al país en el corto plazo señas de la restitución de los derechos humanos, entre estos, los relativos a la libertad de expresión. “Dar una señal concreta de revisión y regreso a los marcos constitucionales y legales vigentes en el país, para revisar los procesos de expropiación, violación y privación de los legítimos derechos de propiedad que ocurrieron en los últimos 20 años en Venezuela” (Vezga Godoy, mesa de trabajo del 15 de marzo de 2018).

Expertos consultados coinciden en que es necesario hacer cumplir el dictamen de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 2015, sobre la restitución del canal 2 a *RCTV* y la devolución ordenada por el ente hemisférico de los equipos que habían sido expropiados. Hablamos desde la más modesta emisora popular en la Costa Oriental del Lago de Maracaibo a lo más emblemático que hemos tenido en la sociedad venezolana que es Radio Caracas Televisión (Ídem). Estas medidas devolverían al país al acatamiento de los mandatos del sistema interamericano de justicia, enviando claras señales de la restitución de los derechos humanos en el país. El gobierno de transición permanecerá atento a las demandas sobre daños y perjuicios que surjan en torno a las condiciones de la infraestructura y equipos devueltos.

El redimensionamiento de los medios adscritos al Estado permitirá la posibilidad de asignar a TVES otra frecuencia para su salida al aire, lo cual no implicaría afectación a su planta de trabajadores. “TVES será un canal nuevo que dejará de salir en la frecuencia del canal 2 y seguirá saliendo por otra vía. De este modo, se cumple la misión de restituir esa señal y se restablece el universo de derechos humanos. Además, se cumple con un elemento que es clave: el acatamiento a lo que dice la sentencia de la CIDH, que además dispone que tiene que haber un proceso de transparente de entrega de frecuencias” (Carlos Correa, mesa de trabajo del 19 de febrero de 2019).

El impacto político de la decisión, que podría condicionar la percepción en torno a alianzas del gobierno transicional con algunos medios privados en perjuicio

de otros, disminuirá en la medida en que se mantenga la autonomía y respeto a las posturas editoriales de otras estaciones privadas.

2d. Depurar funciones de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel)

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) debe volver a actuar como un organismo encargado de las frecuencias del espectro radioeléctrico del país, no como “un vigilante político” interesado en sancionar a una parcialidad crítica, sino como encargado de someter a licitación bandas de frecuencia, aprobar las tarifas de servicio y encargarse del Fondo de Servicio Universal, el cual recibe 1% de los ingresos brutos del sector privado para favorecer zonas con menor alcance tecnológico en el país.

En la actualidad, la mayoría de los proyectos de Servicio Universal brindan un beneficio a los entes del gobierno, entre ellos conectividad a Notarías, pero muy poco de beneficio real a la población (Bisbal, Pasquali, Urribarí, Cañizález, Ferrer, Urbina 2012: 37).

Cambiar las directrices de este organismo será necesario para hacer un cabal reordenamiento del espectro radioeléctrico, que garantice el derecho de las personas sobre las frecuencias, independientemente de su filiación política.

Los autores citados anteriormente recomiendan que sea nombrado un nuevo Consejo Directivo de Conatel, conformándolo por cinco miembros: un representante del Ejecutivo Nacional, uno del poder Legislativo, uno del gremio empresarial, uno de la academia y uno de una organización no gubernamental vinculada con el sector de las comunicaciones. (Ibídem: 49).

Se debe separar de Conatel el Directorio de Responsabilidad Social establecido en la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. En dicha ley se debe separar contenido de la administración del espectro. Todo lo administra Conatel y Conatel no debe tener competencia en ello. El Directorio no tiene que despachar en Conatel, porque allí está vinculado a la administración del espectro. Se debe garantizar el equilibrio y la diversidad en el espectro radioeléctrico (Carlos Correa, mesa de trabajo, 19 de febrero de 2018). “Habrá que proceder de inmediato a la recomposición del Directorio de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos” (Bisbal, Pasquali, Urribarí, Cañizález, Ferrer, Urbina 2012: 33).

3. Comunicación para la democratización

3a. Modificar el marco jurídico en materia de comunicaciones

Previamente se mencionó la importancia de aprobar la Ley de Acceso a la Información Pública, dejándose por sentado que inicialmente sería abordado este principio como acción ejecutiva. Una vez aplicado este principio por medio de decreto, el marco legal sobre la materia deberá ser aprobado a través del Poder Legislativo.

“La necesidad de cambios jurídicos es un tema que hay que encarar en el proceso de transición” (Bisbal, mesa de trabajo del 19 de enero de 2018). *Se debe hacer revisión tema legal.* Establecer una junta revisora para analizar el estatus de las comunicaciones en todo el marco jurídico. He contabilizado 140 normativas que tienen incidencia en el sistema comunicacional. (Torrealba Meza, mesa de trabajo 19 de febrero de 2018). La modificación de las leyes se canalizaría vía legislativa, por la legítima Asamblea Nacional de Venezuela, elegida en 2015.

Será necesario revisar instrumentos como la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (reformada en 2010), así como la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (reformada en 2010), al igual que la revisión del articulado del Código Penal (reformado en 2005), de la misma manera la Ley de Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios. (Bisbal, Pasquali, Urribarí, Cañizález, Ferrer, Urbina 2012: 33).

Se requerirá actualizar las leyes que enmarcan el Estado Comunal, en sus artículos relativos a la actividad comunicacional. También será perentorio la revisión de la Ley de La Comunicación del Poder Popular, aprobada el 29 de diciembre de 2015, a tan solo días de la instalación del nuevo parlamento. Además, se requerirá sentar posición frente al papel de los medios establecido en la “Ley contra el Odio, por la Convivencia Pacífica y la Tolerancia”, instrumento aprobado en 2017 por la Asamblea Nacional Constituyente, de controversial legitimidad.

En las modificaciones del marco legal será prioridad la restitución de los derechos sobre frecuencias a los medios radiales y televisivos que fueron tomados por las administraciones de Hugo Chávez y Nicolás Maduro y la revisión de los procesos con los cuales el Estado brinda concesiones en el espectro radioeléctrico.

Adicionalmente, es preciso una actualización en la Ley de Telecomunicaciones. “La Ley de Telecomunicaciones ha sido escrita por telefonistas, es para ellos. La palabra ‘internet’ figura una sola vez. No hay referencias al ‘teletrabajo’, nada que sea presente y futuro en la materia” (Pasquali, mesa de trabajo del 7 de abril de 2018).

3b. Establecer un servicio público de radio y televisión

La red de medios del Estado no ha funcionado como medios de servicio público, sino como medios de propaganda. Establecer un medio de servicio público que no dependa directamente del Gobierno “será un signo de libertad que ayudará a modelar medios de servicio público eficientes, efectivos y competitivos” (Pasquali, mesa de trabajo, 30 de enero de 2018).

Partiendo de que la audiencia venezolana recibe mensajes desde lo audiovisual y lo electrónico, Pasquali —quien en la década de los 70 propuso la creación de una radio-televisión público para Venezuela²— refiere que hoy día sigue siendo preciso incidir desde estos medios en la sociedad venezolana, con este modelo de servicio:

Esta mesa de dos patas —servicio gubernamental/servicio privado— no se va a poder mantener en pie, se va a caer. Siempre ha habido concesiones de parte y parte. ¿Cómo romper este cerco? Nosotros creemos que a esa mesa hay que ponerle una tercera pata. Un servicio público que establezca un modelo de defensa de la audiencia. Será un servicio público que, mientras vivamos en democracia, va a ser el modelo cualitativo y cuantitativo del uso sustentable y digno de un servicio audiovisual. Tenemos que hacer todo lo posible para que Venezuela ingrese al club de las 56 democracias de la Tierra que tienen servicio público de radio y televisión, porque en esas 56 está la mejor radio y la mejor televisión del mundo (Pasquali, mesa de trabajo del 6 de abril de 2018).

El audiovisual nacional ha sido históricamente una suerte de mesa de dos patas —servicio gubernamental/servicio privado—, algo que no se va a poder mantener en pie, destinado a caer. Una inestabilidad que sobrevivía con concesiones de parte y parte y complicidades. ¿Cómo romper este cerco? Creemos que a esa mesa hay que estabilizarla con una tercera pata: un servicio público de radiotelevisión fundamentado en la satisfacción y defensa de la audiencia. Debe ser un servicio público que, mientras vivamos en democracia, sea el modelo cualitativo y cuantitativo del uso sustentable y digno de un servicio audiovisual. Tenemos que hacer todo lo posible para que Venezuela ingrese al club de las 56 democracias de la Tierra que tienen servicio público de radio y televisión, porque en esas 56 está la mejor radio y la mejor televisión del mundo (Ídem).

Este servicio público, que tendrá principalmente presencia en los medios —radio, televisión e internet— partirá de la capacidad instalada por el Ejecutivo Nacional en estas áreas, especialmente el canal de televisión del Estado —*Venezolana de Televisión*— y emisoras radiales tales como *Radio Nacional de Venezuela* y otras que el régimen ha incorporado. “A partir de allí, se irían estableciendo, poco a poco,

2 En 1973, Pasquali, para aquel momento miembro ejecutivo del Consejo Nacional de la Cultura (Conac), coordinó el proyecto RATELVE, intentando la creación de un verdadero servicio de radio y televisión públicas para el país. El proyecto no encontró respaldo por parte del Gobierno y el empresariado de entonces.

las bases jurídicas legales, para que exista un gran servicio público nacional, el cual podrá ser creado sin redactar nuevas leyes ni modificar las vigentes” (Ídem).

Ese servicio público deberá regirse por una autoridad plural e independiente. En pro de una verdadera transición hacia la democratización, servirá para asegurar a la sociedad venezolana un medio plural, “modelo *BBC* inglés”, autónomo, de alta credibilidad y promotor de respeto a los derechos humanos. Pasquali advierte que en materia de políticas públicas de comunicación “habrá que impedir por un lado que, en la fase de transición, representantes de intereses restauradores ‘amanezcan en Miraflores’, como lo hacían en el pasado, a impedir se establezca en el país un nuevo modelo sustentable y digno de servicio audiovisual público que conviva con los servicios privados y comunitarios, y minimizar por el otro posibles actitudes revanchistas de comunicadores afectados por la anterior hegemonía” (Ídem).

“El país requiere con urgencia, tal como nos lo ha venido apuntando desde hace décadas Antonio Pasquali, de un Servicio Nacional de Radiotelevisión conforme a criterios mundialmente consagrados como son: universalidad, continuidad, versatilidad y adecuación”. (Bisbal, Pasquali, Urribarí, Cañizález, Ferrer, Urbina 2012). Para este modelo de servicio público será necesario entablar un diálogo con los sectores vinculados con la cultura nacional y la educación, pues los contenidos también se enfocarán en necesidades relacionadas con estos ámbitos.

3c. Mejorar el acceso a internet

Expertos en el área proponen reformar el Decreto 6.649 para excluir internet como gasto suntuario en políticas públicas, así como incrementar las posibilidades de competencia entre los prestadores de servicio, que casi ha sido monopolizado por Cantv.

La transición sentará las bases de nuevas inversiones para ampliar el acceso de la población a internet. Adicionalmente, se levantará de inmediato el bloqueo a contenidos y medios, impuesto por el gobierno saliente.

3d. Sentar bases para la televisión digital

Bajo la administración saliente quedó inconclusa la adaptación de Venezuela a la transformación de su sistema televisivo abierto hacia una televisión digital. Países de la región, tales como Chile y México, ya han emprendido transformaciones en su infraestructura, adaptando la recepción de señales digitales en los hogares de sus ciudadanos, permitiendo una apertura del espectro radioeléctrico que expande geométricamente la cantidad de estaciones.

El proceso de adaptación implica una inversión que no aparecería prioritaria en las primeras instancias de una transición que atacará una severa crisis económica. No obstante, expertos consultados estiman preciso abrir la discusión entre los empresarios de medios de comunicación social, sociedad civil, universidades y comunidades, a fin de adelantar cuáles serán los principios y fases de esta modernización, importante para reimpulsar la industria televisiva nacional y reinsertar al país en las nuevas tecnologías comunicacionales.

ESTRATEGIA COMUNICACIONAL PARA UN GOBIERNO DE TRANSICIÓN

Objetivo estratégico:

PROTEGER EL PROCESO DE TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRATIZACIÓN

Una vez mencionados los cambios en las políticas públicas para el sector de las comunicaciones, a continuación se enumeran recomendaciones para la estrategia comunicacional del gobierno de transición.

1. Informar sobre los logros reales de la gestión

En conversaciones con coordinadores de otras áreas de este plan de gobierno para una transición y expertos en el área comunicacional, se establecieron puntos de encuentro para la que sería la estrategia comunicacional democrática. Coinciden en que el nuevo gobierno deberá informar sobre sus logros periódicamente, para hacerlos del conocimiento público, a través de la infraestructura de medios de comunicación del Estado.

Mediante la red de medios públicos se debe mantener una política comunicacional acorde con los parámetros profesionales del periodismo, que informe sobre los beneficios reales que lleve a cabo el gobierno de transición en todas las materias, especialmente las vinculadas con la social y económica.

Se debe informar, con énfasis institucional y no personalista, los avances con los cuales el ciudadano de a pie cuenta con mayor acceso a alimentos, medicinas, empleo, entre otros beneficios que, a priori, se plantean como premisas básicas del ejercicio para el gobierno descrito en este documento. El propósito de esta táctica es hacer visible los cambios reales en la atención de las necesidades de la población, mediante un nuevo patrón en las comunicaciones oficiales, basado en logros

democráticos concretos y no en discursos ideológicos. Se pretende alcanzar una imagen de progreso, en pro de proveer estabilidad, y reducir tensiones sociales, como protección a la democratización en curso.

Para que esta información sea efectiva, nunca ha de estar manipulada o dirigida a maquillar los resultados de la administración de transición y siempre debe reflejar el verdadero alcance de capital social por parte de la gestión en ejercicio. Para Vezga Godoy, es preciso que el discurso –la forma– goce de un verdadero soporte-fondo, que brinde credibilidad a las comunicaciones del gobierno de transición.

2. Consolidar nueva narrativa institucional: lenguaje democratizador

Es preciso sentar bases de una nueva narrativa que acompañe las políticas públicas, así como los anuncios relacionados a los avances en la gestión de transición. En las políticas públicas planteadas en este proyecto coinciden de manera transversal los siguientes constructos que pueden brindar luces sobre ideas y contenidos a incluir en los recursos discursivos del gobierno transicional, desde el inicio de sus apariciones públicas:

“TRANSICIÓN”, “DEMOCRATIZACIÓN”, “ESTÁNDARES DEMOCRÁTICOS”, “RESPECTO A LA CONSTITUCIÓN”, “ESTADO DE DERECHO”, “ORDEN”, “DERECHOS HUMANOS”, “DERECHO INTERNACIONAL”, “TRABAJO”, “LIBERTAD DE EXPRESIÓN”, “ACCESO A LA INFORMACIÓN”, “PLURALIDAD”, “AUTONOMÍA INSTITUCIONAL”, “INTEGRIDAD TERRITORIAL”, “PROGRESO”, “CONSENSO”, “PARTICIPACIÓN”, “SEGURIDAD”, “GOBERNABILIDAD”, “TRANSPARENCIA”, “CONVIVENCIA”, “MORAL CIUDADANA”, “ACUERDO NACIONAL”, “PROFESIONALIZACIÓN”, “PRODUCTIVIDAD”, “ABASTECIMIENTO”, “SERVICIOS PÚBLICOS EFICIENTES”, “BIENESTAR”, “SALUD”, “NEGOCIACIÓN”, “ESTABILIDAD”, “EFICIENCIA”, “COOPERACIÓN”, “JUSTICIA TRANSICIONAL”.

Estos constructos representan una primera aproximación de un repertorio de valores, vasos comunicantes y representaciones simbólicas para la alineación discursiva de los distintos voceros del Gobierno de transición. Son parte coincidente en la narrativa de los especialistas consultados en torno a “lo que se quiere”. En cuanto al imaginario social, pueden representar el ideal proceder de la transición, la Venezuela que se construirá a partir de misma. Por tanto, deben ser conservados como referencia a priori, aunque con la mirada atenta a las características específicas del entorno que rodee al proceso transicional, cuyas variables pudieran ser medibles mediante sondeos de opinión que aporten nuevas tendencias a sumarse al insumo en materia de estrategia comunicacional.

Por otra parte, tomando desgastes en los modelos narrativos del régimen saliente, se recomienda abordar al conglomerado nacional bajo el sustantivo “CIUDADANÍA”, en lugar de “PUEBLO”, así como referirse a Venezuela en términos de “NACIÓN” o “REPÚBLICA”, en lugar de “PATRIA”, esto último para desmontar lemas ideológicos empleados con fines propagandísticos y dar perspectiva democrática a la visión de país.

Debe, asimismo, plantearse que el nuevo gobierno de transición goza del consenso de la población o de los sectores mayoritarios. Comunicarle a la población que se trata de un gobierno “amplio, que reconoce al otro, que es un gobierno de territorio nacional, que reconoce las diferencias sociales, económicas, políticas, pero que es esencialmente un gobierno mayoritario, que tiene fuerzas unidas” (Vezga Godoy, mesa de trabajo, 5 de junio de 2018).

En conclusión, se sugiere que posteriores campañas, en pro de valores democráticos y fortalecimiento institucional, contengan estos principios, así como nuevas mediaciones que pudieran incluirse de acuerdo con el clima político en el que ocurra el cambio político en el país.

3. Configurar imagen nacional de respeto a derechos humanos y al marco legal vigente

Para Vezga Godoy, el discurso inicial planteado sobre la restitución de la libertad de expresión y acceso a la información pública, debe ser mantenido constantemente. “Reforzar continuamente, en todo escenario posible, aquella declaración de principios en cuanto a libertad de expresión, reconocimiento del otro, libre flujo de las iniciativas en cuanto a propuestas mediáticas, administración de medios”, estimó el expresidente del Colegio Nacional de Periodistas.

Esta imagen se reforzará a nivel nacional con el apego a las normas constitucionales, y a nivel internacional, con la reinserción de Venezuela en el sistema interamericano de justicia y en la Organización de Estados Americanos.

4. Proyectar una visión gubernamental de futuro y progreso

“Se sugiere menos justificaciones, menos culpas, menos historia en la retórica oficial”, destaca Vezga Godoy. Expertos de diversas áreas consultadas coinciden en que la transición no podrá hacerse creíble si supone un retorno al pasado, pues implicaría un retroceso sobre las causas que provocaron el ascenso de Hugo Chávez al poder. Por eso, se sugiere una visión de futuro, progreso, bienestar y avance.

También se propone un modelo discursivo que vincule al ciudadano con las instituciones, reforzando los valores de convivencia, deberes, correcto uso de servicios públicos y urbanidad.

REFERENCIAS

- Bermúdez, M. (2015). “Cabello sobre RCTV: Esa sentencia de la CIDH agárrenla y se la meten en un bolsillo”. *Panorama.com.ve*, 9 de septiembre de 2015. Disponible en <http://www.panorama.com.ve/politicaeconomia/Cabello-sobre-Rctv-Esa-sentencia-de-la-Cidh--agarrenla-y-se-la-meten-en-un-bolsillo-20150909-0054.html> [Consultado el 24.02.2017].
- Bisbal, M. (2013). “Un nuevo régimen comunicativo, política, poder y comunicaciones en tiempos de Chávez”. En Bisbal, M. (comp.). *Saldo en rojo, comunicaciones y cultura en la era bolivariana*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Bisbal, M., Pasquali, A., Urribarí, R., Cañizález, A., Ferrer y Urbina, J. (2012). “La democratización genuina de las comunicaciones. Una nueva institucionalidad para las comunicaciones”. En Bisbal, M. y González, M. (coord.). *Coordenadas para un país. Política en Comunicación, Cultura, Telecomunicaciones y Ciencia Tecnología e Innovación*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Bittar, S. y Lowenthal, A. (eds.). (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona (España): Galaxia Gutemberg / IDEA Internacional.
- Cañizález, A. (2017). “Hegemonía y control sobre la comunicación masiva. El modelo chavista”. En Urbaneja, D. B. (comp.). *Desarmando el modelo. Las transformaciones del sistema político venezolano desde 1999*. Caracas: AB Ediciones.
- Correa, C. y Cañizález, A. (2003). *Informe 2002 Situación del Derecho a la Libertad de Expresión e Información Venezuela*. Caracas: Fundación Konrad Adenauer y Espacio Público.
- Degregori, C. I., Sandoval, P. (2001). “En el país de las maravillas: Política y medios de comunicación”. En Degregori, C.I. *La década de la antipolítica*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Espacio Público. (2017). *Estado venezolano asumió recomendaciones en libertad de expresión en el EPU*. Disponible en: <http://espaciopublico.org/estado-venezolano-asumio-recomendaciones-libertad-de-expresion-epu/#.WsjRUtTwZdg> [Consultado: 07.04.2018].
- Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.

- IFEX - ALC. (2012). *Informe Anual de Impunidad 2012. Rostros y rastros de la libertad de expresión en América Latina y el Caribe*. IFEX - ALC. Disponible en: <http://www.ifex.org/alc/es/impunidad2012> [Consultado: 23.01.2018].
- IPYS Venezuela. (2018). *Navegación a la mínima expresión | Condiciones de la calidad de internet en Venezuela*. Disponible en: <https://ipysvenezuela.org/2018/02/27/navegacion-la-minima-expresion-condiciones-la-calidad-internet-venezuela/> [Consultado: 06.04.2018].
- IPYS Venezuela. (2007). *Un punto de Inflexión - La libertad de prensa en Venezuela 2006-2007*. Caracas: IPYS Venezuela.
- Hernández, L., y Cañizález, A. (2016). *La pantalla censurada. RCTV-Globovisión*. Caracas: AB Ediciones.
- Hernández, L. (2017) “Reinvenciones periodísticas para vencer la censura en Latinoamérica”. *Comunicación, Estudios Venezolanos de Comunicación*. N°179-180, 156-161. Caracas: Centro Gumilla.
- Hernández, R. (2016). *Aló, Ciudadano. Leopoldo Castillo, un periodista a su manera*. Caracas: Libros El Nacional.
- El Nacional. “Alba Cecilia Mujica fue despedida por este mensaje sobre Oscar Pérez”. *El Nacional*, 17 de enero de 2018. Video en Línea. Disponible: http://www.el-nacional.com/videos/sociedad/alba-cecilia-mujica-fue-despedida-por-este-mensaje-sobre-oscar-perez_68311 [Consultado: 25.02.2018].
- León, R. (2018). “1.087 violaciones de la libertad de expresión se registraron en 2017”. *El Nacional*, 8 de marzo de 2018. Disponible en: http://www.el-nacional.com/noticias/politica/1087-violaciones-libertad-expresion-registraron-2017_225981 [Consultado: 08.03.2018].
- Marcano, C. (2013). “Hugo Chávez o la reinención del caudillismo”. En Bisbal, M. (comp.). *Saldo en rojo: comunicaciones y cultura en la era bolivariana*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Marques de Melo, J. (1992). “Comunicación de masas y transición democrática en Brasil y España”. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, IV(013-014), 57-71. Disponible en: [file:///C:/Users/Leon/Documents/Nueva%20carpeta/167/comunicacion de masas.pdf](file:///C:/Users/Leon/Documents/Nueva%20carpeta/167/comunicacion%20de%20masas.pdf)
- Pasquali, A. (2017). *La devastación chavista. Transporte y comunicaciones*. Caracas: AB Ediciones.
- Panzarelli, A. (2012) “Valoraciones de la Democracia en Venezuela”. En Álvarez, A. (comp.). *Valoraciones de la democracia en Venezuela y América Latina*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH. (2017). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH condena restricciones arbitrarias de la*

- Libertad de Expresión y de Reunión en Venezuela*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1071&IID=2> [Consultado el 25.02.2018].
- Reporteros Sin Fronteras. (2018). *Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2017*. Disponible en: <https://rsf.org/es/venezuela> [Consultado el 31.03.2018].
- Reig, J. (1999). *Opinión pública y comunicación política en la transición democrática*. Tesis de doctorado. Alicante (España): Universidad de Alicante. Disponible en: <file:///C:/Users/Leon/Downloads/opinion-publica-y-comunicacion-politica-en-la-transicion-democratica--0.pdf> [Consultado el 31.03.2018].
- Tironi E. y Sunkel G. (1994). “Modernización de las Comunicaciones y democratización de la política, los medios en la transición a la democracia en Chile”. *Estudios Públicos*, N° 52, 215-246. Disponible en: https://cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303183835/rev52_tironi.pdf [Consultado: 10.03.2018].
- Torrealba, L. (2016). “De las garantías jurídicas a las restricciones legales durante el Gobierno de Chávez”. En Bisbal, M. (comp.). *La comunicación bajo asedio. Balance de 17 años*. Caracas: AB Ediciones.
- Transparencia Venezuela. (2016). *Venezuela no cuenta con Ley de acceso a la Información Pública*. Disponible en: <https://transparencia.org.ve/project/venezuela-no-cuenta-con-una-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/> [Consultado: 07.04.2018].

SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Benigno Alarcón / Luis Egúsquiza / Sócrates Ramírez / Jorge Valladares

OBJETIVO

Este capítulo analiza el estado del sistema de partidos en Venezuela a fin de proponer un conjunto de reformas y medidas para sentar las bases de su institucionalización en el largo plazo y juegue un rol habilitante en la transición a la democracia en el país.

INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos son organizaciones esenciales para la democracia. Su relevancia se mantiene en la medida en que “logran adaptar e innovar su papel y su función en la sociedad” y atajar desafíos tales como la renovación de vínculos fluidos e inclusivos con la ciudadanía, así como la generación de políticas que acierten en la provisión de bienes públicos a la población¹. Sin embargo, en la Venezuela de hoy, a estos desafíos les precede uno esencial: la restauración de condiciones básicas de institucionalidad democrática que permitan a los partidos políticos ejercer derechos de participación política, lo que incluye un marco normativo habilitante y de prácticas que favorezcan la actividad partidaria y la equitativa competencia electoral.

Este capítulo presenta una visión prospectiva, en la que políticos y especialistas plantean los presupuestos para que, en un escenario de transición democrática, los partidos políticos venezolanos encuentren las mejores condiciones para modernizarse y estar a la altura de los desafíos planteados al inicio de esta introducción. Ahora bien, ¿hacia dónde debe ir ese proceso de modernización? En la perspectiva de los autores el proceso debe conducir a organizaciones políticas que se acerquen al modelo de partidos programáticos, lo que importa competir en base a objetivos en políticas que responda a acuerdos internos legítimos y que diferencien al partido de sus competidores². Este ideal de partido implementa la democracia interna, la transparencia de sus finanzas y ofrece espacios de comunicación con la ciudadanía

1 International IDEA, 2017.

2 Kitschelt, H. y Wang, Y., 2014, pp. 70-71.

durante su funcionamiento ordinario, en la campaña electoral y en el ejercicio de la oposición o del gobierno. El modelo de partido moderno es conducente a que la totalidad del sistema adquiera pluralidad, capacidad de agregación y de respuesta a los intereses y demandas existentes en la sociedad.

Para abordar esta tarea, el equipo de coordinación definió un marco de análisis que se presenta brevemente en el punto tres de este documento. Las dimensiones de este marco han sido inspiradas en las señales de institucionalidad identificadas por Mainwaring y Scully; a saber: estructuras partidarias firmes (nivel organizativo), extendidas territorialmente y con recursos propios, enraizadas en la sociedad, en las que los procedimientos internos son rutinarios incluso aquellos destinados a la toma de control del partido³.

En el punto cuatro, se presenta una evaluación y diagnóstico de las actuales problemáticas de los partidos políticos. Este análisis ha sido construido en base a entrevistas semiestructuradas sostenidas con actores políticos, especialistas, líderes sociales, autoridades electorales y periodistas venezolanos. En este acápite se recogen los desafíos de los partidos como partes de un sistema, como estructuras organizativas y como vías de conexión con la ciudadanía, siempre con el objetivo de identificar soluciones concretas.

El punto cinco, por su parte, cierra el capítulo presentando no solo reformas normativas sino estrategias para implementar el necesario espacio de diálogo institucionalizado que demanda la desactivación de un marco institucional antipartidos.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA DE PARTIDOS VENEZOLANO⁴

El desarrollo del sistema de partidos político se puede explicar en tres etapas, según refiere Roberto Casanova (2012): "...El primer período transcurre entre los años 30 y 40. La segunda generación de partidos se ubica entre los 60 hasta mediados de los 80. El último va de mediados de los 80 hasta el presente. En cada uno de estos períodos nacen diferentes grupos de partidos que, por tanto, se vieron sometidos a distintos retos adaptativos". La siguiente tabla presenta una clasificación de los partidos políticos venezolanos según los criterios señalados por Casanova:

3 Mainwaring, S. & Scully, T. R., 1997.

4 Esta sección ha sido realizada con base en los apuntes que el especialista Roberto Abdul elaboró para el capítulo que aborda la problemática del sistema electoral y que gentilmente nos ha cedido para ser incorporado en el presente. Para esta sección Roberto Abdul contó con la colaboración y asesoría de los profesores Ángel Álvarez y Miguel Ángel Martínez Martínez.

Tabla 1
Clasificación de partidos políticos venezolanos

Generación	1ª GENERACIÓN	2ª GENERACIÓN	3ª GENERACIÓN
Nivel de institucionalidad Época	Institucionalidad naciente 1930s y 40s	Consolidación institucional 1960s y 70s	Crisis institucional 1980s, 90s hasta hoy
Tipo de sistema que prevalece	Sistema de partido dominante	Sistema bipartidista	De sistema pluralista moderado a polarizado
Organizaciones políticas	- AD - COPEI - URD - PCV	- MIR - FDP - FND - CCN - MAS - MEP	- PSUV - Causa R - Convergencia - Proyecto Venezuela - Un Nuevo Tiempo - Primero Justicia - PPT - Podemos - Voluntad Popular - Avanzada - Progresista

Desde el inicio el período posgomecista, luego del fallecimiento de Juan Vicente Gómez sucedido en diciembre de 1935, hasta el régimen madurista, los partidos han sido actores políticos fundamentales para el cambio y consolidación de regímenes políticos, así como para la configuración del Estado y sus acciones. Su papel sólo ha sido disputado con éxito, a lo largo de casi un siglo de historia, por las fuerzas armadas mediante golpes de Estado.

En la era democrática iniciada 1958, los partidos AD y Copei se abocaron a consolidar un sistema político en el cual ambas fuerzas compartieron la supremacía y se alternaron en el poder. Sin embargo, pasadas unas tres décadas estos partidos perdieron la capacidad de renovar su visión y mantener su conexión con el electorado, el cual, por otra parte, se fue haciendo cada vez más complejo y demandante. Se han señalado diversos factores para explicar esta pérdida de conexión popular y representatividad que aquejó a los partidos tradicionales, desde la dificultad para permitir el ascenso de los cuadros más jóvenes que se venían formando y desarrollando dentro del partido hasta las complejidades estructurales que ocasionaron las modificaciones inducidas por la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) en la década de los 80, pasando por las dificultades que acarrearón las reformas de los años 90 para intentar adaptar al país al nuevo contexto internacional de la globalización tecnológica, disminución del Estado y liberalización comercial.

El espacio del que estaban siendo desplazados los partidos de segunda generación será paulatinamente, disputado por los partidos de tercera generación, entre los que destacamos a la Causa R, que surge en los años 70 como una nueva propuesta de la izquierda obrera que se distanciaba de las directrices de Moscú; el partido Convergencia que surgió a mediados de los 90, básicamente como un movimiento/plataforma electoral en torno a la candidatura que llevó a Rafael Caldera a su segunda presidencia. A este espectro se sumarían otros partidos que surgirían más adelante, como Proyecto Venezuela y Un Nuevo Tiempo (UNT), que han sido producto de la descentralización y de los incentivos que este proceso generó en sus líderes, pertenecientes originalmente a los partidos tradicionales COPEI y AD, respectivamente, para aprovechar el capital político desarrollado como gobernadores de importantes estados del país.

De un modo más o menos similar surgen Primero Justicia (PJ), cuyo núcleo fundador estuvo conformado por abogados caraqueños de orientación principalmente socialcristiana; y Voluntad Popular que se articuló en torno al liderazgo de Leopoldo López para congregar, principalmente, a sectores originalmente pertenecientes a AD, UNT y PJ.

Estos partidos tuvieron una particular proyección nacional en 1993 (Causa R y Convergencia), 1998 (Proyecto Venezuela), 2006 (UNT), 2012 y 2013 (PJ) al constituirse como principales fuerzas políticas de apoyo a los candidatos que concurren a las elecciones presidenciales que ocurrieron en esos años (mientras que en 1993 Rafael Caldera salió victorioso, en las siguientes ocasiones los respectivos candidatos mencionados fungieron como candidatos unitarios de diversas fuerzas que se opusieron al chavismo).

Durante los últimos años UNT, PJ y VP han invertido energía y recursos importantes en materia de formación y estructura, estableciendo relaciones con partidos extranjeros afines y “centrales” de partidos en el exterior, tal como en su momento hicieron AD y COPEI; en tal sentido es posible afirmar que tienen un importante conocimiento de las buenas prácticas de los partidos y su rol en la democracia. No obstante, también han experimentado las problemáticas derivadas de una visión pragmática y excesivamente contingente en el juego de la política, así como de las circunstancias, del difícil momento histórico y del complejo adversario político que les ha tocado enfrentar.

Desde la otra orilla, el gran partido que aglutina las fuerzas pro-gobierno es el PSUV, una organización de masas que simultáneamente funciona como un apéndice del gobierno y correa de transmisión entre los poderes del Estado, al punto de poderse afirmar sin ambages que se ha consolidado una entidad Estado-

Gobierno-Partido. Por otra parte, del lado opositor se aprecia una significativa dispersión de fuerzas en un número relativamente elevado de partidos, entre los cuales destacan (ordenados por su antigüedad) La Causa R, Convergencia, Proyecto Venezuela, PJ, UNT y VP.

Entre 1998 y 2009, la oposición al régimen chavista se reorganizó a través de partidos políticos, tanto nuevos como tradicionales, que a partir de 2010 y hasta 2017 han tendido a concentrar y coordinar de nuevo el liderazgo político. No obstante, a partir de ese último año los partidos políticos vuelven a entrar en crisis, en virtud del hostigamiento sistemático al que los somete el gobierno que preside Nicolás Maduro y que progresivamente ha ido incapacitándolos para la acción, mediante prácticas como la detención, persecución y exilio de sus líderes, así como ilegalizando sus organizaciones políticas y viciando estructuralmente los procesos electorales.

En este contexto hostil, los partidos políticos opuestos al gobierno de Maduro han terminado perdiendo toda capacidad para cumplir con las elevadas expectativas de cambio político que se habían implantado en la población, generando una frustración que, a su vez, ha propiciado el surgimiento de nuevas propuestas organizativas en torno las que aún resulta imposible hacer un balance. No obstante, y a pesar de esta progresiva e inconstitucional criminalización y marginación de los partidos políticos, tanto en el primer momento de una eventual transición como durante el consiguiente proceso de consolidación de un régimen democrático será necesario poner atención al papel que pueden jugar las organizaciones políticas, sin perder de vista que, dependiendo de su comportamiento, pudieran terminar favoreciendo u obstaculizando, según fuera el caso, el proceso de cambio.

De cara a un estudio sistemático del sistema de partidos venezolanos y del papel de las organizaciones políticas en las distintas fases que podrían preverse en caso de retomarse el rumbo democrático (esto es, durante el autoritarismo, la transición y la fase de postransición y paulatina consolidación democrática), se requiere la caracterización y análisis del comportamiento de los diferentes tipos de organizaciones no hegemónicas. Bajo esas premisas, una clasificación posible, es la siguiente:

i. Partidos satélites: aquellos que pese a tener una organización formalmente independiente y liderazgo propio, y de recibir apoyo de un sector minoritario del electorado distinto al que vota por el partido dominante, dan sin embargo su apoyo a los candidatos presidenciales del partido hegemónico y eventualmente forman parte de la coalición de gobierno en la legislatura y en el ejecutivo. El

Partido Comunista (PCV), Podemos y PPT son típicos ejemplos de partidos satélites en la Venezuela de hoy.

ii. Partidos autoritarios de oposición: compiten con todos los demás con el fin de reemplazar al partido hegemónico en el dominio del estado y la sociedad. Podría tratarse eventualmente de un partido ideológico extremista o de un grupo pragmático autoritario. En el caso venezolano algunas individualidades se han pronunciado a favor del establecimiento de un régimen autoritario que transitoriamente restablezca el orden. Tales personalidades forman parte de algunos grupos políticos de oposición radical o actúan de modo independiente.

iii. Partidos de oposición democrática: persiguen propiciar el cambio político, bien sea mediante la democratización progresiva del régimen autoritario o mediante un cambio abrupto de régimen que se realice o conduzca en muy breve plazo a la elección popular de un nuevo gobierno y al restablecimiento de las garantías y derechos políticos que permitan la competencia justa y libre por el poder. En Venezuela, los partidos miembros de la que desde 2006 ha sido la principal coalición opositora, la Mesa de la Unidad Democrática, típicamente caen dentro de esta categoría.

Más allá de las necesarias clasificaciones que permiten un mejor estudio de los sistemas de partidos políticos, un elemento que no debe perderse de vista de cara a un proceso de postransición es la generación de un sistema de incentivos que induzca a los partidos a asumir plenamente los roles que les corresponde desempeñar en una democracia los cuales, más allá de la procura del poder político, deben apuntar con particular énfasis hacia la estabilidad y sostenibilidad del nuevo régimen. El reto es encontrar el modo de que los dirigentes y las organizaciones políticas establezcan las bases para su desarrollo y fijen simultáneamente las restricciones a sus potenciales excesos o desvíos mediante la implantación de pertinentes mecanismos de regulación y control del sistema de partidos. De lo contrario, esa capacidad de actuar e intervenir en los distintos ámbitos de acción del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Contraloría, etc.) tenderá a generar incentivos de corto plazo que, en el caso de ser tolerados y convalidados por los distintos actores del sistema, generarán un círculo vicioso que perjudicará severamente la estabilidad del sistema de partidos y del régimen democrático como tal.

MARCO DE ANÁLISIS

El marco de análisis fue elaborado por la coordinación teniendo en cuenta cuatro dimensiones relevantes para el estudio de los partidos políticos, a saber: el

sistema de partidos, la estructura organizativa, la vinculación con la sociedad y los recursos que sostienen la actividad política.

Para la dimensión sistemática se decidió orientar los indicadores a generar una autoevaluación, pues más que un enfoque teórico del sistema partidario buscamos, a partir de preguntas sobre su autopercepción, la interacción entre partidos y gobierno, y la reglas que enmarcan esas relaciones; trazar un diagnóstico sobre los desafíos más relevantes del sistema de partidos venezolano.

En la segunda dimensión no enfocamos en el partido como organización analizando en primer término los liderazgos y su influencia sobre la toma de decisiones y en un segundo momento los mecanismos de determinación de las candidaturas.

Tabla 2

Dimensión	Indicador
1. Sistema de partidos	1.1 Percepción desafíos
	1.2 Relaciones con otros partidos y el gobierno
	1.3 Marco regulatorio habilitador
2. Estructura interna	2.1 Liderazgo
	2.2 Toma de decisiones
	2.3 Elección de dirigentes y candidatos
3. Vinculación con la sociedad	3.1 Relaciones con los miembros
	3.2 Relaciones con los ciudadanos
	3.3 Relaciones con los grupos de interés en la sociedad
4. Recursos	4.1 Composición de los ingresos
	4.2 Composición del gasto
	4.3 Mecanismos de control y transparencia de finanzas Internas

La tercera dimensión se vincula directamente con el desafío planteado en la introducción como clave para la modernización de los partidos, es decir; la capacidad de los partidos de generar vínculos de representación que se traduzcan no solo en identificación e inclusión sino en la provisión de las políticas públicas requeridas por la ciudadanía. Pensando en ello, se plantearon preguntas que nos dieran pistas sobre el estado actual de dichos vínculos en los partidos venezolanos.

Finalmente, se consultó sobre los recursos económicos que sostiene la actividad partidaria ordinaria y de campaña, profundizando en la estructura de ingresos y gastos e indagando sobre la existencia y funcionalidad de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SU AUTOEVALUACIÓN

1. Los liderazgos

Un problema constante, que precede al proceso iniciado en 1998, es que los partidos venezolanos muestran una marcada dependencia en liderazgos altamente centralizados, frecuentemente en uno o pocos líderes. El proceso de regionalización ha contribuido a contrapesar la centralización, debido al peso específico de liderazgos políticos en los estados, especialmente si se trata de gobernadores. En muchos casos consultados, los líderes nacionales deben consultar con los regionales la determinación de líneas políticas, y sobre todo la definición de las candidaturas.

Sin embargo, la existencia de este contrapeso no modifica la verticalidad y la predominancia de liderazgos personalistas. sobre otros espacios deliberativos que involucren otros niveles de la membresía en la toma de decisiones. El contexto de alta polarización política y los intentos de una acción coordinada entre partidos del campo de la oposición requieren con frecuencia de los líderes con mandatos amplios y acción expedita, decisiones se tomen, generalmente, por grupos pequeños de líderes y por consenso. Este consenso es producto más del peso de la línea de acción oficial que de alguna de estrategia de incidencia para convencer a otros niveles del partido. En oportunidades, la resultante marginalización de otros líderes y líneas alternativas a la oficial ha provocado, a menudo, la separación de los representantes de dicha tendencia o su alejamiento voluntario del partido.

Estas prácticas, formales e informales, dificultan sobremanera la renovación de las dirigencias y afectan la relación de estas con los miembros del partido. Como resultado, las estructuras partidarias cupulares solo activan a los miembros para promover candidaturas o trabajar en actos de proselitismo, pero no tienen voz en la toma de decisiones claves. Este tipo relación debilita los vínculos programáticos. Esta debilidad permite la predominancia del vínculo de tipo clientelar entre miembros y líderes cuando el partido accede a posiciones de gobierno en distintos niveles.

Una problemática asociada al tipo de liderazgo y la ausencia de renovación es la forma en la que se selecciona las candidaturas, pues a pesar de que han existido

importantes esfuerzos por democratizar estos procesos, han sido parte de iniciativas individuales y no necesariamente han estado reguladas o supervisadas por agencias independientes. En ese sentido, para nuestros interlocutores, en un escenario de pos transición, con organismos electorales autónomos, la posibilidad de tener procesos electorales internos democráticos, regulados y supervisados, es percibida como deseable.

2. La estructura organizativa y la identificación de los ciudadanos con los partidos y los vínculos de estos con la sociedad

En los tiempos recientes los partidos políticos han enfrentado dos desafíos organizativos importante: uno vinculado a los recursos para sostener su estructura a nivel nacional, y el otro consecuencia del liderazgo centralizado y personalista en su relación con la sociedad.

En cuanto al primer desafío, los partidos han sufrido el impacto de un entorno poco propicio para su desarrollo debido a las restricciones que el marco normativo y su implementación han incrementado, y de la propia crisis económica. Como se desarrolla en otros acápite, la efectiva ilegalización y la ausencia de financiamiento público son medidas que responden a un escenario de antipolítica promovido desde el Gobierno e implementado a través de los organismos electorales. En este contexto la prioridad de los partidos políticos no ha sido necesariamente la de construir organización sino, más bien, salvar lo que de ella quedaba y sobrevivir.

El segundo desafío, es superar el vínculo personalista que prima en la relación entre partido, miembros/y ciudadanos. Esta tarea se desarrolla, en un escenario en el cual el partido de gobierno y el Gobierno hacen uso intensivo de prácticas clientelares que refuerzan la identificación de la ciudadanía con el líder único, alterando la competencia política y empujando al resto de organizaciones políticas a implementar mecanismos similares.

Sin perder de vista lo anterior, los entrevistados reconocieron que tradicionalmente las personas se afilian a una organización porque simpatizan con una específica figura política. Es más, los intentos serios por construir partidos más ideológicos no han funcionado y más bien se han consolidado estructuras clientelares y ello ha derivado en que, en muchos casos, los partidos se conviertan en confederaciones de personalidades y liderazgos.

3. Personería jurídica

Como en otros ordenamientos jurídicos, en Venezuela se establecen una serie de requisitos para que las organizaciones políticas permanezcan en el registro que les permite participar en los procesos electorales. Dos de las condiciones exigidas por ley han sido particularmente relevantes en el periodo inmediatamente posterior a la elección de la Asamblea Nacional en 2015, a saber:

1. No superar el 1% de los votos emitidos en doce de los 24 estados del país.
2. Dejar de participar en dos procesos electorales nacionales.

La consecuencia jurídica de estos dos supuestos de hecho es el ingreso del partido en un proceso conocido como la revalidación de nómina, para ello, es necesario acreditar un número de afiliados equivalente al 0.5% de la población inscrita en el registro correspondiente en 12 de los 24 estados que conforman el país.

La implementación de estos dispositivos por parte del Consejo Nacional Electoral ha impuesto restricciones que de facto han conducido a la ilegalización de fuerzas políticas de oposición.

El CNE, a través de resoluciones han desnaturalizado la ley, al considerar, por un lado, que los partidos que formaron coaliciones (como la Mesa de Unidad Democrática) perdieron su identidad y, por ello, no les es posible acreditar los mínimos exigidos a través de la votación de dicha coalición. Y, de otro lado, estableciendo plazos ínfimos para la acreditación de las firmas necesarias para la revalidación (dos días).

Junto a esta interpretación normativa, se emplearon desde el CNE procedimientos en extremo arbitrarios, tales como la habilitación de puntos de validación fuera de las zonas de votación histórica favorable a partidos en proceso de validación, o la programación de validaciones simultáneas que reducía la posibilidad de los partidos de recoger las firmas necesarias.

En ese sentido, un escenario de transición democrática impondría un proceso de reforma en dos tiempos: en primer término, y de cara al proceso electoral, la interpretación garantista y racional de los actuales requisitos que garantice la participación de las organizaciones políticas injustamente ilegalizadas, y en un segundo momento, un espacio de diálogo plural para repensar las exigencias requeridas a los partidos políticos para registrarse como tales enfocándose en condiciones mínimas que sean suficientes para acreditar la existencia de organizaciones reales, tal y como se hace en otras legislaciones de la región.

4. Recursos económicos

Desde la perspectiva de los entrevistados el primer problema a abordar respecto al dinero en política es la ausencia de financiamiento público directo. En 1999, el cambio constitucional eliminó la financiación pública de los partidos políticos. Esta decisión complicó gravemente el futuro de las organizaciones políticas y mermó su autonomía respecto de determinadas fuentes de financiamiento privadas y también públicas. Los entrevistados perciben que a través de esta modificación se inició el montaje de un marco normativo antipartidos políticos.

El segundo problema, implica una paradoja: la falta de transparencia en la recaudación de los fondos privados se ha convertido en una garantía para los donantes, pues la hostilidad gubernamental hacia la política partidaria de oposición ha convertido en riesgo grave la condición de aportante a un partido político por las represalias que desde el ejecutivo se pueden adoptar. En este contexto, el financiamiento privado de la política en Venezuela se ha convertido en una caja negra en la que, además, los niveles subnacionales actúan como compartimentos estancos pues no informan al partido sobre recaudación y gasto y, a su vez, la dirigencia central del partido opta por no hacer preguntas mientras existan recursos para solventar la campaña local y la vida cotidiana del partido en periodos no electorales.

Un tercer problema percibido por los consultados se encuentra vinculado al uso de los recursos públicos en la financiación de la actividad política. Al respecto, señalaron que tradicionalmente el acceso al poder político en Venezuela ha implicado para el partido ganador una fuente de financiamiento irregular que les permite expandirse organizativamente e implementar modelos clientelares de vinculación con la ciudadanía. En ese sentido, coincidieron que en un proceso de transición deberá consensuarse un nuevo marco de neutralidad estatal que sea implementado por organismos imparciales que gocen de legitimidad entre los actores políticos y sociales.

5. Los partidos políticos frente al diálogo

Los espacios de diálogo entre partidos en los últimos años han estado estrechamente asociados a realización de procesos electorales. La unidad en el campo de la oposición, en consecuencia, ha sido incentivada por la necesidad de generar candidaturas que puedan competir con oportunidades frente al régimen. En palabras de un entrevistado, durante las elecciones, los incentivos para cooperar se activan porque la coalición incrementa las opciones de éxito en las urnas, pero una vez cercana la posibilidad del éxito electoral los incentivos se debilitan y las

organizaciones entran nuevamente en una lógica de competencia por las posiciones en los espacios de poder que reduce la confianza entre ellas.

Desde el gobierno se ha incentivado la competencia entre fuerzas políticas de oposición a través de la manipulación del cronograma electoral. Según los entrevistados, los constantes procesos electorales que se producen en todos los niveles, en estos comicios los partidos se disputan liderazgo de la oposición, donantes, espacios expectantes en las listas. Por ello es esencial insistir en reunir a los líderes de la oposición para buscar líneas comunes mínimas pero que trasciendan lo electoral.

En opinión de otros entrevistados, la tendencia de la oposición a buscar acuerdos políticos orientados exclusivamente a presentar candidaturas ha demostrado su ineficacia. En ese sentido, desconfían de la relevancia de ese tipo de diálogo político. En esa línea, un diálogo para definir una ruta de transición hacia la democracia, para dismantlar las instituciones autoritarias, contribuiría a generar las condiciones para que chavismo deje el poder y partir de ello planificar e implementar una elección libre.

Con el objetivo de constituir una alternativa electoral al régimen autocrático se han usado diversos medios. La Coordinadora Democrática (CD), establecida en 2002, fue una coalición de partidos y asociaciones civiles que se disolvió luego del referéndum presidencial (2004) y que produjo la propuesta “Consenso país”⁵. La Mesa de Unidad Democrática (MUD, 2008), básicamente una alianza electoral de partidos políticos, ganó las elecciones parlamentarias de 2015 y elaboró la propuesta “100 soluciones para la gente”⁶. Hay otras expresiones organizativas recientes, el Grupo de Análisis Político (GAP, 2018) preparó un programa de gobierno para un “Gran Frente Nacional” llamado “El Día Después” para superar la actual crisis⁷. El Frente Amplio Venezuela Libre es una organización que incluye a los partidos pero que incorpora a las organizaciones de la sociedad civil.

Sin embargo, no se han generado espacios más duraderos para la búsqueda de consensos políticos de más largo plazo. Para los entrevistados, este es un déficit que cubrir en una transición pues la reinstitucionalización demanda espacios de consenso que trasciendan lo electoral y se concentren en recomponer el equilibrio de poderes en Venezuela.

Por parte del oficialismo surgió el Gran Polo Patriótico (2012) para apoyar la revolución bolivariana y la reelección del presidente Chávez. Vale la pena

5 García, J., 2009.

6 Mesa de la Unidad Democrática (MUD), 2010.

7 Presenta medidas inmediatas, de corto plazo y a mediano y largo plazo en gobernabilidad, economía, agricultura y cría, pesca, industria petrolera, vivienda, vialidad, puertos y aeropuertos, infraestructura hospitalaria, residuos y desechos sólidos, agua, electricidad, salud, educación, seguridad y defensa.

comentar que el partido de gobierno ha considerado el enfoque de colectivos en sus estrategias de despliegue. Los candidatos sectoriales para la Asamblea Nacional Constituyente (ANC, 2017) fueron de sectores como indígenas, estudiantes, campesinos, pescadores, empresarios, personas con discapacidad, pensionados, consejos comunales y trabajadores. El reciente partido oficialista Movimiento Somos Venezuela (2018) presenta estructura de colectivos como jóvenes, mujeres, desempleados, personas con discapacidad, entre otros⁸.

6. Los partidos frente a la transición y la recuperación de la institucionalidad democrática

La prolongada etapa de autoritarismo ha generado un entorno hostil para el desarrollo de las organizaciones políticas. Por ello, es necesario crear las condiciones para que las instituciones políticas se regeneren, especialmente los partidos políticos, que requieren un marco jurídico propicio, así como un nuevo enfoque y proceder por parte de los organismos electorales que se debe sustentar en los principios de autonomía y neutralidad.

La estrategia de redemocratización debe realizarse por etapas, priorizando al inicio condiciones mínimas de competencia electoral y personería jurídica de las organizaciones políticas para posteriormente incidir en un marco integral del financiamiento político y reglas para la selección democrática de autoridades y candidaturas.

CUERPO DE PROPUESTAS

Esta sección presenta recomendaciones para que el sistema de partidos juegue un rol habilitante en la transición a la democracia, al mismo tiempo que contribuyan a sentar las bases de su institucionalización en el largo plazo.

La transición no es un evento, es un proceso. No se agota en el reemplazo de un gobierno ilegítimo por otro elegido en elecciones democráticas. Su sostenibilidad depende de la amplitud de las bases sociales y políticas que prestan legitimidad a los pactos y reformas incrementales que el proceso requiere. Dado que el sistema

8 Telesur (22 de junio, 2017). "Candidatos a la Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela". En: <https://www.telesur.net/news/Candidatos-a-la-Asamblea-Nacional-Constituyente-en-Venezuela-20170622-0032.html> y Amaya, Víctor (7 de febrero, 2018). "Las contradicciones que revela el nuevo partido político de Maduro" En *TalCual* digital. Disponible en: <http://talcualdigital.com/index.php/2018/02/07/maduro-crea-nuevo-partido-politico-ajeno-al-psuv-y-delcy-lo-dirigira/>

de partidos opera al menos en dos de las principales arenas de decisión pública, el ejecutivo y el legislativo, su *habilitante* durante la transición consistirá en procesar y arbitrar demandas, así como consultar y adoptar las reformas que habiliten la capacidad estatal del país.

Para que el sistema de partidos pueda cumplir dicha función habilitante durante la transición, en el corto plazo requiere dotarse de tres cualidades mínimas que hoy no tiene: pluralidad/inclusividad, agregación/consensos, y capacidad de respuesta.

En el largo plazo, la viabilidad de la democracia en Venezuela requiere de un sistema de partidos institucionalizado. Este objetivo es más exigente. En añadidura a la legitimidad electoral de los partidos, requiere de patrones regulares de competencia entre ellos, su enraizamiento en la sociedad, y la existencia de organizaciones partidarias sólidas (Mainwaring y Scully, 1995). Como muestra el diagnóstico de este capítulo, estos elementos están ya sea ausentes o presentes apenas de manera limitada, al interior de ellos o en las relaciones entre ellos, según corresponda.

1. Recomendaciones para reforzar el rol habilitante del sistema de partidos en la transición

Para restituir el pluralismo/inclusividad del sistema de partidos y de los cuerpos de decisión que estos integran:

1a. Restablecer el pleno ejercicio del derecho de participar libremente en los asuntos públicos mediante el indulto, la nulidad de procesos judiciales y reparaciones a las personas injustamente procesadas por razones políticas

El Gobierno de Transición y el Ministerio Público deben actuar con celeridad para garantizar el restablecimiento pleno del derecho de participar libremente en los asuntos públicos a todas las personas, incluidos los miembros de partidos políticos, que han sido procesados y condenados por razón de sus convicciones políticas. Para hacer operativa esta recomendación, se sugiere que la persona a cargo de la Presidencia de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, conceda el indulto a todas las personas sometidas a procesos judiciales o condenadas por delitos que encubren la persecución por razones políticas. Adicionalmente, y en los plazos que determine el ordenamiento jurídico, los procedimientos judiciales contra estas personas deben ser sobreseídos, así como formalmente declaradas nulas las penas en ejecución por las mismas razones⁹. Finalmente, y sin perjuicio de lo anterior,

9 Artículo 25 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: *Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo, y los*

el Estado debe actuar para hacer efectivas las reparaciones correspondientes¹⁰. Esta recomendación no requiere reforma constitucional.

1b. Remover las restricciones administrativas que en la práctica impiden el reconocimiento jurídico de los partidos políticos

El CNE que cuente con el respaldo de todas las fuerzas políticas debe dejar sin efecto de inmediato las restricciones desproporcionadas impuestas por este mismo organismo para el registro y reconocimiento legal de los partidos políticos, las cuales han dejado a estas organizaciones sin personería jurídica y por lo tanto sin derecho a concurrir a elecciones. Sin excepción, representantes de partidos políticos han señalado que esta efectiva ilegalización constituye una de las principales barreras a su funcionamiento.

Esta propuesta consiste en sencillamente remover los requisitos y procedimientos formales para el registro de un partido político impuesto discrecionalmente en resoluciones del CNE (incluido el reglamento parcial publicado en la Gaceta Electoral Nro. 828 de fecha 17 de noviembre de 2016), así como sentencias del TSJ a raíz del proceso de revalidación de los partidos en 2017 y 2018.

Las condiciones generales para el reconocimiento jurídico de los partidos políticos previstas por la actual Constitución y la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones son aceptables por la mayoría de los partidos y se enmarcan de estándares generalmente aceptados internacionalmente.

1c. Asegurar la participación de los partidos que apoyan el régimen autoritario

En procesos de transición democrática en los cuales los partidos que apoyaron al régimen autoritario mantuvieron gran influencia en el aparato del Estado, como fue el caso de Polonia a finales de la década de los ochenta, la estrategia de democratización incluyó la participación de dichas fuerzas en elecciones e incluso en la coalición del nuevo gobierno¹¹.

En el caso de Venezuela, en el contexto de una postransición, el marco normativo habilitante deberá establecer reglas que permitan la legalización de la pluralidad de tendencias políticas del país.

funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores.

10 Artículo 30 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela: “El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que le sean imputables, o a su derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios”.

11 Bitar, S. y Lowenthal A. (Eds.), 2016.

En ese sentido, todos aquellos partidos políticos que superen los mínimos exigidos deberán tener la posibilidad de participar en los procesos electorales. Con ello, el nuevo escenario democrático ofrecerá reglas que se aplican de manera general sin que se generen tratamientos diferenciados que puedan afectar derechos fundamentales.

*1d. Reintroducir la proporcionalidad y establecer incentivos para la moderación en el sistema electoral*¹²

La decisión sobre el sistema electoral es frecuentemente una para la cual un contexto de transición ofrece poco tiempo de reflexión. Es posible que el sistema adoptado para la transición no sea el más adecuado en el largo plazo, pues en el corto plazo la transición requiere el mayor pluralismo político que sienta sus bases de legitimidad. En el largo plazo, el sistema electoral deberá crear incentivos para la institucionalización y estabilidad del sistema de partidos.

En una sociedad políticamente polarizada y al mismo tiempo fragmentada como la venezolana, la proporcionalidad del sistema electoral es la mejor garantía para que los partidos minoritarios accedan a representación formal y consiguientemente estén representadas en la deliberación de las reformas institucionales del periodo. Aunque una mayor proporcionalidad trae consigo el riesgo de fragmentación dado el creciente número de partidos, se sugiere aquí que el sistema electoral adopte otros incentivos para fomentar la moderación sin reducir artificialmente el número de partidos.

Para la Asamblea Nacional, se propone la derogación del sistema electoral paralelo establecido por la LOPRE (artículos 8, 14 y 15) y refrendado por la sentencia de la Sala Constitucional 74-2006, pues no es conducente para conseguir los objetivos de la transición, ni los principios constitucionales que toman en cuenta la tradición electoral venezolana (más en IDEA 2006: p. 67-ss). En su lugar, se propone la adopción de un sistema mixto de representación proporcional personalizada, que considere las siguientes características generales (IDEA: 120-128; Alarcón y Trak 2016: 67-70):

i. Para crear incentivos para la representación de la mayor pluralidad de intereses:

12 El capítulo sobre Sistema Electoral para la postransición (versión abril, 2018) no incluye propuestas concretas de reformas. Esta propuesta entonces se alinea mejor con las consideraciones del libro *Propuesta para una Reforma Electoral* que, aunque recoge y presenta tres opciones no se decanta por alguna en particular.

Una base regional para la agregación de votos y determinación de escaños, a efectos de minimizar los efectos de la distribución desigual de electores (*malapportionment*) que afecta el principio de “una persona un voto” (IDEA pp. 43; 99) y por tanto la proporcionalidad general del sistema.

ii. Para que la personalización del voto cree al mismo tiempo incentivos para la moderación y reconciliación:

Que el mínimo tamaño de las circunscripciones sea de 3, 4 ó 5 escaños –según corresponda– y los electores puedan votar por candidatos individuales de diferentes listas (listas abiertas) en dichas circunscripciones.

iii. Para crear incentivos para la cohesión programática entre candidatos de un mismo partido o coalición electoral:

Que solo los partidos puedan presentar candidatos en las circunscripciones plurinominales de voto personalizado, que solo estos candidatos integren las listas que serán la base de la asignación de escaños al nivel regional. El orden de los candidatos en dichas listas presentadas por los partidos determinará el orden en que se asignen los escaños regionales.

iv. Un compromiso para evaluar el sistema electoral tras la celebración de dos elecciones legislativas, y considerar su revisión de ser el caso.

Una reforma que observe estos elementos no requiere cambiar los principios constitucionales de “personalización” y “proporcionalidad,” compatibles y conducentes a la pluralidad política y la moderación. El sistema mixto de representación proporcional personalizada responde además a la tradición electoral venezolana, lo que puede facilitar la comprensión del sistema por parte de los votantes.

1e. Limitar la reelección y reducir mandatos presidenciales

Actualmente Venezuela combina la reelección indefinida con mandatos de gobierno extensos (seis años). Si bien es cierto, la reelección es una medida que, bajo diversas modalidades, se aplica en 14 de 18 países de Latinoamérica, el caso venezolano es se ubica en el extremo más radical del continuo¹³.

En la práctica el modelo venezolano de reelección ha confirmado la afirmación de Mario Serrafro quién ha señalado que “... la reelección indefinida [...] puede ser sólo la consagración a nivel jurídico-constitucional de un régimen que de hecho es ya una dictadura o un autoritarismo, o bien coadyuvar a que un régimen de contornos

13 Treminio, I., 2013.

democráticos se deslice con mayor facilidad hacia otro de corte dudosamente democrático”¹⁴. Asimismo, dentro de los desequilibrios provocados por la reelección presidencial se encuentra también la afectación a la equidad de las campañas electorales, sobre todo en casos en los que existe debilidad institucional y sistemas políticos en los que tradicionalmente la neutralidad estatal es débil o inexistente.

En opinión de Zovatto, los efectos positivos que muchos especialistas encuentran en la reelección aplica a realidades distintas a latinoamericana especialmente aquellas de régimen parlamentario, pero no en un sistema presidencial “... ya que en este la reelección indefinida refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo...”¹⁵

En consonancia con lo argumentado, dos medidas que deberán alcanzar consenso en un escenario de postransición son, por un lado, la eliminación de la reelección inmediata y, por el otro, el retorno a periodos presidenciales de cinco años.

1f. Institucionalizar el diálogo político y social para construir consensos

El gobierno de transición debe convocar un foro donde éste concurra junto a los partidos políticos, los movimientos, las organizaciones y gremios de la sociedad, para dialogar, contrastar sus visiones sobre las reformas democráticas necesarias para un futuro de desarrollo y bienestar en el país. Este foro debe ser impulsado y convocado por el gobierno, tomando en cuenta los esfuerzos de diálogo y unidad que se han hecho en los últimos años; nutrirse de un compromiso solemne de sus miembros para concurrir a él; así como gozar de facilitación neutral y técnica a cargo de un tercero.

Elegir democráticamente un gobierno y una mayoría parlamentaria no genera automáticamente la capacidad del sistema de partidos para agregar intereses. La desarticulación política y social de los últimos años ha dejado voces y fuerzas relevantes al margen de las esferas de decisión. Como múltiples transiciones alrededor del mundo lo han experimentado, éstas fuerzas lograrán, más temprano que tarde, reencauzarse formalmente en los procesos de tomas de decisión. Mientras más compartida sea la responsabilidad por las decisiones tomadas en el proceso de redemocratización en el corto plazo, mayor será el compromiso con su contenido e implementación, y menores los riesgos de retroceso en el mediano y largo plazos.

Desde el punto de vista del fortalecimiento del rol habilitante del sistema de partidos durante la transición, el diálogo político y social puede cumplir dos valiosos objetivos más. En primer lugar, reconstruir las relaciones entre gobierno, partidos y

14 Serrafiero, M., 2011.

15 Zovatto, D., 2013, pp. 39-40.

sociedad en un clima de pluralismo e inclusión, moderación y respeto. En segundo lugar, incluir la visión de grupos de interés público en la definición de las reformas de la transición, en particular la definición de las reglas del sistema de partidos, evitando así los riesgos de lo que esencialmente es a menudo un ejercicio de autorregulación.

Reconducir las relaciones entre gobierno, partidos y sociedad de la confrontación al diálogo, tiene el potencial de revigorizar la capacidad del sistema de partidos para procesar y dar respuesta a las demandas sociales, así como rendir cuentas a la sociedad. El foro generará la necesaria legitimidad de la transición, como dique de defensa frente a los remanentes autoritarios en la sociedad. La legitimidad democrática de las reformas así pactadas en el diálogo, contribuirán a la irreversibilidad de la transición. La mayor legitimidad solo puede ser garantizada por el mayor grado de inclusión en la consulta y, de ser posible, el consenso sobre un mínimo de reformas democráticas.

2. Recomendaciones para la institucionalización del sistema de partidos en el largo plazo

2a. Hacia un nuevo régimen constitucional y legal de financiamiento político, restableciendo el financiamiento público y limitando el financiamiento privado

La institucionalización del sistema de partidos en el largo plazo demanda no solo voluntad política para actualizar el marco regulatorio, también requiere de esfuerzos e incentivos financieros para implementar dichas reformas, así como condiciones equitativas para la competencia política en el largo plazo. Como se ha visto en la sección de diagnóstico, la precariedad económica del país y el abuso de los recursos estatales, ha hecho del acceso a recursos financieros uno de los obstáculos más importantes para el funcionamiento democrático de los partidos políticos.

La agenda de la transición debe dar prioridad a la reforma del artículo 67 de la Constitución para consagrar el financiamiento público a los partidos políticos. Adicionalmente, los partidos políticos deben consultar con las fuerzas sociales el desarrollo y adopción de una Ley de Financiamiento Político. Dados los niveles de desconfianza pública en los partidos políticos, esta ley debe representar un esfuerzo especial en el diseño de condiciones bajo las cuales el acceso a financiamiento privado y la entrega de financiamiento público se hagan efectivos. Algunas de las cuales se proponen a continuación:

- 2a.1. Tipos de financiamiento: Debe establecerse un sistema mixto, que permita el financiamiento privado y el financiamiento público.
- 2a.2. Incentivos para el financiamiento privado masivo: La ley debe fomentar que, en el largo plazo, los partidos dependan de muchas contribuciones pequeñas hechas por ciudadanos a título individual, en lugar de unas pocas contribuciones de gran volumen hechas por un grupo reducido de donantes. La ley puede establecer beneficios tributarios para permitir estos aportes.
- 2a.3. Fuentes de financiamiento privado prohibidas: Los partidos deben tener prohibido recibir contribuciones, en efectivo o especie, de la administración pública, de empresas privadas o públicas, ya sea nacionales y extranjeras, y de cualquier persona natural que contrate obras públicas con el Estado. Los partidos no deben tomar créditos de instituciones financieras.
- 2a.4. Criterios para la obtención del financiamiento público directo: La ley debe establecer criterios objetivos para determinar el acceso y los montos de financiamiento público directo a ser distribuidos. El número de votos obtenidos, y el establecimiento de un umbral, tiende a ser un criterio objetivo que permite que partidos que no obtengan representación accedan al financiamiento. Sin perjuicio del criterio elegido, se propone establecer dos criterios adicionales para establecer deducciones o extras: el número de mujeres y jóvenes elegidas.
- 2a.5. Condiciones para la distribución del financiamiento público: Debe establecerse dos formas de financiamiento, indirecto (por ejemplo: subsidios en la utilización de medios de comunicación, en el uso de espacios públicos, etc.) y directo (dinero y créditos). Ambos tipos de financiamiento deben estar sujeto a condicionalidades para su entrega. El financiamiento indirecto debe hacerse hacia los partidos con reconocimiento jurídico que participen en una campaña electoral con candidatos al menos en una región, y en partes iguales. El financiamiento directo debe ser entregado a los partidos que obtienen representación política, ya sea individualmente o en coaliciones electorales. Hasta un tercio del financiamiento debe ser entregado para cubrir los gastos de funcionamiento ordinario que la ley debe definir (por ejemplo: sueldos de personal clave, pago de alquileres y servicios).
- 2a.6. Condicionalidades para el gasto del financiamiento público: Los dos tercios restantes de financiamiento público al que hayan accedido los partidos con

representación, deben ser entregados para subsidiar la implementación de los métodos democráticos de funcionamiento, organización y dirección que decidan utilizar en cumplimiento del mandato de la constitución. Algunos de estos métodos están descritos en el punto c) de esta sección.

2a.7. Rendición de cuentas, transparencia, supervisión y sanciones: La ley debe crear una agencia pública independiente con cargo a recibir los informes detallados de ingresos y gastos de los partidos políticos. Dichos informes deberán ser entregados en los formatos digitales que para tal efecto la agencia haya diseñado. La agencia será responsable de publicar los informes también en forma digital y dentro de un plazo razonable breve. Asimismo, la agencia tendrá a su cargo la verificación de los informes. La agencia actuará de oficio ante la identificación de omisiones o violaciones, e iniciará los procedimientos contenciosos ante las autoridades correspondientes para imponer las sanciones que con tal finalidad la ley haya establecido.

2b. Enraizamiento en la sociedad

La transición ofrece una oportunidad extraordinaria para redefinir los términos en los que los partidos políticos se relacionarán con la sociedad. En el marco del diálogo de alto nivel entre líderes del gobierno, las fuerzas políticas y sociales, debe acordarse tres pilares para esta nueva relación: la erradicación del clientelismo en la administración estatal, el fomento de la articulación entre partidos y grupos de interés públicos, y la diversificación de la membresía.

2b.1. Neutralidad de la administración pública respecto de los partidos políticos: Como parte de un proceso de modernización de la administración estatal que observe los criterios de integralidad, gradualidad, racionalización, y profesionalización, como son esbozados en el capítulo 4 dedicado a la administración pública nacional, debe crearse un marco regulatorio estricto para la integridad y neutralidad de la administración respecto de los partidos políticos. Este marco regulatorio debe castigar el uso de las empresas y agencias públicas con fines políticos, y debe delegar su cumplimiento a una agencia independiente con capacidad de conducir investigaciones y aplicar sanciones administrativas.

2b.2. Crear mecanismos institucionales para el relacionamiento con grupos de interés público: La Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones debe incorporar la obligación de los partidos de desarrollar un mínimo de mecanismos internos, definidos con autonomía, que faciliten

la participación de ciudadanos y grupos de ciudadanos en su funcionamiento interno, tales como:

- Las condiciones para que los ciudadanos y ciudadanas, a título individual o a través de grupos o asociaciones, puedan participar en las elecciones de dirigentes y candidatos de los partidos políticos.
- Las condiciones bajo las cuales las asociaciones de ciudadanos puedan participar en la deliberación interna del partido.

Los grupos de interés público o asociaciones ciudadanas generalmente se enfocan en temas específicos sobre los cuales tienen intereses. El relacionamiento entre estos grupos y los partidos políticos tiene como ventajas que enriquecen la agenda programática del partido, cuentan con una infraestructura organizacional —a menudo flexible, horizontal, o menos jerarquizada— y potencialmente un bolsón de activistas dispuestos a invertir tiempo en la vida del partido.

2b.3. Diversificar los tipos de afiliación al partido: Para crear mayores oportunidades para la participación, a título individual, de ciudadanos y ciudadanas en la vida del partido político, debe considerarse:

- Suprimir la exigencia de acreditar como miembros el equivalente del 0.5% del registro electoral al momento de solicitar la inscripción de un partido político (artículo 10 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones), y exigir en su lugar igual número de adherentes.
- Actualizar la ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones para reconocer la libertad de cada partido para decidir diferentes tipos de afiliación, el derecho de los ciudadanos de combinar distintos tipos de afiliación simultáneamente en partidos regionales y nacionales, y los correspondientes derechos mínimos de cada tipo de afiliación.

3. Institucionalizar organizaciones políticas democráticas, programáticas e inclusivas

Los partidos políticos deben asumir compromisos firmes y verificables con la adopción de prácticas y marcos regulatorios que den cumplimiento a la obligación

constitucional de usar métodos democráticos de funcionamiento, organización y dirección. Para fomentar el cumplimiento, el financiamiento público puede hacerse condicional a las siguientes medidas:

1. Elección democrática de dirigentes y candidatos: Profundizar la utilización de elecciones democráticas en la selección de dirigentes y candidatos a elección popular, con participación de veedores independientes y garantías para la resolución de conflictos que resulten de ella. Debe evaluarse la participación de la autoridad electoral en los aspectos logísticos de estas elecciones internas.

2. Flexibilizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en las elecciones internas: Del mismo modo, los partidos deben con cierta urgencia abrir la selección de candidatos a la ciudadanía sin membresía plena, bajo condiciones razonables que resulten efectivas para atraer aquellos desmovilizados por el descrédito de la política en años recientes. Algunas de tales condiciones razonables pueden ser: un mínimo número de endoses por miembros del partido; la pertenencia a asociaciones ciudadanas que están relacionados con el partido; declaraciones juradas conteniendo el compromiso de respetar los principios y el programa del partido; convocatorias públicas a concursos basados en mérito; etc.

3. Establecer límites razonables a la reelección en los puestos de dirección del partido: fomentando así la renovación de liderazgos, y evitando la excesiva personalización de los partidos políticos -que incrementa el riesgo de escisiones y fragmentación del sistema, como se ha visto recientemente.

4. Renovar la visión programática del partido y desconcentrar la iniciativa para iniciar debates programáticos, empoderando los niveles intermedios y la membresía: La agenda transformadora de la transición demanda la renovación y modernización de la visión programática que los partidos ofrecen al país. Una visión moderna requiere su construcción mediante métodos modernos, que incluyan la apertura a la deliberación con miembros y con sectores de la sociedad desmovilizados hasta hoy. Los partidos políticos deben crear mecanismos para descentralizar la iniciativa en la deliberación de los lineamientos programáticos del partido. Equilibrar la influencia de la dirigencia con la de los niveles medios y de base (de los municipios, entidades federales, y regiones), e incluso con las asociaciones y grupos de interés que colaboran con el partido, facilita la sensibilización del liderazgo a las demandas de la sociedad, y puede contribuir a una mejor conexión de los partidos ante el electorado. Partidos comprometidos con la descentralización de la influencia, tienen más probabilidades de atraer a nuevos miembros con la misma afinidad programática. Los partidos pueden:

- Adoptar procedimientos que permitan, bajo ciertas condiciones, a distintos tipos de afiliados (adherentes, simpatizantes, etc.) proponer

lineamientos de política y acción para el liderazgo del partido y sus representantes en instancias de decisión, así como las condiciones bajo las cuales dichas propuestas se convierten en decisiones. Los partidos pueden operacionalizar estos procedimientos a través de reuniones, convenciones, o en forma no presencial a través de aplicaciones digitales de fácil y libre utilización.

- La ley y la regulación interna de los partidos deben crear incentivos para la asociación de éstos con redes internacionales, basadas en afinidad programática e ideológica. Debe formalizarse la participación de los partidos venezolanos en estas redes, así como rendir cuenta del apoyo que reciban de acuerdo a la ley.

5. Formación de miembros y no miembros del partido: los partidos deben comprometerse a ofrecer a todos sus miembros, sin distinción, oportunidades de formación política en las áreas relevantes para su agenda programática.

ANEXO

En este anexo se incluye el marco de análisis usado para la elaboración de este documento junto con sus indicadores y las preguntas que se elaboraron a partir de ellos. Con las preguntas se elaboró el cuestionario que fue aplicado en las entrevistas semiestructuradas que se les hicieron a dirigentes políticos, especialistas, líderes sociales y periodistas.

Tabla 3

Dimensión	Indicador	Preguntas
1. Sistema de partidos	1.1 Percepción	1.1.1 En su opinión ¿cuáles son los principales problemas a los que se enfrenta su organización política (tanto legales como de vinculación con la ciudadanía) en los siguientes cinco años para representar mejor los intereses y expectativas de los votantes? ¿Cómo describiría el entorno en el que se desempeñan los partidos políticos venezolanos?
	1.2 Relaciones con otros partidos y el Gobierno	1.2.1 ¿Bajo qué condiciones el diálogo y la coordinación entre partidos políticos puede prosperar para encontrar soluciones a los problemas que usted ha identificado?
	1.3 Marco regulatorio habilitador	1.3.1 ¿Cuáles son las reformas al marco constitucional y legal requeridas para permitir el libre funcionamiento de partidos políticos (inscripción), la competitividad en el sistema político (financiamiento) y la reconexión entre política y ciudadanos (consulta)?

2. Estructura interna	2.1 Liderazgo	2.1.1 ¿Cuán amplios son los poderes del máximo ejecutivo del partido? ¿Cuán detalladas son las reglas que definen dicho mandato (lineamiento, idearios, solo estatuto, también hay reglamentos)?
	2.2 Toma de decisiones	2.2.1 ¿Las decisiones más importantes tomadas por en el máximo nivel ejecutivo son sometidas a consulta con otros miembros del partido y/o grupos fuera del partido? 2.2.2 ¿Cuán influyente (vinculante) es la opinión de los consultados respecto de las decisiones que toma el máximo nivel ejecutivo del partido?
2. Estructura interna	2.3 Elección de dirigentes y candidatos	2.3.1 ¿Cuáles son los criterios que se toman en cuenta para nominar candidaturas a cargos de elección popular y dirigenciales? Si estos criterios están preestablecidos, ¿quién los preestablece?
	2.4 Acciones afirmativas de inclusión	2.4.1 ¿Se han previsto mecanismos para mejorar la participación de las mujeres dentro del partido? De ser así ¿cuáles son: financiamiento de órganos específicos, cuotas, mandato de posición, alternancia, etc?
3. Vinculación con la sociedad	3.1 Relaciones con los miembros	3.1.1 ¿Organizativamente, qué tipo de relación con los miembros prioriza su partido: vinculación directa grupos descentralizados en los estados o a nivel local, con equipos pequeños de técnicos cercanos al partido o de manera indirecta a través de redes sociales?
		3.1.2 En su opinión, ¿cuál es el vínculo que define la relación entre los miembros y el partido? (i) la simpatía con el líder; (ii) la afinidad con las propuestas del partido; (iii) la expectativa de recompensas; (iv) otro vínculo
	3.2 Relaciones con los ciudadanos	3.2.1 ¿Cómo cree que su partido puede mejorar los mecanismos de consulta con la ciudadanía en general sobre decisiones importantes como el programa de gobierno; alianzas y coaliciones; la nominación de candidatos; leyes importantes en el Parlamento?
		3.2.3 ¿Cómo usa el partido los medios de comunicación en su relación con ciudadanos?
	3.3 Relaciones con los grupos de interés en la sociedad	3.3.1 Cuando el ejecutivo del partido considera decisiones importantes para el partido, ¿cuán frecuente es la consulta con otros grupos en la sociedad? Cuando hay consulta, ¿cuán amplio es el espectro de grupos y líderes consultados?

4. Recursos	4.1 Composición de los ingresos	4.1.1 ¿Cuáles son las principales fuentes de ingreso del partido y cuál es la principal proporción entre ellas, de miembros, donaciones de terceros, actividades partidarias?
		4.1.2 ¿Cuál es la principal diferencia entre los modelos de financiación de su partido y los de otros partidos?
	4.2 Composición del gasto	4.2.1 ¿Cuáles son las actividades principales en las que el partido invierte sus recursos?
		4.2.2 En campaña electoral, ¿los candidatos consiguen sus propios recursos y manejan su propia contabilidad?
	4.3 Mecanismos de control y transparencia de finanzas	4.3.3 ¿Cuáles son los mecanismos de control estatal sobre los reportes financieros? ¿Son eficientes y garantizan transparencia?

REFERENCIAS

- Alarcón, B., y Casal, J. M. (coord.). (2014). *Proyecto Integridad Electoral Venezuela: las reformas impostergables*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Alarcón, B. y Trak, J. M. (coord.). (2016). *Propuesta para una Reforma Electoral: Buscando la integridad electoral en Venezuela*. Caracas: AB Ediciones.
- Amaya, V. (2018). “Las contradicciones que revela el nuevo partido político de Maduro”. *TalCual Digital*, 7 de febrero de 2018. Disponible en: <http://talcualdigital.com/index.php/2018/02/07/maduro-crea-nuevo-partido-politico-ajeno-al-psuv-y-delcy-lo-dirigira/>
- Ávalos, I., Lander, L., Medina, C. (eds.). (2016). *El Sistema Electoral Venezolano: Reflexiones a la luz de las parlamentarias 2015*. Caracas: Alfa y Observatorio Electoral Venezolano.
- Casanova, R. (2012). *Partidos Políticos venezolanos: ideas para su reinvencción*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908 Extraordinario, de 19 de febrero de 2009.
- Bittar, S. y Lowenthal, A. (eds.). (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona (España): Galaxia Gutemberg / IDEA Internacional.
- García, J. (2009). *La Coordinadora Democrática y el Liderazgo Grupal en la Coyuntura Política Venezolana: 2003-2004*. Trabajo de Grado para optar al título de

- Magíster en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar (Venezuela).
Disponible en: <http://159.90.80.55/tesis/000149644.pdf>
- International IDEA. (2017). *Global state of democracy: exploring democracy's resilience*, Estocolmo: International IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-REPORT-EN.pdf>
- Kitschelt, H. y Wang, Y. (2014). "Partidos y sistemas de partidos programáticos: oportunidades y restricciones". *La política al encuentro de las políticas*. Estocolmo: Internacional IDEA.
- Mainwaring, S., y Scully, T. R. (1997). "La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina". *América Latina Hoy* 1997, (agosto): Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30801609> [Consultado: 20.07.2018].
- Mesa de la Unidad Democrática (MUD). (2010). *Propuestas programáticas*. Caracas. Disponible en: <https://ottogebauer.files.wordpress.com/2010/05/100-soluciones-para-la-gente.pdf>
- Telesur (2017). "Candidatos a la Asamblea Nacional Constituyente en Venezuela". *Telesur*, 22 de junio de 2017. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Candidatos-a-la-Asamblea-Nacional-Constituyente-en-Venezuela-20170622-0032.html>
- Serrafero, M. (2011). "La reelección presidencial indefinida en América Latina". *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 54, mayo 2011, pp. 225-259, Disponible en: http://www.eseade.edu.ar/files/riim/RIIM_54/54_11_serrafero.pdf
- Treminio, I. (2013). "Las reformas a la reelección presidencial en América Latina". *Estudios Sociológicos*, XXXI(91), enero-abril, 2013, pp. 59-85. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/598/59830136003.pdf>
- Zovatto, D. (2013). *El estado de las democracias en América Latina: a 35 años del inicio de la Tercera Ola Democrática*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

INTRODUCCIÓN

En estos momentos Venezuela atraviesa una grave crisis social, política, y económica que impacta transversalmente a toda la sociedad. La profundización de la crisis es consecuencia de un gobierno que ha privilegiado su supervivencia y la del régimen político que se viene implantando en el país desde principios del año 1999, una vez que Hugo Chávez Frías asumiera como presidente de la República y promoviera un proceso constituyente, el cual trajo consigo un estado de transitoriedad que se ha constituido como la principal herramienta de control del poder político-administrativo y de ruptura del hilo constitucional, así como de destrucción de las instituciones del Estado y violación del Estado de derecho.

No es un secreto que de realizarse unas elecciones presidenciales libres, justas y transparentes –lo más probable, como lo indican los resultados de los estudios de opinión de las firmas encuestadoras más prestigiosas del país– es que resulte electo un candidato opositor. Sin embargo, también es de dominio público que en los últimos procesos electorales, en especial en aquellos que se realizaron en el año 2017, el deterioro de las garantías electorales ha sido más que evidente, y que el control del régimen sobre los procesos electorales, desarrollados y administrados por el Consejo Nacional Electoral (cuyo directorio está principalmente constituido por afectos al partido de gobierno), favorece abiertamente a los candidatos del PSUV y sus aliados, violentando así, descaradamente, el Estado de derecho.

Así mismo, uno de los agravantes de la crisis que viven los venezolanos es el conflicto de poderes presente en el país, donde la Asamblea Nacional y los diputados que la conforman no son reconocidos, en términos legales y políticos, ni por una parte del Gobierno Nacional y el resto de los poderes del Estado (ramas judicial, electoral y moral), ni por el Partido Socialista Unido de Venezuela. Este, desde julio de 2017, emplea como brazo de acción política la mal llamada “Asamblea Nacional Constituyente” o “ANC”, organismo espurio, ilegal e ilegítimo en virtud de su origen inconstitucional y de su elección fraudulenta. El protagonismo que se le ha pretendido dar a esta instancia política y arbitraria ha traído como consecuencia que

las capacidades y competencias del Ejecutivo Nacional también se encuentren cada vez más comprometidas ante la posición de un grupo importante de naciones que no reconocen a dicho órgano “Constituyente” y los poderes que trata de arrogarse, y que en cambio hayan insistido en seguir reconociendo las atribuciones que corresponden, según la Constitución Nacional, a la Asamblea Nacional.

Se evidencia de este modo que el régimen político venezolano viene incrementando sus niveles de autocratización, lo cual responde a su creciente incapacidad para recuperar popularidad y por ende ganar elecciones libres, justas y transparentes. Dicha autocratización se hace patente tanto en la obstrucción de elecciones dignas de tal nombre como en la persecución de la oposición política y en la notable represión de las reiteradas protestas populares.

En ese sentido, según las definiciones que expone Larry Diamond (2002) sobre los tipos de gobierno, fundamentada a su vez en la tipología basada en competencia y participación de Roessler y Howard (citadas por el profesor Benigno Alarcón Deza¹), el régimen venezolano ha venido migrando de un autoritarismo competitivo o electoral hacia un autoritarismo del tipo hegemónico.

De acuerdo con los autores señalados, uno de los pilares sobre los cuales los autoritarismos competitivos fundamentan su permanencia en el poder es la legitimidad derivada del respaldo popular, para lo cual requieren participar y ganar elecciones. Debido a ello permiten y propician la competencia electoral a nivel local y nacional con la participación de la oposición política y de sectores de la población que decidan asistir, pero al mismo tiempo aplican y despliegan reglas, procedimientos y prácticas en favor de los candidatos del régimen, en franco detrimento de la integridad electoral del proceso, de las posibilidades de los candidatos opositores y del respeto a la voluntad de los electores.

Dentro de esa lógica, si bien toleran la existencia de una oposición en términos legales y legítimos, estos regímenes restringen la actividad de los partidos políticos y sus dirigentes, y aplican controles sobre los medios de comunicación y la sociedad en general. Ahora bien, a pesar de que estos regímenes ciertamente utilizan mecanismos fraudulentos, la incertidumbre sobre los resultados electorales aún está presente e incluso llegan a sacar provecho de alguna derrota menor, lo cual les sirve tanto para realinear sus estrategias como para ganar legitimidad.

En Venezuela todos estos elementos estuvieron presentes durante el período 1999-2015, pero en los últimos dos años, y especialmente a raíz de los resultados de la elección en diciembre de 2015 –proceso en el cual la oposición ganó la mayoría

1 Alarcón, B., 2017.

calificada, que se compone de dos terceras partes del total de curules de la Asamblea Nacional— el régimen se radicalizó y pasó a controlar casi por completo, de diversas maneras, los resultados electorales.

En ese sentido el régimen desconoció y anuló la elección de tres diputados el estado Amazonas del total de 165 diputados, con el fin de contrarrestar y desconocer la mayoría calificada, así como ha venido desconociendo también las competencias de los diputados y de la Asamblea Nacional como institución, sumadas a la imposición de mayores restricciones sobre los partidos políticos y sus dirigentes, su ilegalización e inhabilitación. De igual modo se obstaculizó y negó la posibilidad de un referendo revocatorio del mandato presidencial durante el 2016, se acentuó el control y/o cierre de más medios de comunicación, se reprimió violentamente las manifestaciones populares de protesta y se han establecido mecanismos de control social que son utilizados con fines electorales, incluido el uso coactivo de programas de distribución de alimentos en el medio de la crisis de abastecimiento e hiperinflación. Este comportamiento, sin ninguna duda, sitúa al régimen en la tipología de autoritarismo hegemónico.

La gravedad de la crisis y sus potenciales consecuencias futuras para la sociedad venezolana y la comunidad internacional, fueron la motivación de una iniciativa impulsada por un grupo de países para establecer una instancia de diálogo, la cual estuvo funcionando en República Dominicana entre finales de 2017 y principios de 2018, con representación de Gobierno, la oposición y de algunos de los países promotores. Esta instancia, conocida como la Mesa de Diálogo, dedicó parte importante de las discusiones a al menos cuatro temas, a saber: 1) el reconocimiento de la “Constituyente” y sus poderes legales por parte de la Asamblea Nacional, 2) la realización de elecciones presidenciales en condiciones de libertad, transparencia, justicia y equidad; 3) la liberación de los presos políticos; y 4) la autorización por parte del gobierno al establecimiento de un canal humanitario que permita que los ciudadanos venezolanos alivien parcialmente las privaciones alimenticias y de medicamentos que padecen actualmente.

Por desgracia este proceso de negociación entre élites políticas no dio frutos en términos de mitigar las consecuencias de la crisis. Antes bien el Gobierno decidió apostar a la radicalización mediante el adelanto de elecciones presidenciales (las cuales, de acuerdo con lo que estipula la Constitución, deberían realizarse el último trimestre del año 2018) y de los Consejos Legislativos de los estados (las cuales se debieron haber realizado a más tardar, según lo establecido en la Constitución, en diciembre de 2016 o en su defecto el 10 de octubre de 2017, cuando se llevaron a cabo las elecciones de gobernadores).

Frente a esta situación que exacerba las consecuencias de la crisis existe la posibilidad, a pesar del adelanto de elecciones presidenciales sin mayores garantías, de que en un plazo moderado de tiempo se pueda presentar un cambio de régimen político. Las probabilidades aumentarán o disminuirán en función de una serie de factores, tales como la disposición del régimen actual y de los factores de poder interno, bien a ceder poder y actuar conforme al Estado de derecho, o bien a retenerlo a costa de la intensificación de la crisis, así como de las consecuencias sociales, económicas y políticas que puedan precipitar otro tipo de escenarios de consolidación de un régimen autoritario hegemónico o su deriva hacia un autoritarismo cerrado con muy pocas opciones de cambio.

JUSTIFICACIÓN

Sin duda estamos ante la presencia de una preocupante pérdida de autonomía de los poderes públicos y especialmente de los poderes judicial y electoral, lo que dificulta el ejercicio pleno de los derechos políticos y civiles consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Por lo tanto, ante un escenario posible de transición política, y la necesidad de darle viabilidad y estabilidad a un nuevo régimen político, surge la preocupación de cómo restituir el Estado de derecho y la Institucionalidad en el marco de la recuperación del camino democrático, siendo necesario definir cuáles serían las acciones en el ámbito legal, político y operativo que deberían ponerse en práctica para alcanzar estos objetivos.

Lo anterior se enmarca dentro de una propuesta que –en apego a los postulados planteados por Charles Tilly y Francis Fukuyama– considera como ejes fundamentales de un proceso de recuperación de la gobernabilidad democrática los tres siguientes: 1) la capacidad del Estado, comprendida como la medida en que logra el eficaz cumplimiento de sus decisiones políticas 2) la democracia, entendida como una relación de consulta permanente y vinculante entre las decisiones del Estado y la voluntad ciudadana y 3) el Estado de derecho, mediante el cual se verifica que el ejercicio del poder se ajusta y limita de acuerdo con lo que disponen la Constitución y las leyes.

En ese sentido, el objetivo del presente capítulo es proporcionar tanto un diagnóstico como una propuesta para la recuperación y restitución de un sistema electoral que garantice la posibilidad de una alternabilidad en el poder, así como el pleno ejercicio del derecho de los venezolanos a elegir y ser electos a través de procesos electorales en condiciones de libertad, transparencia, justicia y equidad. Procesos que al mismo tiempo sirvan como mecanismo político para la recuperación

de la institucionalidad y capacidad del Estado conforme a lo establecido en el marco jurídico venezolano, legitimando así los cambios en el orden constituido.

Los efectos o consecuencias positivas de recuperar y robustecer la institucionalidad pasan, como se comentó en el párrafo anterior, por otorgarle los mayores niveles de legitimidad a las decisiones que den origen a las acciones necesarias para llevar a cabo el proceso de recuperación. En lo que respecta a los procesos electorales, estos deben organizarse y realizarse bajo una visión integral del sistema que tome en consideración todos los componentes de tales procesos, los cuales incluyen: 1) el marco jurídico general hasta las regulaciones específicas; 2) el diseño institucional y la idoneidad del personal que los integra; 3) el diseño e implantación de los procesos de registro de votantes y partidos; 4) la postulación de candidatos; 5) la votación, totalización, adjudicación y divulgación de resultados con la correspondiente posibilidad de observar y fiscalizar todo el proceso, al tiempo que los mismos estén enmarcados en convenciones, prácticas y normas de aceptación internacional que generen los mayores niveles de confianza y credibilidad en los actores, promoviendo así los principios de transparencia, justicia y equidad.

La visión o desarrollo conceptual que engloba las variables mencionadas previamente se conoce como integridad electoral.

En este momento y bajo las condiciones actuales no se podría responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo y cuándo podría darse un evento de transición? ¿Cuál sería tipo de régimen que emergería en esa etapa postransición? ¿Quiénes serían los actores de ese proceso? ¿Cuál sería el régimen legal vigente y cuáles de las instituciones y funcionarios con legitimidad de origen estarían vigentes o tendrían que elegirse? No obstante, no cabe duda de que la posibilidad de dar respuesta a tales interrogantes, sumada a la atención inmediata de un grupo de demandas por parte de la población, el contexto político reinante para ese momento y la viabilidad del proceso de transición, son todas piezas fundamentales para diseñar un plan de fortalecimiento del sistema electoral y de los partidos políticos.

A las interrogantes o variables antes señaladas cabe añadir la posibilidad de ciertos cambios en el sistema político que podrían sobrevenir como fruto de acuerdos políticos, al igual que eventuales cambios de la Constitución (tales como la reducción del mandato constitucional del presidente, la realización de nuevas elecciones para las distintas instancias del Ejecutivo y el Legislativo, la delimitación del número de reelecciones para los funcionarios de elección popular, así como de la renovación de los períodos los representantes de los distintos poderes del Estado, etc.). Tales elementos podrían reconfigurar el área de juego, el marco regulatorio y el sistema de incentivos sobre el cual deben diseñarse las reformas o cambios al sistema electoral.

En todo caso, este trabajo constituye un ejercicio de carácter académico con el que se pretende identificar, desarrollar y enumerar una serie de acciones que permitan darle viabilidad y sostenibilidad a un proceso de Postransición en lo que respecta al sistema electoral, con el propósito de que dicho proceso esté orientado al alcance de una democracia plena. Se parte de la premisa de que, dadas las difíciles circunstancias actuales y la tipología de régimen presente, es conveniente que los mecanismos de cambio político se sustenten en la legitimidad de la Constitución de la República, del marco legal actual y de la Asamblea Nacional vigente.

Igualmente se ha establecido como premisa que dentro del proceso de transición las iniciativas propuestas, que tienen como fin apuntalar la consolidación de la democracia, tengan una duración que iría de dos a cuatro años.

DIAGNÓSTICO

En general podemos hablar de una degradación en los niveles de integridad de los procesos electorales, en la que destaca el sometimiento de la mayoría calificada del directorio del CNE (cuatro de los cinco miembros de la directiva) a las demandas del PSUV, así como su actuación sistemática en franca violación del debido proceso electoral y en claro perjuicio de los ciudadanos, la oposición política y el sistema democrático.

Entre las trasgresiones más evidentes a la integridad de los procesos electorales en Venezuela se cuentan las que se presentan a continuación, clasificadas según los once pasos del ciclo electoral definidos en el Proyecto de Integridad Electoral².

1. Organismos electorales
 - a. Directorio del Consejo Nacional Electoral parcializado a favor del Gobierno (cuatro de los cinco rectores principales son afectos al gobierno).
 - b. Nombramiento de los rectores violando el debido proceso.
 - c. Control de los organismos subalternos mediante el nombramiento de personal parcializado en los puestos claves.
 - d. Control político de la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia.

2 Norris, P., 2014, p. 34.

2. Leyes electorales

- a. Desconocimiento o interpretación parcializada del marco jurídico electoral.
- b. Modificación arbitraria y extemporánea de los reglamentos electorales, en franca violación de las normativas electorales.
- c. Vacío legal en temas importantes (como por ejemplo la ausencia de una ley que regule los referendos).

3. Procedimientos electorales

- a. Procedimientos engorrosos que limitan el potencial electoral de los candidatos y partidos opositores.
- b. Procedimientos que exceden en cantidad y los requisitos o garantías estipuladas en el marco regulatorio.
- c. Alta discrecionalidad en la convocatoria de procesos electorales, violando períodos constitucionales y suprimiendo las debidas garantías electorales.

4. Umbrales y circunscripciones electorales

- a. Diseño y rediseño arbitrario y extemporáneo de las circunscripciones electorales.
- b. Violación al principio de proporcionalidad.
- c. Violación del principio “un ciudadano, un voto” (en el caso de la elección de los representantes que integran la “asamblea constituyente” de 2017).

5. Registro de electores

- a. Limitaciones para la inscripción de nuevos votantes, así como para la actualización de datos.
- b. Limitaciones y obstáculos para la inscripción de potenciales votantes en el exterior.
- c. Impedimento para la auditoría de la integridad del Registro de Electores.
- d. Rezago en la depuración de fallecidos.

- e. Limitaciones para compartir información del Registro de Electores con las organizaciones políticas opositoras.
6. Postulaciones de candidatos y partidos políticos
- a. Limitaciones de tiempo para la selección e inscripción de los candidatos por parte de los partidos opositores.
 - b. Inhabilitación de candidatos electorales, violando el debido proceso y el derecho a elegir y ser electo.
 - c. Inhabilitación de partidos políticos, impidiendo su derecho a postular candidatos y hacer campaña.
 - d. Limitaciones y obstáculos para la legalización de los partidos políticos.
7. Campaña electoral
- a. Uso del poder del Estado para aprovechar el sistema público y privado de medios radioeléctricos para la transmisión de actos y la difusión de mensajes y propaganda política.
 - b. Restricción del acceso a los medios de comunicación a candidatos y partidos políticos opositores.
 - c. Presión sobre los medios de comunicación con la finalidad de invisibilizar a los contendores.
8. Financiamiento de la campaña
- a. Uso y abuso de los recursos financieros, humanos y materiales del Estado en la campaña electoral por parte de los candidatos del oficialismo.
9. Proceso de votación
- a. Limitaciones para la observación del proceso.
 - b. Chantaje y amenazas a electores durante el proceso de votación.
 - c. Extensión ilegal de horario de cierre de los centros de votación.
 - d. Mudanza o reubicación de centros de votación.
 - e. Promoción y permisividad en el amedrentamiento de electores, testigos y miembros de mesa en los centros de votación.
10. Conteo de votos

- a. Alteración de los resultados mediante la eliminación y/o sustitución de actas de escrutinio.
- b. Alteración de los resultados totales.

11. Resultados

- a. Desconocimiento de los resultados.
- b. Desconocimiento de las competencias de los funcionarios electos.
- c. Destitución improcedente de sus cargos a funcionarios electos.

Existen ejemplos claros y concisos para cada una de las violaciones antes enumeradas³, los cuales se han recopilado gracias al trabajo de distintos grupos y organizaciones no gubernamentales dedicadas al seguimiento y la contraloría de la materia electoral. Estos hechos evidencian el deterioro de la calidad e integridad de los procesos electorales en Venezuela.

No cabe duda de que cualquier plan de restitución de las garantías electorales pasa por realizar los cambios, conforme a derecho, de los rectores del Consejo Nacional Electoral, tanto de los principales como de los suplentes, así como de aquellos funcionarios de confianza que fungen como responsables de áreas críticas, tales como: la Secretaría General, la Consultoría Jurídica, la Comisión de Registro Civil y Electoral, la Dirección de Automatización, la Dirección de Informática, la Dirección de Personal, entre otras. En paralelo a los cambios en el seno del CNE también deben someterse a modificaciones las reglas de juego, en aras de darle mayor estabilidad al nuevo régimen político.

En lo que respecta a los cambios en el CNE y a los mecanismos de creación, reforma y aprobación de las leyes orgánicas y ordinarias, la Asamblea Nacional tiene un rol fundamental. En ese sentido hay que resaltar que la Asamblea Nacional es el organismo competente para la selección y designación de estos funcionarios de Estado, y como la misma fue legítimamente elegida en diciembre de 2015 debería ejercer sus funciones hasta enero de 2021. De ahí que sea la instancia natural donde deberían realizarse estos nombramientos, además de promoverse y/o ejecutarse las reformas o creación de nuevas leyes en el área electoral, así como cualquier enmienda o reforma de la Constitución para adecuarse a los cambios que demanda el fortalecimiento del sistema político-electoral.

3 Expediente de los Rectores del Consejo Nacional Electoral de 2009 a 2018, Asociación Civil Súmate, www.sumate.org

OBJETIVOS DEL PROYECTO

1. Objetivo general

- Elaborar una propuesta que sirva como plan rector o maestro para la restitución y fortalecimiento de la institucionalidad del sistema electoral y el sistema de partidos políticos en Venezuela frente a una hipotética transición del régimen político en el país.

2. Objetivos específicos

- Definir las decisiones y acciones estratégicas a poner en práctica para la institucionalización del Poder Electoral y el funcionamiento del CNE conforme a los principios de integridad electoral y el marco constitucional.
- Generar el marco y sistema de incentivos para fortalecer el sistema de partidos políticos.
- Identificar aquellas acciones que podrían generar mayores niveles de confianza en las instituciones político-electorales y estudiar la viabilidad para que sean incorporadas a las propuestas de reforma.
- Definir una lista de acciones prioritarias y esbozar la naturaleza, argumentación y procedimiento para llevarlas a cabo.
- Enmarcar bajo la figura de integridad electoral⁴ los cambios propuestos, con la finalidad de generar un alto grado de credibilidad y consenso sobre el plan a ser planteado, incluidas las reformas del marco jurídico e institucional.
- Propiciar consensos entre los actores políticos y relacionados con la materia electoral sobre las acciones a acometer en dicho ámbito en medio de una eventual situación de postransición.
- Definir áreas o planes donde se precisa cooperación internacional.

⁴ Integridad electoral, modelo de valoración de la calidad de los procesos electorales, con base en criterios de aceptación general a nivel internacional, desde una perspectiva que engloba todas las dimensiones y fases del ciclo electoral.

MARCO DE ANÁLISIS

En términos generales, los sistemas electorales son sistemas complejos que requieren una plataforma institucional diseñada a partir del marco jurídico vigente en cada Estado, plataformas que están sometidas a diversas tensiones cuando se llevan a cabo las elecciones y cuya plataforma requiere un trabajo continuo de adecuación y mantenimiento.

El análisis del sistema electoral requiere una visión completa de todas las partes que lo conforman, y en tal sentido se ha tomado como referencia el modelo de Integridad Electoral, una metodología de análisis y valoración de la calidad de los procesos electorales que está basada en criterios de aceptación general a nivel internacional. La perspectiva implícita en esta metodología engloba todas las dimensiones y fases del ciclo electoral, el cual abarca desde el diseño y desarrollo del marco jurídico y las instituciones hasta el proceso de votación, escrutinio, divulgación y auditoria de los resultados, pasando por la selección de las autoridades electorales, el registro de los votantes, la postulación de los candidatos y de los partidos políticos, y el desarrollo de la campaña electoral y su financiamiento.

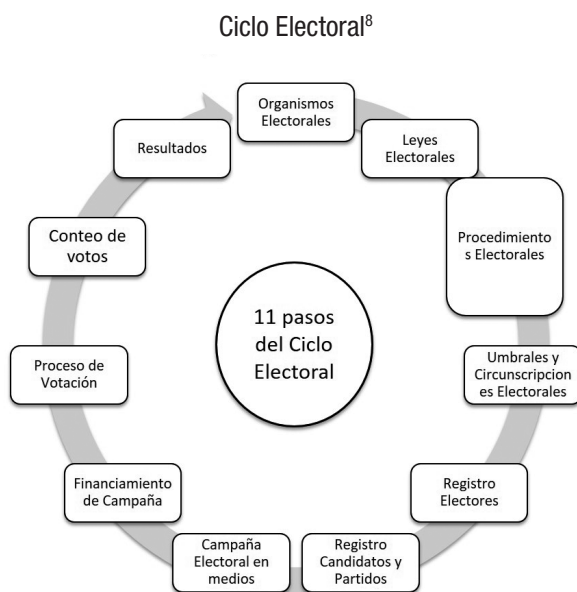
Este modelo es ampliamente utilizado en el mundo académico y por la práctica totalidad de las organizaciones multilaterales, gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el fortalecimiento de la democracia y de los procesos electorales, y desde 2012 viene siendo trabajado y promovido desde el Proyecto de Integridad Electoral (Electoral Integrity Project⁵) bajo la dirección de la profesora Pippa Norris⁶ y un destacado grupo de asesores internacionales, radicado en la Universidad de Sydney y la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Básicamente este proyecto busca responder tres preguntas:

- ¿Cuándo cumplen las elecciones con los estándares internacionales de integridad electoral?
- ¿Qué pasa cuando las elecciones fallan en cumplir con esos estándares?
- ¿Qué se puede hacer para mitigar esos problemas?⁷

⁵ <https://www.electoralintegrityproject.com/>

⁶ <https://www.electoralintegrityproject.com/projects/>

⁷ <https://www.electoralintegrityproject.com/>



De acuerdo con lo anterior, este trabajo se ha organizado con base en las cuatro categorías que se enumeran dentro del concepto de Integridad Electoral expuesto en el ACE Electoral Knowledge Network⁹:

- Integridad en la administración electoral
- Integridad en la participación
- Supervisión de la integridad de la elección
- Aplicación de la ley sobre la integridad electoral

La integridad en la administración electoral toma en cuenta el marco jurídico, el diseño institucional teórico, así como la conformación real del Poder Electoral, identificando quiénes administran los procesos y cómo se despliegan y desarrollan dichos procesos.

En lo referente a la integridad en la participación se analizan los partidos políticos, las candidaturas y las campañas, los ciudadanos en su condición de electores y los grupos de interés de distinta índole que también participan de algún modo en el proceso electoral.

8 Norris, P., 2014, p. 34.

9 Integridad Electoral del ACE Electoral Knowledge Network: <http://aceproject.org/main/espanol/ei/ei.htm>

Por su parte, la supervisión de la integridad de la elección es el proceso de seguimiento y control que se realiza sobre el proceso electoral, antes, durante y después del mismo, con la finalidad de garantizar que se organice y desarrolle conforme a derecho y observando el debido proceso. En esta importante actividad no solo participan los organismos o funcionarios del Estado con competencia en la materia, sino también los partidos políticos y sus equipos de campaña con sus testigos electorales, las misiones o grupos de observación electoral nacionales e internacionales, los medios de comunicación, los grupos de interés y los ciudadanos.

Y como último eslabón o categoría está la aplicación de la ley sobre la integridad electoral, la cual evalúa la capacidad del sistema para inducir y garantizar que se aplique la ley, ya que de no hacerlo se estaría minando la integridad electoral, además de estarse vulnerando la confianza y la voluntad de los electores. Adicionalmente, tal como se refiere en el sitio web del *ACE Electoral Knowledge Network*, cuando un gobierno nace de procesos corruptos y tramposos seguramente será un gobierno corrupto, con todas las consecuencias que esto puede acarrear para la sociedad y el Estado.

INTEGRIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Como se afirmó previamente esta dimensión de la integridad electoral toma en cuenta el marco normativo, el diseño institucional, así como la conformación real de los organismos electorales.

Es importante reseñar que en algunas áreas temáticas, como lo es la parte normativa y la reforma específicas de las leyes electorales, hay un avance significativo previo que ha emergido como producto del trabajo de diversos grupos u organizaciones que han venido investigando y elaborando un importante material propositivo o de contraloría. Tal es el ejemplo del Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales promovido y coordinado en el marco del Proyecto de Integridad Electoral Venezolano por el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Católica Andrés Bello el cual se presentó en la Asamblea Nacional y fue aprobado en primera discusión a finales de la primera mitad del respectivo período de sesiones ordinarias en el año 2016. Igualmente, se cuenta con un Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Electoral, también promovido y desarrollado desde el CEP-UCAB —que hasta ahora no se ha discutido en el seno de la Asamblea Nacional venezolana— y un Proyecto de Ley Orgánica de Referendos, coordinado por el doctor Jesús María Casal, que también fue aprobado en primera discusión en el seno de la AN y debatido en segunda discusión el 20 de abril de 2016. En esa oportunidad se le dio el visto bueno, pero luego fue reenviado a la Comisión

Permanente de Política Interior para introducirle algunos cambios y poder pasarla a la plenaria de la Asamblea con miras a su aprobación.

La profesora Pippa Norris¹⁰, en su trabajo *Ingeniería Electoral* (2004), y fundamentándose en la estructura o pirámide de Kelsen, señala al menos tres niveles jerárquicos para clasificar la regulación electoral:

1. Norma constitucional: se refiere al marco institucional general y a la distribución del poder público entre los principales actores; por ejemplo en el caso venezolano se trata de un sistema Presidencialista, con períodos presidenciales de seis años, la posibilidad de reelección indefinida, la presencia de una Asamblea unicameral, etc. Esta descripción se extiende hasta las instancias estatales y municipales.
2. Sistema electoral: corresponde a las normas y leyes que regulan la elección de los funcionarios, y tiene entre sus componentes más importantes la estructura del voto, los umbrales electorales, la fórmula electoral y los parámetros para definir el tamaño de las circunscripciones. En Venezuela la elección para los cuerpos colegiados es un sistema mixto, con voto personalizado más voto lista y representación proporcional.
3. Procedimientos electorales: definen los protocolos y reglas que determinan cómo se desarrollan las elecciones.

En el caso del marco jurídico electoral venezolano vigente, es posible señalar que este parte, en el primer nivel, de la Constitución Nacional de la República de Venezuela, aprobada mediante Referendo Popular en diciembre de 1999. En el segundo nivel están Ley Orgánicas y Leyes ordinarias en esta materia, entre las que destacan las siguientes: la Ley Orgánica de Procesos Electorales; la Ley Orgánica del Poder Electoral; la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones; la Ley de Regulación de los Períodos Constitucionales y Legales de los Poderes Públicos Estadales y Municipales; la Ley de los Consejos Comunales, y la Ley Orgánica de las Comunas.

En el último nivel jerárquico que describe Norris se encuentran los reglamentos y resoluciones que determinan los protocolos de los procesos electorales. En ese sentido, el más importante es el Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, aunque adicionalmente existe una gran cantidad de resoluciones del CNE, organismo que ha abundado en el uso de esta figura jurídica para suplir vacíos jurídicos que emergen como consecuencia de

10 <https://www.electoralintegrityproject.com/projects/>

diversas omisiones o con el fin de modificar las reglas antes, durante o después de cada proceso electoral.

Jerarquía legal del sistema electoral venezolano



1. Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales¹¹

Con el desarrollo del Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales (LOPRE) se procuró subsanar algunos vacíos presentes en la ley vigente, la cual fue aprobada en el año 2009 y derogó la Ley del Sufragio y Participación Política aprobada a finales de 1997 y reformada el año siguiente. Uno de los objetivos primordiales en la elaboración de este proyecto consistió en reducir y limitar la discrecionalidad del CNE en lo que respecta a su capacidad de normar, regular y gestionar los procesos, mediante el establecimiento de regulaciones específicas de los elementos de los procesos electorales que podrían en riesgo la consecución de los principios de libertad, equidad, justicia y transparencia.

Una de las áreas donde el CNE ha evidenciado mayor discrecionalidad en la toma de decisiones tiene que ver con los plazos para la convocatoria y celebración de los procesos electorales, así como de todas las etapas y actividades que forman parte del proceso y configuran el cronograma electoral. A diferencia de la anterior Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política –la cual establecía lapsos explícitos

¹¹ Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales promovido y coordinado en el marco del Proyecto de Integridad Electoral Venezolano por el Centro de Estudios Políticos, CEP, de la Universidad Católica Andrés Bello, el cual se presentó a la Asamblea Nacional y fue aprobado en primera discusión a finales de la primera mitad de su periodo de sesiones ordinarias en 2016.

para las actividades más relevantes (tales como la convocatoria y celebración de las elecciones, los períodos de postulación de candidatos, la impugnación y sustitución de candidaturas, campaña electoral, el cierre y publicación del registro electoral, entre otros)– en la LOPRE aprobada y publicada en 1999 se omitieron estos parámetros. Así, se dejó esta responsabilidad al CNE, organismo que desde el año 2003 ha funcionado de acuerdo con la voluntad imperante en su Directorio, en detrimento de la Integridad de los procesos electorales.

Cabe señalar adicionalmente que el CNE tampoco reglamentó en normas sublegales los lapsos de las etapas o actividades medulares de los procesos electorales, y tampoco ha sido coherente y consistente en el manejo de dichos plazos a largo de los distintos procesos electorales. Muy por el contrario, ha favorecido claramente al partido de gobierno, y en abierta violación de la Constitución de la República ha dejado de convocar procesos electorales, alargado los mandatos de distintos funcionarios o dejado a los ciudadanos sin representantes en cargos de elección popular ante sus eventuales vacantes o faltas permanentes, a veces propiciadas por el propio régimen.

Con miras a subsanar las problemáticas anteriormente reseñadas, en el Proyecto de Reforma de la LOPRE se introdujeron varios cambios. En primer lugar, se añadieron lapsos específicos, intentando así mitigar la posible manipulación de esta variable. Asimismo, se introdujeron cambios en el articulado de la ley con miras a generar controles o contrapesos en el desarrollo de los procesos electorales, generar mayor confianza en los electores y aumentar así su participación en los procesos.

Igualmente se desarrolló lo correspondiente a la proporcionalidad y la personalización del voto, tal como se establece en la Constitución. Específicamente se introdujeron propuestas para redefinir los tamaños de las circunscripciones o distritos, la estructura del voto y los umbrales y fórmula electoral.

En ese sentido, con la propuesta de reforma de la Lope se presentaron tres potenciales sistemas para elegir y asignar los escaños en los organismos deliberantes, en especial los que corresponden a la composición de la Asamblea Nacional. Estos sistemas están alineados con los principios de proporcionalidad y personalización establecidos en la Constitución vigente, para que sean analizados, debatidos y decididos por las instancias políticas en el seno de la Asamblea Nacional.

El primero de los modelos propuestos es un “sistema de listas abiertas, planteado por Luis Lander (2016); la segunda, es un sistema mixto proporcional, propuesto por el profesor José Enrique Molina Vega (2014); la tercera, es el sistema mixto proporcional aplicado durante la vigencia de la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política, LOSPP (1998) y el Estatuto Electoral del Poder Público

(2000), aunque prohibiendo prácticas electorales como las “morochas”, que dieron lugar al sistema electoral paralelo vigente en la LOPRE”¹².

Las dos primeras propuestas tienen la ventaja de que en general producen bajos índices de desproporcionalidad pero al asignarles mayores posibilidades de representación a organizaciones o partidos con baja votación relativa también incentivan la fragmentación del sistema de partidos políticos en más organizaciones lo cual no es necesariamente bueno en un régimen de postransición. Por su parte el sistema que estuvo vigente durante las elecciones desarrolladas entre 1993 y 2005, fundamentado en la LOSPP y el Estatuto Electoral del Poder Público, tiene como ventaja que tiende a concentrar la representación en un menor número de partidos robusteciendo el sistema de partidos, además de ser una práctica ya conocida por las organizaciones y la dirigencia política actual.

Obviamente, el cómo se diseñan y el tamaño de las circunscripciones electorales también tiene un efecto sobre los índices de desproporcionalidad que puedan producirse, por lo cual para aquellos estados con poca densidad poblacional se debe limitar el número de circunscripciones con la finalidad de asegurar que en cada circunscripción se elijan al menos 3 o 4 diputados. Igualmente, la propuesta de reforma de la LOPRE mitiga la discrecionalidad del CNE para establecer las circunscripciones y las referencia a las cifras poblacionales de los últimos censos oficiales, entre otras cosas.

Otro ámbito donde el CNE se ha conducido en perjuicio del derecho ciudadano a elegir es el referente a la administración del Registro Civil y el Registro Electoral. El proyecto de reforma propuesto a la AN toma en cuenta mecanismos que pretenden asegurar la calidad de los datos del Registro Electoral, así como el derecho al acceso de dichos datos por parte de los partidos políticos, así como la posibilidad de auditarlos. Igualmente introduce mejoras en temas como el registro de nuevos electorales y la actualización de datos por cambios de domicilio y registro en el exterior. En este último punto se introduce una modificación particularmente relevante (dados los niveles significativos de emigración de venezolanos en los últimos años) como es la posibilidad de registrarse o cambiar de dirección mediante mecanismos electrónicos.

Con respecto a la paridad de género en la representación política, la propuesta de reforma de ley contempla un régimen de postulación cuya paridad garantiza una proporción de al menos 40% de mujeres. Simultáneamente, se propone la alternabilidad en las listas de postulados, procurando garantizar así la igualdad de oportunidades.

12 Alarcón, B. y Trak, J. M. (*coord.*), 2016, pp. 70-77.

En cuanto a reforzar el principio de equidad ampliamente aceptado internacionalmente, se propuso un régimen de separación del cargo para aquellos funcionarios que aspiren a la reelección, así como restricciones y sanciones a funcionarios públicos que usen recursos o el poder del Estado con fines político-partidistas, incluido lo referente al “encadenamiento” de transmisiones de la red pública y privada de radio y televisión. Se busca de este modo garantizar el acceso equitativo de los candidatos y partidos políticos, sin ninguna distinción, a los medios de comunicación.

Adicionalmente se establecen normas para garantizar que los integrantes de los organismos subalternos no estén vinculados a partido o candidato alguno, y se definen requisitos mínimos (en términos de educación y edad) para el ejercicio de dichas funciones y el establecimiento de mecanismos transparentes para su selección.

La reforma electoral contempla la regulación y el establecimiento claro de competencias de los miembros de las mesas y centros electorales. Esto con el fin de evitar la concurrencia de competencias o su usurpación por parte de personas que cumplen otras funciones de apoyo operativo, como los coordinadores de centro, los operadores de las máquinas de votación o los miembros del Plan República.

En lo que concierne al acto de votación y escrutinio se busca que dicho sistema (que tiene como finalidad facilitar el ejercicio de la participación ciudadana) adecúe sus normas al sistema automatizado de votación, para mejorar la confiabilidad del sistema electoral y garantizar el secreto del voto de todos los ciudadanos. Así mismo, se reduce la jornada electoral y se elimina la discrecionalidad del CNE para establecer prórrogas una vez finalizado el tiempo estipulado para la votación.

En relación con el rol y las competencias de la Fuerza Armada en los procesos electorales mediante el despliegue del Plan República, es pertinente indicar que históricamente se ha desempeñado sobre todo como operador de los procesos logísticos y como garante de la seguridad de la integridad física de las personas que participan en el evento, así como del material, los equipos electorales y las instalaciones donde opera el Consejo Nacional Electoral, de los organismos subalternos y de los centros de votación a lo largo de todo el proceso electoral. Sin embargo, en la reforma discutida en la AN se establecieron delimitaciones concretas a ese rol con el propósito de garantizar, en términos normativos, su subordinación al CNE mediante la inclusión de artículos que enmarcan sus funciones, deberes y límites en lo que respecta a su participación en los centros y mesas de votación, así como en el mantenimiento de orden público durante las elecciones.

La propuesta de reforma de la Ley de Procesos Electorales se incorpora como anexo en el presente capítulo, junto a la ley vigente, y una tabla comparativa¹³ donde se exponen de manera pormenorizada los cambios propuestos y el espíritu de los mismos. Se trata de un trabajo amplio y detallado que procura subsanar vicios, vacíos e inconsistencias, proponiendo reglas a favor de la integridad electoral.

2. Proyecto de Ley Orgánica del Referendos¹⁴

En lo que respecta a la propuesta de la Ley Orgánica de Referendos, esta viene a llenar un vacío legal presente en el marco jurídico. En la Constitución Nacional de la República, aprobada por consulta popular en diciembre de 1999, el uso de esa figura se extiende hasta espacios y derechos que previamente no estaban contemplados. En ese sentido las consultas populares pueden terminar por convertirse en una pieza o plataforma fundamental en un proceso de postransición, dado que este mecanismo de los referendos –al someter a consulta popular decisiones varias (tales como la destitución de funcionarios electos derogación o aprobación de leyes, la enmienda o reforma de la Constitución o cambios concernientes a la estructura político-administrativa)– procura generar consensos mayores sobre decisiones fundamentales y como consecuencia mayor gobernabilidad y estabilidad del sistema.

Como se establece explícitamente en la Exposición de Motivos de dicho proyecto de ley, esta tiene como objeto: “...regular diversas modalidades de referendo, como mecanismos de ejercicio directo de la soberanía, a partir de la normativa constitucional”.

Los referendos son una temática que está pendiente de regulación legal desde hace varios años. La Ley Orgánica del Poder Electoral aludió a la necesidad de estas normas especiales y ello se reiteró en la Ley Orgánica de Procesos Electorales (Disposición Transitoria 1ª). Ante la ausencia de una regulación, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha tenido que establecer criterios destinados a colmar la omisión legislativa y facultó al Consejo Nacional Electoral a dictar las normas correspondientes hasta tanto fuere promulgada la legislación sobre los referendos.

Este proyecto de ley pretende superar esa omisión legislativa y, con ello, quiere abrir cauces adecuados para la participación de la ciudadanía. Dado que la Ley propuesta comprende las diversas modalidades constitucionales de referendo y de

13 Trabajo realizado en el marco del desarrollo del Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales promovido y coordinado en el marco del Proyecto de Integridad Electoral Venezolano por el Centro de Estudios Políticos, CEP, de la Universidad Católica Andrés Bello.

14 Proyecto de Ley Proyecto de Ley Orgánica de Referendos debatida en segunda discusión el 20 de abril de 2016 donde se le dio el visto bueno, pendiente por discusión y aprobación en la plenaria de la Asamblea Nacional.

esta forma regula de manera directa el derecho de participación política, en un ámbito fundamental para el ejercicio directo de la soberanía, el Proyecto de Ley de referendos califica a esta como Orgánica (art. 203 constitucional)¹⁵.

En sus distintos títulos este proyecto de ley “regula la promoción e iniciativa popular del referendo, estableciendo el procedimiento aplicable a los diversos tipos de referendo provenientes de la iniciativa de agrupaciones de ciudadanos y ciudadanas o de organizaciones con fines políticos”.

En el proyecto sometido a la consideración de la AN se incluyen los siguientes temas:

1. Pasos para la constitución de las agrupaciones promotoras del referendo,
2. Condiciones que deben cumplirse para la iniciativa de referendos provenientes de los órganos del Poder Público.
3. Procedimiento relativo a la aprobación de la iniciativa.
4. La organización y celebración del referendo.
5. Los distintos tipos de referendo previstos en la Constitución.
6. Normativa sobre las siguientes materias:
 - a. Los referendos consultivos.
 - b. Aprobatorio de leyes o tratados internacionales.
 - c. Abrogatorios de leyes o decretos leyes.
 - d. Aprobatorios de proyectos de ley originados en la iniciativa popular.
 - e. Revocatorios de mandato.
 - f. Aprobatorios de enmiendas o reformas constitucionales o de iniciativas para la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

3. Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Electoral¹⁶

En el marco del trabajo promovido desde el Proyecto de Integridad Electoral Venezolano del CEP-UCAB también se trabajó en un proyecto de reforma de la Ley

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Proyecto de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Electoral desarrollado, promovido y coordinado en el marco del Proyecto de Integridad Electoral Venezolano por el Centro de Estudios Políticos, CEP, de

Orgánica del Poder Electoral, por razones de consistencia y armonización con los cambios a la LOPRE aquí propuestos. Se buscó también normar de manera específica ciertas áreas o ámbitos en los que algunos vacíos legales han sido aprovechados por funcionarios afectos al grupo gobernante para tomar decisiones de carácter político, no alineadas con el espíritu de la ley original o incluso contradictorias con la tradición jurídica al respecto.

Este proyecto, que no ha sido sometido a la necesaria discusión parlamentaria, restringe la posibilidad de que una misma persona pueda perpetuarse como rectora del ente comicial, además de darle mayor peso al ciudadano en la selección de los potenciales rectores del CNE y realizar cambios en el procedimiento para su selección y designación.

Obviamente, los cambios propuestos conllevan modificaciones o el desarrollo y aprobación de uno o varios reglamentos correspondientes a estas reformas o nuevas leyes, los cuales serán materia de este trabajo, al menos en términos generales.

Por último, en lo que respecta al marco legal, si bien la propuesta de reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales introduce cambios en términos de aclarar las competencias administrativas del CNE y las judiciales de la Sala Electoral, tratando de precisar el ámbito y alcance de cada uno, es necesario desarrollar un instrumento para definir o prever una serie de Ilícitos electorales y las respectivas medidas de carácter correctivo y punitivo.

4. El Sistema Automatizado de Votación

El sistema automatizado de votación venezolano, diseñado, provisto y operado por la empresa Smartmatic es un complejo sistema que involucra el uso de equipos y sistemas informáticos, así como una plataforma de telecomunicaciones que comenzó a desarrollarse y utilizarse a partir del año 2004 durante el proceso revocatorio del presidente de la República. A partir de ese año dicho sistema ha venido transformándose hasta llegar a ser lo que es hoy en día, si perder su esencia, aun cuando desde la elección de gobernadores en octubre de 2017 no es operado por la empresa Smartmatic. La salida de la empresa se dio a raíz de la denuncia hecha por su director ejecutivo de que había una amplia discrepancia entre los resultados expuestos por el Directorio del CNE y los que ellos manejaban directamente del proceso de la elección de la “Asamblea Constituyente”.

El sistema de votación abarca la identificación del elector –pasando por la emisión y almacenamiento digital del voto–, la impresión del comprobante del voto, el escrutinio en cada máquina, la impresión de las actas, la transmisión y totalización de los resultados, y la adjudicación de los resultados según las fórmulas electorales de cada proceso para el que ha sido diseñado. Se trata de un sistema del tipo voto electrónico directo, con traza de papel verificado por el votante¹⁷.

La seguridad y las garantías de la inviolabilidad o la reducción de los riesgos de vulnerar los resultados en las distintas etapas del proceso a mínimos aceptables y subsanables, tienen que ver con el diseño e implantación de los sistemas, los protocolos de funcionamiento, operación y auditorías antes, durante y después del proceso de votación, así como con el diseño de las medidas de contingencia en caso que se comprueben inconsistencias en los resultados que consten físicamente y los que emita el sistema.

Es importante indicar que el sistema y un grupo de sus componentes han venido siendo auditados por un equipo técnico de profesionales, acreditados por organizaciones opositoras durante todos estos años, y hasta ahora no se han conseguido errores que evidencien vulnerabilidades de la plataforma automatizada. Las diferencias que se han dado y las violaciones al Estado de derecho tienen que ver con el manejo discrecional y la intervención humana en otros componentes del sistema, por ejemplo: el anuncio tardío de resultados, la anulación de actas emitidas por la máquina y su sustitución por actas manuales (elección de gobernadores octubre de 2018 en el estado Bolívar), la no totalización de actas (10% de las actas del Referendo aprobatorio de la Reforma Electoral 2007), entre otras cosas.

Para introducir mejoras y generar mayor confianza en el sistema automatizado de votación hay que partir por reconocer que un sector importante de la población desconfía del mismo, total o parcialmente. Esa desconfianza, acentuada en parte por la complejidad del sistema es retroalimentada por el comportamiento de integrantes del partido gobierno, así como del CNE, al fomentar la creencia de que el secreto del voto es vulnerable o al retrasar los anuncios de los resultados para hacer creer que en ese momento se cambian los resultados. En ese sentido, hay que resaltar que una cosa son los equipos y los sistemas y otra muy distinta quiénes y cómo se maneja u opera la plataforma automatizada.

El sistema automatizado, con los equipos existentes, puede ser configurado de manera tal que permita realizar elecciones con resultados en tiempo real una vez que comience el proceso de totalización, al mismo tiempo que cuente con las condiciones de seguridad necesarias para preservar el secreto del voto, la voluntad individual de

17 Ávalos, I., Lander, L., Medina, C. (eds.), 2016, p. 233.

cada elector y por ende la voluntad colectiva de los votantes, así como los derechos de los candidatos y las organizaciones que los respaldan.

Uno de los retos que supone recuperar la confianza es la decisión que deben tomar las autoridades electorales durante el proceso de postransición sobre la contratación nuevamente de la empresa Smartmatic como proveedor de tecnología o para la administración parcial de la plataforma del voto automatizado. Esto en vista de que los sistemas de información incluidos y los mecanismos de seguridad electrónica con que cuenta el sistema son de su autoría. En todo caso, la participación de otras empresas, así como de personal técnico de las organizaciones políticas, expertos en representación de las universidades y observadores nacionales e internacionales seguramente contribuirá a mitigar las dudas y la desconfianza hacia el sistema automatizado de votación.

En la propuesta de Reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales se preserva el principio de la automatización del proceso electoral, con la previsión que aquellos cambios que se vayan a realizar a las plataforma tecnológica deberán ser consultados con las Organizaciones Políticas por una parte y que aquellas actividades o tareas que se realicen de manera automatizada pero que por su naturaleza puedan atentar contra la transparencia, confianza, secreto o libertad del voto deberá realizarse manualmente¹⁸. En ese sentido la discusión y aprobación del proyecto de ley, así como el posterior desarrollo y aprobación del respectivo reglamento deberá tener en cuenta los procesos y protocolos necesarios para garantizar la confiabilidad del sistema automatizado de votación.

5. Poder Electoral

El segundo ámbito de importancia para garantizar la integridad de la administración electoral tiene que ver con el elemento institucional: esto es, con quién despliega y administra el proceso electoral.

En el caso venezolano, a raíz de la aprobación de la Constitución de 1999, se crearon dos ramas adicionales del poder público (aparte del ejecutivo, legislativo y judicial): el Poder Moral, integrado por la Contraloría General, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General, y el Poder Electoral, que tiene como ente rector al CNE.

Sin embargo, no es sino hasta finales de agosto de 2003 (cuando el Tribunal Supremo de Justicia nombró como integrantes del directorio del Consejo Nacional Electoral a Francisco Carrasquero, Ezequiel Zamora, Jorge Rodríguez, Sobella Mejías

18 Alarcón, B. y Trak, J. M. (*coord.*), 2016, p. 110.

y Oscar Battaglini) cuando el sistema electoral venezolano comenzó a transformarse significativamente *de iure* y de facto.

A través de los subsiguientes cambios en el directorio del Consejo se fomentó sistemáticamente su partidización y control por parte del grupo gobernante. Para ello han sido fundamentales las rectoras, Tíbisay Lucena (2006), Sandra Oblitas (2006), Tania D'Amelio (2009) y Socorro Hernández (2009), así como algunos rectores suplentes incorporados a los organismos subalternos, tales como el capitán del Ejército (A) Carlos Quintero Cuevas y Abdón Hernández, entre otros. Asimismo, a través de la derogación de la Ley del Sufragio y Procesos Electorales, y de la aprobación de la Ley Orgánica de Procesos Electorales en el año 2009 y del resto del entramado legal en diversas etapas, estos funcionarios del Estado han gozado de la discrecionalidad necesaria para el manejo irregular de los procesos electorales, de las contrataciones y de la gestión de procesos electorales, favoreciendo así de manera evidente al PSUV en detrimento de otros sectores políticos, de la voluntad de los electores y de la alternabilidad democrática.

En los últimos eventos organizados por el CNE –proceso de convocatoria del Referendo Revocatorio Presidencial (2016); validación de las Organizaciones Políticas (2017); elección de la “Constituyente” (julio 2017); elección de gobernadores (octubre 2017); elección de alcaldes (diciembre 2017); y la elección presidencial (mayo 2018)– las decisiones del Directorio del Consejo Nacional y el desarrollo de dichos eventos han puesto en evidencia la falta de independencia de poderes y la coordinación entre las autoridades y funcionarios del PSUV, Gobierno Nacional, Tribunal Supremo de Justicia, CNE, Fiscalía y Contraloría.

El manejo sectario de las instituciones del Estado ha llegado al punto que el grupo gobernante, a través de la “Asamblea Nacional Constituyente”, el Ejecutivo Nacional, el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Supremo de Justicia, la Fiscalía y la Contraloría General de la República, haya decidido, a finales del año pasado, ilegalizar las cuatro principales organizaciones políticas de la oposición: Acción Democrática, Movimiento Primero Justicia, Voluntad Popular y la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), supuestamente por no haber participado en las Elecciones de Alcaldes.

Con esas ilegalizaciones se violaron la Constitución, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, además de cinco sentencias de la Sala Constitucional del TSJ, emitidas entre los años 2016 y 2017. En ese mismo sentido se convocó arbitrariamente a un complicado proceso de validación de las cuatro organizaciones, mediante nueva recolección pública y listado de sus militantes. En la práctica, solo se le permitió al partido Acción Democrática llevar a

cabo ese proceso ya que a las otras tres organizaciones se le interpusieron obstáculos adicionales, impidiendo en la práctica que revalidaran su inscripción. En el caso de la organización MUD, inscrita como partido político y poseedora de la tarjeta más votada en las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015, la prohibición emanó de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a través de la sentencia N° 53 hecha pública el día 25 de enero de 2018.

La Contraloría General de la República, a su vez, ha sido el instrumento mediante el cual se ha inhabilitado a varios potenciales candidatos a elección a los distintos cargos del Estado, al margen del debido proceso que estipula, de manera taxativa, que solo mediante sentencia definitivamente firme de la máxima instancia judicial se puede impedir el ejercicio del derecho a ser electo y desempeñar cargos públicos. Han sido penalizados no sólo representantes de la oposición “tradicional” como Henrique Capriles Radonski, exgobernador del estado Miranda y dos veces candidato presidencial, en 2012 y 2013, quien fue inhabilitado administrativamente por 15 años en abril de 2017, sino también disidentes del régimen como el general Miguel Rodríguez Torres, exministro de Interior Justicia y Paz y exdirector del Servicio Bolivariano de Inteligencia. Este fue inhabilitado en febrero por la Contraloría para ejercer cualquier cargo público durante un año. Contra lo que estipula la ley, el CNE ha acatado estas decisiones de la Contraloría, impidiendo así la postulación de los aspirantes en cuestión.

También cabe señalar, como ejemplo del manejo irregular, sistemático y coordinado de las instituciones del Estado por parte de una parcialidad política a favor de sus propios intereses, la convocatoria inicial de las elecciones presidenciales para el 22 de abril de 2018, anunciada por el CNE el 7 de febrero. No obstante, y a solicitud del presidente Nicolás Maduro y de la Asamblea Nacional Constituyente, la elección fue reprogramada por el CNE para el 20 de mayo, y además se incluyeron en el mismo proceso las elecciones de los representantes a los Consejos Legislativos de los Estados.

Todos los hechos referidos anteriormente son una evidencia contundente de la necesidad de la reinstitucionalización del CNE, que, como se establece en el artículo 292 de la Carta Magna, es el organismo rector a través del cual se ejerce el Poder Electoral y sobre quien recae la responsabilidad de reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que estas susciten, así como la organización, administración, dirección y vigilancia de todos los actos relativos a la elección de los cargos de representación popular de los poderes públicos y de los referendos según el artículo 293, numerales primero y quinto respectivamente, de la misma Constitución. Adicionalmente, si se toma en consideración la amplia discrecionalidad que le concedió el legislador mediante la aprobación de las Leyes Orgánicas de Procesos

Electorales y del Poder Electoral, y se suman las concesiones hechas a este organismo (por parte de los otros poderes del Estado) de funciones que no le son propias, queda entonces ampliamente demostrada la necesidad de reestructurar la conformación del Consejo, así como la implementación de cambios en la legislación electoral en los términos planteados previamente en este trabajo.

No cabe duda de que, en el contexto de un proceso de postransición, serán los actores responsables de su conducción quienes irán tomando las decisiones necesarias para estabilizar y fortalecer el orden democrático, definiendo qué hacer y en qué orden, y todo ello en función de su poder relativo con respecto al de los actores que se oponen al nuevo régimen. Definir esa ruta de acción entraña múltiples dilemas, y entre ellos uno que concierne directamente al fortalecimiento del sistema electoral tiene que ver con el nombramiento de la nueva directiva del CNE, sin duda uno de los primeros pasos que sería necesario dar. Tal proceso podría tener lugar en el marco del impulso y aprobación de una reforma de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, o, por el contrario, podría producirse con el régimen legal vigente. Está claro que cada una de esas vías entraña sus propios riesgos.

Otra decisión política delicada sería la de definir las condiciones y el momento oportunos para la convocatoria de elecciones de cargos de elección popular. En ese sentido habría que definir cronogramas, condiciones, marcos regulatorios, etc., definiendo qué organismo toma estas decisiones y en qué orden se realizaría la elección popular de los distintos cargos. Habría que dilucidar, por ejemplo, si se realizarían nuevas elecciones de gobernadores, alcaldes y diputados o si se esperaría que los actuales funcionarios terminen el período. Lo mismo ocurriría con los representantes de las distintas instancias del Legislativo.

De entrada cabe presumir que, en las condiciones actuales, sería la Asamblea Nacional la instancia que debería sustituir a los rectores principales y suplentes del CNE. Y, una vez hechas las nuevas designaciones, sería el nuevo Directorio el responsable del nombramiento del personal administrativo que desempeñaría los cargos de dirección estratégicos dentro del ente. Solo entonces se procedería a elaborar un nuevo calendario electoral, todo ello en un contexto marcado por delicadas negociaciones y acuerdos políticos.

Igualmente es importante señalar la necesidad de realizar simultáneamente las gestiones políticas y/o legales que procedan para mitigar el conflicto de poderes con el Poder Judicial y de esa manera evitar obstrucciones en la implementación de los cambios necesarios en lo que corresponde al marco legal y el institucional.

Actualmente el Consejo cuenta con alrededor de 4.100 empleados, y una nómina de jubilados de 2.700 personas, aproximadamente. Los cinco rectores

principales y sus respectivos suplentes (dos por cada principal) son nombrados en dos grupos para ejercer el período constitucional de siete años. Tres de los rectores y sus suplentes, postulados por la sociedad civil, se designan en conjunto, mientras que los otros dos, postulados uno por el Poder Moral y otro por las facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas de las universidades nacionales, son designados a mitad del período del primer grupo, para ejercer igualmente sus funciones por siete años. Tres de los rectores suplentes del grupo postulado por la sociedad civil son incorporados como directores en los tres organismos subalternos: Junta Nacional Electoral, Comisión de Registro Civil y Registro Electoral, y Comisión de Participación y Financiamiento.

Todos los rectores actualmente en funciones fueron designados por el Tribunal Supremo de Justicia, bajo el argumento de que la Asamblea Nacional omitió dicho proceso. No obstante, la realidad es que en 2013, cuando debieron nombrarse los tres rectores postulados por la sociedad civil, el PSUV no contaba con el voto de las dos terceras partes en la AN y el propio presidente de la AN, el diputado Diosdado Cabello, prefirió solicitarle al TSJ que se abocara a nombrarlos antes que negociar con la fracción opositora.

En esa oportunidad fueron designadas para repetir en sus cargos Tibisay Lucena y Sandra Oblitas, así como Luis Emilio Rondón. En 2016, cuando correspondía designar a los rectores postulados por el Poder Moral y las facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas de las universidades nacionales, el TSJ desconoció las atribuciones en la materia de la Asamblea Nacional instalada en enero de ese mismo año y decidió inconstitucionalmente la designación de Tania D'Amelio y Socorro Hernández, quienes ya venían desempeñando esos cargos desde 2009.

6. Personal directivo y de confianza

De todos los funcionarios que integran el CNE, solo los quince rectores (cinco principales y diez suplentes) deben ser designados por la Asamblea Nacional. El resto son personal de libre nombramiento y remoción.

Además de la Presidencia y Vicepresidencia del Consejo, las instancias de mayor relevancia en lo que tiene que ver con la gestión de los procesos electorales, son la Junta Nacional Electoral, la Dirección de Automatización y la Dirección General de Tecnología de Información. Igualmente el CNE tiene presencia operativa permanente a través de las Oficinas Regionales Electorales ubicadas en cada una de las capitales de los Estados. Los directores de estas oficinas igualmente son personal de confianza de libre nombramiento y remoción, así como los coordinadores de cada

uno de los organismos subordinados con representación estatal o regional: Junta Nacional Electoral (JNE), Comisión de Participación y Financiamiento (COPAFI) y la Comisión de Registro Civil y Registro Electoral (CRCRE).

- **5 rectores principales:** Presidencia, Vicepresidencia, cargos en la Junta Nacional Electoral (JNE), Comisión de Participación y Financiamiento (COPAFI), Comisión de Registro Civil y Registro Electoral.
- **10 rectores suplentes:** 3 de los rectores suplentes se incorporan a los organismos subalternos, 1 a JNE, 1 a COPAFI y 1 a la Comisión de R. Civil y R. Electoral
- **Consultor Jurídico**
- **Secretario General**
- **Direcciones Generales**
 - Director Gral. de Administración y Finanzas
 - Director Gral. de Seguridad Integral
 - Director Gral. de Tecnología de Información
 - Director Automatización
 - Director Gral. de Logística y Producción
 - Director Gral. de Talento Humano
- **Junta Nacional Electoral (JNE)**
 - Oficina Nacional de Infraestructura Electoral
 - Oficina Nacional de Operaciones Electorales
 - Oficina Nacional de Organismos Subalternos
- **Comisión de Registro Civil y Registro Electoral (RC y RE)**
 - Oficina Nacional de Registro Civil
 - Oficina Nacional de Registro Electoral
 - Oficina Nacional de Supervisión del Registro Civil e Identificación
- **24 Directores Oficinas Regionales Electorales (OREs)**
 - 3 Coordinadores encargados de cada uno de los organismos subordinados a nivel regional (JNE, COPAFI, CRCRE)

Directorio del Consejo Nacional Electoral

Rectores Principales	Tibisay Lucena 2006-13 AN 2014-21 TSJ Presidenta/JNE	Sandra Oblitas 2006-13 AN 2014-21 TSJ VP Comisión RC y RE	Tania D'Amelio 2009-15 TSJ 2016-23 TSJ COPAFI Comisión RC y RE	Socorro Hernández 2009-15 TSJ 2016-23 TSJ Miembro JNE	Luis E. Rondón 2014-21 TSJ Pdte. COPAFI
Primeros Suplentes	Abdón Hernández R. Incorporado COPAFI	Carlos Quintero R. Incorporado JNE	Gustavo Guevara	Iván Zerpa G	Marcos Méndez
Segundos Suplentes	Ali Padrón	Pablo Durán (f) No concurrió al TSJ/ Vacante	Vacante	Vacante	Andrés E. Brito R. Incorporado Comisión RC y RE

Consideración en el nombramiento de un nuevo CNE, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional y la Ley Orgánica del Poder Electoral vigente:

Pasos	Proceso Selección y Nombramiento de Rectores del CNE	Tiempo
1	La AN debe convocar para la Constitución del CPE.	1
2	La AN debe constituir la Comisión Preliminar de 11 diputados, con el criterio de que sea una representación plural del país. Esta primera instancia es la que convoca a la Sociedad Civil a postular sus representantes al CPE. Art. 22 de la LOPE.	1
3	La Comisión Preliminar de 11 diputados de la AN debe convocar a la Sociedad Civil para que inscriba sus candidatos al CPE. Para ello debe hacer dos convocatorias en fechas diferentes, en dos diarios de comunicación social de circulación nacional.	15
4	La Comisión Preliminar de 11 diputados de la AN debe evaluar, para luego presentar a la Plenaria de la AN, la lista de candidatos postulados por la Sociedad Civil como miembros para el CPE. Arts. 21 y 22 de la LOPE. Arts. 21 y 22 de la LOPE.	10
5	La Plenaria de la AN debe seleccionar y aprobar por las 2/3 partes de los diputados presentes a los 10 integrantes de la sociedad civil de la lista presentada por la Comisión Preliminar de los 11 diputados, con el fin de integrar el Comité de Postulaciones Electorales.	1
6	La Directiva de la AN juramenta a los 21 miembros del CPE, integrada por los 11 diputados de la Comisión Preliminar y las 10 personas postuladas de la SC, luego de haber sido aprobadas por las 2/3 partes de los diputados presentes en la Plenaria. Art. 22 de la LOPE.	1
7	El CPE debe escoger en su primera sesión a su presidente y vicepresidente dentro de su seno, y su secretario lo selecciona fuera de esta instancia. Art. 23 de la LOPE.	1

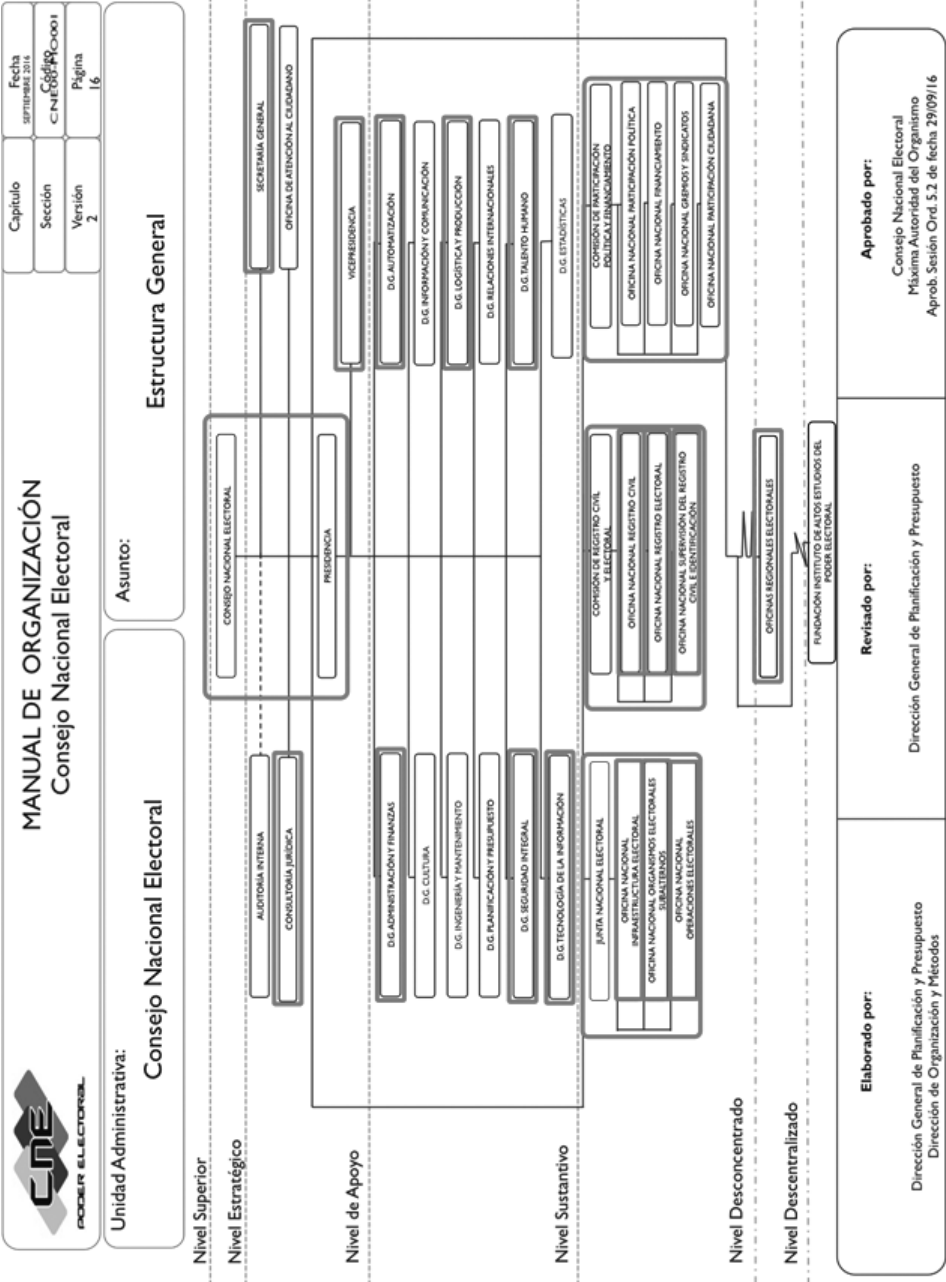
8	El CPE en los primeros seis días de su constitución debe elaborar y aprobar su reglamento interno y establecer los métodos para evaluar las credenciales de los postulados. Art. 23 LOPE.	6
9	El CPE debe publicar en la Gaceta Oficial y al menos en dos diarios de circulación nacional la convocatoria a la Sociedad Civil para que postule sus candidatos a rectores del CNE. El lapso para la postulación dura 14 días continuos, a partir de la fecha de la última publicación de convocatoria a candidatos a rectores. Si la lista de elegibles no cubre el mínimo exigido, el CPE debe prolongar el período de postulación por una semana más. Arts. 24 y 26 de la LOPE.	21
10	El CPE debe verificar y evaluar a los candidatos a Rectores del CNE, para presentar a la AN una lista de elegibles con por lo menos el triple de los cargos a designar entre principales y suplentes. Para ello cuenta con un lapso de 20 días, después del vencimiento del período de postulaciones. Arts. 26 y 29 de la LOPE.	20
11	El CPE está obligado a publicar la lista de elegibles a candidatos a Rectores del CNE en dos diarios de circulación nacional. Art. 26 de la LOPE.	1
12	La secretaría del CPE debe recibir por escrito durante seis días continuos las objeciones, de acuerdo al formato establecido, luego de publicada la lista de postulados por la Sociedad Civil a Rectores del CNE. Art. 27 de la LOPE.	6
13	Los postulados a candidatos a Rectores del CNE objetados deben recibir copia de las objeciones, actividad que debe realizarse luego de vencido el lapso de 6 días continuos para las mismas. Art. 27 de la LOPE.	1
14	El CPE debe conceder seis días continuos a los postulados objetados para consignar sus descargos o argumentos en contra de las objeciones. Art. 28 de la LOPE.	6
15	El CPE elaborará un único expediente por postulado, a los 2 días siguientes del vencimiento del período de descargo. Art. 29 de la LOPE.	2
16	El CPE envía a la AN la lista de candidatos a Rectores. Arts. 26 y 29 de la LOPE.	1
17	La AN debe recibir la lista de candidatos y escoger por las 2/3 partes de sus miembros (110 de 164 diputados) a los tres rectores y a sus seis suplentes. Para ello tiene un lapso de 10 días continuos. Arts. 296 de la Constitución, 8, 29 y 30 de la LOPE.	10
18	La AN debe juramentar a los tres Rectores y a sus seis suplentes, escogidos por las 2/3 partes de sus miembros (110 de 164 diputados), quienes tomarán posesión de sus cargos al día siguiente en representación de la Sociedad Civil en el Poder Electoral. Art. 30 de la LOPE.	1
Total de días requeridos:		105

Como se mencionó anteriormente, este es el procedimiento conforme al marco regulatorio actual. Sin embargo, en caso de aprobarse en el seno de la Asamblea Nacional la Reforma de la Ley Orgánica del Poder Electoral, este procedimiento

estaría sujeto a algunos cambios, pero en general el protocolo y los tiempos serían similares.

En caso de aplicarse tales modificaciones la composición del Comité de Postulaciones Electorales cambiaría: dejarían de participar 11 Diputados y dicho Comité pasaría a estar conformado por 21 representantes de distintos sectores de la sociedad. En ese mismo sentido la figura de la Comisión Preliminar sería sustituida por una Comisión Especial que tendrá la función recibir las postulaciones y rechazar aquellas que provengan de quienes tengan prohibición explícita de postularse.

En el organigrama del Consejo Nacional Electoral que se presenta a continuación están enmarcados, en color rojo, aquellos cargos estratégicos a ser relevados en un proceso de transición.



INTEGRIDAD EN LA PARTICIPACIÓN

Cuando se estudia la integridad en la participación se intenta definir *quiénes eligen* (es decir, los ciudadanos en su condición de electores) y *a quiénes se eligen, quiénes los postulan y cómo se promueven*, esto es, los partidos políticos, las candidaturas y las campañas, así como los grupos de interés.

1. Registro Electoral

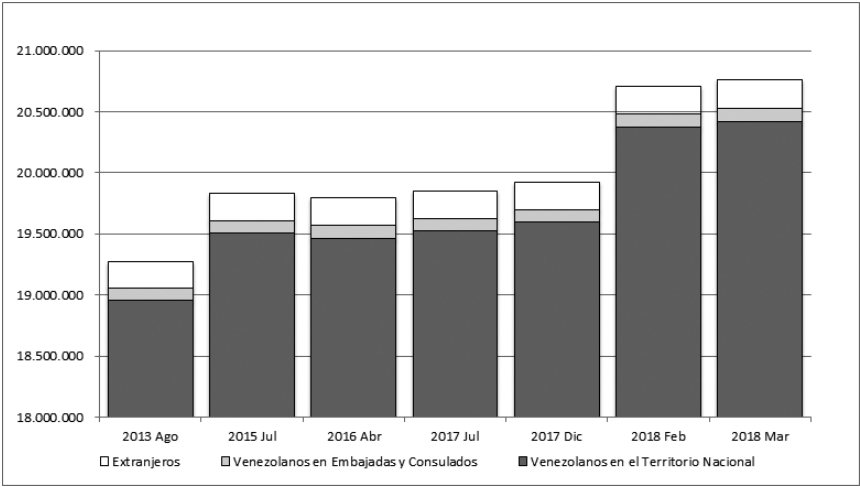
Un proceso electoral no puede ser tal sin que los ciudadanos participen como electores, condición que adquieren previo registro. En ese sentido hay que comenzar por destacar que desde el año 2009 el Registro Civil es el fundamento del Registro Electoral, que es la base de datos que integra a todos los venezolanos y extranjeros con al menos diez años de residencia en el país, inscritos para poder ejercer el derecho al voto. Anteriormente la base de datos del Registro Electoral (RE) se fundamentaba en el Archivo de Venezolanos y Extranjeros Cedulados, AVEC.

Con la creación del Sistema del Registro Civil a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Registro Civil en septiembre de 2009 se designó al CNE como órgano rector y coordinador del registro, es decir que el consejo por una parte es responsable de mantener la actualización y la integridad de la data del Registro Civil e igualmente del Registro Electoral. En ese sentido, surgen dudas significativas sobre la calidad del RE, así como de la capacidad y voluntad para garantizar el derecho a elegir de los venezolanos y el principio de “un elector un voto”, dado el comportamiento parcializado de los rectores del CNE, su desapego al debido proceso y su comportamiento discrecional.

Un elemento público y notorio relacionado con el número de potenciales votantes en el país es el intenso proceso de emigración que han protagonizado los venezolanos durante los 19 años de existencia del régimen político actual, y en especial durante los últimos cinco o seis años. Según cifras extraoficiales de investigadores en la materia se encontrarían fuera del país entre 2 y 4 millones de venezolanos, lo cual no se ve reflejado en el tamaño del registro de votantes en el exterior, que prácticamente no ha crecido en los últimos diez años, pese a que en realidad debería aumentar sustancialmente en detrimento de número de votantes en el territorio nacional. Por el contrario, contraintuitivamente se constata que el registro electoral a lo interno del país ha continuado creciendo y en este momento se sitúa en torno de 20.500.000 electores. Este proceso se desarrolla en el marco de un muy cuestionado manejo gubernamental de los procedimientos de cedulación. Los cuestionamientos

van desde el irregular y difícil acceso al servicio de identificación hasta la calidad del documento de identidad y su vulnerabilidad desde el punto de vista de la seguridad.

Para marzo de 2018 el RE reflejaba 20.4 millones de votantes en el territorio nacional, 108 mil registrados en el exterior y cerca de 229 mil extranjeros con derecho a votar en las elecciones regionales y municipales. En los últimos cinco años tuvo un crecimiento en el territorio nacional de 1.470.124 votantes, mientras que en el exterior solamente se agregaron 7.638 votantes.



Registro Electoral (RE)	2013 Ago	2015 Jul	2016 Abr	2017 Jul	2017 Dic	2018 Feb	2018 Mar
TOTAL	19.167.416	19.830.724	19.792.708	19.854.437	19.925.267	20.710.607	20.759.809
Venezolanos en el Territorio Nacional	18.952.292	19.504.106	19.465.638	19.526.620	19.596.638	20.374.829	20.422.416
Venezolanos en Embajadas y Consulados	100.985	101.260	101.375	101.626	101.519	107.284	108.623
Extranjeros	215.124	225.358	225.695	226.191	227.110	228.494	228.770
Movimientos que incrementan el RE	2.526		38.377	201.199	92.329	807.905	85.264
Movimientos que disminuyen el RE	46.060		76.167	139.099	9.569	22.565	36.062
Movimientos que no afectan tamaño del RE	2.874		51.973	170.108	148.357	870.648	168.508

Cifras tomadas de www.cne.gob.ve

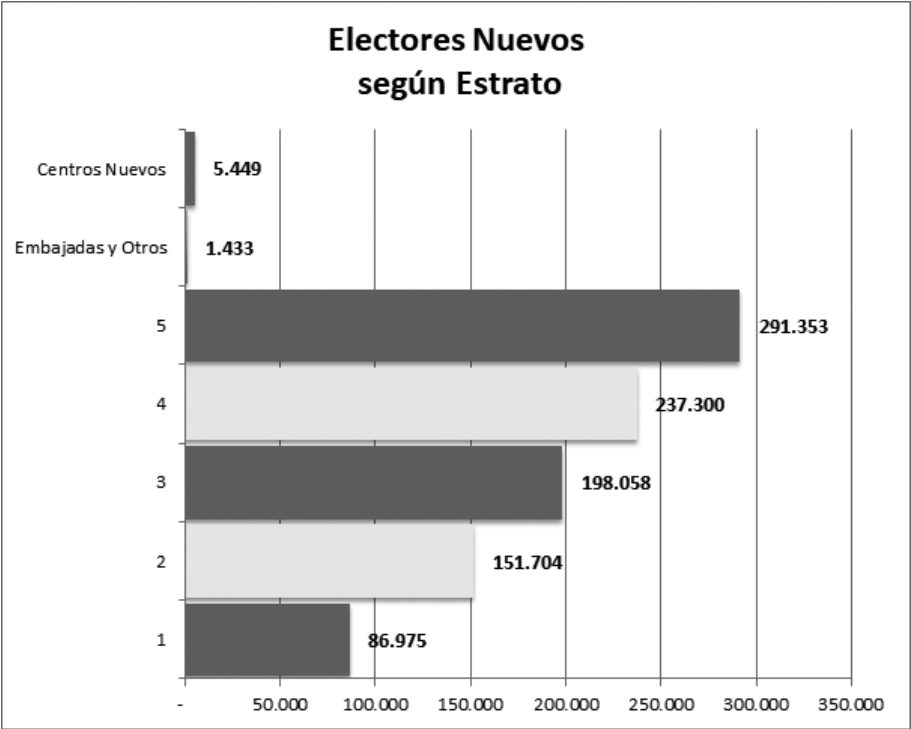
La base de datos del Registro Electoral (RE) no ha sido sometida a un proceso riguroso de auditoria en el cual el CNE entregue la totalidad de los datos de los electores, incluidas direcciones y récord de participación en eventos electorales previos. Tampoco se ha permitido el acceso a las bases de datos del sistema de identificación, del Registro Civil y la información migratoria, impidiendo así verificar la integridad del RE.

Ahora bien, por un lado en el proyecto de Reforma de la Ley de Procesos Electorales se introduce una serie cambios con el fin de mejorar la calidad del Registro, facilitar el ingreso y actualización de datos por parte de los ciudadanos, aumentar su transparencia y generar mayor confianza en los distintos actores. Pero por otra parte no queda ninguna duda de que en un proceso postransición tanto el Registro Civil como el RE tienen que someterse a un proceso de análisis, auditoría y depuración importante, donde puedan participar los distintos actores que forman parte del Sistema Electoral. Adicionalmente deben desplegarse jornadas oportunas de actualización y registro, tanto en el territorio nacional como en el exterior, con amplia cobertura poblacional y territorial y con la ayuda de plataformas digitales seguras para el registro y la actualización de datos.

Como se ha mencionado anteriormente, mantener la integridad del registro no sólo contempla la verificación y actualización de los electores. También es necesario revisar dónde votan, dónde están ubicados los centros de votación, quiénes votan en esos centros, entre otras variables.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el número de inscritos en el RE durante la última jornada de actualización previa a la convocatoria de las elecciones presidenciales para el 20 de mayo de 2018m creció significativamente más en aquellos centros donde normalmente gana el sector progobierno. Al comparar el crecimiento y las movilizaciones con base al corte del RE de julio de 2017 con el corte preliminar emitido por el CNE para marzo de 2018, vemos que en aquellos centros de votación donde el Gobierno ganó las elecciones de gobernadores de octubre de 2017 se inscribió el 74,7% de los nuevos votantes, mientras que en aquellos donde el margen del Gobierno sobre la oposición en dichas elecciones fue mayor del 60% la cantidad de nuevos inscritos supera el 54,4%. Si bien las elecciones de gobernadores de octubre de 2017 y las de alcaldes de diciembre del mismo año estuvieron signadas por la alta abstención opositora, el que el crecimiento del registro electoral, la distribución de los electores y la ubicación de los centros de votación beneficien circunstancialmente a los candidatos del sector pro-gobierno no es un hecho inédito, por lo cual debe ser analizado a fondo y corregido.

Corte preliminar marzo 2018 vs. Corte Registro Electoral a julio de 2017



Estrato	Centros	Julio 2017	Marzo 2018	% votos Gran Polo Patr. 15 Oct	% Participación 15 Oct	Elect Nuevos
1	1.602	3.920.928	3.952.007	28,34	58,02	86.975
2	1.854	3.924.544	4.024.668	43,33	60,88	151.704
3	2.132	3.923.984	4.084.746	53,52	61,60	198.058
4	29.191	3.934.401	4.144.881	61,78	61,81	237.300
5	5.917	3.939.438	4.288.827	74,38	63,15	291.353
Embajadas y Otros	229	211.142	167.702			1.433
Centros Nuevos	109		96.978			5.449

SUPERVISIÓN DE LA INTEGRIDAD DE LA ELECCIÓN

La supervisión de la integridad de la elección recae sobre múltiples actores. Además de los responsables de ley, existen otros interesados en que se resguarde dicha integridad de los procesos electorales. Si por un lado se cuentan los grupos con un interés general, que pueden ser nacionales e internacionales y que están enfocados en la integridad del proceso más que en sus resultados, también se debe incluir a quienes tienen intereses particulares, especialmente a los candidatos y a los partidos que los apoyan.

En el proyecto de Reforma de la Lopre se propusieron cambios para regular los objetivos y condiciones de trabajo de las misiones y grupos nacionales e internacionales de observación electoral, eliminando la figura del “acompañamiento” que creó hacia 2015 la actual directiva del CNE y mediante la cual se prohíbe a los “acompañantes” (en vez de observadores) pronunciarse sobre los detalles del proceso electoral. Así mismo, en lo que respecta al manejo de los resultados de los procesos electorales se introducen cambios como la transmisión en tiempo real del proceso de conteo a través de los medios de comunicación.

El CNE, así como otros entes del Estado que participan en los procesos electorales, deben facilitar el trabajo de los representantes de los partidos políticos y sus candidatos tanto en los centros de votación como en las distintas instancias del proceso. De igual modo, deben robustecer los mecanismos de denuncia y facilitar el seguimiento y resolución de las irregularidades que puedan identificarse.

Entre los responsables formales o de ley, tenemos los siguientes:

- Consejo Nacional Electoral
- Sala Electoral Tribunal Supremo de Justicia
- Fiscalía General de la República
- Contraloría General de la República

Otros actores interesados:

- Grupos de observación electoral nacionales
- Misiones de observación internacionales
- Medios de comunicación
- Partidos políticos y equipos de campaña de los candidatos
- Otros grupos de interés
- Ciudadanos

1. Aplicación de la ley sobre la integridad electoral

El buen funcionamiento del Sistema Electoral depende fundamentalmente del sistema de incentivos que se genere como consecuencia del marco regulatorio, el desempeño de las instituciones y la autoridad, la falta de impunidad, el régimen sancionatorio formal e informal y las expectativas de la utilidad derivada de observar las normas.

En lo que se refiere a las instancias naturales que harán cumplir las leyes, en la propuesta de la LOPRE se hace una diferenciación entre lo que debe manejarse por vía administrativa y lo referente a la vía judicial. Sin embargo, es conveniente ampliar y fortalecer el régimen sancionatorio con la finalidad de mitigar y reducir al mínimo las irregularidades, los ilícitos electorales y la gravedad de los mismos, además de disuadir a los potenciales transgresores y minimizar la propensión de la propagación u ocurrencia de más eventos o hechos ilícitos.

Uno de los elementos a tener en cuenta en el diseño, definición y alcance de los castigos es la naturaleza de los procesos electorales. Se trata de campañas que se planifican, despliegan y desarrollan en períodos cortos de tiempo, lo cual implica la necesidad de un seguimiento especial. Por otro lado se da la circunstancia de que muchos de los castigos son de carácter pecuniario, siendo los montos irrisorios en comparación con los gastos de la campaña y mucho menos de lo que está en juego.

Igualmente, en la tipificación de ilícitos y diseño del régimen sancionatorio, se deben prever sanciones contundentes de aquellas conductas reiteradas por parte de los actores, con el fin de alcanzar la máxima capacidad disuasoria a tal respecto. Por último, hay que tomar en cuenta la naturaleza del actor, ya que no es lo mismo un funcionario del Estado que un candidato, un grupo de partidarios o un individuo.

En este sentido hay que destacar que con la aprobación de la LOPRE en 2009 se suprimió la figura de delitos electorales que contemplaba la LOSPP y se enumeran a lo largo del texto una serie de ilícitos asociados principalmente al acto de votación y la campaña. Sin embargo, es de notar que durante los últimos años, y en especial desde 2015 hasta el momento, se han hecho evidentes una serie de acciones por parte de funcionarios del Estado, incluido el CNE, que violan abiertamente el Estado de derecho. Es ese sentido se debe desarrollar un cuerpo legal específico para incluir aquellas acciones que puedan tipificarse como delitos electorales o reformar el Código Penal para que estos potenciales delitos con los respectivos castigos sean incluidos en el mismo.

RUTA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL

El fortalecimiento del sistema electoral y el sistema político en un régimen de postransición requiere de una serie de decisiones a corto, mediano y largo plazo, las cuales correrán a cargo del poder político formal que ostenten los factores políticos. Obviamente, cualquier proceso de estabilización y fortalecimiento de un régimen democrático requerirá del control, por parte de las fuerzas políticas democratizadoras, del Poder Ejecutivo Nacional y, en alguna medida, de la Asamblea Nacional (minoría sin poder de veto, minoría con poder de veto, mayoría relativa y/o mayoría calificada), la cual puede estar fragmentada en varios factores pro democráticos con intereses comunes a favor de la estabilidad democrática pero con intereses particulares de cara a la distribución del poder o en relación con el tipo de cambios a implantar. Por otra parte, hay que tener en cuenta que del nivel de control de la Asamblea Nacional dependerá también la orientación del resto de los poderes públicos: Poder Judicial, Defensoría, Fiscalía General, Contraloría General y el poder Electoral. Por lo tanto, el control necesario para formar las coaliciones a favor de reformas jurídicas o designación de funcionarios de los distintos poderes del Estado, sin duda requerirá de arduas negociaciones dentro de la Asamblea Nacional, y es previsible que el nivel de consenso que se pueda alcanzar (con la participación, directa o indirecta del Ejecutivo Nacional) variará con cada decisión a implementar.

Obviamente, contar con el apoyo de la Asamblea Nacional facilitaría la implantación de los cambios en el ámbito regulatorio. Podemos suponer que los cambios que se hagan a niveles legales jerárquicos superiores, como la Constitución, en primera instancia, o leyes orgánicas, en segundo nivel, generarían mayores niveles de estabilidad del régimen democrático.

1. Decisiones y medidas inmediatas

1a. Suspensión de procesos y medidas ilegales que violan el Estado de derecho y el debido proceso que afectan los derechos civiles y políticos e inhabilitan a ciudadanos, dirigentes y organizaciones políticas.

1b. Aprobación reformas al marco legal que requieren control de la mayoría de la AN:

- Reforma Ley Orgánica de Procesos Electorales.
- Reforma Ley Orgánica del Poder Electoral.
- Ley Orgánica de Referendos.

- Reforma a la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones.
- Desarrollo de una Ley de Garantías y Delitos Electorales o reforma del Código Penal para incluir electorales.

1c. Reinstitutionalización y restructuración CNE, lo cual requiere control de la mayoría calificada de ese organismo:

- Nombramiento cinco rectores principales y los respectivos suplentes. Énfasis en los rectores postulados por la sociedad civil.
- Evaluar y decidir sobre el desempeño y potencial remoción y nombramiento de funcionarios en cargos clave, así como sus equipos de trabajo.
- Reglamento General de Elecciones, para la LOPRE actual. O una nueva ley.
- Reglamento General Referendos, marco actual. O una nueva ley por aprobar.
- Reglamentar elecciones candidaturas de los partidos.
- Definición de cargos que deben someterse a elección, con base en los parámetros legales.

2. Reformas de mediano plazo sobre el sistema político

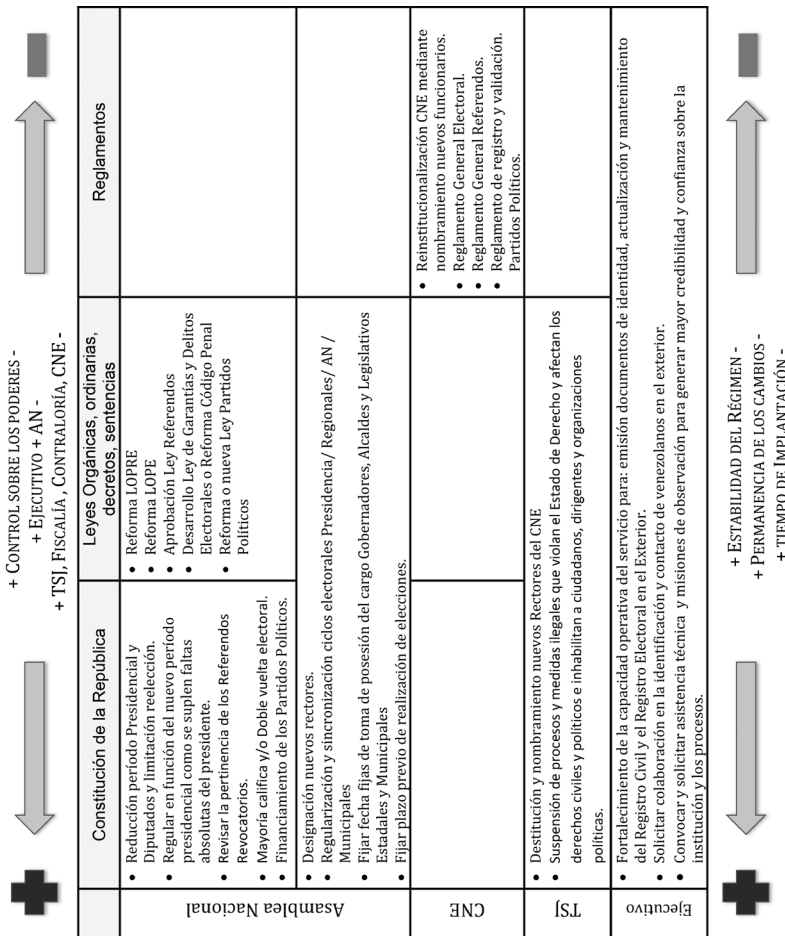
- Revisar y adecuar al período el artículo de 233 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) sobre falta absoluta del presidente de la República.
- Reducción período presidencial de 6 a 5 años sin reelección o a 4 años con limitación a una sola reelección para los cargos de elección en el ejecutivo nacional, regional y local. CRRV
- Revisar la pertinencia de los Referendos Revocatorios de los mandatos de los funcionarios electos y evaluar eliminar dicha figura de la CRRV al aprobarse la reducción de los mandatos.
- Mayoría califica y/o doble vuelta electoral. CRRV.

- Homologar período de los diputados a la Asamblea Nacional al periodo presidencial de 5 o 4 años. CRBV.
- Financiamiento de los partidos políticos con fondos del Estado. CRBV.
- Modelo de asignación transparente, auditable, y equitativo que genere incentivos, positivos y negativos, para el fortalecimiento de los partidos.
- Adecuación y sincronización de los ciclos electorales.
- Fijar fecha referencial de inicio de períodos constitucionales de gobernadores y alcaldes y las instancias legislativas estatales y municipales. Ley de Regularización de Periodos Constitucionales.
- Establecimiento de fechas referenciales y lapsos, a nivel constitucional o legal para la realización de las elecciones y toma de posesión:
 - 90 días como mínimo para la toma de posesión de presidentes electos, realización de las elecciones primer domingo del mes octubre anterior a la fecha oficial de toma de posesión. CRBV.
 - 30 días como mínimos para la toma de posesión de gobernadores, alcaldes, representantes a los legislativos y Concejales. Reforma CRBV y/o Leyes correspondientes, por lo tanto se requiere la realización de las elecciones con un mes de antelación a la fecha oficial de toma de posesión del cargo.

3. Acciones en el ámbito internacional

- Fortalecimiento de la capacidad operativa del servicio consular y desplegar campañas para:
- Emisión documentos de identidad.
- Actualización y mantenimiento del Registro Civil y el Registro Electoral en el Exterior.
- Colaboración en la identificación y contacto de venezolanos en el exterior.
- Convocar y solicitar asistencia técnica y misiones de observación para generar mayor credibilidad y confianza sobre la institución y los procesos.

Decisiones y acciones para la Reforma del Sistema Electoral



REFERENCIAS

a) Libros y artículos

- Alarcón, B. (coord.). (2014). *El Desafío Venezolano: continuidad revolucionaria o transición democrática*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Alarcón, B. (coord.). (2017). *Continuidad revolucionaria o transición democrática: El Desafío Venezolano I*. 2 ed. Caracas: AB Ediciones.
- Alarcón, B. y Trak, J. M. (coord.). (2016). *Propuesta para una Reforma Electoral: Buscando la integridad electoral en Venezuela*. Caracas: AB Ediciones.
- Ávalos, I., Lander, L., Medina, C. (eds.). (2016). *El Sistema Electoral Venezolano: Reflexiones a la luz de las parlamentarias 2015*. Caracas: Alfa y Observatorio Electoral Venezolano.
- Bittar, S. y Lowenthal, A. (eds.). (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona (España): Galaxia Gutemberg / IDEA Internacional.
- Casanova, R. (2012). *Partidos Políticos venezolanos: ideas para su reinvencción*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).
- Carrasquero, J. (2004). "Gobernabilidad democrática y reformas políticas en Venezuela". En *Reformas Políticas en América Latina* (pp. 397-440). Río de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.
- Easton, D. (1996). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- FRIDE. (2002). *Conference on Democratic Transition and Consolidation*. Madrid: Siddharth Mehta Ediciones.
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y decadencia de la política: Desde la revolución industrial a la globalización de la democracia*. Barcelona (España): Ediciones Deusto.
- Fukuyama, F. (2004). *State-Building: Governance and World Order in 21st Century*. New York: Cornell University Press.
- Goodin, R., & Tilly, C. (2006). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, S. (1991). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Lalander, R. (2004). *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*. Renvall Institute for Area and Cultural Studies, University of Helsinki, / Institute of Latin American Studies, Stockholm University.

- Levi, M. et.al. (2015). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/795>
- Linz, J. (1996). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Lipset, S. M. et.al. (2016). *Regímenes políticos. Orígenes y efectos. La Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/943>
- Maldonado Roldán, J. (2005). *Planificación estratégica de un partido político moderno*. Santiago de Chile: Konrad Adenauer Stiftung - Organización Demócrata Cristiana de América, ODCA.
- Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., Thompson, J. (comp.). (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Norris, P. (2014). *Why Electoral Integrity Matters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramos Jiménez, A. (2001). *Los partidos políticos latinoamericanos*. Mérida: Centro de Investigaciones de Política Comparada, CDCHT, Universidad de Los Andes.
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires, Argentina.

b) Leyes y documentos públicos

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (2009). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.908 Extraordinario, de 19 de febrero de 2009.
- Ley Orgánica de Procesos Electorales. (2009) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.928 Extraordinario, 12 de agosto de 2009.
- Ley Orgánica del Poder Electoral. (2002). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.573, de 19 de noviembre de 2002.

INTRODUCCIÓN

El papel de la sociedad civil ante cualquier proceso de transición democrática, como conjunto de actores organizados que funcionan como bisagra entre el Estado y la sociedad, puede variar desde su capacidad propositiva sobre múltiples temas esenciales, tales como identificación de intereses de grupos organizados, formación en valores democráticos, diálogos y negociación entre actores para establecer agendas comunes, participación en el proceso de convivencia y reconciliación nacional, hasta la necesaria labor de vigilancia en la restitución de las condiciones democráticas y en el quehacer del proceso de transición.

Las experiencias internacionales muestran ejemplos de los distintos roles que la sociedad civil puede asumir. En México el asociacionismo cívico se activó en pro de la lucha por la democracia electoral a finales del siglo XX, que pasó por garantizar la autonomía de los órganos electorales, y participar la observación del proceso electoral presidencial. Posteriormente, ejerció la vigilancia de las acciones emprendidas por el Gobierno. Estudiosos de este caso señalan que en procesos de transición se debe participar en la formación ciudadana para atender el déficit de alfabetismo democrático que pueda afectar a la población. Para ello se deben establecer programas de educación cívica en la educación formal, aprovechar los tiempos oficiales en los medios de comunicación y emplear las redes tecnológicas para fomentar una cultura democrática, advirtiendo que la transición recae en la clase política pero no puede depender únicamente de los partidos y dirigentes. Por el contrario, exige generar enlaces con otros sectores y elaborar agendas públicas².

En el caso de Chile, conseguir la unidad de fuerzas democráticas, de los partidos políticos más los sectores comunitarios y los jóvenes, implicó –según relato de la expresidenta Michelle Bachelet– miles de reuniones políticas y eventos

1 Preparado por Charo Méndez, con apoyo de Rigoberto Rivera, y bajo la coordinación y revisión de Deborah Van Berkel por Sinergia y Diana Vegas por el Grupo Social Cesap. El documento fue revisado por los expertos Ángel Álvarez, Margarita López Maya, Luis Gómez Calcaño, Lissette Gonzalez y David Smilde.

2 “La sociedad civil y la transición a la democracia en México”. http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/gutierrez_g_so/capitulo3.pdf

para convencer a líderes sociales y sindicales, ponerse de acuerdo sobre las reglas constitucionales de la transición y la negociación con el gobierno militar. Además, hubo que pensar en el funcionamiento normal de las instituciones, modificar procedimientos, cambiar funcionarios, reformar progresivamente la administración pública y prevenir el surgimiento de la violencia del grupo opositor. Los objetivos que se plantean en procesos de este tipo, según Bachelet, son asegurar la paz y el orden, lograr crecimiento y bienestar de la población, crear condiciones para evitar disconformidad con la democracia, castigar violaciones de derechos humanos y hacer reparaciones, incluir a toda la población y a los distintos grupos, promover los valores democráticos y fortalecer la participación de las personas³.

Gladys Benegas, analista de la experiencia de Paraguay como una transición tutelada, considera que un gran déficit de ese proceso fue la ausencia de un sentimiento de ruptura con el régimen anterior, aunque hubo un pacto táctico de expansión de libertades públicas, un presidente civil, un pacto de gobernabilidad, reforma del poder judicial y electoral, subordinación militar al poder civil, aumento de organizaciones sindicales y campesinas, inclusión de cláusula democrática en cumbre de Mercosur e inviabilidad internacional de un golpe militar. Finalmente sentencia que, sin mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población, la democracia no se fortalece, ya que una democracia electoral no es suficiente⁴.

En Túnez se conformó un Consejo Nacional de Defensa de la Revolución que exigió poder de decisión en comisiones de reforma política, luego pasó a ser una instancia superior encargada de preparar las elecciones de una asamblea constituyente, de la formación y sensibilización a la población, de la formación de mujeres para responsabilidades políticas y de la formación de partidos para la experiencia electoral. También organizaron una Conferencia Nacional de Sociedad Civil, como plataforma de organizaciones, para apoyar la transición y frenar la intolerancia. Las organizaciones de derechos humanos enfrentaron múltiples peticiones de demanda de justicia, de implicar a jóvenes y mujeres, y de ejecutar programas de rehabilitación de víctimas. Se vieron en la necesidad de la refundación del movimiento sindical.

El estudio titulado “La sociedad civil y las ‘Primaveras mediterráneas’” (ECEM, 2012) analiza también los casos de Argelia, Marruecos, Egipto, Palestina,

3 Discurso pronunciado por Michelle Bachelet en el “Foro internacional sobre los procesos de las transiciones democráticas”, organizado por PNUD en El Cairo, el 5 de junio de 2011. <http://www.unwomen.org/es/news/stories/2011/6/pathways-of-democratic-transitions-reflections-on-the-chilean-experience>

4 Benegas, G., 2003. <https://books.google.co.ve/books?id=rxZkZfvi9Q0C&pg=PA177&lpg=PA177&dq=sociedad+civil+en+procesos+de+transicion&source=bl&ots=VjG-XlBMmt&sig=7sHYGONcK23E3peLsE7RP1OhIU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKFwiQ5NKWzJbZAhWBrVtVkkKHcr6Cfw4ChDoAQhVMAg#v=onepage&q=sociedad%20civil%20en%20procesos%20de%20transicion&f=false>

Israel y Líbano y considera fundamental el papel de la sociedad civil y la necesidad de fortalecerla. Señala que esta puede tener roles que van desde la transformación de reivindicaciones sociales y económicas en políticas, la conexión y articulación con otros actores en procesos de diálogo-debate, la integración de valores democráticos, el trabajo de pedagogía intensa sobre transición democrática y derechos humanos, y la vigilancia de los gobiernos e instituciones.

La sociedad civil, en los casos de esos países, enfrentaba desafíos como la falta de arraigo popular, su escasa presencia en ámbitos rurales, su vinculación partidista y la percepción de ser agentes externos por el origen de su financiamiento, concluyendo que su papel no es liderar el proceso de cambio sino contribuir con propuestas y controlar su desarrollo⁵.

En el caso del documento que ahora presentamos, la aproximación se hace a partir de la consulta específica a Organizaciones No Gubernamentales (ONG), como actores que conforman la sociedad civil venezolana. Sin embargo, como tarea pendiente se sugiere que consultar otras expresiones organizadas de la sociedad civil para lograr presentar, tanto las condiciones que la democracia necesita para que todas las expresiones y actores civiles puedan proseguir su desarrollo, como también ir afinando las propuestas de todos los que puedan contribuir con un proceso tan complicado como de la postransición.

La sociedad civil venezolana está conformada por sindicatos y organizaciones campesinas; colegios profesionales, gremios y sociedades científicas; universidades autónomas, academias nacionales e institutos de investigación; organizaciones estudiantiles; cámaras empresariales; cooperativas; organizaciones comunitarias y/o populares; y ONG⁶. En el anexo 1 se presenta una recopilación sobre los actores civiles venezolanos, distintos a las ONG, que puede servir como referencia preliminar para otros procesos de consulta sobre su eventual participación en un proceso de transición democrática.

5 EUROMED, 2012. https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/3013/fit_1369043214-ecemencuentrosinternacionales2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y

6 Los expertos en sociedad civil discuten sobre la incorporación de ciertos actores en la sociedad civil de acuerdo con el origen de su financiamiento, su autonomía en las instancias de gobierno, su vinculación con actores como la iglesia, entre otros.

DIAGNÓSTICO

1. Sociedad civil en Venezuela

La construcción del concepto “sociedad civil” tiene un amplio recorrido. El uso de Aristóteles como asociación de ciudadanos; la contraposición entre sociedad civil y Estado en la teoría de Locke; la distinción entre sociedad civil y sociedad política de Montesquieu; la identificación entre sociedad civil y sociedad económica en Ferguson y Smith; la sociedad civil hegeliana como esfera autónoma del Estado que incorpora a las asociaciones de individuos más allá de la familia; las asociaciones tanto políticas como civiles como elemento más característico de la sociedad civil en Tocqueville; el esquema tripartito de Gramsci entre el Estado, la economía y la sociedad civil como ámbitos independientes; y la posición de Cohen y Arato que destaca los elementos de autoconstitución y automovilización de la sociedad civil, reconociendo a las asociaciones voluntarias, los movimientos sociales y la opinión pública como sus instituciones centrales⁷.

En el sector de las ONG venezolanas se ha utilizado como referente teórico y pedagógico el llamado “Polo asociativo”, que permite diferenciar los conceptos de “ciudadanía”, “tejido social” de la “sociedad civil” propiamente dicha. Al respecto, el planeamiento teórico señala que la vida colectiva discurre en función de tres polos: *comunidad* (familia, clan, etnia, terruño, vecindario), *asociación* (afiliación voluntaria en torno a fines) y *Estado* (regulación del orden social). Entre los polos se generan campos de relación: *ciudadanía* (entre Comunidad y Estado), *tejido social* (entre Comunidad y Asociación), y *sociedad civil* (entre Asociación y Estado)⁸. Este esquema permite explicar que la relación de “ciudadanía” es la que más ha interesado desarrollar el proceso bolivariano pero tergiversada como “clientelismo”, y que, por el contrario, la relación de “sociedad civil” ha sido deliberadamente perjudicada a través de un conjunto de patrones que fueron evolucionando desde el desconocimiento de su identidad hasta la persecución de sus líderes.

7 Blanco, 2005. <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/110248>

8 Gruson, 2010. <http://www.excubitusdhe.org/web/wp-content/uploads/El-Polo-Asociativo-2010-Cisor.pdf>



A pesar de todos los esfuerzos del Estado por desarticular y debilitar a la sociedad civil venezolana, muchas de sus organizaciones han sobrevivido. Luis Gómez Calcaño ha explicado que, mientras el proyecto autoritario avanzaba el asedio fue limitando la autonomía de las organizaciones, y cuando comienza a perder legitimidad acelera la tarea de destruir a la sociedad civil. Para este autor, el haber sido capaces de sobrevivir las convierte en un polo de resistencia.

La acción de las organizaciones autónomas puede llegar a mostrarse cuantitativamente insignificante, pero seguir existiendo es resistir el proyecto totalitario⁹, señala Gómez Calcaño. En ese sentido, afirma que “aunque la sociedad civil venezolana ha sido tradicionalmente considerada como débil y subordinada a los partidos políticos, su resiliencia frente a los mecanismos aplicados por el Estado para someterla o reducirla muestra que sus organizaciones han adquirido y movilizado recursos para garantizar su existencia autónoma y resistir los intentos de control del Estado”¹⁰.

El término sociedad civil en Venezuela fue una preocupación más de intelectuales que de activistas sociales en los años 1970¹¹. Armando Janssens¹² señala que el término comenzó a utilizarse en los 1990, a partir de la participación de representantes de organizaciones sociales en eventos internacionales organizados por entes multilaterales y, de las relaciones con organizaciones de otros países latinoamericanos y donantes que lo utilizaban en su discurso¹³. Algunos autores y movimientos utilizaron la expresión “tercer sector”, para distinguirlo del sector público y del mercado.

9 Arenas, 2015. http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082015000300007

10 Gómez Calcaño, 2015.

11 Salamanca, 2003. <http://www.redalyc.org/html/1700/170033588012/>

12 Janssens fue el fundador del Centro al Servicio de la Acción Popular (CESAP) y luego presidente fundador de Sinergia.

13 Cañizález, 2004. http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CIC/recursos/sociedad_civil.pdf

Para Janssens, la sociedad civil debe lucir desordenada para serlo, conformada por células variadas que hacen compleja la sociedad y muestran su riqueza. Puede dar la impresión de ser un poco caótica, pero en realidad es expresión de una gran dinámica democrática, constituida por “burbujas de libertad”, espacios y ambientes donde se toma la iniciativa para enfrentar algún problema colectivo que les afecta”¹⁴. A partir del gobierno de Chávez, en el caso venezolano, se ve una inversión de roles, puesto que a los actores que reivindican la noción sociedad civil se les acusa de “liberales”, mientras que aquellos que reivindican su origen popular rechazan el término por considerar que una fracción privilegiada de la sociedad se ha apropiado de él¹⁵. Jo D’Elia¹⁶ ha evidenciado que a partir del año 2010 el Estado venezolano sustituye el uso del término sociedad civil por “poder popular”¹⁷.

Para contextualizar la situación que enfrenta la sociedad civil venezolana en la realidad actual, vale la pena hacer un sintético recorrido histórico. Al respecto, Luis Salamanca ha presentado dos etapas históricas sobre la vida asociativa venezolana: el ciclo asociativo posgomecista (1936-1958) y el ciclo asociativo democrático (a partir de 1958)¹⁸.

En el ciclo posgomecista las organizaciones tradicionales van a ser sustituidas por plataformas de partidos políticos organizadas por secretarías sectoriales (sindical, campesina, profesional, femenina, juvenil-estudiantil) y también aparecen expresiones sociales promovidas por actores internacionales, iglesia¹⁹, profesionales y empresarios.

En el ciclo democrático (a partir de 1958), el mismo autor afirma que se da respuesta a los déficits del Estado y al control por parte de los partidos políticos, en un proceso que divide en tres etapas: Formativa, Crecimiento y Politización. En la etapa formativa, surgen organizaciones vecinales, populares, eclesiales, cooperativas y profesionales, con un tono antipartidista importante. Varios autores han coincidido en que se impulsó el desarrollo de la comunidad organizada y las expresiones organizativas como política pública desde Cordiplan (Oficina Central de Coordinación y Planificación)²⁰.

¹⁴ Janssens, 1997.

¹⁵ Gómez Calcaño, 2006. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00103677>

¹⁶ D’Elia es el coordinador de la ONG Civilis Derechos Humanos.

¹⁷ D’Elia, J., 2018. <http://www.civilisac.org/espacio-civico-y-sociedad-civil/jo-delia-la-sociedad-civil-tendra-rol-determinante-rescate-la-democracia-venezuela>

¹⁸ Salamanca, 2003. <http://www.redalyc.org/html/1700/170033588012/>

¹⁹ La Iglesia en Venezuela ha sido promotora de muchas ONG en el país, por lo tanto, su rol en la conformación de la sociedad civil venezolana es significativo. Ciertos autores excluyen a la iglesia y sus organizaciones de la sociedad civil. En el caso de Venezuela no es posible hacerlo por su importancia cualitativa y cuantitativa.

²⁰ SINERGIA y CIVICUS (2010). Cifrando y descifrando la sociedad civil. Caracas. <https://entrelacesincidencia.files.wordpress.com/2011/10/isc-venezuela-informe-analc3adtico-de-pac3ads.pdf>

Por su parte, la etapa de crecimiento (80-90) coincidió con los programas sociales compensatorios y el incremento de la participación se asoció a la transferencia de recursos económicos a las organizaciones para ejecución de programas sociales²¹. El Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (1989-1994) y la Agenda Venezuela (1994-1998) fueron políticas sociales de tercerización de servicios sociales con ONG bajo la orientación de organismos multilaterales²². También las ONG tuvieron incidencia pública en la revisión del régimen municipal, incorporación del voto uninominal, vigilancia de cuerpos policiales, denuncia del régimen carcelario y nueva legislación de protección a la infancia²³.

No se puede desconocer que hubo críticas al sector de las ONG por el financiamiento y la privatización de servicios sociales al ser ejecutoras de programas sociales gubernamentales. Así como se recibieron críticas por la mayor representación de sectores medios en las asociaciones de vecinos y ONG, o por el impacto regresivo de su incidencia en los planes de gobierno²⁴.

La etapa de politización a partir de 1998, y de mayor interés en el marco de este documento, estuvo marcada fundamentalmente por el reconocimiento inicial de la sociedad civil como sujeto de derecho²⁵, la presentación de propuestas ciudadanas ante la Asamblea Nacional Constituyente (ANC, 1999), la introducción del recurso de amparo que resultó en la suspensión de las elecciones generales introducido por dos organizaciones civiles (2000), las sentencias emitidas por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) sobre la representación de las organizaciones civiles (2001), la participación de organizaciones civiles en la conformación de la directiva del Consejo Nacional Electoral (CNE), la reforma del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) que asignaba recursos exclusivamente a las comunidades; la suspensión de programas sociales ejecutados por ONG; 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 (Salamanca, 2003; González, 2003).

A raíz del recurso de amparo introducido por Queremos Elegir y Cofavic, el oficialismo se percató de hasta dónde había llegado el impacto de la sociedad civil y

21 González, R. A., 2003. <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/organizaciones-de-ciudadanos-y-politica-en-vzla-gonz3a11ez-2001-1.pdf>

22 SINERGIA, 1997.

23 La Escuela de Vecinos tuvo que ver con la revisión del régimen municipal, Queremos Elegir con el voto uninominal, la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz con la vigilancia de cuerpos policiales, Una Ventana a la Libertad con el régimen carcelario, y Cecodap con la ley de protección a la infancia.

24 Valderrama, 2000; Freitez, 1997; Casanova y García, 2000; D'Elia, Y., 2005.

25 La Constitución (1999) establece el derecho a la participación en el Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, Consejo Local de Planificación Pública, Consejo Federal de Gobierno, Comité de Postulaciones Judiciales, Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano y Comité de Postulaciones Electorales de Candidatos al Consejo Nacional Electoral. Delgado, 2000.

comenzó a atacarla con dos argumentos: quién la representa y quién forma parte de ella. De allí la pregunta de Luis Miquilena²⁶ “¿Con qué se come eso?” y las sentencias del TSJ que establecieron cómo debe ser la sociedad civil venezolana, lo que derivó en que la Asamblea Nacional no permitió la participación de organizaciones civiles en los Comités de Postulaciones del Poder Ciudadano (Salamanca, 2003). Las interpretaciones de estas sentencias tuvieron consecuencias de exclusión para las organizaciones,²⁷ y entes públicos con figura jurídica privada asumieron sus espacios²⁸. Aun así, las organizaciones emprendieron acciones de incidencia pública, convencidas de que los nuevos espacios de participación había que utilizarlos²⁹, así como aparecían nuevas organizaciones orientadas por la defensa de derechos y la controlaría social. También surgieron expresiones organizativas partidarias del gobierno que incluso funcionaron desde el Palacio de Miraflores³⁰ y se desataron fuertes críticas a las organizaciones tradicionales³¹.

En esta etapa de politización, primero se dio la exclusión de la sociedad civil como actor político, luego vino la eliminación del financiamiento³² y posteriormente el señalamiento de “traidoras a la patria” por recibir financiamiento internacional³³. El Observatorio de Garantías y Ejercicio de los Derechos de Participación y Asociación en Venezuela de Sinergia, desde el año 2006 viene señalando patrones de actuación gubernamental que restringen de manera expresa el espacio y la acción efectiva de las organizaciones de la sociedad civil. Por otra parte, el Gobierno logró que actores civiles y movimientos sociales, como los de mujeres, indígenas y afrovenezolanos, fueran desdibujados y secuestrados, convirtiendo a sus líderes en

26 Fue presidente de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999.

27 El Ministerio de Relaciones Exteriores comunicó a Acción Solidaria que las organizaciones que reciban financiamiento de gobiernos extranjeros no pueden ser incorporadas en la delegación oficial ante la Asamblea General de Naciones Unidas sobre VIH. CIDH (2009). Informe Democracia y Derechos humanos en Venezuela.

28 La Primera Dama de la República se arrogó la representación de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes por ser presidenta de la Fundación del Niño, también fue la representante por sociedad civil en la Comisión del Programa PAIS-BID hasta su culminación en 2001.

29 La Asamblea de Educación presentó por iniciativa popular un proyecto de Ley de Educación en 2001; Cecodap presentó un recurso de amparo para agilizar intervenciones quirúrgicas en un hospital público en 2002; la Red de Apoyo por la Justicia y la Paz presentó por iniciativa legislativa un proyecto de ley de policía nacional en 2003. SINERGIA, 2004.

30 García-Guadilla, 2007, http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082007000300004; Arconada, 2006, http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112006000200008 y Fermín, 2007, <https://www.aporrea.org/actualidad/a47916.html>

31 Quijada, 2010, <https://www.aporrea.org/tiburon/a114026.html>

32 Cancelaron la ejecución a cargo de ONG del programa Multihogares; el Fondo de Fortalecimiento Social y Programa PAIS desaparecieron; PDVSA financia exclusivamente las misiones gubernamentales; crearon el Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI, 2001) exclusivamente para organizaciones comunitarias; reforman el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES, 2003) para asignar recursos directamente a las comunidades.

33 CIVILIS, 2010, <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/informe-comprehensivo-2010-1.pdf>

funcionarios públicos o asesores. Luego vino la movilización y discusión por la Ley de Cooperación Internacional (2006), y la descalificación pública y persecución de líderes civiles³⁴. Al mismo tiempo, la respuesta de las organizaciones civiles asume una nueva orientación, mediante su participación, por ejemplo, en las Audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre los temas judicialización de la protesta, libertad de expresión y derecho a la asociación (CIDH, 2009)³⁵.

ACTUACIÓN RECIENTE DE LAS ONG EN VENEZUELA

A partir del año 2010, como lo ha señalado Jo D'Elia, con la promulgación de las Leyes del Poder Popular, las organizaciones agrupadas bajo esa figura sustituyen a las organizaciones de la sociedad civil. La Ley del Consejo Federal de Gobierno incorpora a las organizaciones del Poder Popular, la Ley de Soberanía y Autodeterminación Nacional prohíbe el financiamiento internacional a las organizaciones, la Ley contra el Terrorismo califica de sospechoso el financiamiento; y la Ley Contra el Odio vulnera la libertad de expresión. El investigador destaca los siguientes patrones de acción para con la sociedad civil: no reconocimiento, criminalización y represión. “De las estigmatizaciones pasamos de la criminalización, y de allí a las agresiones porque somos considerados enemigos”, sentencia.

Ante semejante panorama la sociedad civil se ve en la necesidad de acudir a los sistemas internacionales a pedir ayuda a través de los mecanismos de protección y asistencia humanitaria³⁶. Esto obligó la generación de una nueva actuación por parte de las ONG venezolanas en materia de derechos humanos, incidencia política y diplomacia ciudadana internacional. De ahí las acciones emprendidas como:

- La documentación de violaciones de derechos humanos (Provea, Civilis, Codevida, Redhna, Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres y de Cepaz entre otros)³⁷.

34 CIDH, 2009. Informe Democracia y Derechos humanos en Venezuela. <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>

35 Sobre el tema judicialización de la protesta se presentaron Provea y Espacio Público, y sobre libertad de expresión y asociación participaron Espacio Público, Centro de Derechos Humanos de Ucab, Colegio Nacional de Periodistas, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa y SINERGIA. <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>

36 <http://www.civilisac.org/espacio-civico-y-sociedad-civil/jo-delia-la-sociedad-civil-tendra-rol-determinante-rescate-la-democracia-venezuela>

37 Informes anuales de Derechos Humanos de Provea. Los Informes comprensivos de Civilis. El informe sobre el derecho a medicamentos esenciales para proteger la salud y la vida de las personas en Venezuela de la Coalición de Organizaciones por el Derecho a la Salud y a la Vida (Codevida). El Informe Alternativo ante el Comité de Derechos del Niño de la Red por los Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes (REDHNA). El Informe Alternativo ante el Comité sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer del Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres. Unas 19 organizaciones

- La creación de observatorios para vigilancia de derechos y políticas públicas en materias distintas (Sinergia en participación, Centro Gumilla en consejos comunales, Cesap en políticas municipales, Acción Campesina en tierras, Transparencia Venezuela en misiones gubernamentales, Observatorio Venezolano de Conflictividad Social en manifestaciones, Paz activa en delito organizado, Cedice en derechos de propiedad, Observatorio de Ecología Política en luchas socio-ambientales, y el Observatorio Venezolano de los Derechos de las Mujeres y el Observatorio Venezolano de Prisiones en derechos de las mujeres y personas privadas de libertad respectivamente)³⁸.
- La preparación de informes alternativos presentados ante organismos internacionales (Examen Periódico Universal-EPU 2011, Comité de Derechos del Niño 2013, Examen sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos 2015, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales 2015 y el Examen Periódico Universal -EPU 2016)³⁹.
- La conformación de nuevas redes y plataformas (Civilis promueve el Encuentro de Defensores y Defensoras de Derechos humanos. Acción campesina la Plataforma en el tema agrario. Las Mujeres proponen reúne a organizaciones para garantizar la ciudadanía activa de las mujeres. La Red Naranja trabaja por el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Coalición Proacceso lucha por el acceso a la información. La Red LGTBI de Venezuela por los derechos de las personas sexo diversas. La Red de Organizaciones Ambientales No Gubernamentales de Venezuela-ARA por la contaminación por mercurio y el cambio climático. La Red de Organizaciones de Acción Social de la Iglesia Católica por la construcción de paz. La Coordinadora de Organizaciones Indígenas de

prepararon el “Informe conjunto sobre estigmatización, intimidación y represalias contra defensores y defensoras de derechos humanos en Venezuela”. Los informes de persecución política de Cepaz.

38 El Observatorio de Participación y Asociación de Sinergia, el Observatorio de Participación y Convivencia social que ha estudiado consejos comunales y cooperativas de la Fundación Centro Gumilla, el Observatorio de Políticas Públicas Municipales “La gente propone” del Grupo Social Cesap, el Observatorio Venezolano de Tierras, Ambiente y Pobreza rural de Acción Campesina, el Observatorio de Misiones de Transparencia Venezuela, el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, el Observatorio de Delito Organizado de Paz Activa, el Observatorio de Derechos de Propiedad de Cedice Libertad y Liderazgo y Visión, el Observatorio de Ecología Política de Venezuela, el Observatorio Venezolano de los Derechos de las Mujeres y el Observatorio Venezolano de Prisiones.

39 Civilis ha coordinado la participación de actores de sociedad civil independiente en el EPU, sobre 25 temas, 170 organizaciones presentaron 54 informes. El Informe final EPU 2016 recoge 274 recomendaciones de 102 estados e implican compromisos del Estado venezolano. <http://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Civilis-Derechos-Humanos-2017-Amenazas-y-Restricciones-a-los-DDHH-y-Democracia-en-Venezuela-3.pdf>

Amazonas (COIAM) y la Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA) están luchando por la demarcación de los territorios indígenas, por la consulta previa, contra la minería ilegal y contra el proyecto Arco Minero, entre otros).

- Más recientemente ha surgido la movilización para demostrar la situación de emergencia humanitaria (por Codevida, Cepaz, Avesa, Mujeres en línea, Freya, Amnistía internacional, Cecodap, Prepara familia) y la organización por la atención directa a víctimas de la situación de emergencia social (Caritas Venezuela, Acción solidaria, Avessoc, Grupo Social Cesap, Psicólogos Sin Fronteras)⁴⁰.
- También movimientos que fueron conquistados por el proceso bolivariano actualmente tienen una posición crítica al Gobierno, es el caso por ejemplo del movimiento indígena⁴¹. Otros sectores, como el de mujeres, se mantienen como “socialistas” pero desde posiciones más autónomas⁴².

En los últimos años se han concretado acciones de articulación entre organizaciones de sectores distintos en temas comunes. Más de 70 organizaciones civiles enviaron misiva al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas en 2016, para expresar su indignación y rechazo frente al silencio de las Agencias del Sistema de las Naciones Unidas establecidas en Venezuela (OPS, FAO y PNUD). Cerca de 50 ONG suscribieron una carta enviada al secretario general de la Organización de Estados Americanos en 2016, con el fin de solicitar la activación de la Carta Democrática Interamericana para Venezuela. Hasta 78 organizaciones se pronunciaron contra el Plan Zamora en 2017.

40 Caritas Venezuela con su programa de atención a la emergencia humanitaria y recuperación nutricional. El Banco de Medicamentos y Tratamientos de Acción Solidaria. El Fondo Solidario para la Salud de la Asociación Venezolana de Servicios de Salud de Orientación Cristiana (Avessoc). Grupo Social Cesap con el programa “Acompañando en la esperanza” financia una red de comedores populares de vicarías, y mediante el programa “Acompañando en el dolor” ofrece formación para promotores psicosociales en primeros auxilios psicológicos, además de ofrecer servicios psicológicos especializados en crisis y duelo en alianza con Psicólogos Sin Fronteras.

41 Con el Acta “Un Compromiso para la Historia” firmada por Hugo Chávez en la que expresaba su firme decisión de apoyar las demandas históricas de los pueblos indígenas (1998), el capítulo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas en la CRBV (1999), la Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas (2000), la Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas (2005) y el Ministerio para los Pueblos Indígenas (2007), el movimiento indígena fue conquistado por el gobierno bolivariano y sus representantes pasaron a ser funcionarios. El Consejo Nacional Indio de Venezuela (CONIVE, 1989) se pronunció a favor de la revolución bolivariana, aunque recientemente ha solicitado la aplicación de la jurisdicción indígena, realización de consulta previa en materia de demarcación de territorios, participación directa de los pueblos indígenas, y ha mostrado preocupación por el enfrentamiento y deslegitimación de las organizaciones indígenas por parte del Estado.

42 Araña Feminista, como red de colectivos feministas socialistas, trabaja feminicidio, protección de campesinas y trabajadoras por cuenta propia, despenalización del aborto, abuso de cirugía plástica y “despatriarcalización”.

Se han presentado proyectos de ley o exigencias legales por parte de organizaciones civiles⁴³, así como ONG que exigen de los poderes públicos cambios en su actuación. Actuación que se traduce en prácticas que van desde la persecución política, las desviaciones del poder judicial, la existencia de presos políticos, las políticas de seguridad y defensa, así como vulneración de los derechos de personas privadas de libertad, la libertad de expresión e información, las garantías y derechos electorales, la atención a personas que viven con VIH, el derecho a la educación, el derecho de participación de comunidades educativas, la situación de los hospitales, los derechos de los adultos mayores, la autonomía universitaria y libertad académica, la lucha contra la corrupción⁴⁴.

Además de las actuaciones de incidencia pública que organizaciones y redes han venido realizando, la ejecución de programas, proyectos y prestación de servicios educativos, asistenciales, sociales y culturales a cargo de ONG no se ha detenido⁴⁵. Aun así, la situación operativa actual de las ONG se pasea por la suspensión de acciones, cierre operativo y disminución de actividades. La mayoría han enfrentado reducción del personal, rotación por la diáspora y aumento de obligaciones laborales y fiscales. Han perdido fuentes de financiamiento que se obtenían del sector público y del sector privado y ahora deben pagar impuestos, y ven en el financiamiento externo la oportunidad de subsistencia. Se presentan también limitaciones para operar, por temas de seguridad, transporte, comunicación, adquisición de insumos y servicios públicos⁴⁶.

Como elemento de interés para un eventual proceso de transición, se elaboró un Mapa de ONG que forman parte de la sociedad civil venezolana, el cual se presenta en el Anexo 2.

43 Ley de propiedad de Cedice Libertad, Proyecto de Ley de Matrimonio Civil Igualitario de Red LGTBI de Venezuela, nulidad del decreto del Arco Minero del Orinoco por la Plataforma contra el Arco Minero.

44 Las ONG involucradas son: Cepaz, Suprema Injusticia, Acceso a la justicia, Foro penal, Control ciudadano, Invesp, Comité de víctimas OLP, Una ventana a la libertad, Observatorio Venezolano de Prisiones, Espacio público, Instituto Prensa y Sociedad, Observatorio electoral, Red electoral venezolana, Red de Observación Electoral de la Asamblea de Educación, Súmate, Acción ciudadana contra el Sida, Stop Vih, Asamblea de educación, Fenasopadres, Observatorio educativo, Médicos por la salud, Convite, Aula abierta, Transparencia Venezuela, entre muchas otras.

45 Avec, Fe y Alegría, Hospital Ortopédico Infantil, Hospital San Juan de Dios, Sociedad Anticancerosa, Fundación Amigos del Niño con Cáncer, Doctor Yaso, Banco del Libro, Museo de los Niños, Buena Voluntad, Plafam, Dividendo Voluntario para la Comunidad, Fundación Eugenio Mendoza, Fundación Vivienda Popular, Escuela de Ciudadanos, Opción Venezuela, Educredito, Invedin, Futuro Presente, Escuela de Ciudadanos, Asociación de Scouts, Damas salesianas, Avepane, Fundaprocura, Hogar Bambi, Abansa, Bandesir, Ival, Sovenia, Criollitos de Venezuela, Trabajo y Persona, entre muchas otras.

46 En la Reunión de Miembros de Sinergia 2017, se hizo una consulta sobre la situación de las organizaciones miembro, y los insumos recogidos en esa reunión se están tomando como una muestra no representativa del país.

CUERPO DE PROPUESTAS

Los mecanismos de recopilación de las propuestas fueron las expresadas mediante el proceso de consulta realizado en tres sesiones de trabajo en las que participaron 40 personas⁴⁷ y las demandas planteadas por las ONG venezolanas en los últimos años que han sido compiladas y clasificadas por tipo de derecho.

En el proceso de consulta las ONG insistieron en la adjetivación de la transición como “democrática”. Muchos actores no perciben condiciones para esta evolución positiva, por el contrario, están preocupados por escenarios de mayor autocratización e incluso de anarquización y anomia, y que por lo tanto también se requiere una propuesta alternativa ante un cierre mayor del espacio cívico, que exigirá mayor resistencia pacífica y mantenimiento de los valores de democratización. Les pareció un difícil ejercicio (pensar en una eventual transición) ya que el país se encuentra en plena crisis y ante amenazas de una mayor desintegración y polarización.

Ante un proceso de transición “democrática” consideran que las demandas de la población civil van a aumentar. Sin embargo, las ONG no se perciben en un rol de contenedoras ni canalizadoras de las demandas. No comparten la idea de algunos que opinan que la sociedad civil es la que tiene que jugar el rol protagónico, “es hora de que la *sociedad civil* se empodere y se asuma como actor político, en lugar de dejar la labor a los partidos políticos y dirigentes”⁴⁸.

Algunos consideran que los roles de los actores están tergiversados, de ahí que el rol de la sociedad civil no puede ser el tradicional. Y como los partidos políticos están debilitados, se espera más de las organizaciones civiles. Sin embargo,

47 **Primera Reunión** (20 de febrero): Deborah Van Berkel (Sinergia), Mónica Castro (Fipan), Ileana Malito (Grupo Social Cesap), Manuel Gómez (Acción Campesina), María Beatriz Medina (Banco del Libro), Rocío Guijarro (Cedice Libertad), Amalia Cordido (Avesoc), Rigoberto Rivera (Acción Campesina), Félix Ríos (Opción Venezuela), Israel Jaspe (Escuela de Vecinos), Helena Hernaiz (Reflejos de Venezuela), Nancy Cardozo (Senosayuda), Deliana Torres (Plafam), Antonio Fonseca (Fundación Eugenio Mendoza), Nelly Gonzalez (Fundación Venezolana contra la Parálisis Infantil-Hospital Ortopédico Infantil), Soraya Urrutia (Invedin) y Pedro Esté (Cisor). **Segunda Reunión** (9 de marzo): Deborah Van Berkel (Sinergia), Diana Vegas (Grupo Social Cesap), Maryorie Sosa (Red Ara), Nancy Hernández (Fenasopadres) y Luis Gómez Calcaño (UCV). **Tercera Reunión** (3 de abril): Patricia Tagliavia y Marisol Ramírez (Psicólogos Sin Fronteras), María Alejandra González (Cesap), Adicea Castillo (Observatorio Venezolano de Derechos Humanos de las Mujeres, Frente Nacional de Mujeres, Voces Vitalis), Mauricio Iranzo (UCLA/UCAB), Ricardo Rivas (Reto País), Beatriz Sornes (Cisor), Adriana D'Elia (Primero Justicia), Mary Fernández (Primero Justicia), Javier Mijares y Ángel Zambrano (Laboratorio Ciudadano de No Violencia Activa/Dale letra), Luis Moreno (Banauge), Francine Jácome (Invesp), Frank Bracho (Red Vecinal El Hatillo), Rigoberto Rivera (Acción Campesina), Diana Vegas (Grupo Social Cesap) y Armando Janssens (Fundep, Proadopcion y Pastoral El Observatorio). A Susana Raffalli por Caritas de Venezuela la escuchamos en la Mesa Emergencia del área Política social. A Margarita López Maya la consultamos en la Mesa de Análisis Coyuntural del CEP UCAB.

48 <http://talcualdigital.com/index.php/2018/03/13/john-magdaleno-el-proceso-de-movilizacion-debe-arrancar-ya/>

los representantes consultados no aceptan este rol como si se tratara de sustituir a los partidos, sino más bien como el de acompañante del proceso de transición, ya que los objetivos específicos de la mayoría de las organizaciones no son políticos sino sociales. Aunque vale la pena reconocer que es perfectamente legítima la existencia de organizaciones que, sin ser partidos políticos, se centran en temas y demandas políticas como la participación ciudadana, la transparencia de los mecanismos electorales, la lucha contra la corrupción, entre otros.

Tampoco aceptan la posición de que la sociedad civil puede entorpecer un eventual proceso de transición si se plantea acompañar a las víctimas para exigir justicia o plantearse una generalizada inclusión social y política. Afirman que la sociedad civil no será el origen de ninguna actividad de subversión en un proceso de transición democrática; eso, en todo caso, puede surgir de aquellos grupos que conforman la “sociedad incivil” o de los grupos bolivarianos que hasta ahora señalan que no pertenecen a ella. Y ante la inquietud sobre lo que se debe hacer para que la sociedad civil apoye la transición, su posición es que cualquier proceso democratizador recibirá apoyo civil, aunque pueda mantener posiciones críticas, diferenciando claramente el deseo (“lo que se quiere”), de la realidad (“lo que se puede”).

En la relación de Ciudadanía (entre el Individuo y el Estado), los consultados consideran que se estableció una relación perversa de dependencia política como modelo de sobrevivencia que ha generado aún más una débil ciudadanía. Una parte de la población está movilizada por la protesta en las calles expresando sus exigencias, la cual puede aumentar en sus demandas y expectativas, sin intermediación de asociaciones y actores civiles organizados, por ello será la capacidad de respuesta de la Administración Pública, especialmente mediante sus políticas económicas, sociales y de prestación de servicios públicos, la que pueda contener ese tipo de demandas y enfrentar la conflictividad. Son prioritarias las medidas de abastecimiento de alimentos y medicamentos, el control de la inflación, y la restauración de servicios públicos como electricidad, agua, gas y transporte. Por otra parte, especial énfasis deben tener ciertos colectivos empleados por la Administración Pública como docentes, personal de salud, policías y militares, así como funcionarios públicos y pensionados. Debe concretarse una política pública para respetar y fortalecer la ciudadanía, es imperativo “ciudadanizar” la relación que existe entre gobierno-pueblo.

En la relación de Sociedad Civil (entre las Asociaciones y el Estado), de la cual forman parte actores civiles distintos, se enfocó la consulta en ONG que hicieron propuestas que son comunes a todos los actores de la sociedad civil venezolana en su conjunto, así como particulares para el sector de las ONG. Esta parte del documento

refleja una visión del país de un sector clave de la sociedad en un momento histórico determinado, como aporte al debate sobre una posible transición democrática en Venezuela. También se presentan las actuales exigencias al Estado venezolano por parte de ONG en el Anexo 3, que han sido compiladas por Provea y clasificadas por tipo de derecho (derecho a la alimentación, al ambiente sano, a la educación, derechos laborales, derechos de los pueblos indígenas, derecho a la salud, a la seguridad social, a la tierra, a la vivienda, a la integridad personal, a la justicia, a la libertad personal, a la participación y por el derecho a la vida).

1. Propuestas comunes a la sociedad civil en Venezuela⁴⁹

1. El proceso de transición debe *restablecer el marco normativo venezolano bajo estándares democráticos*. Recuperar el modelo de convivencia democrática establecido en la constitución (1999). Restablecer el régimen de garantías y derechos ciudadanos establecidos. Generar acciones para la restitución del fuero democrático que están debidamente expresadas por el Equipo Estado de derecho y que forman parte de este documento.
2. Y en el marco de esas acciones *garantizar los derechos de la sociedad civil* que permiten la existencia y el funcionamiento del espacio cívico: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de reunión pacífica, derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho a defender derechos humanos, en cualquier ámbito de la dignidad humana, la democracia y el Estado de derecho.
3. *Así como garantizar un marco habilitante para su actuación* con entornos propicios y seguros para ejercer el conjunto de los citados derechos. Garantizar el acceso libre de información acerca de las cuestiones públicas y políticas. Reconstruir instituciones y mecanismos democráticos para equilibrar el ejercicio del poder. Abrir canales de comunicación y participación para expresar demandas. Revisar expresamente la Ley de Soberanía y Autodeterminación Nacional, la Ley contra el Terrorismo y la Ley Contra el Odio.
4. Los consultados consideran que *no es prudente plantearse un proceso constituyente, una reforma constitucional, ni un proceso de reforma del Estado* durante un proceso de transición.

49 Además de los insumos del proceso de consulta se utilizaron los planteamientos de Civilis y las recomendaciones del Observatorio de Asociación y Participación de Sinergia. Civilis acuña en el país el concepto de “derechos de la sociedad civil”. <http://www.civilisac.org/nociones/derechos-de-sociedad-civil>, <http://www.civilisac.org/nociones/entornos-habilitantes>, <http://sinergia.org.ve/2017/10/03/sociedad-civil-en-la-mira/>

5. Los líderes de la transición deben *reconocer públicamente la legítima función que desempeña la sociedad civil* en la promoción y procura de protección a los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Recuperar la legitimidad como actor frente a la población y el reconocimiento por parte de las autoridades. El poder popular no existe como tal en la Constitución; se crearon figuras paralelas para inmovilizar y controlar espacios ciudadanos, de ahí que algunos consultados consideran que usar su lenguaje debilita y “compra” su proyecto político, y afirman que la sociedad civil no debe utilizar el lenguaje del paralelismo ni del aparato político bolivariano. Otros están considerando la utilización de “poder ciudadano”⁵⁰.
6. Los poderes públicos encargados de la transición deben velar por la *protección de activistas, defensores y organizaciones de la sociedad civil*, incluyendo la prevención actos de agentes estatales o no estatales contra los derechos o capacidades de funcionar de la sociedad civil. Necesario cumplir con las recomendaciones y exhortaciones de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos respecto de obligaciones para con la protección de los derechos de la sociedad civil y de los defensores de derechos humanos.
7. Todos los activistas y defensores detenidos por ejercer las libertades de expresión, reunión y asociación *deben ser puestos en libertad*. Se debe eliminar también la aplicación de la justicia militar a ciudadanos y actores civiles.
8. *Asumir el principio de no intervención para fortalecer la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil*. La Asamblea Nacional y Administración Pública deben restablecer leyes y políticas que permitan a la sociedad civil funcionar u operar sin injerencias arbitrarias. Garantizar el derecho a operar libre de interferencias estatales injustificadas, el derecho a comunicarse y a cooperar, y el derecho a buscar y obtener financiamiento. Garantizar espacios que permitan expresar opinión, denuncia y hacer seguimiento.
9. Debe ser *opcional la utilización del Consejo Nacional Electoral (CNE)* para realizar elecciones de actores civiles (como sindicatos, universidades autónomas y partidos políticos), y en caso de solicitar ese apoyo debe ser gratuito para fortalecer el déficit representativo que enfrentan.

50 Nos referimos a los planteamientos de Reto País promovido por UCAB.

10. *Eliminar los obstáculos para gestionar y acceder a recursos nacionales e internacionales y las restricciones para tramitar exenciones tributarias.* Reincorporar las áreas tradicionales para las exenciones y exoneraciones de impuesto sobre la renta a las organizaciones sin fines de lucro (educación, salud, cultura, ambiente, ciencia, entre otros), ya que hoy en día son exclusivas para las acciones de beneficencia y protección social. Garantizar la sostenibilidad económica y de operación con un marco jurídico y tributario facilitador.
11. Respetar el derecho de los miembros de la sociedad civil a la *cooperación con el sistema subregional, regional e internacional de derechos humanos*, sus representantes, mecanismos y procedimientos, y la comunicación con ellos sin restricciones.
12. El Estado debe *dialogar y colaborar de forma abierta y permanente con la sociedad civil*, permitiendo su participación en el debate sobre cualquier decisión pública relevante, principalmente las que promueven y protegen los derechos humanos y el Estado de derecho. Mantener canales de información. Existen la Oficina de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional, a la cual actores civiles pueden dirigirse, así como a la Defensoría del Pueblo.
13. Se puede *crear una instancia de diálogo y comunicación con la Administración Pública Nacional centralizada*. En otros países se conformó una Comisión Nacional de Sociedad Civil, como plataforma de organizaciones para apoyar la transición democrática. Lo importante en este caso es la pluralidad en su formación entre actores civiles y mediante un mecanismo democrático. Se debe privilegiar su composición con plataformas y redes, de distinta naturaleza organizativa, de distintos sectores, de distintas regiones. Su carácter debe ser consultivo. Debe contar con un mecanismo operativo para recepción de planteamientos y propuestas. Debe contar con apoyo comunicacional para transmitir informaciones. Puede asumir el seguimiento de los actores que estén liderando la transición. Otra posibilidad es que la instancia compartida con el ejecutivo se focalice exclusivamente en el Plan de Emergencia, un foco de atención común entre todos.
14. Además de canales de diálogo se requiere *restablecer los mecanismos de consulta a actores de la sociedad civil* ya establecidos en las normativas. En el caso de las comunidades indígenas afectadas por demarcación de territorios y ejecución de proyectos de explotación minera, gasífera y

petrolera, realizar expresamente la consulta previa⁵¹. No dejar de consultar a gremios y sindicatos sobre los asuntos que los involucran. Los sindicatos y cámaras deben ser consultados en torno a relaciones de trabajo. Cámaras empresariales, organizaciones campesinas y cooperativas deben ser incluidas en las consultas sobre política económica. Y así, a los partidos políticos sobre garantías electorales, universidades y organizaciones estudiantiles sobre educación, organizaciones comunitarias sobre participación, y a organizaciones no gubernamentales sobre los asuntos en los que tienen experticia. La creación de un mapa de sociedad civil a través de una plataforma digital facilitaría el acceso a información sobre quiénes participan y qué están haciendo, como conocimiento específico de los actores y temas. Un mapa que habilite realizar conexiones entre las organizaciones, que ofrezca visibilidad y facilite la vinculación con la diáspora.

15. *Fortalecer la sociedad civil por sectores*, reuniendo distintos actores civiles en archipiélagos sectoriales como por ejemplo vivienda, educación, salud, protección social, trabajo, etc. Cada sector debe lograr reunión de actores de distinta naturaleza (academia, ONG, gremios, sindicatos, partidos, etc.); puede concretar un observatorio nacional del tema para contar con un sistema de información relevante; debe estar articulado internacionalmente para fortalecer su legitimidad y tener acceso a fondos; debe trabajar en función de las políticas públicas necesarias y por la transformación institucional que apunte a la reinstitucionalización del Estado venezolano. Tales sectores se deben definir de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sustentable ya definidos por consenso internacional y como compromisos nacionales. Es imperativo recobrar la diversidad, pluralidad y la especialidad entre actores y áreas, así como trabajar con las organizaciones promovidas y generadas por el proceso bolivariano. Es importante consultar en cada área las experiencias internacionales y relacionarse con actores pares de otros países. Las agendas sectoriales, aunque presenten contradicciones no deben preocupar. Algunos consideran que las políticas públicas serán exitosas si tiene la perspectiva de género de una forma transversalizada, ya que la mitad de la población son mujeres, y las mujeres son las que más están involucradas.
16. Los poderes públicos en el proceso de transición deben *restablecer la participación de la sociedad civil* en los espacios existentes consagrados

51 <http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/Informe-Consulta-Previa.pdf>

por la Constitución y las leyes: Comité de Postulaciones Judiciales, Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, Comité de Postulaciones al Consejo Nacional Electoral. Así como participación en el Directorio del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en el Directorio de Responsabilidad Social de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, en el Directorio de la Comisión Nacional de Personas con Discapacidad, entre otros. En los espacios cuya composición exige presencia de la sociedad civil debe garantizarse una convocatoria con visión pluralista de actores civiles de distinta naturaleza, alineados al tema de interés, y con intención deliberada de inclusión de actores bolivarianos. Establecer mecanismos que le permitan a las organizaciones de la sociedad civil tener presencia en los organismos públicos relacionados con sus áreas de actuación. Las sociedades de padres quieren participar en la restitución del sistema educativo; ya se observan acciones directas en labores docentes y mantenimiento de infraestructura de escuelas. Organizaciones comunitarias de salud cumplieron roles en la gestión de ambulatorios. Los medios de comunicación comunitarios tienen interés en mantenerse en la ruta de la democratización de la comunicación. Algunos proponen participación de actores civiles en las juntas directivas de los cuerpos policiales municipales. Otros proponen que las actividades de seguridad y defensa estén supervisadas por los poderes legislativo y judicial, organizaciones civiles, medios de comunicación y organismos regionales e internacionales⁵².

17. En el proceso de transición se deben *respetar irrestrictamente los derechos políticos*. Verificar la garantía del sufragio universal, secreto y directo. Respetar la voluntad popular. Impedir y sancionar el uso de la descalificación, hostigamiento y represión de la disidencia política. Habilitar, validar y legalizar a los partidos y asociaciones políticas. Los presos políticos deben ser puestos en libertad, dando a conocer las distintas tipologías y mediante un mecanismo consensuado y debidamente informado. Algunos proponen amnistía para todos los crímenes menores resultantes del conflicto político, en aras de lograr un clima propicio para la pacificación y reconciliación nacional.
18. Los actores de la sociedad civil están convencidos que deben asumir un rol de colaborador en *promover los valores democráticos*. Contribuir en la formación de una cultura ciudadana y formar a la ciudadanía para

52 <http://invesp.org.ve/wp-content/uploads/2018/01/Documentos-de-Pol%C3%ADtica-Venezolana-N%C3%BAmero-01-7-12-2017.compressed.pdf>

la búsqueda de soluciones propias. Fomentar una cultura democrática ayudaría a equilibrar derechos y deberes, aceptar la deliberación y búsqueda de acuerdo para la convivencia social, fortalecer la capacidad de hacer demandas con valor republicano y aumentar la disposición de resistir las invitaciones a la intolerancia. El propósito de la formación es empoderar la ciudadanía. La sociedad civil puede asumir responsabilidades en esta labor de pedagogía política y social, que para lograr su masificación requiere de la participación de los medios de comunicación.

19. Se debe desarrollar una *tarea comunicacional para la convivencia*, a fin de preparar la reconciliación, incluso para manejar la desilusión. Y también el uso de medios públicos gratuitos para realizar campañas sociales en función de temas centrales para el país como la nutrición y la alimentación, el embarazo adolescente, la prevención de enfermedades endémicas, la deserción escolar, la desocupación juvenil, la equidad de género, la contaminación ambiental, la disposición de desechos sólidos, la gestión de riesgos, el emprendimiento económico.
20. Los actores de sociedad civil consideran necesario construir un discurso para el cambio, para describir un sueño de país, y una *narrativa incluyente* a presentar en todos los espacios. Aceptar la convivencia de dos modelos de sociedad durante la transición, exigir la participación de todos, hay que reconocer que el país es de todos, rechazar la venganza, no descalificar, no invisibilizar al otro, aceptar que no jugamos solos, invitar a trabajar en conjunto, defender la pluralidad y convocar a establecer consensos. La narrativa debe establecer que lo primero es la salud, asumir una cruzada nacional por la nutrición, señalar a la escuela y la familia como los principales focos, rescatar la importancia de la vivienda para el hogar y la familia, y potenciar la capacidad de resiliencia humana. Se presenta una oportunidad para redefinir demandas, ya que la población reconoce que el Estado no lo puede todo ni lo puede hacer solo. Se puede aprovechar la coyuntura para realizar un cambio de mentalidad sobre el trabajo, el empleo, la producción y el emprendimiento, refinar el concepto de gratuidad, invitar a la corresponsabilidad como esfuerzo conjunto no sólo para mantener los servicios sociales y públicos, sino para aumentar su calidad. La crisis es una gran igualadora, por eso la solidaridad se convierte en una poderosa herramienta. Incluso la narrativa debe servir para asumir la redefinición de la riqueza y cambiar el esquema de “rentismo monoprodutor”.

21. Los actores de sociedad civil aceptan que es relevante *contar con un liderazgo del sector*, un liderazgo consistente y con un discurso coherente; sin embargo, la pluralidad de actores y temas existente, la diversidad de organizaciones, el proceso para la selección del líder, la representación de una persona o grupo del todo el sector, son asuntos muy complejos que pueden generar desarticulación.

2. Propuestas específicas para las ONG

22. Para unas ONG las prioridades son la agenda humanitaria, de derechos humanos (justicia) y de convivencia. Para otras, una agenda humanitaria inmediata y una agenda de desarrollo a mediano plazo. Y para otras deben existir dos agendas: democracia y desarrollo. La coincidencia entre todos es la emergencia, sin embargo, la agenda de derechos humanos y la agenda de desarrollo no la van a detener. Se presentan como temas más articuladores la atención a la emergencia, la convivencia, la promoción de cultura democrática, la protección de derechos humanos y la participación. La agenda de la emergencia se concibe con un abordaje constructivo, que trascienda lo asistencial, desde “salvar vidas” y “aliviar sufrimiento” hasta “reconstruir el tejido social”, como una gran oportunidad de despolarizar, convocar a unirse desde el hacer, ya que es un tema que reúne y es una base para organizarse. Pero la atención de la emergencia no puede reforzar la dependencia, debe ser un elemento catalizador para dar vida al tejido social que existe. Por su parte, la agenda de desarrollo ya está definida y consensuada en los Objetivos de Desarrollo Sustentable, lo que facilita la organización del trabajo por sectores y la articulación entre actores en función de los citados objetivos.
23. Las organizaciones de promoción y desarrollo social están dispuestas a colaborar en un *Plan de Atención a la Emergencia*, mediante focalización en los grupos más vulnerables y garantizando transparencia en los mecanismos de distribución y entrega. Organizaciones de salud, nutrición y la Iglesia ya están actuando en la emergencia y no deben ser desconocidas, su desafío es hacerlo con más cobertura generando alianzas entre varios. Una de las redes (Codevida) ha propuesto la utilización de los Fondos de Emergencia de la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), la adquisición del Botiquín Médico Interinstitucional de Emergencia, la intermediación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) para recepción y distribución de insumos nutricionales

y terapéuticos, y la designación de un grupo de trabajo interdisciplinario integrado por funcionarios, responsables de agencias, especialistas y organizaciones de sociedad civil. Las ONG desean fortalecerse en el manejo de protocolos de emergencia y de ayuda humanitaria. La atención a la emergencia también puede tener respuesta para aliviar el sufrimiento mediante un abordaje psicosocial en el que pueden intervenir distintos tipos de actores sociales, con componentes formativos, manejo de crisis, comunicación y servicios profesionales.

24. Las ONG consultadas no están de acuerdo con la presencia directa de organismos internacionales y agencias extranjeras en el país para atender la emergencia. Perciben que la creación de una Agencia de Cooperación del Estado venezolano para la búsqueda y utilización de recursos de cooperación internacional puede convertirse en un obstáculo, si se utiliza como único mecanismo para canalizar ayuda internacional vía donaciones. Pueden crearse consorcios humanitarios como mecanismos de coordinación interinstitucional, donde participen entidades gubernamentales nacionales y locales, no gubernamentales nacionales e internacionales, que puedan detectar las necesidades, definir prioridades, coordinar acciones y ser garantes de la transparencia, bajo el liderazgo de Naciones Unidas.
25. *Las organizaciones de promoción y desarrollo social pueden participar con propuestas técnicas.* Consideran que tienen un papel a cumplir al aportar conocimiento. Hay algunas que ya han diseñado programas y soluciones. Cada organización tiene experticias y puede contribuir con conocimiento, metodologías, dinámicas, protocolos, recursos técnicos. Un saber qué hacer en cada tema, como un banco disponible de experticias. Les preocupa que su personal especializado pueda ser convocado a participar en el Gobierno, lo que podría implicar para muchas de ellas un cierre técnico. Una propuesta es participar en los directorios de los institutos autónomos según sus experticias, una forma de aportar conocimiento y experiencia, garantizar presencia técnica. Esa sería una forma de concretar la participación de las ONG de desarrollo social en las políticas públicas, sin peligro de perder sus recursos técnicos.
26. También pueden *convertirse en ejecutoras de programas gubernamentales*, para lo cual deben examinar su capacidad real. Ya tienen experiencia en gestión de comedores escolares, hogares de cuidado diario, centros comunitarios de salud, pero consideran que “habría que revisar en qué términos”. Recuerdan que por su participación como ejecutoras de los

programas gubernamentales de los años 90 fueron criticadas y señaladas como “colaboracionistas de las medidas neoliberales”. En todo caso, su actuación puede ser en ámbitos regionales y locales. Se requieren planes de alimentación en las escuelas, se deben utilizar todas las infraestructuras sociales existentes como son las escuelas y ambulatorios como centros de emergencia. Para algunos será difícil enfocarse en salvar vidas y dejar de fortalecer el tejido social y económico, y por lo tanto “hacer asistencialismo sin complejos”.

27. Las organizaciones de promoción y desarrollo social para favorecer la gobernabilidad democrática pueden *convocar y/o participar en un diálogo con actores políticos, realizar diálogos sectoriales y relacionarse con militares*. Consideran que es una prioridad formar, crear capacidades en los ciudadanos, así como en los funcionarios para reinstitucionalizar la capacidad del Estado. Convocar a la diáspora, vincular y hacer alianzas con quienes se encuentran fuera del país. Articularse con otros más allá de las redes de organizaciones no gubernamentales. Necesario e imperativo es disminuir la desconfianza que se tienen las ONG y los partidos políticos, que deben comenzar a verse con una mirada desprovista de prejuicios.
28. Y si es posible para el país, en una situación de transición, la *creación de un Fondo Social* ayudaría a canalizar recursos hacia las ONG para que mantengan programas y servicios sociales distintos a los de la emergencia. En Venezuela no se ha logrado contar de manera permanente con un fondo social autónomo, con una directiva integrada por representantes de entidades públicas y delegados de las comunidades y organizaciones de promoción. Con una organización interna pequeña y ágil desde el punto de vista financiero y administrativo, transparente en sus procedimientos y con un régimen legal especial.
29. La idea del sector de seguridad ciudadana, con su propuesta de *otorgamiento a las ONG de las propiedades incautadas*, es interesante para fortalecer su patrimonio y sostenibilidad financiera. Lo fundamental es asegurar un mecanismo democrático y transparente para hacerlo, y que las propiedades no presenten compromisos financieros previos. Para algunas ONG la donación de activos producto de sucesiones e invasiones se convirtieron en gastos operacionales onerosos.
30. Las organizaciones de derechos humanos enfrentaran peticiones de demanda de justicia y pueden asumir la *ejecución de programas*

de rehabilitación de víctimas. No van a dejar el rol de vigilancia y seguimiento, y pueden aceptar la invitación a participar en el control de los poderes públicos. Tienen capacidades técnicas para *asumir roles en la reconciliación, negociación, y en acuerdos de justicia transicional.* Pueden desarrollar y/o contribuir con un mecanismo de mediación y justicia restaurativa, un papel para desmarcarse claramente de la tentadora venganza.

31. Las organizaciones de derechos humanos se identifican con acciones como acompañar, proponer, negociar y exigir. Van a seguir con las *acciones de documentar, visibilizar y acompañar los casos de violaciones y a mantener su relacionamiento internacional.* Van a realizar seguimiento de los compromisos de convenciones internacionales. Algunas consideran que en un proceso de transición el mecanismo de control de la gestión del Estado debe funcionar a un nivel de exigibilidad mínima. Pero consideran que la información pública debe ser realmente pública y accesible, por lo menos en lo que se refiere a los presupuestos asignados y ejecutados.
32. Algunas de las propuestas de los equipos (Estado de derecho y seguridad ciudadana) pueden tener aceptación por las organizaciones de derechos humanos. *Un observatorio venezolano de seguridad ciudadana,* que coordine y apoye los observatorios de las ONG; *la creación de un sistema nacional de información sobre víctimas;* *la creación de servicios de asesoría jurídica para garantizar acceso a la justicia;* y por supuesto restablecer la participación de ONG en los casos de violación de derechos humanos.
33. La Asamblea Nacional es la institución para canalizar las demandas, pero debe fortalecer su *Oficina de Participación Ciudadana.* No se cuenta con información sobre iniciativas legislativas movilizadas por actores civiles. Las que reseñan como iniciativas del Poder Legislativo son por ejemplo proyectos de ley sobre corrupción, ambiente, alimentación escolar, transparencia y acceso a la información pública, pero no informan sobre los procesos de consulta realizados. Hay expectativas de ciertos sectores sobre legislación en relación con el matrimonio igualitario. Hay temas que dividen en materia legislativa o de políticas públicas, como el factor religioso en el sector educativo, la prioridad de inversión en la educación técnica versus universitaria, el derecho al aborto. Hay asuntos que algunas ONG consideran que se deben postergar, como el pago de deuda y el pago de las expropiaciones al sector privado, para enfocarse más en los derechos de los más pobres. Es un tema sensible la explotación del arco minero para ambientalistas y organizaciones indígenas, incluso una

a las posiciones polarizadas. Algunos consideran que además de declarar una emergencia social, se debe declarar una emergencia ambiental.

34. *Reconciliación con actores civiles chavistas.* No obviar ni abortar el efecto generado por el chavismo en la participación popular: hicieron varias consultas nacionales, hicieron sentir que consultaron al pueblo sobre temas como seguridad y educación. Se adueñaron del enfoque de derechos, y estructuran la sociedad por grupos y colectivos. Se tiene el deber de incorporar a las organizaciones indígenas y afrovenezolanas. Las organizaciones paralelas en el sector mujeres y campesino no se pueden desconocer. Es necesario un trabajo de invitación, convocatoria y captación específica de estos sectores.
35. *Hay que reconocer que existen los consejos comunales, así como otras expresiones comunitarias* como las asociaciones de vecinos, los grupos deportivos, los grupos culturales, los comités de víctimas, entre otros con base territorial. Se mantendrán los líderes naturales en los nuevos espacios que los convoquen. No se puede obviar que la plataforma de organizaciones de base está conformada mayoritariamente por mujeres. No se debe intentar organizar ni controlar el sector. La política pública debe *fomentar la participación libre y autónoma, y revisar las formas actuales de financiamiento.* Se debe hacer convocatorias para participar en proyectos bajo la responsabilidad de las alcaldías en acciones sociales, educativas, deportivas, culturales, etc. No debe prevalecer la ideología sino la capacidad de solucionar problemas. Apoyar en la formación y fortalecimiento del tejido social popular. También reconstruir el tejido económico popular, habilitar la institucionalidad de apoyo a la economía popular existente y fomentar la creación de incubadoras de empresas a nivel municipal.

CONSIDERACIONES FINALES

Generalmente se confunde ciudadanía con sociedad civil, y en el caso de Venezuela, debido a que se ha fortalecido más la relación de ciudadanía (mediante clientelismo), es más difícil reconstruir la relación de las asociaciones intermedias y el Estado (sociedad civil). Las organizaciones que asumieron la responsabilidad de elaborar este documento son parte de la sociedad civil, pero por tratarse de ONG sus propuestas no abarcan a otros actores civiles de naturaleza distinta.

El proceso de elaboración del documento versó sobre la idea de fortalecer a la sociedad civil venezolana en un proceso de transición, versus fortalecer el proceso de transición con apoyo de la sociedad civil. Entre perfilar propuestas de la sociedad civil ante un proceso de transición, sugerir propuestas al liderazgo de la transición para lograr apoyo de la sociedad civil, o generar propuestas para lograr que la sociedad civil participe en la transición.

El proceso de consulta se enfrentó a la posición de los consultados sobre la necesidad más urgente de pensar en una fase de mayor restricción del espacio cívico, en vez de considerar un proceso de transición democrática.

Se plantea la solicitud expresa a la sociedad civil venezolana de asumir roles no tradicionales para apoyar un proceso de transición. Se entiende la relevancia de esta solicitud, pero del proceso de consulta no surgió esta convicción. De ahí la importancia de una fase previa que se debería de emprender. Se pretende que la sociedad civil se ubique en el marco de actuación de la sociedad política, aunque desee mantenerse, por lo menos el sector de las ONG, en la acera de enfrente. Una cosa es lo que es necesario y otra muy distinta lo que la sociedad civil desea o manifiesta que está dispuesta a hacer.

DIEZ RECOMENDACIONES PARA LOS LÍDERES

Para la fase de formulación de propuestas, se identificaron las que fuesen comunes a los distintos actores civiles y las específicas del sector ONG ante un eventual proceso de transición. Se enuncian a continuación un conjunto de diez medidas que se recomiendan a los líderes de un eventual proceso de transición democrática, con el propósito de fortalecer su relación con el mundo asociativo venezolano y conseguir su apoyo en el proceso de estabilización democrática.

1. Apoyo de la sociedad civil para acompañar el proceso de transición

- a. Invertir tiempo suficiente en múltiples reuniones locales y regionales para sensibilizar y formar a las distintas organizaciones de la sociedad civil con el propósito de lograr su convicción de participar en la transición, fortalecer su rol político y asumir un rol de intermediación entre las demandas y ofertas.
- b. Convocar y/o participar en múltiples diálogos entre actores políticos, militares y civiles para favorecer la construcción de un Pacto social.

2. Instancia consultiva multi-actores para apoyar la transición democrática

- c. Convocar a la formación de una plataforma de redes de actores civiles, con pluralidad en su conformación y mediante un mecanismo democrático. Privilegiar su conformación con plataformas de distintos actores, sectores, regiones y derechos.
- d. Reconocer públicamente la legítima función que desempeña la sociedad civil en la promoción de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. No utilizar el discurso del poder popular, ya que ha sido el lenguaje del paralelismo y del aparato político bolivariano.
- e. Diseñar un mecanismo operativo e instrumental para la recepción de planteamientos y propuestas y ofrecer apoyo comunicacional para transmitir las informaciones que genere la instancia consultiva.

3. Identificar aquellos actores con experiencia previa en formación ciudadana

- f. Impulsar un plan de formación nacional en cultura democrática y ciudadanía para fomentar la deliberación y fortalecer la capacidad de demandar con valor republicano.
- g. Masificar la pedagogía política y social con participación de los medios de comunicación.

4. Presentación de narrativa incluyente en todos los espacios

- h. Construir una narrativa que incluya consideraciones de convivencia, reconciliación, resiliencia, solidaridad, rechazo a la venganza, invitación a trabajar en conjunto, defensa de la pluralidad, convocatoria a establecer consensos y revalorización de la dignidad de la persona.
- i. Socializar la narrativa con la mayor cantidad de actores civiles locales, regionales y nacionales.

5. Articulación de la sociedad civil por sectores

- j. Coordinar a los actores de acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sustentable ya definidos por consenso internacional diferenciando las agendas de emergencia y desarrollo.

- k. Convocar a los actores específicos que tienen que ver con el tema de interés y de distinta naturaleza (academia, ong, gremios, sindicatos, partidos, etc.). Es necesario un trabajo de captación específica de actores civiles bolivarianos.
- l. Concretar un sistema de información relevante por tema (problemas, obstáculos, demandas y expectativas) e identificar las ofertas disponibles (conocimiento, metodologías, protocolos, recursos técnicos, oportunidades de cooperación, servicios, proyectos y programas).
- m. Trabajar en función de la definición de las políticas públicas necesarias y por la transformación que apunte a la reinstitucionalización del Estado venezolano.
- n. Consultar en cada tema las experiencias internacionales y los actores civiles pares de otros países que pueden cooperar técnica y financieramente.
- o. Utilizar el uso de medios públicos gratuitos para realizar campañas sociales en función de temas centrales para el país que surjan de la articulación de los sectores.

6. Marco habilitante para el funcionamiento del espacio cívico y el ejercicio de los derechos de la sociedad civil (asociación, expresión, reunión, participación y defensa)

- p. Eliminar las leyes de obligatoriedad y condicionamiento de participación en la construcción de un Estado Comunal.
- q. Revisar expresamente las Leyes del Poder Popular, la Ley de Soberanía y Autodeterminación Nacional, la Ley contra el Terrorismo y la Ley Contra el Odio.
- r. Liberar las personas encarceladas por razones políticas, dirigentes y activistas sociales, comunitarios y sindicales procesados por ejercer derechos civiles y defender derechos humanos.
- s. Eliminar la aplicación de la justicia militar a ciudadanos y actores civiles.
- t. Establecer la utilización opcional del Consejo Nacional Electoral para realizar elecciones de actores civiles y en caso de solicitar ese apoyo debe ser gratuito.

- u. Facilitar el ejercicio de diplomacia ciudadana internacional por parte de actores civiles.

7. Canales institucionales para expresar demandas en los poderes públicos

- v. Oficina de Participación Ciudadana de la Asamblea Nacional para canalizar propuestas de ley por iniciativa legislativa y convocar a procesos amplios de consulta popular sobre los proyectos de ley.
- w. Oficina de Atención y Participación Ciudadana del Poder judicial para canalizar peticiones de demanda de justicia y alcanzar acuerdos de mediación y justicia restaurativa.
- x. Oficina de Participación Ciudadana para el Plan de Emergencia adscrita a la Vicepresidencia del Poder Ejecutivo para canalizar solicitudes vinculadas a la ejecución del plan de emergencia.

8. Mecanismos de consulta y participación de actores de la sociedad civil

- y. Diseñar normativa general para consultas. En los espacios que señalan composición por la sociedad civil debe garantizarse una convocatoria con visión pluralista de actores civiles de distinta naturaleza (multi-actores), alineados al tema de interés, y con intención deliberada de inclusión de actores bolivarianos.
- z. Convocar a los actores civiles a participar en el Comité de Postulaciones Judiciales, Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, Comité de Postulaciones al Consejo Nacional Electoral, Directorio del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Directorio de Responsabilidad Social de Comisión Nacional de Telecomunicaciones y Directorio de la Comisión Nacional de Personas con Discapacidad.

9. Marco habilitante para el financiamiento de los actores civiles que garantice transparencia e igualdad de trato sin discriminación de los distintos actores civiles

- aa. Eliminar los obstáculos para gestionar y acceder a recursos nacionales e internacionales.

- ab. Eliminar las restricciones para tramitar exenciones tributarias.
- ac. Reincorporar las áreas tradicionales para las exenciones y exoneraciones de impuesto sobre la renta a las organizaciones sin fines de lucro hoy en día exclusivas para beneficencia y protección social.
- ad. Crear un fondo social que permita canalizar recursos hacia las ONG para que mantengan programas y servicios sociales distintos a la atención de la emergencia.

10. Conocimiento de las exigencias al Estado venezolano por parte de la sociedad civil

- ae. Reunir los informes nacionales que emiten recomendaciones y exhortaciones en materia sectorial y por derechos humanos⁵³.
- af. Conocer las demandas, los actores involucrados que las plantean, las posiciones contrarias que se presentan y las propuestas.
- ag. Revisar las recomendaciones de los sistemas de protección internacional que han sido presentadas al país y se convirtieron en compromisos nacionales⁵⁴.

53 Los informes anuales de Provea reúnen propuestas en función de catorce derechos humanos. <https://www.derechos.org/ve/web/wp-content/uploads/21ExigenciasLISTO.pdf>. Los informes anuales de Civilis muestran las amenazas y desafíos en materia de derechos humanos. Los Centros de Derechos Humanos de las universidades expresan distintas demandas al Estado.

54 De acuerdo con el informe presentado por la delegación venezolana, el país aceptó 193 de las 274 recomendaciones hechas por los Estados en el Consejo de Derechos Humanos durante el segundo ciclo del EPU (2016). <http://acnudh.org/examen-periodico-universal-consejo-de-derechos-humanos-adopto-informe-final-de-venezuela/>

Medidas vinculadas con la sociedad civil y el proceso de transición democrática

- **Convocatoria** (lograr apoyo de la sociedad civil para acompañar el proceso de transición)
- **Espacio** (crear una instancia consultiva para apoyar la transición democrática)
- **Formación** (invitar a actores civiles en la labor de promover los valores democráticos)
- **Discurso** (presentar una narrativa incluyente en todos los espacios)
- **Articulación** (fortalecer la articulación de la sociedad civil por sectores)
- **Habilitación** (garantizar un marco habilitante que permita la existencia y el funcionamiento del espacio cívico y el ejercicio de los derechos de la sociedad civil)
- **Comunicación** (restablecer canales de comunicación para expresar demandas en todos los poderes públicos)
- **Participación** (restablecer mecanismos de consulta y participación de actores de la sociedad civil)
- **Financiamiento** (facilitar el financiamiento de los actores civiles)
- **Conocimiento** (conocer las expectativas y exigencias al Estado venezolano por parte de la sociedad civil)

REFERENCIAS

- Abad, C. y Goncalves, A. (2011). “La unificación del movimiento sindical venezolano: ¿una posibilidad?” *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, N° 47.
- Academias Nacionales de Venezuela. (2011). *Propuestas a la Nación*. Caracas.
- Anónimo. (1977). “30 años de la Federación Campesina de Venezuela”. *Revista Nueva Sociedad*, N° 29.
- Arconada, S. (2006). “Mesas Técnicas de Agua y Consejos Comunitarios de Agua”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, N° 2.
- Arenas, N. (2015). “Entrevista Luis Gómez Calcaño. Existir es resistir. La sociedad civil hoy en Venezuela”. *Cuadernos del Cendes*, 32(90).
- Arenas, N. (2009). “Las organizaciones empresariales venezolanas bajo el gobierno de Hugo Chávez (1999-2007). ¿De la sociedad civil nacional a la internacional?” *Cuadernos del Cendes*, 26(71).

- Benegas, G., y Vial, A. (2003). *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana: el caso paraguayo*. CIRD.
- Blanco, C. (2005). *El concepto de sociedad civil*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Bonilla, J. (2011). *El movimiento sindical venezolano frente a la situación socio-laboral: desafíos y propuestas*. Caracas: ILDIS.
- Briceño, H. y Maingon, T. (2015). *Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela*. Caracas: FES-ILDIS.
- Cañizález, A. (2004). "Sociedad civil, Medios y Política". En: Mato, D. *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Casanova, R., y García, O. (2000). *Las ONG latinoamericanas y los desafíos del desarrollo organizacional*. Bolivia: ICCO, PROACTIVA e IDEPRO.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2009). Informe Democracia y Derechos humanos en Venezuela.
- CIVILIS (2010). *Amenazas y Restricciones a los Derechos Humanos y la Democracia en Venezuela*. Caracas.
- Delgado, J. G. (2000). "Un panorama de la constitución participativa". Caracas.
- D'Elia, J. (2018): "La sociedad civil tendrá un rol determinante en el rescate de la democracia en Venezuela". Entrevista realizada por Crisis en Venezuela, 3 de febrero de 2018.
- D'Elia, Y. (2005). *Las políticas sociales desde el enfoque de promoción de la calidad de vida*. Caracas: Colección Política Social. GTZ, ILDIS y FECS.
- EUROMED. (2012). *La sociedad civil y las "Primaveras Mediterráneas"*. Madrid: ECEM.
- Fermín, J. (2007). "¿Qué pasa con los movimientos sociales en Venezuela?" *Revista Pueblos*. Caracas.
- Freitez, N. (1997). "La Agenda Venezuela está en deuda con la participación de la sociedad civil". *Boletín CIES*. Caracas.
- García-Guadilla, M. P. (2016). "De la exclusión neoliberal a la inclusión-excluyente de los sectores populares y los movimientos sociales en el socialismo del siglo XXI en Venezuela".
- García-Guadilla, M. P. (2007). "Ciudadanía y autonomía en las organizaciones sociales bolivarianas: los Comités de Tierra Urbana como movimientos sociales". *Cuadernos del Cendes*, N° 66.
- Gómez Calcaño, L. (2015). "La sociedad civil en Venezuela: ¿de la participación a la resistencia civil?" *IX Lectura sociológica de la Venezuela actual* (pp. 59-92). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

- Gómez Calcaño, L. (2006). “El impacto del conflicto político sobre las organizaciones de la sociedad civil en Venezuela: el dilema entre participación y representación”. *Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (12. 2006. Santander): *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España* (pp. 701-727). España: CEEIB.
- González, N. (2013). “Movimientos sociales en Venezuela. Un proceso incierto de cambios”. CEAAL Venezuela.
- González, R. A. (2003). *Las organizaciones de ciudadanos y la política en Venezuela*. Caracas: Instituto de Estudios Superiores de Administración.
- Gruson, A. (2010). *El Polo Asociativo y la Sociedad. Estudios para el caso venezolano*. Caracas: SINERGIA - CISOR.
- Iranzo, C., y Richter J. (2008). “Subcontratación y conflicto. El caso de la siderúrgica del Orinoco”. *Revista Gaceta Laboral*, 14(1).
- Janssens, A. (1997). “La participación de la sociedad civil organizada en el quehacer público de nuestro país”. Caracas.
- Lander, E. (2011). “El movimiento popular venezolano”. CETRI.
- López Maya, M. (2018). “Socialismo y comunas en Venezuela”. *Nueva Sociedad*, N° 274, marzo-abril.
- López Maya, M. (2014). “Participación y poder popular en Venezuela: antes y ahora”. *Revista Historia*. La Universidad del Zulia.
- López, A. (2009). “Establecimiento de las primeras universidades en Venezuela (siglos XVIII y XIX)”. *Educere*, 13(45).
- Machado, J. (2008). *Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- Machado, J. (2008). *Estudio sobre cooperativas en cuatro estados de Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla.
- Noroño J. (2013). “Retos y Perspectivas de las Organizaciones Sindicales en el Contexto de la Globalización de las Relaciones Laborales en Venezuela”. *Lex Laboro*, VI, enero-julio, 2014.
- Ortiz, E., Rincón, Y y Antequera, C. (2013). “Movimiento estudiantil, sociedad civil, democracia y gobernabilidad en Venezuela: 2000-2010”. *Telos, Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, 15(3).
- Osta K., Mendoza E., y Giraldo, M. (2005). “La actividad cooperativa en Venezuela”. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(31).
- PROVEA. (2018). Informe Anual enero-diciembre 2017.
- Quijada, R. (2010). “Las ONG son caballos de Troya”. *Aporrea*, 15 de diciembre de 2010.

- Salamanca, L. (2003). "La sociedad civil venezolana en dos tiempos: 1972-2002". *Politeia*, N° 30.
- SINERGIA. (2004). Informe sobre criterios de representación de organizaciones cívicas en procesos de incidencia pública en Venezuela. Caracas.
- SINERGIA. (1997). "Apoyo al seguimiento de la Cumbre de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Social, enfocado en el Componente Social de la Agenda Venezuela con participación de la Sociedad Civil". Caracas.
- SINERGIA y CIVICUS (2010). "Cifrando y descifrando la sociedad civil". Caracas.
- UCV, UCAB y PROVEA. (2017). "Amenazas y retos del movimiento sindical venezolano en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente". Caracas.
- Ugas, C. (2002). "Los gremios profesionales y la libre competencia. El caso venezolano". *Revista de Derecho*, N° 57, 173-197.
- Uzcátegui, R. (2014). "Movilizaciones estudiantiles en Venezuela. Del carisma de Chávez al conflicto en redes". *Nueva Sociedad*, N° 251.
- Uzcátegui, R. (2013). "Autonomía de los Movimientos Sociales". *Provea*.
- Valderrama, M. (2000). *La sostenibilidad de las ONG latinoamericanas*. Lima: ALOP.

ANEXO 1. OTROS ACTORES CIVILES

1. Sindicatos y organizaciones campesinas

En el caso del movimiento sindical venezolano se han señalado como etapas las siguientes: los inicios del movimiento obrero a partir de la huelga petrolera (1936-1947), la persecución y clandestinidad durante la dictadura (1948-1958), su desarrollo y expansión bajo la guía de los partidos políticos (1958-1973), y la etapa de auge y máximo poderío en la cual la central de trabajadores fue dueña del Banco de los Trabajadores de Venezuela (1974-1987). Señalan varios autores que la crisis económica generada en 1983 impulsó una erosión de las bases del movimiento, debido a la disminución de puestos de trabajo e informalización que bajaron la tasa de sindicalización, y luego se agudizó con las políticas neoliberales ejecutadas a partir de 1989⁵⁵.

Los especialistas coinciden en que con la llega de Chávez se produjo un retroceso en su capacidad de afiliación, movilización y convocatoria, así como el deterioro de su representatividad, el ausentismo sindical y la fragmentación. Luego vino el desconocimiento del Estado, la exigencia para su funcionamiento de la certificación otorgada por el Consejo Nacional Electoral, la eliminación de la cuota de afiliación en el sector público, la promoción de un sector sindical paralelo, la creación de las figuras de “delegados de prevención” y de los “consejos de trabajadores” como figuras sustitutas, la violación de contrataciones colectivas, la persecución de sindicatos autónomos, la criminalización de las protestas y huelgas, el encarcelamiento de dirigentes y el fenómeno del sicariato sindical. La tasa de afiliación se estima en un 15% de los trabajadores y la población ocupada amparada por convenios colectivos es de un 10%⁵⁶.

Edgardo Lander (2011) ha afirmado que después de que el gobierno fracasó en el intento de lograr el control de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) por vía electoral, ha repetido las mismas modalidades de injerencia por parte de organismos públicos y del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Se

55 Noroño, J. (2013). “Retos y Perspectivas de las Organizaciones Sindicales en el Contexto de la Globalización de las Relaciones Laborales en Venezuela”. *Lex Laboro*, Volumen VI, enero-julio 2014. <http://publicaciones.urbe.edu/index.php/lexlaboro/article/viewArticle/2924/4124>

56 UCV, UCAB y PROVEA. (2017). Amenazas y retos del movimiento sindical venezolano en el contexto de la Asamblea Nacional Constituyente. Caracas. <https://www.derechos.org/ve/actualidad/especial-amenazas-y-retos-del-movimiento-sindical-venezolano-en-el-contexto-de-la-asamblea-nacional-constituyente>, y Bonilla, J. (2011). *El movimiento sindical venezolano frente a la situación socio-laboral: desafíos y propuestas*. ILDIS, Caracas. <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/DocJBonillaSituacionSociolaboral.pdf>

ha desplazado a las anteriores estructuras sindicales, no lograron la construcción de una central sindical unificada favorable al proceso bolivariano, la utilización del poder público ha incidido en mayor fraccionamiento, han desarrollado una política pública de desconocimiento de la contratación colectiva, los aumentos salariales en la administración pública no han sido por vía de negociación sino mediante decretos presidenciales, hay más sindicatos pero menos trabajadores afiliados, se han presentado tensiones en torno a la autonomía sindical y la coestión obrera, y las confrontaciones más severas se han presentado entre sectores sindicales identificados con el chavismo⁵⁷.

Las investigadoras Clemencia Abad y Ana Goncalves (2011) indican que desde el sector se clama por un movimiento autónomo, por la renovación de la dirigencia, por su legitimidad mediante proceso de elecciones, por la construcción de una agenda y plan común, por la defensa de los derechos laborales, por la elaboración de nuevas leyes del trabajo y seguridad social, y por trabajar en la proyección y articulación internacional. Al mismo tiempo, se enfrentan retos como superar intereses partidistas, protagonismo personal, distribución de cuotas de poder, la decisión sobre su estructura, la legalización por parte del CNE y la unificación del movimiento sindical⁵⁸.

Por su parte, Consuelo Iranzo y Jacqueline Richter (2008) señalan que las dificultades del sector sindical venezolano son mayores por la ausencia total de diálogo social entre los actores del mundo laboral, y por la existencia de una estructura sindical por empresa que profundiza la precarización. A su juicio, nunca el ataque a la libertad y autonomía sindical se había presentado a los niveles actuales, tanto para los sindicatos tradicionales como para cualquier tipo de sindicalismo⁵⁹.

Voceros del sector sindical, como Fernando Aznárez, indican que actualmente el movimiento está dividido, perciben al Gobierno como contrario a los intereses obreros, no existe una cultura de defensa de intereses de clase, el regreso de los trabajadores desde el chavismo crea nuevos sindicatos, las elecciones están controladas y la creación es de organizaciones exclusivamente del chavismo. Los retos son conformar una figura organizativa, cambiar el régimen de prestaciones sociales,

57 Lander, E. (2011). *El movimiento popular venezolano*. CETRI. <https://www.cetri.be/El-movimiento-popular-venezolano?lang=fr>.

58 Abad, C., y Goncalves, A. (2011). "La unificación del movimiento sindical venezolano: ¿una posibilidad?" *Revista sobre Relaciones Industriales y Laborales*, N° 47. http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/IIES/recursos/Relaciones%20Laborales%2047/1.La%20unificacion%20del%20movimiento%20sindical%20venezolano_47.pdf.

59 Iranzo, C., y Richter, J. (2008). "Subcontratación y conflicto. El caso de la siderúrgica del Orinoco". *Revista Gaceta Laboral*, 14(1). Universidad del Zulia. <http://produccioncientificaluz.org/index.php/gaceta/article/view/3622>.

liberar sindicalistas privados de libertad, promover la democracia interna, cumplir la convención colectiva y respetar el derecho a huelga y a la libertad sindical⁶⁰.

Gómez Calcaño (2015) ha señalado que el movimiento sindical fue uno de los actores más poderosos de la sociedad civil venezolana, y que, a pesar de la estrategia deliberada de destrucción y reconstrucción del gobierno bolivariano, todavía el sindicalismo progubernamental no ha logrado imponerse, y ante un proyecto totalitario que pierde impulso, las organizaciones sindicales autónomas tienen por delante el desafío de reconstruir la convivencia en las relaciones laborales⁶¹.

En su trayectoria como movimiento, por la compenetración con los partidos políticos y sus ideologías se generó fragmentación, y las alianzas recientes no cuentan con respaldo de las bases o son percibidas como sectarias⁶². Existen organizaciones técnicas vinculadas con este sector que alertan sobre el debilitamiento del sector sindical, promueven el diálogo social democrático y realizan sistemáticamente análisis sobre la canasta alimentaria y la canasta básica de alimentos, bienes y servicios⁶³.

Sin ser exactamente un sindicato ni un gremio, no se puede obviar a las organizaciones campesinas. La Federación Campesina de Venezuela (1947) nació en respuesta a la precariedad de la tenencia de tierras agrícolas por parte de los campesinos y por la realización de una reforma agraria que permitiera la titularidad de tierras. Fue controlada también por los partidos políticos durante su trayectoria. Antes de la llegada del gobierno bolivariano se conformó el Foro Agrario, integrado por la Federación Campesina de Venezuela, la Federación Nacional Campesina, el Movimiento Nacional Campesino Autogestionario y la Asociación Venezolana de

60 González, N. (2013). *Movimientos sociales en Venezuela. Un proceso incierto de cambios*. CEAAL Venezuela.

61 Gómez Calcaño, L. (2015). "La sociedad civil en Venezuela: ¿de la participación a la resistencia civil?". En *IX Lectura sociológica de la Venezuela actual* (pp.59-92). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

62 Entre las centrales tradicionales: Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV, 1947), Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV, 1963), Confederación de Sindicatos Autónomos (CODESA, 1964), Confederación General del Trabajo (CGT, 1971), Unión Nacional de Trabajadores (UNT-1993), Alianza Sindical Independiente (ASI, 2002), Movimiento Solidaridad Laboral (MSL, 2009), Frente Socialista Bolivariano de Trabajadores (antes Central Socialista de Trabajadores, CST, 2008), Frente Autónomo por la Defensa del Empleo, el Salario y el Sindicato (FADESS, 2010). Y como alianzas recientes: Coalición Nacional Sindical, Unidad de Acción Sindical y Gremial, Frente Sindical por la Defensa de la Constitución y la Democracia, Unidad de Trabajadores de la Ciudad, el Campo y el Mar y el Comité de los 80.

63 Nos referimos al Instituto de Altos Estudios Sindicales (INAESIN) y al Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA). <http://www.inaesin.org.ve/index.php/prensa/noticias/item/23-inaesin-en-venezuela-es-politica-de-estado-debilitar-al-movimiento-sindical> y <http://cenda.org.ve/>

Peritos y Técnicos del Campo⁶⁴. Con la llegada de Chávez al poder, la Federación fue intervenida y pasó a defender el proceso bolivariano, hoy muy debilitada en sus bases. También surgió el Frente Campesino Ezequiel Zamora (2000), con el objetivo de apoyar la construcción del poder popular socialista y por la radicalización en la lucha contra el latifundio⁶⁵.

2. Colegios profesionales, gremios y sociedades científicas

Responden a lo que algunos especialistas tipifican como establecimientos públicos corporativos caracterizados por su autonomía, autarquía, personalidad jurídica y patrimonio propio; dotados de un poder de ordenación de la profesión que trabajan por la defensa del buen hacer profesional, por el prestigio de sus asociados, y por contribuir con el bienestar público⁶⁶.

En el caso de colegios y gremios profesionales en el país, existen de: abogados, médicos, odontólogos, profesionales de enfermería, bioanalistas, ingenieros, arquitectos, periodistas, maestros, profesores universitarios, farmacéuticos, economistas, contadores, entre otros. No aparecen publicadas las cifras de afiliación de los distintos gremios. Estas expresiones organizativas de interés mutuo también realizan acciones de incidencia en lo público. En efecto, se han pronunciado en los últimos años sobre la situación de salud, ataques a los medios de comunicación, sobre la crisis educativa y sobre el Estado de derecho⁶⁷.

Otra expresión de organizaciones de profesionales son las sociedades científicas, las cuales en el país se han generalizado en el ámbito de la medicina y han publicado pronunciamientos públicos sobre la situación de salud⁶⁸.

64 PROVEA (s/f). Derecho a la tierra. https://www.derechos.org/ve/web/wp-content/uploads/006_derecho_a_la_tierra-7.pdf

65 Gonzalez, N. (2013). *Movimientos sociales en Venezuela. Un proceso incierto de cambios*. CEAAL Venezuela. También véase: Anónimo. (1977). "30 años de la Federación Campesina de Venezuela". *Revista Nueva Sociedad*, N°29. <http://nuso.org/articulo/30-anos-de-la-federacion-campesina-de-venezuela/>.

66 Ugas, C. (2002). *Los gremios profesionales y la libre competencia. El Caso venezolano*. UCAB, Caracas. http://www.ulpiano.org/ve/revistas/bases/artic/texto/RDUCAB/57/UCAB_2002_57_198-173.pdf

67 La Federación Médica Venezolana ha denunciado la crisis hospitalaria. El Colegio de Ingenieros de Venezuela realizó comunicado por el restablecimiento de las funciones de la Asamblea Nacional. El Colegio Nacional de Periodistas ha rechazado los ataques a periodistas, medios y cierre de medios. La Federación Venezolana de Maestros (FVM) y la Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios (FAPUV) se han pronunciado sobre la crisis educativa e institucional. Los gremios profesionales en conjunto rechazaron la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, y ahora se incorporan al Frente Amplio Venezuela Libre.

68 La Red de Sociedades Científicas Médicas de Venezuela se ha venido pronunciando sobre la crisis asistencial y la activación de la ayuda humanitaria.

3. Universidades, academias nacionales e institutos de investigación

Según un estudio académico, para 2009 existían 48 universidades, de las cuales 5 eran nacionales y autónomas, 17 experimentales y 26 privadas⁶⁹. Según el Ministerio de Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, actualmente existen 6 Colegios Universitarios, 13 Institutos Universitarios, 47 Universidades Experimentales, 5 Universidades Nacionales, 8 Institutos de Estudios Avanzados y la Misión Sucre, sin reportar las instituciones privadas⁷⁰.

Entre las universidades autónomas, de mayor interés para este documento por ser parte de la sociedad civil, están la Universidad Central de Venezuela (UCV), Universidad de Carabobo (UC), Universidad de Los Andes (ULA), Universidad del Zulia (LUZ) y Universidad de Oriente (UDO)⁷¹. Entre las universidades privadas, aquellas con figura no lucrativa, también se consideran que forman parte de este espacio cívico (Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Católica del Táchira, Universidad Católica Santa Rosa, Universidad Valle de Momboy, Universidad Metropolitana y Universidad Monteavila).

Las universidades públicas y privadas venezolanas enfrentan problemas como la asignación de recursos, diáspora de profesores y estudiantes, deserción estudiantil, rezago tecnológico, intromisión en la designación de autoridades y vulneración de la autonomía y libertad académica. Señalan preocupación porque no tienen generación de relevo y tienen muy disminuidas sus capacidades para investigación. Ante un sistema paralelo de universidades promovido por el Ejecutivo su principal reto es la sostenibilidad⁷².

Existe la Asociación Venezolana de Rectores Universitarios (Averu), que se ha pronunciado en defensa de la autonomía universitaria, y denunciado la detención y muerte de universitarios, represión de manifestaciones pacíficas, convocatoria a elecciones ilegales y sobre el restablecimiento del orden constitucional⁷³. Las universidades cuentan con expresiones organizativas como los Centros de Derechos Humanos, así como un grupo de observatorios que presentan objetivos de utilidad general (salud, violencia) con una labor significativa⁷⁴.

69 López, A. (2009). "Establecimiento de las primeras universidades en Venezuela (siglos XVIII y XIX)". *Educere*, 13 (45), Mérida. http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-49102009000200014

70 <https://www.mppeuct.gob.ve/ministerio/ieu>

71 Para algunos las universidades públicas no forman parte de la sociedad civil sino del Estado.

72 <http://ucvnoticias.ucv.ve/?p=62592> y <http://www.aeusb.org/2018/benjamin-scharifker-la-situacion-de-las-universidades-venezolanas-es-tragica/>

73 <https://reportecaticolaico.com/2017/06/asociacion-venezolana-de-rectores-universitarios-averu-a-maduro/>

74 El Centro para la Paz y Derechos Humanos Padre Luís María Olaso (UCV) se dedica a pedagogía electoral, autonomía universitaria, reconciliación, derechos laborales y libertad de información y protesta.

En el sector de las academias nacionales, aun como corporaciones oficiales, tienen gestión autónoma y ámbitos de trabajo público, por lo que se consideran también dentro del espacio de relaciones de la sociedad civil venezolana, quienes se han estado pronunciando en los últimos años⁷⁵. También han presentado comunicados conjuntos sobre el proceso de referéndum presidencial, la violencia en las protestas, la formación del docente universitario, la autonomía universitaria, y sobre la Asamblea Nacional Constituyente.

Las Academias Nacionales prepararon el documento *Propuestas a la nación* (2011), para la reconstrucción institucional del país, enseñanza de la historia, estado de la salud, pertinencia de la ciencia, inflación e impacto en la calidad de vida y sobre el desarrollo sostenible⁷⁶.

También forman parte del sector académico un grupo de institutos o centros de pensamiento con influencia en ámbitos de la vida nacional (seguridad, calidad de la democracia y producción de estadísticas sociales) y algunos con observatorios sobre actores civiles (consejos comunales, cooperativas y sindicatos)⁷⁷.

El Centro de Derechos Humanos UCAB se dedica al derecho de participación, expresión, protección de personas refugiadas y atención a detenidos. La Coalición de Centros Universitarios de Derechos Humanos presentó el informe “El pensamiento bajo amenaza”. El Observatorio Venezolano de Salud (Cendes-UCV) presentó el “Informe conjunto sobre el Derecho a la Alimentación”. El Observatorio de Violencia (UCV, UDO, UCAT y UCLA) realiza seguimiento a la inseguridad y violencia. La Encuesta Condiciones de Vida-ENCOVI es un esfuerzo conjunto (UCAB, USB, UCV). UCAB ha sido promotora de Encuentros de Organizaciones Sociales (2012-2016) y desarrolla “Reto País” (2017) para diseñar una visión compartida en alimentación, salud, educación, trabajo, seguridad, institucionalidad y desarrollo de la ciudadanía.

75 La Academia de Ciencias Económicas sobre la grave situación económica; la Academia de Ciencias Políticas y Sociales sobre la detección arbitraria de los magistrados electos y ley contra el odio; la Academia de Historia sobre la transferencia de los archivos nacionales y uso indebido de la figura de Bolívar; la Academia de Medicina sobre la situación de salud y los médicos integrales comunitarios; la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales sobre ley de semillas, ministerio de ecosocialismo, pronóstico de sequía y derrame petrolero; la Academia de Ingeniería y Hábitat sobre el plan ferrocarrilero, sector agua potable, situación Lago de Valencia y crisis del servicio eléctrico.

76 Academias Nacionales de Venezuela (2011). *Propuestas a la Nación*. Caracas. <http://www.cvc.com.ve/docs/2013816121943Libro%20Academia.pdf>

77 El Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (Invesp) trabaja en gobernabilidad democrática, ecología política y seguridad y defensa. El Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (Ildis) en democracia participativa, violencia, política económica, política social, movimiento sindical, partidos políticos y consejos comunales. El Centro de Investigaciones Sociales (Cisor) tiene el portal de estadísticas sociales Venescopio. El Centro Gumilla tiene el Observatorio de Participación y Convivencia social que ha estudiado consejos comunales y cooperativas. El ILDIS tiene Observatorio de Sindicatos, Observatorio de Economía y Observatorio de Defensa.

4. Organizaciones estudiantiles

La presencia de organizaciones estudiantiles se remonta a la generación de 1928 que generó la creación de los partidos políticos venezolanos y la apertura democrática. Rafael Uzcátegui ha revisado los antecedentes del movimiento estudiantil venezolano y lo que ha pasado durante el gobierno bolivariano⁷⁸. Señala que en los 80 el sector fue un gran cuestionador de la democracia representativa, y en los años 90 se pronunciaba en contra de las políticas neoliberales, encabezado por la Federación de Estudiantes Universitarios de Venezuela (FEUV), que desapareció a partir del 2000, debido a las políticas del bolivarianismo y por la polarización política.

Ante el cierre de *Radio Caracas Televisión* resurge el movimiento estudiantil como actor público (2007), reuniendo por primera vez a estudiantes de universidades públicas y privadas. Volvió a activarse con la propuesta de la reforma constitucional (2007), y en forma muy decisiva ha participado en las protestas masivas más recientes (2014 y 2017)⁷⁹. Este sector ha sufrido la mayor represión y persecución entre los actores civiles. Ha sido la cantera de los nuevos representantes de los partidos políticos y de los candidatos electos para la Asamblea Nacional (2010 y 2015).

Hoy en día la Federación de Centros Universitarios (FCU) de las distintas universidades se denominan en conjunto como “Movimiento Estudiantil Venezolano”, el cual se ha pronunciado sobre los distintos eventos electorales. Con conformación de estudiantes universitarios surgió Voto Joven (2009) para promover el registro y la participación electoral, que actualmente se pronuncia por las garantías electorales y la validación de los partidos políticos.

El Gobierno promovió la Federación Bolivariana de Estudiantes (2001) creada desde la Presidencia de la República y luego fue sustituida con los “consejos estudiantiles”⁸⁰.

78 Uzcátegui es el coordinador general de la organización de derechos humanos Programa Venezolano de Educación y Acción en Derechos Humanos, Provea.

79 Uzcátegui, R. (2014). “Movilizaciones estudiantiles en Venezuela. Del carisma de Chávez al conflicto en redes”. *Revista Nueva Sociedad*, N° 251. <http://132.248.9.34/hevila/Nuevasociedad/2014/no251/12.pdf>

80 Ortiz E., Rincón Y., y Antequera C. (2013). “Movimiento estudiantil, sociedad civil, democracia y gobernabilidad en Venezuela: 2000-2010”. *Revista Telos*, 15(3). URBE. <http://publicaciones.urbe.edu/index.php/telos/article/viewArticle/2847/3868>

5. Cámaras empresariales

En el caso de las organizaciones empresariales venezolanas se presenta tradicionalmente su estructuración en la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela-Fedecámaras (1944), que reúne a 13 sectores económicos.

Desde el inicio del gobierno de Chávez (1999), se presentan tensiones que alcanzan su punto más álgido cuando el presidente de la Federación asumió la Presidencia de la República (2002). De allí se derivó desde el Gobierno la convocatoria, diálogo exclusivo y financiamiento de entidades leales (Empresarios por Venezuela, Confagan y Fedeindustria)⁸¹.

Han sido documentadas las distintas violaciones hacia la comunidad empresarial venezolana por la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y presentadas ante el EPU 2011⁸². La federación nativa ha presentado múltiples comunicaciones y denuncias ante la Organización Internacional del Trabajo⁸³.

Un aspecto que vale la pena presentar son las fundaciones y organizaciones sociales empresariales, que prestan servicios, ejecutan programas o financian a terceras organizaciones, y que también forman parte de la sociedad civil venezolana. No realizan acciones de incidencia pública y tampoco existe una plataforma que las reúna o articule, sin embargo, Alianza Social de Venamcham y el Dividendo Voluntario para la Comunidad las convocan⁸⁴.

6. Cooperativas

A las cooperativas muchos las ubican en el sector económico, excluyéndolas de la sociedad civil. Otros las incluyen como expresión de una economía solidaria.

-
- 81 Arenas, N. (2009). "Las organizaciones empresariales venezolanas bajo el gobierno de Hugo Chávez (1999-2007). ¿De la sociedad civil nacional a la internacional?". *Cuadernos del Cendes*, 26(71). http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082009000200002
- 82 <http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session12/VE/OIE-Organizaci%C3%B3nInternacionalEmpleadores-spa.pdf>
- 83 http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:14101:::NO:14101:P14101_COUNTRY_ID,P14101_ARTICLE_NO:102880,22
- 84 Se pueden citar: Centro de Atención Nutricional Infantil Antímano (Cania), Venezuela Competitiva, Fundación Vollmer, Fundación Banco Mercantil, Fundación BBVA Provincial, Fundación Belloso, Fundación Bigott, Fundación Cargill, Fundación Carlos Delfino, Fundación Cisneros, Fundación Educación Industria (Fundei), Fundación Empresas Polar, Fundafarmacia, Fundametal, Fundación Santa Teresa, Fundación Tamayo, Alas solidarias, Asociación Civil Ronald McDonald's, Fundación Bancaribe, Fundación BOD, Fundación Central Madeirense, Fundación Fondo de Valores Inmobiliarios, Fundación Fuller, Fundación Telefónica, Fundación Últimas Noticias, Fundación Y&V, entre muchas otras.

Según Oscar Bastidas, la creación de la primera cooperativa como tal, de ahorro y crédito, se remonta a los años 1960. Luego se formaron las de transporte, agrícolas, vivienda y de servicio funerario. Se agruparon por sectores en federaciones y por territorios en centrales regionales.

Se mantiene la Federación de Transporte (Fecotrave) y la Federación de Crédito y Servicio (Fecoseven). La Central de Cooperativas Nacionales de Venezuela (Ceconave, 1976) ofrece servicio funerario, la Central de Falcón vende bombonas de gas (Cecofal), la Central de Barinas ofrece servicio clínico (Cecobar), la Central de Lara maneja ferias de consumo familiar (Cecosesola).

Al llegar Chávez la promoción de cooperativas se convirtió en política pública. Un diagnóstico hecho por Gestión Participativa mostró un incremento vertiginoso (de 1.045 en 2002 a 264.845 en 2007) y estimó un 77% que dejaron de funcionar, por esto la afirmación de Bastidas “cementerio de cooperativas”. Bastidas observaba como dificultades antes del chavismo: la preponderancia de lo social sobre lo económico, crisis administrativa, desequilibrio entre participación y gerencia, dispersión de las responsabilidades, decrecimiento del sector y alta influencia estatal. Pero ahora señala que el movimiento cooperativo nacional no tiene una cabeza visible, y si bien existe Ceconave como central nacional del movimiento cooperativo, está debilitada, ya que “fue tomada por el proceso bolivariano durante cinco años y la devolvieron quebrada”⁸⁵.

Jesús Machado (2008), del Centro Gumilla, observó como principales problemas de las cooperativas la formación de asociados, el reto de ser económicamente exitosas, las motivaciones asociadas a recibir apoyo gubernamental, la falta de créditos e infraestructura, el difícil acceso a los insumos y suministros, los problemas internos asociados a la toma de decisiones, y la ausencia de articulación con las instancias de integración cooperativa⁸⁶.

Los investigadores Osta, Mendoza y Giraldo (2005) planteaban como retos del sector cooperativo la seguridad social de los cooperativistas y la posibilidad de dirimir sus controversias en tribunales especiales en materia cooperativa.⁸⁷ Bastidas señala como retos actuales: recuperar su credibilidad como modelos de autogestión que combina asociación y empresa autosustentable, promover una generación de relevo, avanzar hacia una ley de economía solidaria, propiciar la integración del

85 González, N. (2013). *Movimientos sociales en Venezuela. Un proceso incierto de cambios*. CEAAL Venezuela.

86 Machado, J. (2008). *Estudio sobre cooperativas en cuatro estados de Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla. <http://gumilla.org/files/documents/Informe%20Cooperativas%20Venezuela%20-%20Centro%20Gumilla.pdf>

87 Osta K., Mendoza, E., y Giraldo, M. (2005). “La actividad cooperativa en Venezuela”. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(31). http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-99842005000300005

sector, impulsar alianzas públicas y privadas, incorporarse al sector energético y profundizar la autorregulación⁸⁸. Las cooperativas organizadas, como acción de incidencia pública reciente, se han rehusado a pagar el impuesto sobre la renta⁸⁹.

7. Organizaciones comunitarias y/o populares

La investigadora María del Pilar García Guadilla (2016) señala que el “puntofijismo” excluyó a los sectores populares a pesar de su importancia numérica y de sus luchas. A partir de 1990 creó espacios de resistencia al modelo neoliberal, como las “Asambleas de Barrio” que luego algunas se reconfiguraron como “Círculos Bolivarianos”. Identifica tres modelos de incorporación de los sectores populares durante el gobierno bolivariano: el “modelo constituyente”, al convertirlo en protagonista e interlocutor del Estado; el “modelo tutelado y excluyente”, al crear organizaciones alineadas ideológicamente para la movilización partidaria; y el “modelo asistencialista paralelo”, formando parte de las instancias del Estado. Plantea como paradojas que las organizaciones están siendo desmovilizadas al adscribir las a figuras politizadas, son sustituidas en espacios internacionales por para-movimientos afines, e incluso criminalizan sus protestas cuando mantienen posiciones críticas y de autonomía⁹⁰.

Héctor Briceño y Thais Maingon también han estudiado el modelo de democracia participativa del gobierno bolivariano (2015). Estos autores afirman que instancias participativas tienen antecedentes en las Juntas Pro Mejoras (años 60), en las Asociaciones de Vecinos (años 70) y las instancias de Justicia de Paz (años 90). A raíz de la Constitución de 1999 se cambió el modelo de “democracia representativa” a “democracia participativa y protagónica”. En ese contexto, las instancias centrales de este modelo promovido desde el Estado fueron los Consejos Locales de Planificación Pública (2000-2005) y luego los Consejos Comunales (2006).

A juicio de Briceño y Maingon, los Consejos Comunales fueron creados como canales de comunicación directa entre los ciudadanos y el Estado, con una base territorial, como un mecanismo de captura de la participación, para dirigir recursos que llegaran directamente a las comunidades, con el objeto de canalizar y regular

88 González, N. (2013). *Movimientos sociales en Venezuela. Un proceso incierto de cambios*. CEAAL Venezuela.

89 <http://archivo.derechos.org/ve/timeline-2/ceconave-con-mas-de-200-mil-firmas-el-cooperativismo-nacional-dice-no-al-islr-y-exije-se-le-aplique-a-las-cooperativas-falsas>

90 García-Guadilla, M. P. (2016). De la exclusión neoliberal a la inclusión-excluyente de los sectores populares y los movimientos sociales en el socialismo del siglo XXI en Venezuela. <http://periodicoellibertario.blogspot.com/2016/12/movimientos-sociales-en-venezuela-de-la.html> y https://www.academia.edu/20440990/De_la_exclusi%C3%B3n_neoliberal_a_la_inclusi%C3%B3n-excluyente_de_los_sectores_populares_y_los_movimientos_sociales_en_el_Socialismo_del_Siglo_XXI_en_Venezuela

posibles conflictos sociales, con la intención de eliminar la intermediación partidista, y para que el ciudadano pueda expresar directamente sus opiniones. Primero estaban vinculados con la Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular y luego avalados desde el Ministerio del Poder Popular de las Comunas, llamados a “construir la sociedad socialista” y como parte del poder popular.

Sostienen los autores que los Consejos Comunales han generado atomización y fragmentación de la sociedad, control del Ejecutivo y exclusión política. Han sido utilizados políticamente, por ejemplo, como “Comités por el Sí” para la enmienda constitucional. Si bien hasta el año 2013 eran 40 mil en todo el país, los autores indican que han disminuido la cantidad de participantes y la frecuencia de participación⁹¹. Para su articulación está el Ministerio del Poder Popular para las Comunas y los Movimientos sociales que lleva el registro de 2.101 comunas y 47.267 consejos comunales⁹².

Margarita López Maya ha señalado que a partir de 1999 el Gobierno impulsó como política pública expresiones comunitarias como las Mesas Técnicas de Agua, Organizaciones Comunitarias Autogestionarias, Comités de Tierra Urbana (2002), Consejos Locales de Planificación Pública (2002) y Centros de Participación en la Transformación del Hábitat (CPTH, 2004). Pero que, a partir de 2006, el proyecto bolivariano se radicaliza y cambia su enfoque conceptual participativo, aparecen los Consejos Comunales (2006) vinculados a la Presidencia de la República, en una relación asimétrica pronunciada, como instrumentos del partido (PSUV), para la construcción de un modelo de “sociedad socialista”, y como estructuras estatales de gestión de políticas públicas.

La autora considera que los Consejos Comunales absorbieron y debilitaron otras formas de participación, ya que recibían y canalizaban el financiamiento público. Y desde el año 2010, cuando se aprobaron un conjunto de leyes para asegurar el “Estado Comunal” surgen las Comunas (2010) como “espacio socialista” donde se articulan los Consejos Comunales y todas las organizaciones comunitarias, restringiendo aún más su autonomía y su posibilidad de fortalecimiento⁹³.

Más recientemente la misma autora ha sostenido que los consejos comunales y comunas, en las actuales circunstancias, enfrentan insalvables obstáculos y funcionan como meras correas de distribución de bienes que otorga el gobierno a

91 Briceño, H., y Maingon, T. (2015). *Avances y retrocesos de la democracia participativa en Venezuela*. Caracas: FES-ILDIS, <http://www.ildis.org.ve/website/administrador/uploads/BriceñoMaingonDemocracia%20participativa.pdf>

92 <http://consulta.mpcmunas.gob.ve/>

93 López Maya, M. (2014). “Participación y poder popular en Venezuela: antes y ahora”. *Revista Historia*. LUZ. <http://www.produccioncientifica.luz.edu.ve/index.php/historia/article/download/14628/14606>

cambio de lealtades políticas, y de darse una transición democrática, podrían ser aprovechados para facilitar procesos de articulación organizativa de segundo y tercer nivel en las comunidades tanto rurales como urbanas. La investigadora considera que las comunas ajustadas a la Constitución, despartidizadas y vinculadas al gobierno municipal, podrían contribuir a una democracia de mayor calidad, equidad y justicia social⁹⁴.

Edgardo Lander (2011) indica que las organizaciones populares se han caracterizado históricamente por sus limitados niveles de autonomía en relación con los partidos políticos y el Estado, como consecuencia del modelo político rentista. Esta lógica de control no se ha alterado a pesar del extraordinario incremento de organizaciones, y de haber pasado de un sentimiento de exclusión a uno de pertenencia y participación protagónica. Para el autor, dado que surgen desde arriba y con frecuencia reemplazadas por otras propuestas organizativas no logran consolidarse; han atravesado tensiones por los intentos de control vertical desde el gobierno o por el partido oficialista, acentuados a partir de la construcción del “Socialismo del Siglo XXI”. Observa que el saldo organizativo es limitado, aunque la sociedad estuvo más organizada, politizada y movilizada. La emergencia del tejido social popular movilizado ante ciertas coyunturas (golpe de Estado y el paro petrolero), ha estado mermando por el malestar de la inseguridad y la corrupción.

Sostiene Lander que existen organizaciones con mayor autonomía, como el Frente Nacional Campesino Ezequiel Zamora, los Comités de Tierras Urbanas (Movimiento de Pobladores Urbanos), y las organizaciones de pioneros, conserjes e inquilinos, que plantean la democratización de la ciudad y la regularización de la propiedad de la tierra en sectores populares. El autor indica que los debates que expresan desacuerdos, desencantos y críticas con el proceso se presentan en el portal Aporee, y versan sobre la cantidad y calidad de la participación popular, el control de la participación, el burocratismo ineficiente, el “socialismo rentístico”, la excesiva concentración del poder, la verticalización del régimen, el personalismo extremo en la toma de decisiones, la acusación de traidor, la utilización de los medios públicos como instrumentos de propaganda, y sobre la ausencia de democracia interna en el PSUV⁹⁵.

Jesús Machado, del Centro Gumilla, realizó el primer estudio sobre los Consejos Comunales, publicado en 2008. En ese momento, afirmaba, la cantidad de consejos creados mostraba el grado de apropiación por parte de la comunidad y

94 López Maya, M. (2018). “Socialismo y comunas en Venezuela”. *Nueva Sociedad*, N° 274, marzo-abril. <http://nuso.org/articulo/socialismo-y-comunas-en-venezuela/>

95 Lander, E. (2011). *El movimiento popular venezolano*. CETRI. <https://www.cetri.be/El-movimiento-popular-venezolano?lang=fr>

la recomposición de la red de relaciones socio-comunitarias en el mundo popular. Señala el estudio que presentaban pluralidad en su conformación, se quejaban del retraso en la obtención de recursos y consideraban que había una baja interferencia del Estado.

El investigador advertía que podían convertirse en la radicalización del protagonismo popular como podrían tener una regresión, y que algunos podían utilizar la figura como “franquicias personales”. Un posterior estudio del mismo autor señala que existía la percepción de ser una agencia local ejecutora de las responsabilidades del Estado, con problemas internos de comunicación y conflictos entre los miembros, sin suficientes herramientas de organización ni acompañamiento, preocupado por el mantenimiento de su independencia y por seguir siendo una efectiva respuesta a las demandas comunitarias (2009)⁹⁶.

Posteriormente aparecieron los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP), para la distribución de los productos regulados de primera necesidad, que “cabalgan” sobre la figura de los Consejos Comunales. Se presentan como instancias de articulación otras propuestas organizativas previas: Unión Nacional de Mujeres (Unamujer), Unidad de Batalla Bolívar-Chávez (UBCH), Frente Francisco de Miranda (FFM). ONG alertan que, aunque se les promueve como estructuras con participación de las comunidades representan instancias gubernamentales⁹⁷.

Todos los estudiosos de las organizaciones comunitarias y populares coinciden sobre la importancia de su autonomía. Rafael Uzcátegui (2013) señala que los movimientos sociales autónomos son organismos populares que deben responder a las necesidades sentidas por sus integrantes y no a los decretos de ningún poder. Un movimiento autónomo levanta sus propias banderas de lucha, no las posterga, negocia, subordina ni abandona por ninguna razón exterior. Su propuesta para el momento actual es la creación de una constelación de diversos grupos autónomos para “pelear” por la conquista de derechos, múltiples espacios para la supervivencia y la resistencia, totalmente ajenos al Estado y a la empresa privada, relacionados de manera horizontal y por cooperación sin mando. Para Uzcátegui, la existencia de muchos movimientos autónomos rompería la polarización: “ni chavistas ni opositores, sino personas luchando por sus propios derechos”⁹⁸.

96 Machado, J. (2008). *Estudio de los Consejos Comunales en Venezuela*. Caracas: Fundación Centro Gumilla. <http://gumilla.org/files/documents/Estudio-Consejos-Comunales01.pdf>

97 Observatorio sobre las Garantías y el Ejercicio de los Derechos de Participación y Asociación en Venezuela. “Los CLAP: ¿organización popular o instancia gubernamental?” *Alerta*, N° 6. Sinergia. <http://sinergia.org.ve/2016/06/10/alerta-6-los-clap-organizacion-popular-o-instancia-gubernamental/>

98 Uzcátegui, R. (2013). *Autonomía de los Movimientos Sociales*. Caracas: Provea. <http://www.civilisac.org/espacio-civico-y-sociedad-civil/autonomia-de-los-movimientos-sociales-rafael-uzcategui>

Por su parte, Luis Gómez Calcaño (2015) ha aseverado que los Consejos Comunales quedan fuera de cualquier definición de sociedad civil, ya que se caracterizan por la confusión de límites entre Estado, partido y comunidad, se someten a una identificación ideológica con el proyecto chavista, tienen una dependencia casi total de recursos del Estado, y pretenden absorber y subordinar todas las formas de organización comunitaria⁹⁹.

Finalmente, vale la pena reconocer que se han realizado varios intentos por reunir a los distintos sectores de sociedad civil que no han resultado exitosos, ahora aparece la reciente convocatoria de un Frente Amplio por Venezuela Libre (2018), que está reuniendo a diferentes actores que representan a los estudiantes, sindicatos, gremios, cámaras, iglesia, partidos políticos y ONG, como el caso de Apucv (Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela), Fedecámaras (Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela), Fetrasalud (Federación Nacional de Trabajadores de la Salud), SNTP (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa), CTV (Confederación de Trabajadores de Venezuela), Averu (Asociación Venezolana de Rectores Universitarios), FCU (Federación de Centros Universitarios), Codevida (Coalición de Organizaciones dedicadas a la Defensa del Derecho a la Salud y a la Vida), MUD (Mesa de la Unidad Democrática)¹⁰⁰, entre otros sectores civiles¹⁰¹.

99 Arenas, N. (2015). "Entrevista Luis Gómez Calcaño. Existir es resistir. La sociedad civil hoy en Venezuela". *Cuadernos del Cendes*, 32(90). http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082015000300007

100 La presenta posiciones encontradas en torno a la incorporación o no de los partidos políticos como parte de los actores que conforman la sociedad civil.

101 <http://ucvnoticias.ucv.ve/?p=68571>, http://www.el-nacional.com/noticias/oposicion/frente-amplio-exige-que-las-presidenciales-sean-enero-2019_226102

ANEXO 2

MAPA DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES CON ACCIONES DE INCIDENCIA PÚBLICA

Acceso a la justicia
 Acción Campesina
 Acción Ciudadana Contra el Sida
 Acción Solidaria
 Amnistía Internacional
 Araña Feminista
 Asamblea de Educación
 Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC)
 Asociación Venezolana de Servicios de Salud de Orientación Cristiana (AVESSOC)
 Aula abierta
 Caritas Venezuela
 Cecodap
 Cedice
 Cepaz
 Civilis Derechos Humanos
 Coalición de Organizaciones por el Derecho a la Salud y a la Vida (CODEVIDA)
 Coalición Proacceso
 Control ciudadano
 Convite
 Coordinadora de Organizaciones Indígenas de Amazonas (COIAM)
 Cruz Roja Venezolana
 Dividendo Voluntario para la Comunidad
 Encuentro de Defensores y Defensoras de Derechos humanos
 Escuela de Ciudadanos
 Espacio público
 Fe y Alegría
 Federación de Instituciones Privadas de Atención al Niño (FIPAN)
 Federación Nacional de Sociedades de Padres y Representantes (FENASOPADRES)
 Foro Penal Venezolano
 Freya
 Futuro Presente

Grupo Social CESAP (GSC)
Instituto Prensa y Sociedad
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP)
Las Mujeres proponen
Médicos por la salud
Mujeres en línea
Observatorio de Ecología Política
Observatorio Educativo
Observatorio Electoral Venezolano
Observatorio Venezolano de Conflictividad Social
Observatorio Venezolano de los Derechos Humanos de las Mujeres
Observatorio Venezolano de Prisiones
Opción Venezuela
Organización Regional de Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIA)
Paz Activa
Plafam
Plataforma en el tema agrario
Prepara Familia
Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA)
Psicólogos Sin Fronteras
Red de Organizaciones Ambientales No Gubernamentales de Venezuela-ARA
Red de Organizaciones de Acción Social de la Iglesia Católica
Red LGTBI de Venezuela
Red Naranja
Red por los Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes (REDHNNA)
Red Venezolana de Organizaciones para el Desarrollo Social (REDSOC)
Sinergia, Red Venezolana de Organizaciones de la Sociedad Civil
Sociedad Anticancerosa de Venezuela
Stop VIH
Súmate
Suprema Injusticia
Trabajo y Persona
Transparencia Venezuela
Una ventana a la libertad

OTRAS ORGANIZACIONES

Fundación Centro Gumilla. Observatorio de Participación y Convivencia social
Plataforma Ciudadana en Defensa de la Constitución

Asociación Venezolana de Rectores Universitarios (Averu)
Coalición de Centros Universitarios de Derechos Humanos
Observatorio de Violencia (Laboratorio de Ciencias Sociales, Lacso, UCV, UDO, UCAT y UCLA)
Observatorio Venezolano de Salud (Cendes-UCV)
Academias Nacionales
Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (Cenda)
Instituto de Altos Estudios Sindicales (Inaesin)
Federación Campesina de Venezuela
Frente Campesino Ezequiel Zamora (Fncez)
Consejo Nacional Indio de Venezuela (Conive)
Federación de Centros Universitarios (FCU)
Colegio de Ingenieros de Venezuela
Colegio Nacional de Periodistas (CNP)
Plataforma de Periodistas y Comunicadores de Venezuela
Federación de Asociaciones de Profesores Universitarios (Fapuv)
Federación Médica Venezolana
Federación Venezolana de Maestros
Red de Sociedades Científicas Médicas de Venezuela
Central de Cooperativas Nacionales de Venezuela (Ceconave)
Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela-
Fedecámaras
Fedeindustria

ANEXO 3

EXIGENCIAS AL ESTADO VENEZOLANO POR TIPO DE DERECHO¹⁰²

Derecho a la alimentación

- Es imperativo que el Estado apele a los mecanismos internacionales de ayuda humanitaria para la superación de la grave crisis en materia alimentaria que afecta al país. Considerar nuevas alternativas en materia política y económica que garanticen el adecuado estímulo a la producción interna, un suficiente abastecimiento, la accesibilidad económica y la calidad de los alimentos.
- Garantizar un sistema de información de acceso público sobre las condiciones de la seguridad alimentaria y nutricional en el país, y presentar indicadores actualizados y desagregados de obesidad, desnutrición y hambre oculta en la población. Publicar una base de datos accesible sobre los 30 productos esenciales de la dieta de la familia venezolana, que genere información sobre costo mensual, nivel de escasez y origen del producto.
- Desmontar progresivamente el plan CLAP y reorientar la asistencia a sectores más vulnerables y garantizar a las familias frecuencia y estabilidad de la oferta alimentaria, la capacidad de elegir qué comprar y a precios accesibles en todo el territorio nacional adoptando políticas frente a la crisis de escasez alimentaria y alto costo de los productos.
- Promover y agotar todos los mecanismos para propiciar el diálogo entre el sector agro-productivo público y privado, al objeto de impulsar la producción nacional y se disminuya la dependencia de las importaciones de alimentos, aumentando además la inversión en la producción agrícola local.

¹⁰² Para este anexo se utiliza el Informe Provea 2016. Reunieron 72 propuestas en función de 14 derechos, que fueron publicadas en octubre de 2017, por lo tanto su trabajo de formulación y consenso es reciente. <https://www.derechos.org/ve/web/wp-content/uploads/21ExigenciasLISTO.pdf>

Derecho al ambiente sano

- Paralizar el megaproyecto del Arco Minero del Orinoco, efectuar serios estudios de impacto ambiental y realizar consulta previa a las comunidades indígenas sobre actividades y proyectos mineros que tenga previsto desarrollar en territorios indígenas.
- Rendir cuentas a la población sobre los daños ambientales que causan la explotación petrolera, la megaminería y la minería ilegal, y tomar medidas inmediatas para detener tales daños, reparando la destrucción del hábitat con el máximo esfuerzo posible y encargándose de su obligación de vigilar el cumplimiento de las leyes ambientales y sancionar a quienes las infringen, sean organismos públicos o particulares.
- Poner en marcha programas que eviten y prevengan la disminución de la biodiversidad y la destrucción del hábitat, incluyendo programas de gestión integrada de los residuos sólidos y de mitigación de los riesgos ante el cambio climático.
- Suministrar información oficial oportuna al objeto de facilitar la labor de contraloría de las organizaciones sociales y de las comunidades indígenas sobre los impactos al ambiente de los planes de desarrollo extractivista contenidos en el Plan de la Patria 2013-2019.
- Desarrollar programas de gestión integrada de los residuos sólidos, fortalecer las instituciones y procesos necesarios para hacer más eficiente la gestión de los desechos.
- Adoptar medidas urgentes y eficaces que garanticen a la población servicio de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos y todas.

Derecho a la educación

- Garantizar la libertad de pensamiento y la participación de todos los involucrados en la actividad educativa, sin ningún tipo de injerencia de carácter político, ideológico o militar.
- Tomar las medidas necesarias para frenar el progresivo deterioro de la calidad de la educación y adoptar de manera integral las recomendaciones que surgieron de la Consulta Nacional por la Calidad Educativa.

- Aplicar los correctivos necesarios para frenar el descenso de la matrícula en el nivel de educación básica.
- Mejorar las condiciones laborales y de profesionalización del cuerpo docente. Incentivar y jerarquizar la carrera docente, fundamentalmente en aquellas disciplinas donde se diagnostiquen déficits.
- Impulsar un plan de construcción y mantenimiento de la infraestructura física, ambiental y un plan efectivo y duradero de seguridad de los planteles educativos, particularmente de educación primaria y media.
- Aumentar el porcentaje del PIB destinado a la educación y garantizar un porcentaje adecuado y suficiente del presupuesto nacional, a la educación superior.

Derechos laborales

- Respetar el derecho a la contratación colectiva mediante la activación, discusión y firma de las convenciones colectivas vencidas principalmente en las instituciones y empresas del estado y detener la política contraria al derecho a salario suficiente al dar mayor proporción al bono de alimentación.
- Respetar plenamente el derecho a la libertad sindical, poniendo fin a las medidas administrativas y judiciales que la obstaculizan y criminalizan, así como garantizar el ejercicio del derecho constitucional a la huelga, manifestación pacífica, libertad de asociación y reunión, así como investigar y sancionar los despidos por razones políticas.
- Garantizar el cumplimiento de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, especialmente por parte de los organismos y empresas del Estado, en materias tales como: la indemnización por despido, el pago de prestaciones sociales, la no discriminación por ninguna condición y cumplimiento de las órdenes de reenganche realizadas por las inspectorías del trabajo.
- Reconocimiento del mecanismo de diálogo social tripartito entre trabajadores, trabajadoras, entes empleadores del sector público y privado, y el estado, establecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en temas como la fijación del salario mínimo y el diseño de las políticas públicas laborales, especialmente para mitigar la pérdida

del poder adquisitivo del salario real, adoptando medidas eficaces para el control de la inflación.

- Investigar de manera pronta, eficaz y transparente los asesinatos de sindicalistas, trabajadoras y trabajadores a manos del sicariato o con motivo de hechos de violencia asociados a la actividad sindical, así como determinar a los culpables e imponer sanciones a sus responsables.

Derechos de los pueblos indígenas

- Presentar avances reales y concretos en los procesos de demarcación de tierras de todos los pueblos indígenas y en el otorgamiento de sus títulos de propiedad; así como en la aplicación de medidas efectivas para desalojar la minería ilegal de los territorios indígenas, garantizando el acceso a medios de subsistencia en la zona y sanciones severas contra prácticas de explotación o control económico que ejerzan efectivos militares, grupos armados, funcionarios públicos y privados.
- Suministrar información oficial oportuna al objeto de facilitar la labor de contraloría de las organizaciones sociales y de las comunidades indígenas sobre los impactos al ambiente de los planes de desarrollo extractivista contenidos en el Plan de la Patria 2013-2019.
- Poner en práctica en plazo breve el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre y debidamente informada sobre todos los proyectos gasíferos, petroleros y mineros que se lleven a cabo en sus territorios; así como presentar los estudios de impacto ambiental y sociocultural de dichos proyectos a los pueblos indígenas afectados y a los ciudadanos en general.
- Garantizar el derecho a la salud, alimentación y educación a integrantes de los pueblos indígenas, sin que valgan excusas basadas en las diferencias culturales y en la inaccesibilidad geográfica; y a su vez asegurar su participación en las decisiones relacionadas con estas materias para asegurar que sean adecuadas a sus costumbres y organizaciones tradicionales.
- Dar cumplimiento al artículo 260 de la Constitución y Título VII de la Lopci, que reconocen la existencia de la jurisdicción indígena para la aplicación de la justicia en sus hábitats, con base a sus tradiciones ancestrales y aprobar previa consulta a los pueblos indígenas e interesados,

la Ley de Administración de Justicia Indígena. Impedir la impunidad en los casos de asesinatos y violencia contra pueblos indígenas.

Derecho a la salud

- Aumentar el porcentaje del PIB destinado al sector salud y garantizar un presupuesto adecuado para fortalecer el sistema público sanitario.
- Abrir con carácter de urgencia un canal humanitario que, mediante los mecanismos de ayuda humanitaria y cooperación internacional asegure sin demora disponibilidad y acceso universal, permanente e ininterrumpido a medicamentos, insumos y servicios esenciales en salud. Fortalecer lo antes posible los programas de salud pública dirigidos a frenar el ascenso exponencial de muertes sanitariamente evitables, como la mortalidad materno-infantil y atendiendo las endemias y epidemias en el país, con énfasis en malaria, VIH y tuberculosis.
- Mejorar las condiciones laborales y de profesionalización de los gremios que integran el sector salud. Garantizar un salario digno y otros beneficios sociales a los profesionales y técnicos de la salud sin discriminación de ninguna especie, e iniciar la discusión de sus contrataciones colectivas vencidas y el cumplimiento de las vigentes.
- Presentar a la brevedad posible una evaluación exhaustiva y detallada del estado de los centros hospitalarios y ambulatorios de la salud pública en todo el país y convocar a todos los sectores nacionales públicos—incluyendo gobernaciones y alcaldías— privados y organizaciones de personas afectadas, incorporando la ayuda que puedan prestar las agencias de las Naciones Unidas, para cooperar en la recuperación de las capacidades del sistema de la salud pública en Venezuela.
- Crear una norma de reorganización de los centros de salud públicos que permita su efectiva integración como sistema y garantice acceso, oportunidad, calidad y continuidad de la atención a lo largo de todo el país, con un presupuesto público suficiente.

Derecho a la seguridad social

- Garantizar que la Asamblea Nacional haga una amplia consulta y con participación de los sectores involucrados, para aprobar definitivamente

las leyes que regularán los regímenes prestacionales de salud y pensiones y la implementación y funcionamiento de la institucionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Social.

- Fiscalizar que los entes públicos solventen la alta morosidad que tienen con el IVSS.
- El Ejecutivo Nacional debe abstenerse de emplear la asignación de pensiones con fines políticos proselitistas y asignar presupuesto para que se empiece a cumplir con la ley del bono de alimentación y salud para jubilados.
- Eliminar la discrecionalidad en el otorgamiento de pensiones y la poca transparencia y ausencia de rendición de cuentas por parte de los organismos competentes para el seguimiento y control de los beneficiarios. Esto, para permitir la realización de proyecciones y/o ajustes a las políticas desarrolladas, así como agilizar el otorgamiento y cancelación de pensiones de vejez a personas que cumplen con los requisitos previstos en la ley.
- Cumplir con el fortalecimiento del servicio de asistencia médica y el otorgamiento de prestaciones dinerarias, que en el caso particular del Régimen de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas.

Derecho a la tierra

- El ministerio de agricultura y tierras, el Banco Central de Venezuela y los entes adscritos a la Administración Pública relacionados con la agricultura y el acceso a la tierra deben publicar sus respectivas Memorias y Cuentas, índices y estadísticas, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución y 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.
- Se aconseja al Ejecutivo reformar el Decreto Ley que crea la Gran Misión Abastecimiento Soberano en su artículo 9 N° 2, debido a que limita la obtención de créditos para la producción agropecuaria al supeditar la aprobación a un Comando Nacional sin competencia ni pericia en materia de préstamos.
- Garantizar la transparencia y el cumplimiento del debido proceso en los casos de rescate y regularización de tierras, y la indemnización oportuna de las tierras expropiadas.

- Abstenerse de promover o tolerar milicias campesinas, cuerpos de combatientes o cualquier otra organización de naturaleza paramilitar, por ser contraria a los principios constitucionales y legales y ser un factor que incrementa la violencia.
- El Ministerio Público debe acelerar las investigaciones sobre los asesinatos, desapariciones forzadas y violaciones a los derechos humanos denunciadas por las organizaciones campesinas; y abstenerse de criminalizar al movimiento campesino involucrado en el proceso de rescate de tierras y lucha contra el latifundio.

Derecho a la vivienda

- Implementar un sistema transparente para la adjudicación de viviendas, que permita a sus beneficiarios, organizaciones e instituciones verificar el estado del proceso de construcción y adjudicación, así como dar a conocer los urbanismos terminados, por terminar y en proyecto para facilitar el ejercicio de la contraloría social.
- Garantizar la tenencia de las viviendas y los títulos de propiedad, tanto de las asignadas por medio de programas sociales como las adquiridas sin ayudas del Estado.
- Establecer medidas para aumentar la producción nacional de materiales de construcción con el fin de evitar la paralización o el incumplimiento de plazos de entrega en los programas sociales de vivienda. Asimismo, se debe posibilitar que los y las ciudadanas rehabiliten y consoliden sus viviendas.
- Garantizar que los proyectos de vivienda ejecutados por el sector público y privado cumplan con condiciones de habitabilidad en cuanto a la calidad de los materiales empleados para su construcción, y a la disponibilidad de servicios públicos de agua potable, aguas servidas, transporte, electricidad. Garantizar el acceso a la información oportuna y transparente sobre los proyectos de construcción de viviendas ejecutados por el estado, que permita conocer sus alcances, grado de cumplimiento y ejercer la contraloría social sobre el manejo de los recursos.
- Abstenerse de realizar desalojos forzosos, así como el uso de la violencia estatal contra las familias. Cuando sea necesaria la reubicación de familias por razones de alto riesgo ofrecer alternativa inmediata de

refugio temporal digno y adoptar medidas para que puedan acceder a una vivienda permanente.

Derecho a la integridad personal

- Detener y abstenerse de ejecutar operativos policiales y militares como el Operativo de Liberación del Pueblo, debido a su alto impacto negativo en la garantía del derecho a la integridad personal.
- Garantizar que las labores de seguridad ciudadana y control del orden público sean estrictamente ejecutadas por órganos de carácter civil, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional.
- Permitir la visita del relator especial contra la tortura de la Organización de Naciones Unidas y ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes.
- Armonizar el concepto de tortura contenido en el artículo 17 de la Ley Especial para Prevenir la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes con el que establece el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, y crear un programa nacional descentralizado para la rehabilitación integral de víctimas de tortura.
- Velar por el estricto cumplimiento de la Ley Especial para Prevenir y Sancionar la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes, sancionando a los funcionarios que incurran en los delitos allí tipificados, que contribuya a reducir el alto grado de impunidad de los actos de tortura.

Derecho a la justicia

- Cumplir con el mandato constitucional de garantizar una administración de justicia imparcial e independiente exigiendo que magistrados y magistradas, jueces y juezas actúen en el ejercicio de sus funciones libres de injerencia partidista u cualquier otra que afecte su independencia.
- Garantizar la autonomía presupuestaria del Poder Judicial y cumplir con la normativa constitucional referente a la organización de concursos públicos de oposición para la designación de jueces y juezas.

- Detener la instrumentalización del sistema de justicia para perseguir a la disidencia política, criminalizar a quienes ejercen el derecho a la manifestación y a la huelga y abstenerse de emplear la justicia militar para juzgar a civiles.
- Desarrollar políticas e implementar medidas urgentes para garantizar el acceso a la justicia y adoptar medidas para la disminución del retardo procesal y para la administración pronta y oportuna de los mecanismos de administración de justicia.
- Erradicar la impunidad, especialmente en los casos en que miembros de los cuerpos armados del estado se encuentran involucrados en violaciones de derechos humanos y garantizar una reparación integral a las víctimas.

Derecho a la libertad personal

- Detener y abstenerse de ejecutar operativos policiales y militares como el Operativo de Liberación del Pueblo, o redadas policiales bajo el patrón de razias, debido a su impacto negativo en la garantía del derecho a la libertad personal, toda vez que producen masivas detenciones arbitrarias.
- Garantizar que las labores de seguridad ciudadana y control del orden público sean estrictamente ejecutadas por órganos de carácter civil, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional.
- Aumentar los esfuerzos dirigidos a reducir el elevado porcentaje de personas en prisión preventiva y adoptar las medidas necesarias para garantizar que la prisión preventiva no sea la regla general y que en la práctica se priorice la imposición de medidas alternativas a la misma.
- Tomar las medidas necesarias para garantizar la vida e integridad de las personas privadas de libertad en los retenes y otras dependencias administrativas, y adelantar un proceso urgente contra el retardo procesal y hacinamiento.
- Abstenerse de realizar detenciones arbitrarias, garantizar el cumplimiento inmediato de órdenes de excarcelación y cumplir las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas.

Derecho a la participación

- Los funcionarios públicos deben garantizar el derecho a la participación sin ningún tipo de discriminación de todas las personas en todos los ámbitos de la función pública.
- Deben ser sancionados los funcionarios que, abusando del poder, incurran en despidos directos e indirectos por razones de discriminación política.
- Garantizar sin discriminación los derechos de reunión y manifestación pacíficas y revertir las normas y prácticas que restringen el ejercicio de estos derechos.
- Crear condiciones que faciliten una salida negociada y en el marco de la Constitución a la crisis económica, social y política, adoptando medidas que contribuyan a ese objetivo, tales como la libertad de las personas encarceladas por razones políticas, dirigentes y activistas sociales, comunitarios y sindicales procesados por manifestar pacíficamente o ejercer el derecho a huelga, por realizar acciones de protesta en lugares públicos, ocupar tierras o viviendas o cualquier acción pacífica en defensa de los derechos humanos.
- Eliminar de las leyes la obligatoriedad y condicionamiento de participación a la construcción de un Estado Comunal, ya que contraría los principios y preceptos de la Constitución, lo que se traduce en una modificación y alteración medular del derecho a la participación establecido en la Constitución que atenta contra la estabilidad y mantenimiento del Estado de derecho y el sistema democrático venezolano.

Derecho a la vida

- Poner fin y abstenerse de ejecutar operativos policiales y militares como el Operativo de Liberación del Pueblo, “madrugonazos” o redadas policiales bajo el patrón de razias, debido a su impacto negativo en la garantía del derecho a la vida.
- Garantizar que las labores de seguridad ciudadana y control del orden público sean estrictamente ejecutadas por órganos de carácter civil, conforme a lo establecido en la Constitución Nacional.

- Derogar la Resolución 008610 aprobada por el Ministerio de la Defensa, ya que propicia el empleo de munición letal en el control del orden público.
- Abrir una averiguación sobre los casos de muertes en enfrentamientos y afrontar la impunidad de las violaciones al derecho a la vida con iniciativas conjuntas del Poder Judicial, Ministerio Público y Defensoría del Pueblo, que permitan acelerar las investigaciones y desarrollo de los juicios para sancionar a los responsables.
- Mantener una vigilancia estricta sobre la actuación de los funcionarios policiales, de seguridad y de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, creando conciencia del respeto absoluto al derecho a la vida y la magnitud de las ejecuciones acaecidas en el país en el pasado reciente.

AGRADECIMIENTOS



El Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello agradece la invaluable colaboración recibida por parte de los académicos, expertos, políticos, líderes y diversas organizaciones que hicieron posible este trabajo. Como se ha indicado, los diagnósticos y propuestas han sido presentados por cada equipo coordinador de área luego de la programación de una serie de consultas con expertos en cada tema específico. Al mismo tiempo, todos los documentos fueron sometidos a una revisión y crítica dentro y fuera de Venezuela, lo que incorporó al trabajo a un número mayor de expertos.

Equipo asesor y de revisión general

Ángel Álvarez
Sergio Bitar
Michael Coppedge
International Institute for Democracy and
Electoral Assistance
(International IDEA)

Manuel Hidalgo
Abraham Lowenthal
Miguel Ángel Martínez Meucci
John Polga-Hecimovich
David Smilde
Harold Trinkunas
Samuel Valenzuela
Daniel Zovatto

1. Economía

Anabella Abadi
Claudia Curiel
Marely Melian
José Ignacio Hernández

Tamara Herrera
Luis Morales
Asdrúbal Oliveros
Luis Oliveros
Miguel Ángel Santos

2. Política Social

Teresa Albanes
Carlos Aponte Blank
Luis Bravo Jáuregui
Yasmín Cortés
Luis Pedro España
José Luis Fernández-Shaw
Ciro García
Marino González
Anaís López

José Luis López
Mariela Magallanes
María Gabriela Ponce
Susana Raffalli
Olga Ramos
Nacarid Rodríguez
Alberto Rodríguez
Xavier Valente
Claudia Vargas

3. Fuerza Armada Nacional

Jesús E. Briceño García
Eduardo Arturo Caldera
Néstor Contreras Pineda
Pedro González Caro
Juan A. Herrera Betancourt
Rafael Huizi Clavier

Francine Jácome
Manuel Ledezma
Miguel Mónaco
Enrique Prieto Silva
Marcos Tarre Briceño
Antonio Varela

4. Seguridad Ciudadana

Morella Behrens
Luisa Berlioz
Roberto Briceño-León
Luis Cedeño
Nelson Chitty La Roche
Mercedes De Freitas
Domingo Coronil
Alfonzo Fernández
Maricarmen Llanos
José Armando Mejía
Mary Mogollón

Alejandro Moreno
Carlos Nieto Palma
Francisco Olivares
Juan Carlos Pocatterra
Manuel Rachadell
Pedro Rangel
Alberto Ray
Francisco Sánchez
Isolda Salvatierra
Alfredo Yuncoza
Verónica Zubillaga

5. Administración Pública Nacional

Rodrigo Agudo
José Rafael Belandria
Julio Castro
Victoria Castro

Manuel Guevara
Celia Herrera
Juan Francisco Mejía
Gustavo Pérez Ortega

6. Relaciones Internacionales

Luis Daniel Álvarez
Luis Angarita
Carlos Ayala Corao
Milagros Betancourt
Carlos Bivero
Marisol Black
Emilio Figueredo Planchart
Sadio Garavini di Turno
Edmundo González Urrutia
Luis Xavier Grisanti
Oriana Guerra
Oscar Hernández

Pedro Nikken
Emilio Nouel
Norman Pino
Kenneth Ramírez
Víctor Rodríguez Cedeño
Carlos Romero
Gustavo Salcedo
Adolfo Salgueiro
Lissan Stredel
Enrique ter Horst
Francisco Vélez
Velia Villegas

7. Estado de Derecho

Carlos Ayala
Ligia Bolívar
Carlos Briceño
Rosnel Carrasco
César Carvallo
Luis Gerardo Gabaldón
Luis García Montoya
Simón Gómez
José Valentín González
Guillermo Gorrión

Laura Louza
Andrés Méndez Carvallo
Bernardo Pulido
Ninoska Rodríguez
Gabriel Ruan Santos
Enrique Sánchez Falcón
Eduardo Trujillo
Magaly Vásquez
Salvador Yannuzzi
María Teresa Zubillaga

8. Libertad de expresión y medios de comunicación

Jesús María Aguirre
Jaime Bello León
Luis Blanco
María Engracia Chirinos
Carlos Correa
Carlos Delgado

María Fernanda Flores
Tinedo Guía
Elvia Gómez
Antonio Pasquali
Gregorio Salazar
Luisa Torrealba Mesa
Luis Vezga Godoy

9. Sistema de Partidos Políticos

Roberto Abdul
Ignacio Ávalos
Omar Barboza
Amelia Belisario
Arnoldo Benítez
Pedro Benítez
Julio Borges
Oliver Blanco
Ysrrael Camero
Eduardo Castañeda
María Alejandra Correa
Américo De Grazia
Nicmer Evans
José Luis Farías
Edinson Ferrer
Dinorah Figuera
Elvia Gómez
José Valentín González
Freddy Guevara
Luis Lander
Leopoldo López
Bibiana Lucas
Ángel León
Angélica Machado
María Corina Machado

Mariela Magallanes
Luis Márquez
Alfonso Marquina
Jorge Millán
Negal Morales
Miguel Mónaco
Pavel Mudarra
José Domingo Mújica
María Josefina Pantin
Pedro Pablo Peñaloza
Roberto Picón
José Prat
Carlos Prosperi
Alba Purroy
Karen Quintero
Catalina Ramos
Henry Ramos Allup
Luis Emilio Rondón
Jhankary Torres
Luis Trincado
Pedro Urruchurtu
Miguel Velarde
José Virtuoso
Edgar Zambrano

10. Sistema Electoral

Ángel Álvarez
Ignacio Ávalos
Félix Arrollo
Pedro Pablo Azpúrua
Miguel Cañas
Roberto Casanova
María Alejandra Correa
Luis Egusquiza
Germán Jiménez M.
Luis Lander
Enrique Martínez

Miguel Ángel Martínez Meucci
Percy Medina
José Domingo Mújica
Claudia Nikken
María Josefina Pantin
Nélida Sánchez
Gustavo Silva
Juan Manuel Trak
Jorge Valladares
Daniel Zovatto

11. Sociedad Civil

Frank Bracho
Luis Gómez Calcaño
Nancy Cardozo
Amalia Cordido
Adícea Castillo
Mónica Castro
Adriana D'Elia
Pedro Esté
Mary Fernández
Antonio Fonseca
Rocío Guijarro
Manuel Gómez
Lissette González
María Alejandra González
Nelly González
Helena Hernaiz
Nancy Hernández
Mauricio Iranzo
Armando Janssens
Israel Jaspe

Francine Jácome
Margarita López Maya
Ileana Malito
María Beatriz Medina
Javier Mijares
Luís Moreno
Marisol Ramírez
Ricardo Rivas
Rigoberto Rivera
Félix Ríos
Beatriz Sornes
Maryorie Sosa
Patricia Tagliavia
Deliana Torres
Soraya Urrutia
Debora Van Berkel
Diana Vegas
Ángel Zambrano

AUTORES Y COORDINADORES



ROBERTO ABDUL-HADI

Es magíster en Políticas Públicas por el Instituto de Altos Estudios en Administración (IESA), magíster en Ingeniería de Sistemas mención Investigación de Operaciones por la Universidad Simón Bolívar, especialista en Comunicación y Gerencia Política por George Washington University, e ingeniero Mecánico por la Universidad Metropolitana. Miembro fundador de la Asociación Civil Súmate, donde se desempeña como presidente del Comité Directivo desde 2010, y desde su incorporación a la organización ha coordinado distintos proyectos relacionados con el ámbito electoral. Igualmente ha participado en paneles de discusión sobre el sistema electoral venezolano en el exterior, incluida su participación como Google Fellow Personal Democracy Forum, Barcelona, España 2009.

BENIGNO ALARCÓN DEZA

Director del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello. Magíster en Gerencia Pública (Universidad de Maryland, 2007), magíster en Seguridad y Defensa por el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (1995), especialista en Derecho Internacional Económico y de la Integración (UCV, 1999) y abogado (UCAB, 1989). Egresado del Programa de Administración de Recursos para la Defensa del Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa de la Universidad Nacional de Defensa de los Estados Unidos. Especialista en análisis político y manejo estratégico de conflictos. Ha sido profesor en la UCAB, la UCV y otras instituciones desde 1997. Asesor del parlamento entre 1996 y 2002, y en la actualidad.

FÉLIX ARELLANO

Doctor en Ciencias Políticas (UCV), especialista en Política Internacional (UCV), y licenciado en Estudios Internacionales (UCV). Posee estudios sobre

Transacciones Económicas Internacionales en la Universidad de George Masson, Estados Unidos. En la Universidad Central de Venezuela es profesor asociado, coordinador del posgrado en Relaciones Internacionales y Globales (FACES-UCV) y ha sido director de la Escuela de Estudios Internacionales.

Exrepresentante alterno de Venezuela ante la Comisión del Acuerdo de Cartagena y ante la ALADI. Sus áreas de investigación son relaciones internacionales y comercio e integración económica. Entre sus publicaciones más recientes destacan: “Desafíos y escenarios para la reinserción de Venezuela en el comercio global” (2017); “Vinculaciones de la geopolítica en la Integración Regional” (2017); y “La entrada de Venezuela al Mercado del Sur (MERCOSUR): implicaciones políticas y económicas” (2013).

RONALD BALZA

Decano (e) de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCAB desde 2016. Magíster en Teoría Económica por la UCAB y economista (1993, UCV). Ha sido profesor de Microeconomía, Macroeconomía, Teoría de Juegos y Tópicos de Racionalidad Limitada en las Escuelas de Economía de la UCAB, la UCV y la Universidad Metropolitana; y profesor de Microeconomía en posgrados de la UCV, la UCAB y la Universidad de Los Andes. Fue miembro del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB entre 1993 y 2016.

YAKELING BENARROCHE

Magíster en Seguridad de la Nación por el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, especialista en Derecho Internacional (USM) y licenciada en Estudios Internacionales (UCV). Es aspirante a doctor en Seguridad y Desarrollo Integral por la Universidad Nacional Experimental de la Fuerza Armada. Ha tomado cursos en Venezuela y el extranjero en las áreas de prospectivas y escenarios, estudios de gobierno y planificación, toma de decisiones, estrategias y políticas de defensa, curso de capacitación pedagógica para profesionales no docentes, curso de pedagogía virtual, entre otros. Funcionario jubilada del Ministerio de la Defensa como analista de Seguridad y Defensa. Posee una experiencia docente de veinte años en asignaturas como Derecho Internacional Humanitario, Derecho Internacional Público y Políticas Públicas. Se ha desempeñado como coordinadora de la Especialización de Gerencia Pública en la UNEFA (2008 a 2013), coordinadora académica del Vicerrectorado de Estudios Online de la Universidad Internacional del Caribe, coordinadora académica de Extensión del Instituto de Altos Estudios

de la Defensa Nacional, y actualmente es la coordinadora académica del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la UCAB.

MARCELINO BISBAL

Licenciado en Comunicación Social con estudios de doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad Central de Venezuela, de donde es profesor titular y exdirector de la Escuela de Comunicación Social. Actualmente es director de AB Ediciones y de la Revista *Comunicación*. Destacan entre sus investigaciones: *Nicaragua, un caso de agresión informativa*; *La comunicación interrumpida*; *La mirada comunicacional*; *La ideología como mensaje y masaje* (junto con Jesús María Aguirre); *El consumo cultural del venezolano*; *Hegemonía y control comunicacional*; *Entre comunicación y periodismo* (junto con Jesús María Aguirre); *La política y sus tramas*; *Miradas desde la Venezuela del presente* (como editor-coordinador); *Coordenadas para un país*; *Política en comunicación, Cultura, Telecomunicaciones y Ciencia, Tecnología e Innovación*; *Saldo en Rojo*; *Las comunicaciones y la cultura en la era bolivariana* (como editor-coordinador); *Prácticas y travesías de comunicación en América Latina* (editor junto con Jesús María Aguirre), entre otros, además de numerosos artículos en cooperación sobre consumo cultural.

ANDRÉS CAÑIZÁLEZ

Doctor en Ciencia Política, con tesis galardonada con la mención sobresaliente (USB), magíster en Ciencia Política con énfasis en relaciones internacionales (USB), magíster en Historia de Venezuela (UCAB) y licenciado en Comunicación Social, mención periodismo (UCAB).

Investigador Titular de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Está adscrito al Centro de Investigación de la Comunicación y ha desarrollado una línea de trabajo sobre la relación de los medios de comunicación con la democracia y el papel de la libertad de prensa. En 2017 fue incluido entre los 300 académicos venezolanos (de todas las áreas) con mayor impacto, según los indicadores de Google Académico, en un ranking elaborado por el proyecto Acumen, financiado por la Unión Europea. Fue el único de dicha lista dedicado a la investigación en medios de comunicación, periodismo y libertad de expresión.

ELSA CARDOZO

Doctora en Ciencias Políticas y licenciada en Estudios Internacionales por la UCV. Profesora titular jubilada de la Escuela de Estudios Internacionales, UCV. Directora y docente de la Escuela de Estudios Liberales (2005-2010) y jefe del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Metropolitana (2018). Sus publicaciones recientes incluyen “El reto de consolidar relaciones e incidencia internacional democrática”, en Benigno Alarcón Deza y M.A. Martínez Meucci (eds.), *Transición democrática o autocratización revolucionaria. El Desafío venezolano II* (AB Ediciones, 2016), “El país en el mundo”, en Asdrúbal Baptista (ed.), *Suma del pensar venezolano*, (Libro 2) (Fundación Empresas Polar, 2015) y “La política exterior y las transformaciones del sistema político venezolano”, en Diego B. Urbaneja (ed.), *Desarmando el modelo* (IEP Fermín Toro – KAS, 2017).

LUIS EGUSQUIZA MORI

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, es además, docente universitario en cursos de derecho y ética aplicada en Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

Es oficial de Programas de IDEA Internacional. Previamente ha sido coordinador de Reforma Política de Transparencia donde participó activamente en el equipo técnico que acompañó la promulgación de la primera ley de partidos políticos del Perú. Formó parte del Jurado Nacional de Elecciones como especialista en Partidos Políticos en la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívico Ciudadana, fue coordinador del Programa Voto Informado, y miembro del equipo técnico de la Coordinación de Reforma Electoral de dicha institución.

Perteneció al equipo investigador que elaboró la publicación *80 años de elecciones presidenciales en el Perú* editado en 2014 por el Jurado Nacional de Elecciones de Perú. Ha sido autor del capítulo “La plata no llega sola, el financiamiento de las campañas y de la actividad política en su conjunto” en la publicación *Postcandidatos: guía analítica de supervivencia hasta las próximas elecciones* (2011), libro compilado por Carlos Meléndez y editado por Mitin. Así como de las publicaciones “Cinco años de la Ley de Partidos: ¿qué cambió y qué falta cambiar?” (2008) y “La otra reforma: 40 soluciones elementales para la legislación electoral” (2007), entre otras.

LISSETTE GONZÁLEZ

Doctora en Sociología (Universidad de Deusto, 2007) y licenciada en Sociología (UCAB, 1993). Profesora e investigadora de la UCAB hasta 2018, donde también fue directora de la Escuela de Ciencias Sociales (2008-2012). Investigadora sobre desigualdad y política social en Venezuela. Autora de diversos artículos y, entre otros, de los siguientes libros: *Crisis y democracia en Venezuela. 10 años de cultura política de los venezolanos a través del Barómetro de las Américas* (en colaboración con Juan Manuel Trak y María Gabriela Ponce, 2017), *Pobreza y gasto social en la Venezuela de la Revolución Bolivariana* (en colaboración con María Gabriela Ponce, 2015), y *La política social en Venezuela* (en colaboración con Tito Lacruz, 2008).

GRUPO SOCIAL CESAP

El Grupo Social CESAP es una red nacional de organizaciones que surgieron del trabajo de fortalecimiento del tejido socio productivo y ciudadano en las comunidades, que durante 45 años impulsó el Centro al Servicio de la Acción Popular CESAP.

Se trata de una organización de articulación de segundo piso, plural e independiente desde el punto vista político, de inspiración cristiana, formada por 19 asociaciones a nivel nacional, que alcanzan con su acción a 22 de los 24 estados del país.

Su labor se centra en ejecutar programas y proyectos sociales en caseríos, pueblos, comunidades y ciudades, dirigidos a contribuir en la construcción de un país democrático, participativo, diverso, plural, incluyente, productivo, que respeta los derechos humanos, con seguridad alimentaria y salud, con libertad y con justicia, que cuenta con una sociedad civil vigorosa y autónoma, que impulsa la construcción de la sociedad de todos resiliente y solidaria.

LEÓN HERNÁNDEZ

Magíster en Comunicación Organizacional, mención *summa cum laude* (UCAB) y licenciado en Comunicación Social, mención periodismo. Su investigación de maestría sobre el cierre de RCTV fue publicada por AB Ediciones junto a una investigación sobre el caso Globovisión del profesor Andrés Cañizález en 2016, bajo el título *La Pantalla Censurada, RCTV Globovisión*. Primer venezolano miembro del programa *Next Generation Leaders* del Instituto McCain de la Universidad

de Arizona, ganador del *Catalyst Grant* de este instituto en 2018. Último jefe de redacción de *El Observador* en RCTV, cargo que ocupó desde 2005 hasta 2012. Fue productor de espacios audiovisuales en Globovisión en 2012 y gerente de Prensa de la Unidad Democrática en 2015. Miembro del Consejo Editorial de la Revista *Comunicación* del Centro Gumilla.

EGLÉ ITURBE

Economista (UCV, 1961), con especialización en Planificación Industrial (CEPAL-ILPES, Chile), Promoción del Comercio Exterior (JETRO, Japón), Evaluación de Proyectos Industriales (OEA) y Liderazgo para la mujer (BID, Washington).

Ha dedicado toda su vida profesional al trabajo en diferentes instituciones y a la investigación sobre la Administración Pública en Venezuela y Latinoamérica. En Venezuela ejerció funciones en todos los niveles de la administración pública central y descentralizada durante 35 años. Inicio su trayectoria en CORDIPLAN en 1958 y se retiró en 1994, luego de haber sido directora general del Instituto de Comercio Exterior, presidente del Banco República, ministra de Hacienda (1989-1991) primera mujer en Latinoamérica en ocupar un cargo similar, directora principal de PDVSA y gerente de la oficina de la petrolera en Nueva York (1991-1994).

Posee igualmente una dilatada experiencia académica: ha sido profesora en la Universidad Central de Venezuela, en la maestría en Planificación del Desarrollo del CENDES y en la Escuela Superior de Guerra Naval. Coordinó la maestría Latinoamericana de Integración Económica en el IESA (1975-1976). Ha sido consultora del PNUD, la ONUDI, CAF, Comunidad Andina, OEA y Unión Europea. Desde 2011 apoya al Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro en un proyecto de seguimiento de la estructura de la administración pública venezolana.

MIGUEL MÓNACO

Doctor en Ciencias, mención Derecho (UCV, 2014), master in Laws egresado del Temple University School of Law (Filadelfia, 1998), especialista en Derecho Administrativo (1997) y abogado (1994) por la UCAB. Es autor del libro *La regulación de los monopolios y de la posición de dominio en Venezuela, desde la perspectiva del derecho de la competencia*, así como de varios estudios, artículos y monografías en materia de Derecho Público. Actualmente se desempeña como director del

Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de Derecho Administrativo II en la Universidad Católica Andrés Bello.

JAIBER NÚÑEZ

Abogado *summa cum laude* por la Universidad Católica Andrés Bello (2015), candidato a magíster en Derecho Constitucional (UCAB). Profesor de Derecho Constitucional, Constitucional Comparado y Metodología de la Investigación Jurídica en la Facultad de Derecho de la UCAB; investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas en las áreas Derecho Constitucional y Justicia Transicional. Igualmente se ha desempeñado como pasante de la Fundación Konrad Adenauer y en la Consultoría Jurídica de la Asamblea Nacional. Actualmente es abogado asesor del Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro, colaborador en ONG, Centro de Estudios Derecho y Democracia (CEDED) y Un Estado de derecho (UED).

MARÍA ALEJANDRA PAUBLINI

Economista (UCAB, 1996), con posgrado en Administración de Empresas, mención Finanzas y Mercadeo. Ha sido profesora de Macroeconomía y Microeconomía en las Escuelas de Economía, Administración de Empresas, Comunicación Social e Ingeniería de Telecomunicaciones de la UCAB entre 1996 y 2018. Desde 2012 es directora de la Escuela de Economía de la UCAB.

JOSÉ MANUEL PUENTE

Ph.D. en Economía Política (Universidad de Oxford, 2005), magíster en Administración Pública y Políticas Públicas (The London School of Economics, 1997) y en Políticas Públicas (Universidad de Oxford, 1998). Economista por la UCV (1994). Profesor titular del Centro de Políticas Públicas del IESA. Profesor visitante en la Universidad Autónoma de Madrid, 2018. Profesor visitante de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Oxford, 2013-2017. Especialista en las áreas de Economía Política, Finanzas y Presupuesto Público, Gasto Social y Macroeconomía. Su último trabajo publicado es: “Venezuela in Crisis: How Sustainable is its Support for Alba?” en Asa Cusack (ed.). *Understanding Alba: The Progress, Problems, and Prospects of Alternative Regionalism in Latin America and the Caribbean* (University of London, 2018).

SÓCRATES RAMÍREZ

Magíster en Ciencia Política (USB, 2013) y licenciado en Historia *summa cum laude* (ULA, 2008). Durante el desarrollo de este trabajo, del cual es co-editor, estuvo a cargo de la Coordinación de Investigación del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la UCAB. Es profesor asistente adscrito al Departamento de Ciencias Sociales y al Instituto de Investigaciones Históricas *Bolivarium* de la USB y autor de *Decir una revolución: Rómulo Betancourt y la peripecia octubrista* (2014). Actualmente es doctorando en Historia por la Universidad Nacional Autónoma de México donde estudia lenguajes políticos e historia de las ideas de la Venezuela contemporánea.

SINERGIA

Sinergia es una red de 53 organizaciones localizadas en todo el territorio nacional y con impacto regional y global, que desde 1996 busca contribuir a la consolidación de espacios democráticos de articulación, cooperación y creación de oportunidades de participación que incidan en la construcción de políticas públicas en aras de una mayor convivencia y equidad social.

Con el concurso de sus miembros, que atienden diversas áreas de promoción y defensa de los derechos humanos fundamentales y de las libertades políticas, Sinergia: 1) promueve la libertad de pensamiento y asociación con miras a garantizar la gobernabilidad, la expansión y la articulación de la organización; 2) fortalece a sus asociadas en aspectos relativos a su sostenibilidad económica, social y política, mediante actividades de formación (talleres, charlas, coloquios) y asesoría en las áreas de interés; 3) incrementa la visibilidad y efectividad de las OSC como actores organizados que aportan su experticia y compromiso en función del desarrollo del país; 4) realiza como red un proceso permanente de incidencia pública y política que contribuya a garantizar un ambiente habilitante para el desempeño de las OSC, el respeto a los derechos humanos y el control de la función pública.

MARCOS TARRE

Arquitecto, con más de 27 años dedicado al tema de la delincuencia, violencia y seguridad ciudadana en Venezuela, así como al problema de la delincuencia organizada. Es columnista, editor, escritor, investigador, conferencista y analista. También ha sido fundador, director y asesor de cuerpos policiales; asesor del Cabildo Metropolitano de Caracas, miembro del Consejo Metropolitano de Seguridad y

de la Mesa de Seguridad de Fedecámaras. Preside la Asociación Civil Venezuela Segura. Es miembro de la directiva del Observatorio de Delito Organizado y del Grupo de Análisis del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la UCAB. Cursa el doctorado en Políticas Públicas de la UCV y es profesor del curso optativo Delincuencia Organizada. Entre algunos de sus ensayos publicados pueden citarse: *El impacto de la corrupción policial en la delincuencia organizada y en el ciudadano*. (Monografías Observatorio Delito Organizado, 2017); *Transición democrática o autoritarismo revolucionario* (coautor, AB Ediciones, 2016), *Estado Delincuente. Cómo actúa la delincuencia organizada en Venezuela* (coautor, La Hoja del Norte, 2013).

JORGE VALLADARES

Ha sido jefe del Programa Global de Participación Política y Representación de IDEA Internacional. Previamente, se desempeñó como jefe de Misión de IDEA Internacional en Myanmar hasta 2016, periodo donde esta organización desempeñó un rol destacado en el proceso que condujo a la elección del primer gobierno democrático en más de 50 años. Sus principales áreas de trabajo están vinculadas al estudio y promoción de mecanismos de responsabilidad democrática en la provisión de servicios públicos, el fortalecimiento de partidos políticos y el diseño institucional.

Entre el 2000 y el 2006 formó parte de la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional y fue coordinador de observación electoral y reforma política de Transparencia, ambos en el Perú. Ha trabajado en temas de reforma política, asistencia a partidos y observación electoral en Perú, Bolivia, Camboya, República Dominicana, Ecuador y Venezuela. Es autor de *Unidad y diferenciación en el Legislativo 2006-2012* (2013), y *Representación y competencia en el Perú* (2011). También ha sido editor de *Estudios sobre el Congreso peruano* (2009) y *La política al encuentro de las políticas, el surgimiento de los partidos políticos programáticos* (2014). Tiene una maestría en Development Studies (ISS, La Haya) y estudios de posgrado en Gobierno (Essex, Reino Unido).

JORGE ZEDAN

General de Brigada (Ej.) graduado en la Academia Militar de Venezuela en 1973, ingeniero militar graduado en la Escuela Superior Técnica Don Nicolás Savio (Argentina, 1980), y magíster en Seguridad y Defensa por el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (1995). Realizó el Programa avanzado de Gerencia en el IESA. Fue director de la Academia Militar de Venezuela entre 1996 y 1998 y presidente del Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada IPSFA.

.....

Este ejemplar
se terminó de imprimir en
Caracas en octubre del año 2018.
Para su diseño se utilizó la tipografía
Adobe Garamond Pro 11 ptos., ha sido impreso
sobre Papel Saima White. Se realizaron
500 ejemplares, en los talleres de
Impresos Miniprés, C.A.

.....