

978|980|439|149|1

LA **CONSOLIDACIÓN** DE UNA **TRANSICIÓN** **DEMOCRÁTICA** Vol 2



Benigno Alarcón Deza
Coordinador

Prólogo: **Arturo Peraza**



abediciones

colección
**VISIÓN
VENEZUELA**

CEPYG
CENTRO DE ESTUDIOS
POLÍTICOS Y DE GOBIERNO UCAB

Benigno Alarcón Deza

Coordinador

Alejandro Oropeza G.

Elsa Cardozo

Asdrúbal Oliveros

Jesús Palacios Chacín

Roberto Briceño-León

Pedro González Caro

Ramón J. Duque Corredor

Rodolfo Camacho Rincones

Colección
VISIÓN VENEZUELA



LA CONSOLIDACIÓN DE UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

La Venezuela de 2025



BENIGNO ALARCÓN DEZA
coordinador



UCAB



CENTRO DE
ESTUDIOS POLÍTICOS
Y DE GOBIERNO

Caracas, 2024

La consolidación de una transición democrática. La Venezuela de 2025

BENIGNO ALARCÓN DEZA, COORDINADOR

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: Meryi Isabel Barreto

© Universidad Católica Andrés Bello / Centro de Estudios Políticos

Primera edición 2024

Hecho el Depósito de Ley

Publicaciones UCAB

Depósito Legal: DC2024000061

ISBN: 978-980-439-149-1

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.

DEDICATORIA

Dedicamos esta obra a la memoria del Doctor Román Duque Corredor, quien, para el momento de su partida, el pasado 22 de septiembre de 2023, formaba parte del equipo de trabajo de este libro, que no pudo ver concluido, y para el que se encontraba escribiendo uno de sus últimos trabajos.

Hoy, presentamos este trabajo con humildad, pero también con la convicción de que hacemos un aporte trascendental para los tiempos por venir, y con el orgullo de haber tenido entre nosotros la compañía de uno de esos hombres ejemplares y honorables, que amó profundamente a Venezuela y luchó hasta el día de su muerte por un cambio. Tarea que, como sucedió con esta obra, no pudo ver concluida.

Toca a nosotros continuar el camino del Maestro para honrar su legado y su memoria.



PRÓLOGO

P. Arturo Peraza, S.J.....	11

INTRODUCCIÓN

Benigno Alarcón Deza	13

CAPÍTULO 1.

LA GOBERNABILIDAD DE UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Benigno Alarcón Deza	21
La relación entre regímenes de gobierno y capacidad estatal.	24
La relación entre liderazgo, movilización social, capacidad estatal y democratización	31
Reconstrucción de la identidad nacional y consolidación democrática	35
La confianza y el balance esencial entre los tres pilares de una transición democrática: capacidad estatal, Estado de derecho y democracia	37
Referencias.....	46

CAPÍTULO 2.

LA GOBERNABILIDAD COMO VARIABLE

Alejandro Oropeza G.	49
Utilidad de un modelo dual de gobernabilidad.....	60
Desagregación del modelo - Variables.....	75
I. Polarización y subpolarización.	76
II. Meta Espacio Público – Diáspora.	87
III. Percepción complementaria de poder	100
IV. Dos breves consideraciones.....	109
A manera de conclusión.....	113
Referencias.....	117

CAPÍTULO 3.

CULTIVAR LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA: ENTORNO, VÍNCULOS Y APRENDIZAJES INTERNACIONALES

Elsa Cardozo	121
Reaproximación al entorno.....	124
I. Cambios en el balance y manejo internacional de vínculos e incidencia	124

II. Entorno mundial de autocratización	135
III. Secuencias y aprendizajes de casos exitosos y fallidos	138
Resiliencia autoritaria y democrática: aprendizajes internacionales	144
Retos al cultivo de resiliencia democrática en Venezuela	151
I. Entorno internacional: centros de gravedad autoritarios y democráticos	151
II. Relaciones críticas	155
III. Asimetrías en recursos de fuerza, presión y persuasión	159
IV. Organizaciones internacionales y no gubernamentales bajo presión	162
Finalmente: entre la memoria y los aprendizajes	164
Referencias	167

CAPÍTULO 4.

LAS EXIGENCIAS ECONÓMICAS DEL PRIMER AÑO DE TRANSICIÓN

Asdrúbal Oliveros y Jesús Palacios Chacín	175
Diagnóstico	178
I. Situación Social	178
II. Situación Macroeconómica	179
III. Situación Fiscal	184
IV. Situación de Balanza de Pagos	185
Cuerpo de propuestas	187
I. Política Social	189
II. Política Económica	194
III. Política de Seguridad y Justicia	201
IV. Aproximación al balance fiscal del sector público	202
Conclusión	207
Referencias	208

CAPÍTULO 5.

LOS CAMBIOS EN LA REPRESENTACIÓN DEL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA SOCIEDAD EN LA CULTURA POLÍTICA VENEZOLANA.

Roberto Briceño-León	211
Las representaciones sociales y los cambios políticos	211
Ocho representaciones sociales del gobierno y economía a inicios del siglo XXI	214
Las representaciones conjuntas de gobierno y economía	222
La metonimia de los modelos binarios simplificados	223
Metodología	224
Resultados: Las representaciones del buen gobierno y la buena sociedad ...	225

Desafíos y riesgos para la transición	231
Conclusiones	233
Referencias.....	240

CAPÍTULO 6.

EL PODER DE LA GENTE

ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, UNA HERRAMIENTA DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA

Pedro González Caro	245
Consideraciones sobre participación	245
Conceptualización de Participación	253
Importancia de la participación	254
La participación como herramienta de construcción de paz.....	255
De cara a la Venezuela de 2025.....	257
Referencias.....	259

CAPÍTULO 7.

REFORMA INSTITUCIONAL NECESARIA

LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA, PROTAGÓNICA, MULTIÉTNICA Y PLURICULTURAL COMO FIN SUPREMO CONSTITUCIONAL

Román J. Duque Corredor.....	261
Las premisas del estudio sobre la reforma institucional.....	261
Diagnóstico	265
Propuesta	271
Conclusiones	287
Referencias.....	288

CAPÍTULO 8.

PENSANDO EN EL PASADO Y MIRANDO EL FUTURO DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL

Rodolfo Camacho Rincones	291
La involución.....	291
El mar de la felicidad	293
El imperio ruso	295
La alfombra persa	297
Alianza Estratégica con los hermanos asiáticos	298
Tanta “ayuda” ¿y?.....	299
A manera de conclusiones	325
Referencias.....	328

LOS AUTORES.....	331

PRÓLOGO



P. Arturo Peraza, S.J.

Rector de la Universidad Católica Andrés Bello

Agradezco al profesor Benigno Alarcón haberme invitado a prologar este libro, que viene a constituirse en la continuación o el volumen II de una importante: *La Consolidación de una Transición Democrática* (2018), en la cual participaron más de 300 expertos en diferentes áreas relacionadas con la reconstrucción de la capacidad estatal y la reinstitucionalización democrática del país. *La Consolidación de una Transición Democrática (volumen II)* se publica como un ejercicio académico en el que se busca proponer alternativas para diseñar políticas que permitan la viabilidad de un proceso de transición necesario en Venezuela que logre el retorno a un sistema democrático, una reinstitucionalización del país y recobrar la senda del crecimiento económico y social, superando esta pasmosa crisis humanitaria en que el proceso político venezolano ha sumido a buena parte de su población.

Para quien escribe este prólogo, dicha transición es sólo posible en un contexto de negociación entre los actores que hoy tienen el poder y quienes puedan representar un anhelo de cambio que se ha instalado en la población como una necesidad. Dicha negociación no se percibe con facilidad, pero podría ocurrir en la medida en que la presión de la sociedad, amén de un conjunto de oportunidades de desarrollo, demande cambios de conducta que permitan abrir el juego democrático. Para ello la sociedad venezolana cuenta entre sus haberes con una estructura de resiliencia democrática (término que destaca la profesora Elsa Cardozo) que a pesar de estos años de autoritarismo sigue manteniendo espacios de resistencia interna.

Esa resistencia se expresa hoy en ese deseo de cambio que siente la mayoría de la población venezolana, como señala el profesor Roberto Briceño-León. Ahora bien, tal deseo requiere encontrar un modo de canalización política y un proyecto de desarrollo económico y social. La canalización política si bien puede ser expresada por un candidato(a) a la Presidencia de la República, es más bien un movimiento social que logra el suficiente modo de estructuración para constituirse en alternativa. Las bases teóricas de la posibilidad de ese cambio son abordadas por el profesor Benigno Alarcón al inicio de este libro, junto con el estudio sobre la gobernabilidad de la transición por parte de Alejandro Oropeza. Pero sin duda el motor de esos cambios se funda en la participación ciudadana como derecho y como aprendizaje de valores que construyen civilidad, como lo aborda Pedro González. En ese sentido,

actos como las primarias ocurridas en octubre de 2023, han sido experiencia de construcción de ciudadanía a través de la participación y han colaborado en la ruta de canalizar políticamente ese deseo de cambio en la sociedad venezolana, si bien hay que reconocer que faltan varios pasos para lograr un verdadero movimiento social de cambio.

Lo segundo, que es tan vital como la canalización política, es la direccionalidad de ese movimiento que guarda relación con establecer un proyecto común compartido que nos permita vislumbrar como sociedad una ruta de desarrollo económico social que sirva de base para el establecimiento de una institucionalidad adecuada a dicho proyecto compartido. En esa dirección no sólo apuntan los trabajos de Asdrubal Oliveros y Jesús Palacios Chacín, sino particularmente el aporte del Dr. Román Duque Corredor, lamentablemente recién fallecido, quien propone la necesidad de una reforma jurídico institucional que permita restablecer una estructura de balance de poderes que garantice la existencia del Estado de Derecho como elemento fundamental tanto para la existencia de la democracia como para el desarrollo de cualquier proyecto compartido de desarrollo económico-social, pues el mismo solo ocurrirá si existen las condiciones mínimas de seguridad jurídico institucional que alienten la inversión tanto extranjera como nacional.

Así pues, el cambio aparece como una necesidad ineludible en la Venezuela de hoy, si se quiere un camino de recuperación de la senda de crecimiento. Lo que no podría, honestamente, es ponerle una fecha a este proceso, que quizás será más largo y complejo que el determinado por una coyuntura político institucional electoral. Sea cual sea la fecha en que la sociedad venezolana logre sentar unas bases para un proceso de transición, cuya necesidad es cada vez más evidente, estos trabajos ofrecen luces sobre el camino a seguir para que dicho proceso pueda resultar exitoso, en contextos de alta vulnerabilidad como los que enfrentamos en el presente y nos retan en el futuro.

INTRODUCCIÓN

Benigno Alarcón Deza



Cuando ha transcurrido un cuarto de siglo desde que se inició la muerte de la democracia en Venezuela, con la llegada de Chávez a la presidencia y la instalación de una Asamblea Constituyente que allanó el camino para un proyecto autoritario, al permitirle ocupar las instituciones que servían de balances y contrapesos a su proyecto y que permitió el control hegemónico del poder hasta hoy en día, comienza a abrirse una ventana de oportunidad para una transición democrática que podría iniciarse a partir de la respuesta que seamos capaces de dar ante los retos de la elección presidencial en 2024, pero cuya consolidación dependerá de las decisiones que tomemos a partir de 2025 y de que recordemos que existen diferencias fundamentales entre gobernar en democracia y construir la gobernabilidad de una transición democrática.

La Consolidación de una Transición Democrática (volumen II) constituye la continuación y da seguimiento a una de las propuestas más importantes y ambiciosas presentadas por el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello: *La Consolidación de una Transición Democrática* (Alarcón y Ramírez, 2018), en el cual contribuyeron más de trescientos expertos en las áreas de economía, política social, seguridad y defensa, seguridad ciudadana, administración pública nacional, relaciones internacionales, estado de derecho, libertad de expresión y medios de comunicación, sistema de partidos políticos, sistema electoral, y el rol de la sociedad civil en la construcción de la gobernabilidad de un proceso de transición. Por tal razón, el trabajo que presentamos en este volumen es una pieza inseparable de aquel por lo que invitamos al lector seriamente interesado en los temas relacionados con la construcción de gobernabilidad en un proceso de transición democrática a ver ambos trabajos como piezas inseparables de la colección: El Desafío Venezolano.

En este sentido, este documento inicia su primer capítulo “La Gobernabilidad de una Transición Democrática”, con las bases teóricas sugeridas en aquella oportunidad, y que hoy mantienen plena vigencia, sobre las particularidades de gobernar una transición democrática y la necesidad de levantar en paralelo los tres pilares sobre los que se sostendrá la consolidación efectiva de la democracia: la capacidad estatal, para dar respuesta a las demandas sociales cada vez más complejas; un Estado de derecho que goce de legitimidad, regule las relaciones entre gobernantes

y gobernados, y garantice la igualdad de todos ante la justicia; y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, para garantizar la existencia de balances y contrapesos al poder en cualquiera de sus expresiones, la participación en las decisiones que nos afectan, el ejercicio pleno de las libertades y los derechos políticos y ciudadanos de todos, y el valor del voto como uno de los medios para el ejercicio de la soberanía de los pueblos.

Continuamos con el capítulo de Alejandro Oropeza: “La Gobernabilidad: un ejercicio de prospectiva para la Venezuela de 2025”, que centra su contenido en la conceptualización y el análisis sobre esta variable, la gobernabilidad, como factor que impacta los procesos de avance y desarrollo de una transición democrática en Venezuela. Es así como la gobernabilidad se entiende como una variable condicionada por un conjunto de factores explicativos externos, presentes en el entorno, que determinan las posibilidades de su evolución, positiva o negativa, en tanto valor inherente a procesos de consolidación y sustentabilidad democrática, para ubicar a la gobernabilidad como variable explicativa del proceso de transición propiamente dicho, acompañada por otros elementos que otorgan viabilidad a este proceso. Lo que Oropeza denomina el Modelo Dual, domina la propuesta planteada como fundamento de análisis y apreciación de las realidades emergentes. Entre los elementos que identifica y analiza como determinantes del comportamiento de la gobernabilidad, se cuentan: la polarización; una percepción de poder complementaria; recursos disponibles; la persuasión y comunicación como fundamento de narrativas políticas; las capacidades gerenciales disponibles; la corresponsabilidad ciudadana; la compatibilidad de las agendas social y de gobierno; y la emergencia de un meta espacio público, en atención a la realidad de la diáspora venezolana. Con estos elementos, Oropeza identifica y aprecia los impactos posibles esperados, entre los componentes del modelo que deben ser considerados para construir una posible y sostenible evolución de un proceso de transición hacia la democracia.

Entendiendo entonces a la gobernabilidad como una cualidad del sistema, que por lo tanto no depende tan solo del gobierno, en el siguiente capítulo III, haciendo una travesía desde los factores externos a los internos que contribuyen a la gobernabilidad del proceso y, en consecuencia, a la consolidación de una posible transición democrática, nos encontramos con el trabajo de Elsa Cardozo, quien, bajo el título “Cultivar resiliencia democrática: entorno, vínculos y aprendizajes internacionales”, nos presenta las condiciones internacionales que pudieran facilitar, o complicar el camino a una transición democrática sostenible, y que tanto peso han demostrado tener desde los primeros procesos de transición que se desarrollaron como consecuencia de las guerras de independencia y descolonización, hasta los más recientes, impulsados por procesos sociales que se viralizaron regionalmente, como

en el caso de las “revoluciones de colores” en el Este de Europa y la “primavera árabe” en el norte de África. Lo hace teniendo en cuenta la ventana electoral presidencial de 2024, precedida por el impulso de las negociaciones y acuerdos en Barbados, el éxito de la elección primaria de la candidatura opositora y los obstáculos que ha ido tendiendo el gobierno a la materialización de elecciones libres.

En medio de las incertidumbres del presente y del futuro inmediato, su capítulo describe y analiza condiciones internacionales críticas para lograr una transición democrática por la vía electoral, así como para su posterior sostenimiento y consolidación. Lo hace desde la perspectiva de la resiliencia democrática, entendida como capacidad para prevenir, resistir, adaptarse y recuperarse ante perturbaciones mayores y menores, sin perder su esencia democrática. Con esa orientación, explora e identifica los desafíos y las oportunidades en el entorno geopolítico, así como los vínculos y aprendizajes internacionales más relevantes para el cuidado y cultivo de la causa democrática venezolana.

Pasando de las condiciones externas a las internas, Asdrúbal Oliveros y Jesús Palacios Chacín dedican el cuarto capítulo a un tema especialmente delicado, la economía, que en no pocas ocasiones ha hecho la diferencia entre procesos de transición democrática exitosos y otros que han terminado en su colapso y una posterior reversión autocrática, como sucedió en Egipto y Túnez. En este sentido, desde el primer momento de una transición política, la economía será un asunto esencial. Se trata no solo de las medidas y planes económicos a aplicar, sobre lo que Oliveros y Palacios Chacín hacen una amplia exposición en su capítulo “Las exigencias económicas del primer año”, que implicaría fuertes inversiones en áreas claves como hidrocarburos, transferencias directas a la población con una posición de alta vulnerabilidad, infraestructura hídrica y varios otros sectores, sino también del trabajo necesario en la construcción de equilibrios y acuerdos de economía política, lo que implica la elaboración de una amplia base de acuerdos entre diferentes sectores que incluye a empresarios, trabajadores, sociedad civil, universidades y gobierno, para construir consensos e identificar incentivos claves de economía política para generar coincidencias en los sectores sobre qué priorizar y las problemáticas fundamentales que atender en medio de una economía que ha pasado por una crisis que la contrajo en más de un 75%.

Pero lo que se puede hacer y lo que no, y el ritmo al que se pueden implementar los cambios en un proceso de transición política, estará determinado en buena medida por las condiciones del terreno social, por el estado de la cultura política del venezolano, por sus expectativas y percepciones sobre el futuro y lo que un cambio significa. Con relación a este tema, en el capítulo V, Roberto Briceño-León aborda los cambios ocurridos en la cultura política del buen gobierno y la buena sociedad,

así como las ventajas y desafíos que representan para una transición democrática en la Venezuela actual.

A partir del estudio de una muestra aleatoria nacional de mil doscientas entrevistas realizadas en hogares, y utilizando la categoría de representación social, se presentan ocho cambios que han ocurrido en las concepciones sobre lo que se entiende por un buen gobierno y el rol de una buena sociedad que fueron dominantes en el imaginario social hasta inicios de este siglo. Los cambios identificados muestran un clivaje en la mentalidad y cultura política del venezolano que pueden contribuir a preparar el terreno para impulsar una transición política, pues, a diferencia de otras experiencias históricas, estos cambios sociales y de cultura política se están imponiendo desde antes y no después de un cambio de gobierno. Al mismo tiempo, esas transformaciones representarán un reto para la toma de decisiones y, de no ser acertadamente interpretadas, un riesgo para la gobernabilidad democrática por las resistencias al cambio que puedan presentarse.

El apoyo a la representación del líder fuerte que no tuvo controles legislativos ni judiciales, que fue dominante durante el cambio de siglo, se ha reducido de manera importante, sin embargo mantiene aún fuertes niveles de aceptación entre la población. Al mismo tiempo, hay un muy alto rechazo a la idea de un gobierno dirigido por militares y una muy alta aceptación hacia la participación de expertos en la toma de decisiones. Se encontró un incremento en el apoyo a la tesis de que las empresas deben ser propiedad privada y que la competencia económica es buena, aunque una parte minoritaria de la población sostiene que debe ser del Estado y que la competencia es dañina. Ante la idea de que el Estado debe proporcionar los medios de vida a las personas, la opinión está dividida, pues se sostiene que sí debe apoyar a los débiles y vulnerables, pero se debe incrementar la responsabilidad individual. Y esta representación se ve reforzada por el apoyo de la mayoría a la iniciativa de que se deben ofrecer incentivos para que las personas puedan incrementar sus ingresos, a pesar de que ello conlleve desigualdad, y que la posibilidad de una vida mejor no debe depender de la suerte ni de los vínculos políticos, sino del esfuerzo y trabajo individual.

Esos cambios en la cultura política del buen gobierno y la buena sociedad conducen a cinco tensiones con las que deberá lidiar un gobierno de transición, pues hay una oposición entre la idea que se mantiene sobre un líder fuerte y el rol de los expertos. Hay también una tensión entre la necesidad de un Estado proveedor, sobre todo en el contexto de la emergencia humanitaria (lo que demanda una mayor capacidad del Estado), y la valoración del esfuerzo individual, el impulso a la economía privada, y una mayor liberalidad en la economía en contraste con el rechazo a una visión estatista. Y, finalmente, la tensión entre la altísima desconfianza hacia los

políticos y la muy alta valoración de la democracia, lo que implica la necesidad de fortalecer sus instituciones y las formas de participación.

Esas tensiones obligan a un fino diseño de las políticas públicas durante la transición, pues representan un cambio de mentalidad que puede requerir de un sistema político de conciliación donde se puedan establecer los cambios mínimos requeridos, y no los máximos aspirados, de modo tal de poder construir una suerte de consenso entrecruzado que se mueva entre la ruptura necesaria y la reforma posible de manera progresiva, haciendo factible la gobernabilidad democrática, reforzando y tomando ventaja de los cambios en la cultura política del buen gobierno y la buena sociedad que se vienen dando.

En esta misma dirección, Pedro González Caro dedica el capítulo VI: “Organización y Participación Ciudadana”, a la participación entendida como un derecho inalienable protegido por la Constitución en sus diferentes modalidades, y como instrumento para el fortalecimiento del poder ciudadano y un importante medio para el desarrollo. Como afirma González Caro, en democracia los ciudadanos tienen la oportunidad de aprender y ayudarse unos a otros, formar valores y establecer prioridades. Pero para lograrlo es imperativo desarrollar una cultura cívica que permita construir y afianzar conjuntamente los valores y principios que determinarán esa forma de vida.

En una democracia plena se esperaría que los ciudadanos apoyen la democracia y se sientan parte de una comunidad cívica nacional, que compartan una identidad. La participación obedece fundamentalmente a la búsqueda y consolidación de consenso en torno a un futuro compartido de progreso y desarrollo, orientado por la pluralidad de visiones de quienes participan en el proceso, pero que deben converger en la consolidación de una visión colectiva, de un futuro compartido con el que nos identificamos como nación. De esta manera, la participación ciudadana es determinante en el proceso de construcción de la paz que permitirá a los ciudadanos construir el país de progreso y desarrollo al que aspiran.

Y hablando de participación, Román Duque Corredor, en el capítulo VII, sobre “La Reforma Institucional Necesaria” hace una importante propuesta de institucionalización de la participación ciudadana que va más allá de las formas típicas de participación que se limitan al ejercicio del voto en momentos puntuales, para hacer del ejercicio ciudadano una labor dinámica y constante. Para ello Duque Corredor, a través de su propuesta, trata de dar respuesta a cinco interrogantes:

1. ¿Es necesario repensar si en verdad los mecanismos del sufragio y de participación ciudadana en el modelo de Estado participativo y

protagónico, son medios efectivos del ejercicio del derecho de soberanía del pueblo?

2. ¿Es necesario revisar el ordenamiento para restablecer y fortalecer el Estado de Derecho y para garantizar la independencia, la autonomía y el equilibrio entre los poderes del Estado?
3. ¿Cómo debería ser un sistema de incentivos que contribuya a prevenir y controlar los conflictos de intereses y las influencias indebidas en la gestión de los poderes del Estado?
4. ¿Cómo optimizar los medios para el ejercicio de los derechos políticos por parte de los ciudadanos?
5. ¿Cómo crear condiciones legítimas para el ejercicio del “poder ciudadano” e implementar una descentralización profunda para acercar el poder del Estado a los ciudadanos?

Tras responder a estas cinco interrogantes, Duque Corredor llega a una conclusión que hoy se presenta como polémica, pero cuyo debate es esencial porque de ello puede depender la consolidación de un proceso de transición democrática. Las respuestas a estas preguntas implican, en concordancia con los fundamentos tratados en las bases teóricas expuestas en el capítulo inicial, la necesidad ineludible de un nuevo ordenamiento jurídico y, a criterio del autor, de una reforma de la Constitución, que si bien significan cambios sustanciales, no implicarían una modificación del modelo de Estado Democrático y Social de Derecho y Justicia, ni de sus principios constitucionales, pero que para garantizar su estabilidad debe considerar la pluralidad, a la que se refieren González Caro y Briceño-León, como resultado de un gran Pacto Nacional.

A fin de institucionalizar la participación, Duque Corredor propone la creación de la Cámara Cívica, como mecanismo constitucional de participación ciudadana y mecanismo de ejercicio semidirecto de la democracia que deben ser evaluados en el marco global de las instituciones de la democracia representativa.

Finalmente, cerramos esta obra con un tema polémico, poco tratado, pero de gran preocupación en el marco de cualquier proceso de cambio político: la institución militar. La posición de las fuerzas armadas siempre es una variable clave de todo proceso de transición política, bien porque en algunos casos son el actor causante de un proceso de transición, como fue el caso de Venezuela durante la caída de Pérez Jiménez el 23 de enero de 1958, o la Revolución de los Claveles de Portugal en 1974, o bien porque estas retornan a la posición de neutralidad institucional que

constitucionalmente les corresponde, dejando en manos de las instituciones políticas la resolución del conflicto.

Sobre este tema, Rodolfo Camacho, General retirado con una amplia experiencia, suma en el capítulo VIII sus aportes al trabajo presentado por un grupo de expertos en *La Consolidación de una Transición Democrática* (Alarcón y Ramírez, 2018) en torno al rol de este importante sector. En este caso el autor hace un llamado de atención sobre cómo, en medio de los desafíos que enfrenta una nación en proceso de transición, la Fuerza Armada Nacional se encuentra en una situación verdaderamente precaria para el cumplimiento de su misión y las funciones que son naturales a su esencia. La ausencia de una estrategia nacional de seguridad, la reforma de las normas que rigen a la institución militar, la influencia extranjera y su politización, son solo algunos de los factores que han impactado negativamente las capacidades del componente militar. En este capítulo final se hace un intento por describir los desafíos actuales y ofrecer una visión integral de la compleja dinámica política y militar que definirá el rol de la Fuerza Armada Nacional en el presente y futuro de Venezuela, así como la oportunidad para su transformación en una institución moderna, apartidista y subordinada a la autoridad civil electa y a los contrapesos institucionales al poder, más capacitada y eficaz, lista para servir a la nación con integridad y dedicación.

LA GOBERNABILIDAD DE UNA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Benigno Alarcón Deza

Cuando en 2014 publicamos nuestro primer libro dedicado al tema que titulamos *El Desafío Venezolano: Transición Democrática o Autocratización Revolucionaria*, nadie utilizaba el término transición en Venezuela, y de hecho hubo importantes dudas y resistencias para cuando abordamos este tema por primera vez. En algunos casos porque aún había quienes insistían que Venezuela seguía siendo una democracia, con problemas pero democracia a fin de cuentas, y otros por el temor sobre la propuesta que el uso del término implicaba.

Ahora bien, para hablar de transición democrática o democratización del sistema, es necesario definir antes lo que debemos entender por democracia. Es así como 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, entre otros. En tal sentido, son la Constitución vigente y la normativa que desarrolla sus principios, las que 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 de que lo normativo no siempre coincide con las dinámicas políticas que se imponen en la realidad.

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 importancia¹. La existencia del sufragio bajo condiciones de integridad electoral que permiten una participación masiva y la alternabilidad de los actores que ocupan el poder, son un indicador esencial de la existencia de 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 tomar 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 manera efectiva y racional 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 oportunidad 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 pública. 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.

1 Para una definición de integridad electoral, las condiciones que ello implica y la evaluación de su estado en Venezuela entre los años 2014 y 2017, 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 # 00, de carácter introductorio <https://politikaucab.net/2014/09/11/reporte-especial-n00/>

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 le 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.

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 añade Tilly (2007), son la presencia y la calidad de esta interacción las que permiten evaluar la existencia o no de democracia, si el régimen político de un país evoluciona hacia su democratización o involuciona en un proceso de desdemocratización.

Tilly (2007) afirma que esa interacción entre Estado y ciudadanos ha venido cambiando desde antes de la Revolución Francesa (1789). Se trata de un modelo 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 de 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 desdemocratización.

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 factores 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 (2007) 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 en 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 desdemocratización en la medida en que esa interacción no está protegida ni garantizada, o se desarrolla de manera restringida, inequitativa, o no vinculante para los gobernantes. De aquí la importancia que se deriva del ejercicio y la protección de la participación ciudadana, como destaca Pedro González en esta misma obra, y de su institucionalización a partir de mecanismos de interacción permanente con el Estado, como el propuesto en el capítulo desarrollado por Román Duque Corredor.

LA RELACIÓN ENTRE RÉGIMENES DE GOBIERNO Y CAPACIDAD ESTATAL.

Como acertadamente señala Roberto Briceño-León en su capítulo sobre los cambios en la representación del buen gobierno y la buena sociedad en la cultura venezolana, “la representación mental que tienen las personas de lo que consideran es un buen gobierno y una buena sociedad, impacta de manera sustantiva en el comportamiento político de los individuos, sus escogencias, preferencias o rechazos, los juicios que se hacen sobre la realidad o las expectativas que pueden construirse sobre una gestión de gobierno, un liderazgo o la manera más apropiada de conducir la economía de un país”.

Estos valores y preferencias tienen un peso específico muy importante en la viabilidad de una transición política, que puede contribuir a consolidar, o revertir, un proceso de democratización, por lo que su manejo adecuado para dar viabilidad al proceso se constituye en uno de los principales retos para cualquier gobierno de transición, tanto por las oportunidades como por las amenazas que significan para la nueva administración, así como por las contradicciones y tensiones que se

generan a partir de las expectativas que se tienen sobre lo que un cambio político debe significar.

En este sentido, 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 y sustentabilidad la capacidad estatal para procesar las demandas ciudadanas. Estas demandas serán mayores en la medida en 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, su gobernabilidad. 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 los primeros años del chavismo, cuando heredó una burocracia funcional (1999-2002), y luego contó con unos precios de petróleo que le dieron abundancia de recursos (2004-2012). Hoy podemos decir que hay evidencia de una importante reducción de la capacidad estatal del régimen venezolano, aunque es innegable su capacidad para continuar interviniendo y alterando la distribución de recursos, la definición y ejecución de políticas, ejercer la coerción, y determinar los canales y el tipo de relación entre los ciudadanos y el estado, lo cual se ha traducido en la cooptación de no pocos actores políticos, económicos y sociales que buscan en la normalización de relaciones con el gobierno adaptarse para sobrevivir, contribuyendo, intencionalmente o no, al equilibrio y sustentabilidad del sistema.

En tal sentido, podría afirmarse que democracia y capacidad estatal son dos cualidades que, aunque no van juntas ni están necesariamente relacionadas, su coincidencia tiene un enorme impacto sobre la gobernabilidad y viabilidad de un régimen democrático. Existen entonces Estados no democráticos o autoritarios con una alta capacidad estatal, como los antes mencionados, 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 países como Somalia, Zimbabue, el Congo, Cuba o Nicaragua, a los que se suma la Venezuela de hoy. Lo que es mucho menos frecuente es encontrar Estados democráticos con una baja capacidad estatal, como es el caso de Jamaica,

justamente por lo complicado que resulta combinar apertura y participación sin la capacidad necesaria para canalizar las demandas que de ello se generan para mantener la gobernabilidad de una democracia.

Por tal motivo, resulta también necesario comprender en qué consiste la gobernabilidad, sobre lo cual Alejandro Oropesa, en esta misma obra, trata en detalle como un fenómeno que se define como “el resultado de una percepción crítica de la sociedad hacia la acción del Estado; percepción que se expresa en un equilibrio dinámico y frágil entre las capacidades operativas del Estado y su impacto en la agenda social presente y en el cumplimiento de las atribuciones establecidas en el ordenamiento legal nacional. Tal equilibrio, como todo equilibrio, posee niveles positivos y negativos que van de una alta percepción de eficiencia gubernamental, apoyada en el reconocimiento de la eficiencia en la gestión de las capacidades del Estado” que son las que permiten la consolidación de un proceso de transición democrática; “hasta las crisis de gobernabilidad, que pueden abrir las puertas a procesos de desestabilización y dificultades para el ejercicio del poder” que terminan dando al traste con un porcentaje muy alto de los procesos de transición que retroceden en forma de nuevos regímenes autocráticos, como sucedió en Nicaragua, Egipto, Túnez, Hungría, entre muchos otros. 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. 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. Esta relación puede explicarse muy bien a través del modelo dual propuesto por Oropesa, en el que la variable/equilibrio, que conocemos como gobernabilidad, explica el éxito o fracaso de la mayor parte de los procesos de transición democrática. 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 generar 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 e 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, 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 los procesos de transición política, aunque también explican la desdemocratización de sistemas democráticos que se consideraban 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 y Túnez en 2011. 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 desdemocratización de sistemas democráticos, supuestamente consolidados, como los casos de Perú durante el mandato de Fujimori (1990- 2000), Bolivia durante el mandato iniciado de Evo Morales en (2006-2020), 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 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.

El desarrollo político y el 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 se aceptan como legítimas y 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 a 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, generan balances y contrapesos entre las instituciones y actores con poder, responsabilizando a determinadas instituciones de limitar el poder y controlar el comportamiento de otras, al tiempo que otras limitan el propio, 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 las 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 griegos² constituye el germen de la degradación de las democracias que 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 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.

2 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 eliminando a toda oposición. Los demagogos, convertidos en intérpretes del pueblo, terminan por centralizar todo el poder y su representación para instalar una tiranía personal.

El patronazgo y el clientelismo, contrario a lo que implica la distribución del poder en una democracia, funcionan en tanto 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 en 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, como en el caso de Venezuela.

Mientras estos gobiernos mantienen el control de los principales recursos económicos, como el petróleo en nuestro caso, se hacen menos dependientes del consenso ciudadano para mantener el poder, y más depende la población del gobierno para garantizar su subsistencia. Si esta concentración de recursos en manos del Estado coincide con una institucionalidad débil, el régimen gobernante tendrá la capacidad para eliminar la autonomía de los poderes públicos, y con ellos los balances y contrapesos propios de la institucionalidad democrática, lo que facilita el proceso de desdemocratización, como ha sido el caso de Venezuela.

La democracia, como hoy reconocen muchos autores, no constituye un régimen que construya un estado ideal e irreversible de equilibrio, como demuestran los casos de Nicaragua, El Salvador, Hungría, Turquía o el nuestro, que tras cuarenta años de estabilidad democrática involucre hacia un régimen híbrido y de ahí a un autoritarismo hegemónico que suma ya veinticinco años de desdemocratización progresiva.

En este mismo sentido, Tilly (2007) 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 transición política y consolidación democrática. En ello coinciden tanto Huntington (1968) como Fukuyama (2014) al afirmar 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.

Es así como nos encontramos que los procesos de transición a la democracia 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 Nicaragua, Haití, Iraq o Túnez, entre muchos otros.

LA RELACIÓN ENTRE LIDERAZGO, MOVILIZACIÓN SOCIAL, CAPACIDAD ESTATAL Y DEMOCRATIZACIÓN

Una variable importante que explica las dificultades para consolidar un cambio de sistema se encuentra 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 político 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 transición.

Una conclusión muy importante en este sentido, y relacionada con la importancia de la movilización social, es la enunciada por Tilly (2007) en 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, haciendo mucho más difícil su concreción.

Esta misma conclusión ha sido confirmada por varios autores, entre ellos el mismo Huntington (1991), 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, y por lo tanto no violentos, los que han logrado la mayor proporción de casos exitosos de democratización, independientemente de la orientación ideológica o la conducta más o menos represiva del régimen autoritario en el poder, mientras que los intentos de democratización que han sido intentados desde élites reformistas, sin participación de la sociedad, han fracasado en la mayoría de los casos.

Huntington (1991) identifica no solo estas dinámicas que hacen posible los procesos de transición, sino también las relacionadas con su fragilidad, cuando nos habla de las regresiones autoritarias 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 con los procesos de transición política, como resultado de procesos de descolonización en los que los “libertadores” impusieron el tipo de régimen político que regiría a las nuevas repúblicas independientes. 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 veinte³, 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, sobre la que algunos comenzaron a debatir entre identificarla como la continuación de “la tercera ola” o el inicio de la cuarta, 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 masivas, contra las malas condiciones a las que el país estaba siendo sometido. Las protestas produjeron la renuncia de Zine Abidine

3 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).

Ben Ali, quien había gobernado desde 1987, y el llamado casi inmediato a elecciones democráticas.

La experiencia tunecina, al igual que sucedió con las revoluciones de colores en Europa del Este, tuvo un efecto dominó en buena parte de los países 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 élite militar, 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 un movimiento similar contra Bashar Al Assad; en Yemen contra Ali Abdullah Saleh; en Argelia contra Abdelaziz Butefflika; 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 Egipto se produjo una regresión autoritaria a partir del golpe de Estado del 3 de julio de 2013 contra el presidente electo Mohamed Morsi, mientras que Siria se inicia una guerra civil en marzo de 2011, que contaba hasta el 15 de marzo de 2022 un total de 610.000 muertes en total, 1.000.000 de heridos, y unos 10.000.000 millones de desplazados, según el Observatorio Sirio para los Derechos Humanos que opera en el Reino Unido.

La realidad es que a partir de 2010, lejos de que la humanidad haya continuado con la tercera ola de democratización o haya entrado a la cuarta, lo que se ha iniciado es una tercera ola de desdemocratización que ha significado un dramático retroceso en el cual se ha pasado, según las cifras del Democracy Index⁴, de unas 120 democracias, o sea un 60% de los Estados reconocidos para el año 2010, a 72 para el cierre de 2022, mientras que los regímenes calificados como híbridos y autoritarios pasaron de 47 a 95. Del total de países reconocidos, un 14.4% son considerados democracias liberales, mientras un 28.7% califican como democracias débiles, lo que constituye el primer paso hacia su desdemocratización. Asimismo, los regímenes autoritarios suman un 56.9%, considerando 36 países bajo regímenes híbridos (21.6%) y 59 propiamente autoritarios (35,3%), superando al número de democracias en el mundo.

Hoy en día, cuando apenas un 8% de la población mundial vive en democracias plenas y un 37,3% en lo que se considera como democracias frágiles, mientras que el restante 56.9% de la población mundial vive entre regímenes híbridos y autocráticos,

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

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

La realidad es que, independientemente de que se trate de causas sobrevenidas o procesos de democratización que no podían darse por concluidos, ellas no constituyen explicaciones mutuamente excluyentes sobre el estado de la democracia hoy en el mundo, cuyo resultado es que el número de países que se cuantifican como democracias plenas ha venido decreciendo en un nuevo proceso que se ha agudizado durante la mayor parte de lo que va del siglo XXI. Efectivamente, 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 en el caso de Egipto, otros en el mediano plazo, como sucede en Túnez tras haber sido el único caso exitoso de la Primavera Árabe, y otros en el largo plazo, como están siendo los de América Latina, incluida Venezuela, lo que no puede ser ignorado de cara a los intentos de cambio político que se abordan en cualquier región del mundo.

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

En otras palabras, como afirma Oropeza, en un proceso de transición, el propósito responsable de los actores sociales y políticos debe ser el de “alcanzar un equilibrio dinámico, que otorgue viabilidad al diseño, implementación y la evaluación y monitoreo de las decisiones públicas, de las políticas públicas, que tienen por finalidad, como ya fuese afirmado, la satisfacción y atención parcial de la agenda social, por una parte; y, por otra, el cumplimiento de los fines y atribuciones del Estado”. Y entre esos fines tiene que priorizarse la consolidación del proceso de transición democrática como proyecto de nación para el futuro inmediato.

RECONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD NACIONAL Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

La consolidación del proceso de transición democrática 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 proceso planificado y ejecutado de manera específica para alcanzar el objetivo de consolidarlo mediante la atención a las tareas necesarias que permitan avances orientados al desarrollo político, económico y social del país.

Desde hace veinticuatro años, cuando se inició el cambio de régimen que hoy 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 niegan– que el caso venezolano no es inédito ni extraño, sino una historia más (con las particularidades propias de todo hecho social) de un régimen con vocación autoritaria. Esta élite política 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 mediante una estrategia política y comunicacional bien ejecutada, minando luego los pilares de nuestra identidad nacional como país multiétnico y policlasista, pero relativamente bien integrado bajo una convivencia armónica. Todo esto culminó con una división con base en reinterpretaciones históricas, culturales, sociales, económicas y hasta raciales de nuestra realidad en un intento por fabricar una brecha que sirviera para reinterpretar nuestra identidad nacional y alimentar la polarización política que les permitiría someter al país por lo que ha sido ya casi un cuarto de siglo.

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 este muy delicado tema durante una transición democrática, y más allá de ésta, el impacto que dos décadas de régimen chavista, con una inversión descomunal en propaganda, han tenido sobre nuestras percepciones e identidad como nación. Una primera aproximación al tema, basada en múltiples estudios realizados por el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno se comentan en el capítulo posteriormente desarrollado por González Caro, así como por los estudios desarrollados y expuestos por Roberto Briceño-León.

En este sentido, es importante destacar que existe una significativa 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, 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, como destaca González Caro.

Esos elementos hoy han sido profundamente manipulados con fines políticos, desde los primeros años de la educación primaria hasta la saturación de medios públicos y privados 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”⁵, 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 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 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, religiosos, familiares, étnicos o sociales específicos con

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

los cuales se siente 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.

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 quitarle 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 a tomar el 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 los años que controlaron el Estado.

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 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.

Esas demandas solo podrán ser procesadas en un 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 irremediabilmente 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 aptos para proveer un mínimo de respuestas a las demandas sociales emergentes al momento de producirse un cambio político, como sucedió en casos como el de Sudáfrica, 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, Egipto, Túnez 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 en procesos de cambio político.

El conflicto y la inestabilidad 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 tampoco 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 desdemocratización. 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 y el 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 iliberales cada vez más autoritarios.

Como reconoce Fukuyama (2011): “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, las poblaciones también demandan 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 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, populistas 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 controlan el gobierno por varias décadas y no en la de gobernantes democráticos recientemente electos.

Fukuyama (2014) destaca un factor tan 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 (gobernabilidad) 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. En este sentido, la participación puede ser importante si ella sirve para proteger y apoyar el proceso de transición. Mientras

que la participación irreflexiva que genera mayores tensiones sobre el sistema, sin tomar en cuenta la necesidad previa de construir instituciones y capacidades, lejos de fortalecer un cambio democrático puede terminar revirtiéndolo irremediablemente.

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 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, como explica en detalle Oropeza. 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 legítimo, o sea que cuente con el consenso de la mayoría. En este sentido, como hemos afirmado anteriormente, esta obra viene a complementar el trabajo presentado en 2018 (Alarcón y Ramírez, 2018) que fue producto de una amplísima consulta en la que participaron más de trescientos expertos en distintas áreas.

Es esencial recordar que, como señala Tilly (2007), 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 centros 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 los vacíos dejados al inicio de una transición. Un Estado débil y la falta de consenso en torno a las reglas que gobiernan las relaciones entre ciudadanos y entre estos y el 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 desdemocratización ocurren con mayor frecuencia en 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 esenciales y 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. 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, al tiempo que 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 denominados 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 la capacidad para 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; y 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, e independientemente de su nivel de vocación y compromiso con la democracia.

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 como electricidad, agua, alimentos y medicinas, no será posible dar, de la noche a la mañana, respuesta a demandas básicas. Menos aún podrá responder a otras exigencias más complejas que emergerán con fuerza de una sociedad altamente movilizadada en lo político, y que lo estará mucho más por las expectativas que se generarán tras haberse logrado un cambio de gobierno. Tales presiones y demandas, 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 retrocesos en numerosos procesos de transición política, unos en el muy corto plazo, y otros en el mediano y largo 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, el orden de los factores sí puede afectar el resultado final. No es lo mismo consolidar un proceso de transición en

países altamente institucionalizados y hacerlo en estados con instituciones débiles o sin un Estado de derecho establecido y aceptado por la mayoría.

Como consecuencia, no es lo mismo un programa de gobierno para una democracia plena y sólidamente establecida y 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 nuevo marco constitucional y jurídico de un Estado de derecho que necesitará 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.

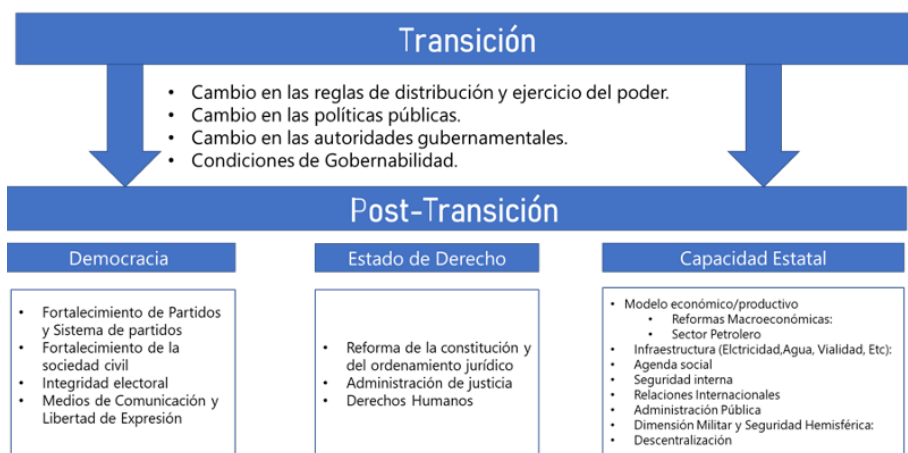
Pero en un mundo mucho más interconectado e interdependiente, la construcción de la confianza hacia un nuevo gobierno de vocación democrática, así como el desarrollo de las capacidades que permitirán su consolidación implicará, necesariamente, importantes modificaciones en el ecosistema de relaciones geopolíticas del país, y los gobiernos con intereses en Venezuela lo saben. Lo que implica que el proceso de transición se desarrollaría siempre en medio de las tensiones entre dos polos representados por las alianzas interdomésticas entre un gobierno, que pretende mantenerse indefinidamente en el poder, y sus aliados domésticos y foráneos que se benefician del status quo, por un lado, y por otro las fuerzas democráticas locales aliadas con actores internacionales que comparten su vocación e intentan impulsar, primero, un cambio político, y posteriormente, consolidar una democracia.

La importancia e impacto de este cambio de relaciones internacionales en el sistema interno y en la probabilidad de generar y consolidar un proceso de transición política, sobre todo en un entorno que desde 2010 ha favorecido la autocratización, no solo de Venezuela, sino de más de la mitad de los países del mundo, es tratada en detalle por Elsa Cardozo en esta misma obra. En este sentido, como Cardozo acertadamente destaca, “cuando se trata de identificar y cultivar condiciones que propicien la recuperación de la democracia, no puede ignorarse lo desfavorable del convulso entorno internacional presente”.

Pero para que ello sea posible es esencial cultivar y profundizar relaciones con aquellos actores internacionales que tienen la capacidad de impulsar la democratización, fortalecer la capacidad estatal para dar respuesta a las necesidades de la sociedad, así como fortalecer la institucionalidad democrática y el Estado de

derecho, mediante la reestructuración del mapa de relaciones intergubernamentales, privilegiando las alianzas con gobiernos democráticos y organizaciones internacionales y no gubernamentales, que nos ayuden a contrarrestar las tendencias globales que hoy parecieran favorecer la promoción de regímenes iliberales y la normalización autoritaria.

En conclusión, la gestión de un gobierno de transición democrática debe basar su gestión sobre tres pilares de cuyo equilibrio depende el sostenimiento y consolidación de un cambio de régimen. Estos pilares deben levantarse progresivamente y de manera balanceada. Un programa de gobierno para un proceso de transición debe centrar sus esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad estatal, la construcción de consenso en relación a las reglas que definen el nuevo Estado de derecho, y el fortalecimiento de las instituciones y prácticas democráticas.



REFERENCIAS

- Ackerman, P. & Krueger, C. (1994). *Strategic Nonviolent Conflict: The Dynamics of People Power in the Twentieth Century*. Preger. The University of Michigan.
- Alarcón, Benigno (coordinador). (2014) *El Desafío Venezolano: continuidad revolucionaria o autocratización revolucionaria*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Alarcón, B., Álvarez, Á. E., & Hidalgo, M. (2016). Can democracy win in Venezuela? *Journal of Democracy*, 27(2), 20-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0030>
- Alarcón, Benigno y Martínez M.Á. (coordinador). (2016). *El Desafío Venezolano II: continuidad revolucionaria o autocratización revolucionaria*. Caracas: AB Ediciones.
- Alarcón, Benigno y Ramírez, Sócrates (coordinador). (2018). *El Desafío Venezolano III: la consolidación de una transición democrática*. Caracas: AB Ediciones.
- Chenoweth, E. & Stephan, M. (2012). *Why Civil Resistance Works*. New York: Columbia University Press.
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert (1999). *La democracia*. Madrid
- Dahl, Robert (1971). *Polyarchy; participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L. (2015). "Facing up to the democratic recession". *Journal of Democracy*, 26(1), 141–155.
- Diamond, L. (2022). "All Democracy is Global". *Foreign Affairs*, 101 (5), 183-197.
- Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Straus, Farrar, and Giroux.
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Straus, Farrar, and Giroux.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel (1991). *La Tercera Ola: La Democratización a finales del Siglo XX*. Editorial Paidós. Barcelona, España.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.

The Economist Intelligence Unit's Democracy Index 2010 y 2022 (<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>)

V-Dem (2023), "Reporte de la democracia 2023. Resistencia frente a la autocratización". Disponible en: https://v-dem.net/documents/35/V-dem_democracyreport2023_espanol_med.pdf

<https://v-dem.net>

www.PolitiKaUcab.net

LA GOBERNABILIDAD COMO VARIABLE

Alejandro Oropeza G.

Reflexionar sobre el futuro, sobre sus posibilidades y medios para alcanzarlo, en función de la construcción de procesos sociales y políticos, no es una ingenuidad, menos un atrevimiento; es una prevención para generar, estimular y analizar escenarios posibles, identificar y caracterizar las variables que lo definirán para así, entonces, construir estrategias para hacer viable y hasta posible una idea de futuro común a una nación.

Cuando hablamos de prospectiva, hablamos, precisamente, de futuro y de imaginación, de consideración y análisis crítico de los hechos que definen el presente para, sobre esa base, intentar avizorar cómo serán los tiempos por venir de un grupo, una sociedad, país o nación. Esos ejercicios de prospectiva, en oportunidades se hacen en un entorno tranquilo, pacífico, que evoluciona en atención y de acuerdo a una idea compartida en un espacio público integrado y plural; ahora bien, calmado no significa que sea consensual en absoluto y que, por tanto, no existan divergencias y criterios contrapuestos; supone que tales oposiciones se discutan, planteen y analicen en atención a un interés público abierto, en el cual la acción comunicativa desempeña un rol estelar. En otras ocasiones, el ejercicio de imaginar futuro ocurre en un entorno altamente conflictivo, en el cual las opiniones se contraponen acerbamente, en donde un sustrato ideológico dogmático y maniqueísta define las opciones con base en la polarización, la confrontación y la consideración de los adversarios como enemigos. En este último caso, regularmente una de las partes entiende al futuro como objeto de planificación exclusiva de la “élite” dominante, ya se decía, basada en una ideología que se asume como poseedora de la verdad y la historia.

Como es lógico suponer, la “idea” de futuro es más plural y compartida en el primer caso, además de viable y convocante; mientras que, en el segundo, al no ser socialmente asumida, acompañada e internalizada en ese espacio público, caracterizado por la confrontación y la violencia, dicha “idea” se diluye y, por consiguiente, se extravía. La vía es imponerla a través de la violencia, la fuerza, la propaganda y la mentira. También, se aprecia que esta idea de futuro, objeto de planificación ideológico-dogmática, reinterpreta los aspectos que definen la tradición, por lo que no posee sustrato cultural-histórico sino postnacional-político¹.

¹ Para este particular concepto de identidades postnacionales conviene revisar la obra: “*En el castillo de Barba Azul. Aproximación a un nuevo concepto de cultura*”. (Steiner, 1991); y, de Jürgen Habermas: “*Identidades nacionales y postnacionales*”, (Habermas, 1994).

Para “imaginar” futuros posibles, para estimar prospectivamente cómo podría ser una sociedad, un país en el corto o mediano plazo, es necesario considerar y analizar las variables que definen y caracterizan al presente. Ese presente que debe, necesariamente, cambiar y a su vez redefinir ideas de porvenir que se deben ir acordando, aceptando, internalizando y cumpliendo sucesivamente. En general, un presente próspero, promisorio, compartido, avizora posibilidades de construcción conjunta sobre un acuerdo mínimo que, de una u otra manera, se soporta en una esperanza más o menos común y en las capacidades disponibles en ese *momentum*. Como bien decía Ortega y Gasset: sin una idea de futuro no existe nación.

Precisamente, el maestro José Ortega y Gasset es categórico cuando asegura que: “La nación está siempre o haciéndose o deshaciéndose. *Tertium non datur*: O está ganando adhesiones o las está perdiendo, según que su Estado represente o no a la fecha una empresa vivaz”. (Ortega, 2019, p. 221). Ahora bien, es preciso tener presente el tipo de etapa a la que asistimos como testigos y/o actores, porque ello determinará la idea de futuro común que una sociedad tratará de diseñar, o a la cual se opondrá y resistirá en atención a los criterios que, de ese futuro, se debatan en el espacio público que convoca. De donde es evidente entonces que, sin una idea de futuro común, la nación no existe, se ratifica. Por lo que esa idea de futuro se reconviene en atención a un ideal, a una posibilidad, cuando se refiere a la estructura de una sociedad, de interrelaciones entre los actores que hacen vida en ese espacio: los ciudadanos. Dicho ideal reclama acuerdos mínimos, pactos sociales sucesivos entre los actores para diseñar lo que se pretende y ejecutar las acciones que conduzcan a ese tiempo, un tiempo futuro en el cual se realiza la sociedad en la medida en que logra ser lo que imaginó ser. Es decir, en la medida en que aquel ideal que convocó acuerdos se lleva a cabo, y que se encuentra integrado por una serie de elementos complejos y variables, que requieren ser entendidos, descritos y analizados para acercarse a su concreción.

Convoca analizar prospectivamente una idea de futuro, reflexionar sobre la reconstrucción, el reinicio del camino democrático en Venezuela; a través del rediseño de procesos de avance y consolidación del sistema político democrático, en atención a los demoledores impactos que ha recibido en los últimos tiempos. Es decir, corresponde trabajar sobre las posibilidades de emergencia de un espacio público en el que un renovado pacto, acuerdo o consenso socio institucional permita iniciar exitosamente una transición democrática y, de allí, avanzar hacia un proceso de consolidación. Esa idea de un futuro posible debe de estar presente, y se entiende que lo está, en la gran mayoría de los venezolanos dentro y fuera del país. Persiste la confianza en los elementos que han definido el ser político nacional, así como en los medios a través de los cuales enfrentar las problemáticas y resolver las crisis que han impactado al país en el pasado.

Pensar el país en atención a una idea de futuro en el cual la nación se convoque a sí misma para imaginarse, trabajar, creer y confiar en sus capacidades para darse un sistema político, en donde valores sustantivos asociados a la democracia y al estado de derecho se encuentren presentes es, por una parte, una necesidad; y por otra una frescura, en el buen sentido del término, que puede permitir y hacer viables indispensables reencuentros, discusiones, redefiniciones de conceptos alterados por el caos *desvirtuante* y falseador del dominio ideológico. También entonces, es un compromiso serio y complejo.

En el presente capítulo, se analizará una de las variables asociadas a dichos procesos de transición de regímenes autoritarios a sistemas democráticos, entendiendo y asumiendo la complejidad de tales procesos, sus condicionamientos particulares en atención a las características no solo de cada sociedad, sino, y más aún, de los procesos que definen a esa sociedad y los impactos que el desmantelamiento de los sistemas democráticos ha supuesto en su composición, niveles y tipo de creencias, así como en la confianza (desconfianza en mejores términos) existente, no solo hacia el aparato burocrático/ institucional del Estado sino hacia los liderazgos y mecanismos de intermediación y representación legítima y necesaria entre la sociedad/ciudadanía y el Estado, por vía de su órgano: el gobierno, en sus diversos niveles y funciones; y a través de esos actores clave: los partidos políticos. Esta variable es la gobernabilidad.

Entendiendo, a rasgos muy generales, que debe existir una correlación positiva entre axiomáticos niveles de gobernabilidad y la posibilidad de un avance de los procesos de transición referidos, lo que supone un esquema lineal entre ambas dimensiones que, posteriormente, reclama el establecimiento de “modelos de representación” sucesivos, en los que se han de identificar aquellos elementos que determinan y condicionan la gobernabilidad, como dimensión intrínseca y necesaria (indispensable) a los procesos de transición, con todo lo que ello conlleva.

Una premisa que orienta el esquema analítico expuesto, a modo de propuesta a rasgos generales, es que esa variable, la gobernabilidad, debe ser considerada como propiedad de sistemas políticos abiertos y democráticos porque, fundamentalmente, se sustenta en dos atributos que, de una u otra manera, deben ser parte del bosquejo de representaciones de la sociedad. Tales atributos son:

- a. La percepción crítica e independiente de la sociedad respecto de las capacidades del Estado, manifestadas a través de sus órganos (cuya expresión estelar son las políticas públicas), lo que conduce a una valoración pública de la efectividad, eficiencia y eticidad de tales actos.
- b. La libertad de opinión y de valoración y expresión de esas percepciones, lo que entraña un basamento de libertades mínimas, que van más allá

de la mera expresión, y que debe atender procesos de manipulación/ideologización de la opinión pública, así como la “creación” de necesidades sociales adecuadas a fines interesados del Estado/gobierno, a lo que regresaremos posteriormente.

Es numerosa y compleja la bibliografía sobre gobernabilidad, y se asume que un análisis del “estado del arte” de la definición supera los límites de la presente aproximación, por lo que se reconoce como hipótesis de partida que ese complejo término (entendido como atributo de procesos democráticos e institucionales), debe ser caracterizado y asumido como resultado de una percepción crítica de la sociedad hacia la acción del Estado; percepción que expresa un equilibrio dinámico y frágil entre las capacidades operativas del Estado y su impacto en la agenda social presente y en el cumplimiento de las atribuciones establecidas en el ordenamiento legal nacional. Tal equilibrio se expresa a través de niveles positivos y negativos que van de una alta percepción de eficiencia gubernamental, apoyada en el reconocimiento de la capacidad de la gestión del Estado, hasta las crisis de gobernabilidad que pueden abrir las puertas a procesos de desestabilización y dificultades para el ejercicio del poder.

En la práctica de procesos de transición de regímenes autoritarios a democracias, es determinante el equilibrio de gobernabilidad presente, por todo el universo de variables, condiciones, prejuicios y desvalorizaciones que se hacen presentes en los inicios y en el transcurso de dicho proceso. Muchos de estos prejuicios y desvalorizaciones proceden, como es lógico suponer, de la marea de realidades, prácticas y condicionantes que entran en juego, y que son entendidas como piezas determinantes que los actores involucrados mueven en función de fines e intereses. Es indispensable tener claro que entre esos actores están aquellos que apuestan al fracaso del proceso, al retroceso hacia un *statu quo* que traduce la protección y/o reedición de sus intereses, pasando por la costumbre, el miedo, la resistencia al cambio, los intereses de tradición emergentes, la desconfianza, el desgaste en las propuestas, la asunción responsable de realidades económicas, entre otros factores.

Así entonces, la variable gobernabilidad, como factor específico y real que determina, acompaña y valida el proceso de transición que podría iniciarse en la Venezuela de 2025, supera la enumeración y descripción de condiciones preestablecidas que legitiman el ejercicio del poder, por lo que va más allá de la estructura de la decisión pública y el funcionamiento del proceso político que conlleva a la formulación e implementación de políticas públicas, que deben tener impactos sobre las problemáticas públicas. Un más allá que, manteniendo su acción en el ámbito de lo público, debe monitorear, evaluar y atender la presión social, que expresa expectativas, demandas y problemáticas públicas (y privadas)

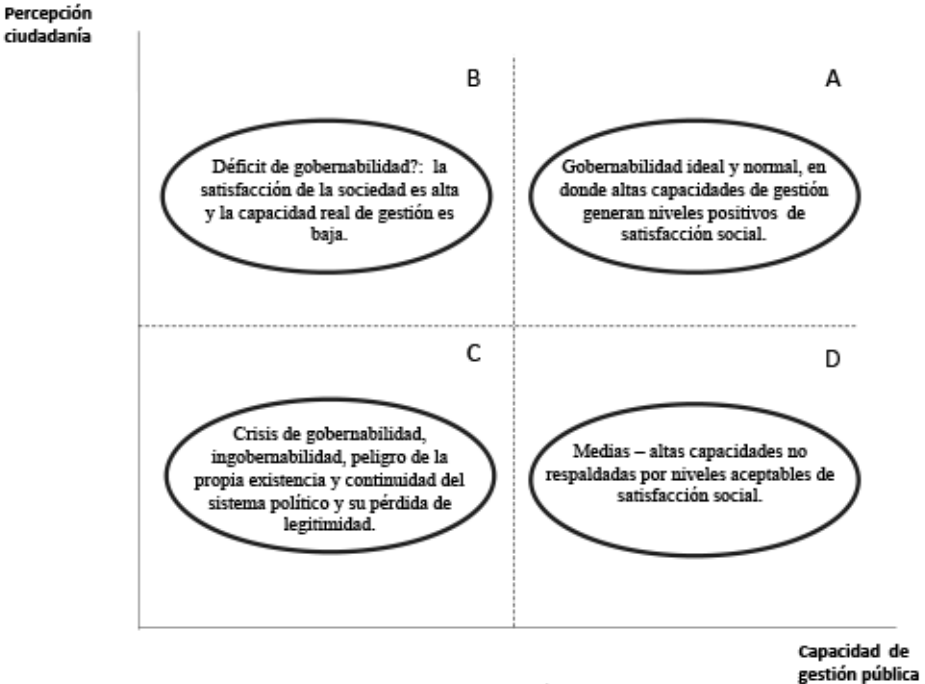
complejas, todo ello reunido en la agenda social del momento. Esta agenda social es el primer componente presente en el equilibrio aludido de la gobernabilidad. Una de las características de esta agenda social (lo que impacta contundentemente en el equilibrio) es que es inagotable e imposible de satisfacer de manera total. Entonces, la gobernabilidad es imposible agotarla en el análisis político-gubernamental de la selección de problemáticas públicas que vayan a integrar la agenda gubernamental. Es decir, no concluye la acción política, desde la representación asumida en la perspectiva de gobierno de la gestión pública, de la operatividad del sistema político y, lo que problematiza aún más la acción, no se agota en la expresión de sus variables de eficiencia, eficacia y eticidad. Otros elementos que están siendo reconocidos en los análisis presentes incorporan la emocionalidad de la ciudadanía, por ejemplo, lo que de suyo es determinante en procesos de transición y que, efectivamente, es un aspecto clave a considerar.

Como se aprecia, la compleja variable de la gobernabilidad, impactando las rutas de la transición democrática, trasciende la frontera de lo público y gubernamental, ubicándose, simultáneamente, en el ámbito de lo público social/ciudadano, esfera pública/esfera privada, lo que reclama y exige procesos de evaluación y monitoreo propios para que, desde la administración de la transición, se determinen estrategias y capacidades para generar impactos en la gestión pública e insertar sus propios intereses (los de los actores de la transición en la agenda de gobierno).

Como es de suponer y en atención a lo explicado, el segundo componente del equilibrio de gobernabilidad es, precisamente, la agenda de gobierno. Por lo que en un esquema de representación gráfica tendremos dos manifestaciones: agenda social y agenda de gobierno, comportándose en atención a dos (por el momento) dimensiones:

- a. Las capacidades de gestión de gobierno
- b. Los niveles y calidad de la percepción social (Gráfico 1.1.). Como se aprecia en el cuadrante donde ocurre la confluencia, expresa el tipo de equilibrio de gobernabilidad existente.

Gráfico 1.1.
Matriz Capacidad de Gestión Pública / Percepción Ciudadana
Grados de Gobernabilidad



Visto el gráfico previo y, en atención a los grados de gobernabilidad que refiere Antonio Camou, es evidente que se pueden ubicar los cuadrantes ideales y problemáticos de la gobernabilidad (Camou, 2001). El autor citado entiende la gobernabilidad precisamente como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou, 2001, p. 36). Afirma el autor de marras que la gobernabilidad, entonces, admite “grados” y “niveles”, de esta manera, el concepto no se reduce a una polarización entre gobernabilidad o ingobernabilidad. Dichos grados y niveles generan cinco tipos de gobernabilidad en la práctica:

- a. Gobernabilidad ideal
- b. Gobernabilidad normal
- c. Déficit de gobernabilidad
- d. Crisis de gobernabilidad
- e. Ingovernabilidad.

Entre la primera y la última se identifican aspectos prácticos entre los que se cuentan: ausencia de conflictos sociales, por existir una agenda social altamente satisfecha, o bien la neutralización o represión de los mismos; la disolución de la relación de gobierno que atañe a la existencia de un sistema político. Puede suceder, igualmente, que el régimen imponga una agenda social sustentada en sus intereses, generando así una gobernabilidad ideal ficticia sostenida en el terror. Comenta Antonio Camou que “La gobernabilidad normal describe una situación donde las discrepancias (o diferencias) entre demandas y respuestas se encuentran en un equilibrio dinámico, esto es, varían dentro de márgenes tolerados y esperables para los miembros de la comunidad política” (Camou, 2001, p. 38). Por otra parte, los déficits de gobernabilidad expresan las anomalías que se presentan en las esferas económica, política, seguridad, entre otras, como resultado de un desequilibrio entre la agenda de gobierno y el conjunto de demandas, expectativas y problemáticas públicas que integran la social, y las capacidades organizacionales y políticas de respuesta legítima por parte del régimen político. Ya la crisis de gobernabilidad se caracteriza por la existencia de desequilibrios insalvables, de conflictos que impactan y desajustan la marcha regular de la sociedad y del propio Estado, surgiendo la respuesta de la violencia instrumental como mecanismo de reacción para contener la debacle.

En el cuadrante “**A**” se espera encontrar a la gobernabilidad ideal (utópica como ya hemos afirmado) y la normal, en donde una media – alta de capacidades de gestión reciban, en respuesta, niveles aceptables de satisfacción social. En el cuadrante “**B**” se ubicará un déficit de gobernabilidad, ¿por qué?: la satisfacción de la sociedad es alta y la capacidad real de gestión es baja. Esta contradicción, aun cuando momentáneamente se pueda mantener por vías comunicacionales, demagógicas, entre otras, no es sostenible a lo largo del tiempo, a mediano o largo plazo, a menos que se tejan simultáneamente estrategias para incrementar la capacidad efectiva de la gestión pública. El cuadrante “**C**” trae los grados de crisis de gobernabilidad e ingovernabilidad, lo cual pone en peligro la propia existencia y continuidad del sistema político, así como su pérdida de legitimidad. Y por último, en el cuadrante “**D**” se presenta un caso interesante: medias – altas capacidades no respaldadas por niveles aceptables de satisfacción social, lo cual puede sugerir o bien

una tendencia a la desinstitucionalización democrática, por ejemplo, mediante la vía de implementación de acciones políticas directas que no son bien vistas por la cultura cívica de la sociedad; o bien por acciones positivas y eficientes de gestión pública sin una estrategia comunicacional pertinente de acompañamiento.

Es evidente que la acción y la estrategia política deben orientarse a generar y diseñar decisiones que lleven y trasladen el punto de equilibrio de gobernabilidad al cuadrante “A” o muy cerca de él.

El análisis de la gobernabilidad como variable, desde la perspectiva asumida, ofrece una ventaja sustantiva para los analistas y decisores políticos de la transición: las agendas sociales, si bien pueden ser resumidas en una agenda social general (agregada), proporcionan la posibilidad de ser formuladas por áreas y sectores, también por niveles geográficos o de cobertura gubernamental. De allí se puede formular, por ejemplo, la agenda social del sector salud, pero también a nivel de un estado, municipio o bien nacional. Esta posibilidad de desagregación/agregación puede ser administrada positivamente por los decisores y analistas políticos de la transición en función de los recursos disponibles para implementar decisiones, es decir, políticas públicas. Así entonces, se identifica el tercer componente del equilibrio: recursos.

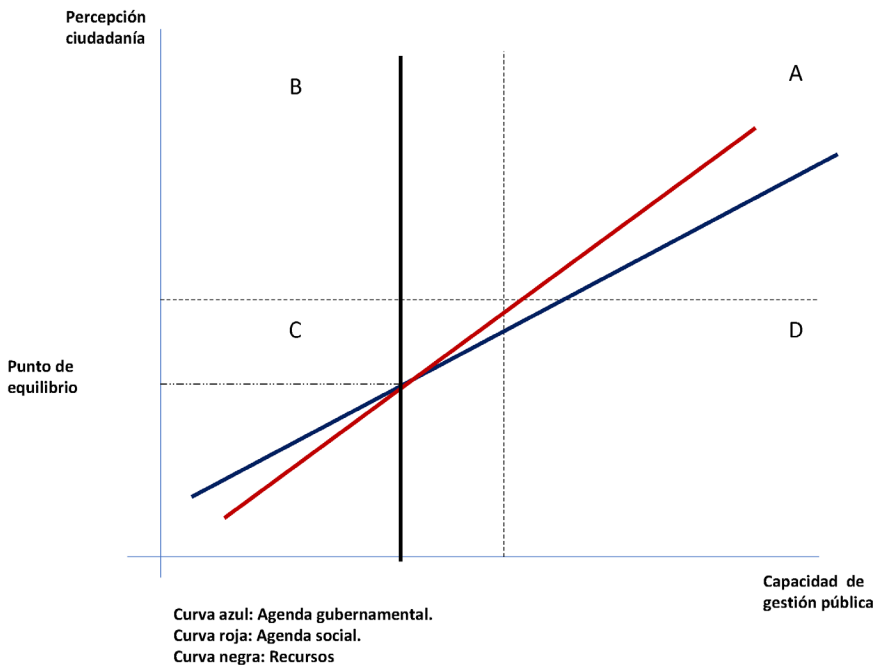
En resumen, la variable gobernabilidad, como factor que se correlaciona con procesos de transición democrática, se integra en su equilibrio, que representa su nivel real de percepción, con tres dimensiones:

- a. La agenda social
- b. La agenda de gobierno
- c. Los recursos disponibles por el Estado

Es evidente que se está considerando el tema de la capacidad estatal, no como expectativa o como posibilidad, sino como realidad, que apuntala a la acción del Estado impactando en los diversos contextos en los cuales opera y, en relación con los diversos actores y grupos de interés involucrados, aspecto considerado por Benigno Alarcón en esta edición en el Capítulo: “La gobernabilidad de una transición democrática”. Cada una de estas dimensiones se encuentra a su vez determinada por un conjunto de variables que las impacta, las define y las caracteriza. Entonces, la hipótesis de trabajo contiene tres aspectos que, al recibir los impactos de las variables que los definen y caracterizan, se desplazan en la realidad, evidenciando el dinamismo y movilidad, a lo largo del tiempo, del punto de equilibrio de la gobernabilidad (Gráfico 1.2.). Así, el equilibrio representa y ubica niveles (positivos o negativos) de gobernabilidad precisos, relacionando sociedad/Estado. De esta manera, existirán tantos equilibrios de gobernabilidad como niveles de gobierno haya; y

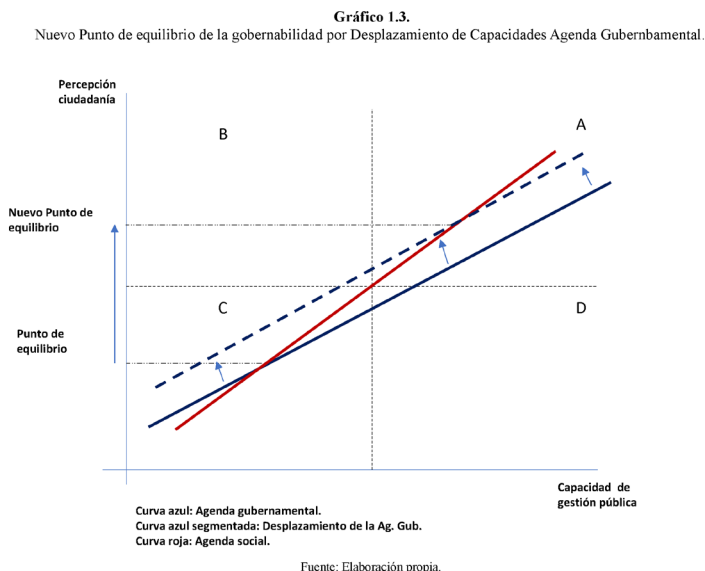
tantos equilibrios específicos como áreas de acción del Estado se representen. Estos equilibrios constituyen un insumo informativo para los grupos de interés presentes involucrados en el proceso. Así entonces, se aprecia cómo emerge la verdadera y compleja dimensión de la problemática de la gobernabilidad y, fundamentalmente, sus posibilidades como insumo para viabilizar procesos de transición.

Gráfico 1.2.
Punto de equilibrio de la gobernabilidad



Ahora bien, como es de suponer, el punto o nivel de equilibrio de gobernabilidad evoluciona a lo largo del tiempo, a través de los cuadrantes que se definen en la matriz que integra las variables de percepción de la ciudadanía de la acción del Estado, y la capacidad de gestión del Estado, a través de sus gobiernos (Gráfico 1.3.). Ese tránsito dependerá de diversos aspectos entre ellos, por ejemplo: los procedimientos establecidos (más o menos participativos y/o consensuados) para producir las decisiones políticas, lo que entraña el establecimiento de las formas de interacción de los actores políticos con los actores sociales. Siendo esto así, los

mecanismos legales que definen la representación racional de la gobernabilidad en general, son complementados por prácticas que ajustan y acompañan las acciones que ocurren en el espacio público. Dichas prácticas son definidas sucesiva y dinámicamente por otros aspectos que entran en juego, por ejemplo las emociones que, en positivo y en negativo, acompañan la psicología general de las sociedades.



Si el comportamiento de la gobernabilidad, como *factórum* que impacta los niveles de legitimidad de ejercicio², es determinante en la evolución, digamos regular, de regímenes políticos democráticos, en los que se desarrollan procesos de rutinización de relaciones políticas abiertas entre Estado y sociedad, imaginemos el rol que puede llegar a tener el comportamiento del equilibrio de gobernabilidad en los complejos y delicados procesos de evolución de transiciones de regímenes autoritarios a democracias. Así, es indispensable tener en cuenta y estar atento, como actores políticos, a la gobernabilidad como variable interviniente que determina una relación crítica entre sociedad y gobierno, en tanto equilibrio delicado y dinámico, hasta cierto punto inquieto y susceptible de intervenciones por parte de los actores en pro o en contra, que se interrelacionan en el espacio público. Puntualmente, es preciso considerar que, el equilibrio de gobernabilidad, al ser expresión de una percepción que revela una opinión, la misma puede ser objeto de la manipulación,

2 Ver Max Weber, en especial sus consideraciones sobre la “legitimidad”, en particular lo relacionado con la “legitimidad democrática”, (Weber, 1987, p. 287 ss.)

la propaganda, las emociones y un largo etcétera, por lo que debe estar bajo permanente atención y monitoreo, ya que es uno de los factores que soportan los acuerdos sociopolíticos que le darán sustento y contenido al proceso de transición.

Los aspectos que definen la representación racional de la gobernabilidad en general; y su impacto dentro de la estructura de funcionamiento de sistemas políticos, comportándose bajo entornos más o menos regulares de ejercicio político, se deben complementar, al entenderla como parte sustancialmente importante de esos procesos de transición, con la incorporación de otros aspectos que redefinen dicha representación racional en atención de las particularidades emergentes de los sistemas involucrados. Esta advertencia es absolutamente pertinente al considerar a la gobernabilidad como variable interviniente en procesos de transición de autoritarismos a democracias, y más aún si se aprecia desde una visión, como la asumida en la presente aproximación, en la cual la base está definida por una idea de posibilidad de futuro que debe ser analizada crítica y prospectivamente.

Vistas las afirmaciones previas, la presente aproximación se propone como objetivo, el análisis de la variable/equilibrio de gobernabilidad, entendida como valor inherente e indispensable en procesos de transición en positivo, observada desde dos perspectivas que definimos como “modelo dual”. Por una parte, como variable asociada al proceso en sí de transición de autoritarismos a democracias, en una correlación positiva que viene a acompañar y a favorecer el proceso, por cuanto es de esperarse que niveles altos de gobernabilidad (resultado de una percepción positiva del impacto de la decisión política en la agenda social y en el cumplimiento de los fines normativos del Estado) se traduzca en un avance de los procesos y un acompañamiento por parte de la sociedad y otros actores involucrados en la transición. Por otra, es preciso determinar qué variables estipulan el comportamiento de la gobernabilidad, transformándola de una variable explicativa del proceso de transición a una variable objeto de impactos (variable dependiente) por otras variables presentes en el entorno. Entendiendo que ambas apreciaciones ocurren de manera simultánea.

De esta manera, se efectuará una sucinta revisión de la variable asociada al equilibrio de gobernabilidad desde ambas perspectivas, interrelacionadas indisolublemente como dimensiones del “modelo dual”. Se hará una aproximación de la concepción operativa de la gobernabilidad partiendo de la sociedad; es decir, como resultado de un mecanismo de percepción de la ciudadanía respecto a la acción política del Estado por conducto de su órgano de ejecución, el gobierno, lo que valida la posibilidad de existencia de un equilibrio real. Mismo que da fundamento a la gobernabilidad como acompañante correlacionado positivamente con la evolución del proceso de transición. Será necesario, además, atender la segunda parte del modelo dual, identificando variables emergentes, críticas, problemáticas que

precisamente, por estar inmersos en un camino transicional, impactan a la variable gobernabilidad, haciéndola o pudiendo hacerla comportarse de manera errática en su capacidad de impactar el proceso general³. Es de suponer que la apreciación y consideración de esa segunda parte del modelo dual, sea la que parta desde el Estado en su posibilidades de impacto, en tanto actor estelar del proceso de transición, gestor primero de la acción política y de la acción comunicativa, en criterios arendtianos, y por tanto observador crítico acucioso e interesado del comportamiento e influencias que, desde diversos flancos, recibirán las variables que determinan la práctica de la gobernabilidad y, consecuentemente, del equilibrio resultante que puede acompañar en positivo o torpedear inmisericorde el proceso transicional. Queda claro que se está considerando la posibilidad, en tanto ejercicio de prospectiva, de la evolución de un proceso de transición democrática. Es decir, desde un régimen autocrático a una democracia y no lo contrario (circunstancia ya experimentada por el sistema político venezolano). Queda claro, en la lógica de la aplicación del modelo dual propuesto, que con los debidos ajustes, pueda ser pertinente a ambas tipologías o vías de evolución.

Finalmente, ya para cerrar esta sección, si bien se analizarán los factores que definen el comportamiento del modelo dual propuesto, y con atención a la visión prospectiva que acompaña la aproximación, se traen algunos elementos que seguramente podrían estar presentes y jugar un rol definitorio en ese futuro cercano del año 2025, por cuanto actualmente ya irrumpen categóricamente en la realidad. Entre estos factores sucintamente tratados se encuentran: la realidad ineludible de la diáspora venezolana, que genera un meta espacio público; la emocionalidad que caracteriza a la sociedad nacional dentro y fuera del país; la innegable presencia de la polarización y de la subpolarización; y las posibilidades de la ciber-ciudadanía en estos complejos procesos.

UTILIDAD DE UN MODELO DUAL DE GOBERNABILIDAD⁴

Se ha referido, en la sección precedente, la formulación de un modelo dual de representación de la gobernabilidad como guía para la aproximación, modelo que

3 Esta afirmación supone reconocer que diversos elementos del caos se encuentren presentes, o bien puedan estarlo, en el comportamiento de la variable analizada. Es preciso determinar las consecuencias del impacto del caos en el sistema, lo cual escapa a los límites de esta entrega; sin embargo, sobre el tema específico de caos y planificación es pertinente consultar el trabajo de Hercilio Castellanos, realizado en el marco de un proceso de investigación desarrollado en el CENDES-UCV, en el cual el autor tuvo la oportunidad de colaborar como investigador en el área de la “planificación del sector gobierno en contextos caóticos”, ver: (Castellanos, 2014).

4 Se insiste en que, en la presente aproximación, se considera a la gobernabilidad (en tanto variable asociada al modelo dual propuesto) como elemento exclusivamente presente en sistemas políticos democráticos o bien abiertos, en razón de que la manifestación social que la sustenta (la opinión pública) solo es posible si y solo si existen garantías y posibilidades de ejercicio de derechos para la libertad de expresión. Se entiende entonces, a la luz de esta postura, que

asume a la variable de análisis como factor correlacionado en positivo con procesos de transición y como equilibrio entre tres dimensiones:

- a. La agenda social
- b. la agenda de gobierno
- c. Los recursos disponibles

Es preciso establecer algunas premisas, quizás advertencias, respecto a la forma en que se abordarán las relaciones de nuestra variable, la gobernabilidad, con la visión prospectiva de inicio de un proceso de transición, base de una visión de futuro posible para Venezuela. En primer lugar, entendemos, como ya se afirmó en la sección previa, a la gobernabilidad como variable que de suyo es parte de un modelo en el que se establecen correlaciones positivas con el proceso de transición a democracias, pero entendemos a la misma como valor inherente a procesos democráticos, porque su expresión social se manifiesta a través de la percepción de la ciudadanía de la eficiencia, eficacia y eticidad de las políticas públicas y sus impactos en la agenda social. Esa percepción se ratifica en el surgimiento y ejercicio abierto y libre de la opinión pública, su comunicación, compartimiento y discusión en un espacio público plural. De donde se sigue que, en regímenes autoritarios, la gobernabilidad generalmente se fractura al migrar la eficiencia y eficacia de las decisiones públicas, de la satisfacción de las necesidades y demandas sociales contenidas en la agenda social, a la efectividad de los mecanismos encaminados a mantener a la tiranía en el poder, lo que impacta decisivamente en la libertad de expresión y, por tanto, en la abierta percepción de la opinión sobre las políticas de Estado.

De lo dicho sigue que se ha de reconocer, en procesos y sistemas políticos mínimamente democráticos, al Estado como producto social, bien como resultado de sucesivos pactos sociales, cuya gestación ocurre en el espacio público; o bien

la gobernabilidad, en tanto valor, es exclusiva de los regímenes democráticos. En el caso de regímenes autoritarios, la gobernabilidad se diluye en su operatividad, por cuanto no tiene por objeto la atención y/o satisfacción de la agenda social, y la efectividad de las políticas públicas no se evalúa en función de sus impactos en las necesidades, demandas y expectativas de la sociedad, o bien para garantizar el ejercicio ciudadano, sino que se asume como fin último (de la acción política y comunicacional, en fin de las capacidades del Estado) la permanencia en el poder. Con este objetivo se manipula la agenda social, la cual se pretende y hace coincidir con la de gobierno, lo que desdibuja y relativiza la acción gubernamental democrática, sustento de un espacio público abierto y plural. Entran así en escena aspectos claves como la dicotomía Poder-Violencia instrumental (represión), cuyos extremos son pertinentes con las posiciones asumidas y propuestas en las reflexiones expuestas en esta entrega. No pocas fueron, son y serán (afortunadamente) las discusiones y debates tenidos en el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la UCAB, sobre este particular, específicamente sobre la posibilidad de existencia de una "gobernabilidad no democrática", aspecto para el cual se ha debatido sobre la conveniencia de la búsqueda de otra definición, en tanto es un contrasentido hablar de una gobernabilidad con tales fundamentos, el de un régimen autoritario. El debate, como es de suponer, sigue abierto y no pocas serán, se insiste, las futuras reflexiones sobre un aspecto que sigue siendo absolutamente vigente y pertinente.

Para el particular de la dicotomía Poder-Violencia, ver: (Oropeza, Aproximación a un modelo de representación de los procesos de consolidación y regresión democrática, 2019, pp. 303-364.).

como reedición y reencuentro de la retoma de caminos de libertad democrática, con las asociaciones establecidas en la teoría política. Entonces, al ser el Estado un producto social, fraguado en el espacio público, no podría existir una confrontación insalvable entre sociedad y Estado, puesto que entre ambas dimensiones debe existir una permanente intermediación que genera procesos de representatividad política, de lo que se desprende un equilibrio dinámico entre dichas relaciones, ampliándose o restringiéndose dentro de bandas lógicas que aseguran la permanencia del sistema democrático como *factótum* de gestión operativa.

Es necesario comprender que, en un proceso de transición, la intención de los actores sociales y políticos es alcanzar un equilibrio dinámico que otorgue viabilidad al diseño, implementación y evaluación y monitoreo de las decisiones públicas, de las políticas públicas, que tienen por finalidad, como ya fuese afirmado, la satisfacción y atención parcial de la agenda social, y el cumplimiento de los fines y atribuciones de ese Estado. Es decir, se persigue la viabilidad del proceso político con arreglo a fines y, dentro de esos fines, tiene un rol estelar en avance de la transición como proyecto de nación para el futuro inmediato. Entonces, se entiende que la gobernabilidad, variable y valor indiscutiblemente inmiscuida y parte de procesos transicionales democráticos, implica la existencia, la búsqueda, de un equilibrio dinámico mínimamente efectivo entre el Estado y sus órganos de acción, la sociedad, y sus mecanismos de expresión social y política. Todo esto no es otra cosa que un equilibrio entre la agenda de gobierno, expresión del Estado, y la agenda social, expresión de la sociedad. En el Capítulo firmado por Benigno Alarcón ya referido, se expone que este dinámico equilibrio debe sustentarse en tres pilares fundamentales: legitimidad y vigencia del Estado de Derecho; la capacidad del Estado y sus órganos para atender y satisfacer las demandas de la sociedad (agenda social); y la posibilidad de generar y estimular innovadores procesos de representación y participación ciudadana, representación y participación a las que, desde lo particular del ejercicio ciudadano, me permito atribuir el complemento de co-responsable. Así, esta co-responsabilidad atribuye niveles de compromiso con la decisión pública, en tanto manifestación y aporte parcial de la ciudadanía a las estrategias para atender las demandas y expectativas sociales.

Si es posible apreciar el esquema funcionando, en el caso de la posibilidad que nos ocupa, dicho equilibrio establece, reclama y exige una permanente acción de intermediación genérica de demandas y expectativas sociales hacia el Estado que, es necesario reconocer, en los inicios de procesos de transición se ven ciertamente exacerbadas e impulsadas por la insatisfacción precedente, la esperanza y los reclamos contenidos por la tiranía, que bien pueden desbordar la acción del Estado y afectar el equilibrio de gobernabilidad en negativo e impactar en la línea de flotación del

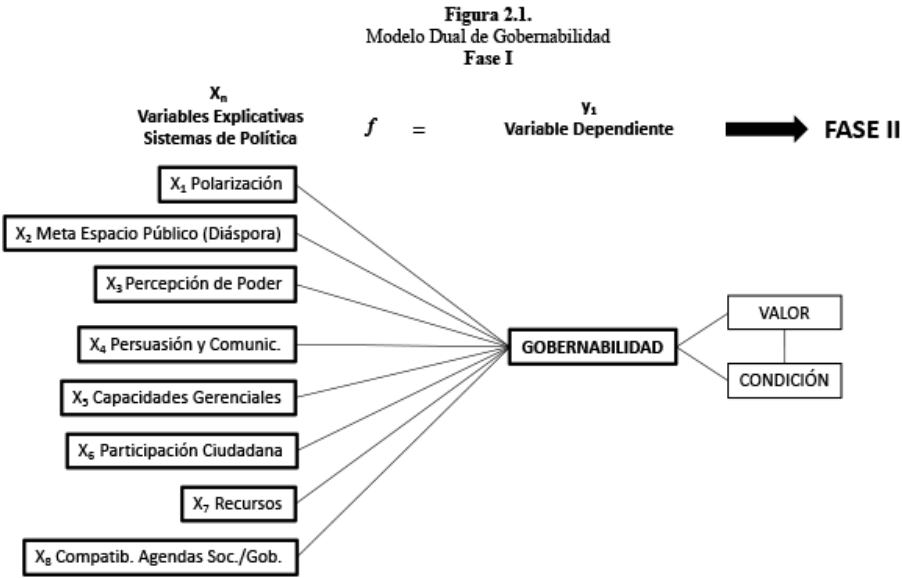
proceso transicional. Queda entendido que estos procesos y equilibrios que, como se aprecia, son sucesivos e incrementales, ocurren sobre la base de la legitimidad e institucionalidad emergente que prevé mecanismos y argumentos de presión por parte de la ciudadanía (entre otros actores), para influir en el sistema y en el proceso político; por lo tanto, la intermediación aludida se abre camino a través de dos categorías determinantes: la representación política de esas voluntades sociales y el rol de los actores que emergen como elementos institucionales intermediarios entre aquellas voluntades y el Estado y el gobierno. Entre esos actores se reconocen estelares el rol que están llamados a cumplir los partidos políticos.

Cuando de regímenes autoritarios se trata, la fase previa de procedencia (la fase actual desde la cual se aprecian las posibilidades de futuro, las fronteras entre la sociedad general y Estado, en oportunidades secuestrado por el partido o coalición de partidos en el gobierno y/o por la ideología bolivariana o del siglo XXI o como se le quiera llamar⁵) se impermeabilizan casi en absoluto, permeando solo la acción del Estado direccionada hacia los grupos de apoyo, a la masa que aplaude en su ceguera ideológica y maniqueísta. A esa sociedad general se la pretende diluir en el partido y/o en la ideología, imponiéndose, en muchas oportunidades, una agenda de gobierno correspondiente a una agenda social “creada” por el propio Estado. De allí la existencia de una pseudo-gobernabilidad, falsa en sus contenidos y mantenida por la propaganda, el miedo, la persecución, la represión y la mentira, y la emergencia de enemigos internos y externos: los apátridas, los traidores a la patria, y el imperio, los ataques a la soberanía del pueblo, las sanciones, entre otros.

Se aprecia que la gobernabilidad, como variable y como valor, se correlaciona altamente con la posible evolución en positivo de los procesos de transición, y se encuentra acompañada de otras variables, operando e impactando en la realidad. Parte de estas variables son identificadas y analizadas en esta edición: lo económico y productivo; el ámbito de lo militar; las relaciones y mecanismos de cooperación internacional; la participación ciudadana corresponsable, entre otras. La batería de variables analizadas, como es de esperar, se relaciona, correlaciona e impacta entre sí, se asisten y oponen, se turnan en su preeminencia jerárquica como aristas de un sistema político que aspira a establecer un camino que lleve al objetivo de instituir legítimamente y en la legalidad, un esquema democrático de ejercicio de poder, sustentado en acuerdos (concepción complementaria de poder al que se regresará en las secciones siguientes). Este conjunto de variables constituyen y conforman la

5 Desde esta perspectiva, se asume la definición de “ideología” planteada por Hannah Arendt, la cual es del tenor siguiente: “... sistemas basados en una sola opinión [...] lo suficientemente fuerte como para atraer y convencer a una mayoría de personas, y lo suficientemente amplia como para conducirla a través de las diferentes experiencias y situaciones de una vida media”. Complementa de seguidas: “... difiere de una simple opinión en que se afirma poseer, o bien la clave de la historia, o bien la solución de todos los enigmas del universo o el íntimo conocimiento de las leyes universales ocultas de las que se supone que gobiernan a la naturaleza y al hombre”. (Arendt, 2004, p. 222)

primera parte del modelo dual de análisis, impactando, condicionando y definiendo los esquemas de relaciones, para hacer posible el avance de la transición. Esta parte del modelo se aprecia en la Figura 2.1.



Fuente: Elaboración propia.

El equilibrio dinámico entre dos dimensiones, Estado y Sociedad, en oportunidades es producto de la sana confrontación del acuerdo, la negociación y el debate entre las partes que componen cada dimensión. Los regímenes democráticos estimulan y alientan el intercambio, la representación y la intermediación, no solo entre las dimensiones principales, sino que se propicia hacia el interior de ellas en sus grupos de interés, gremios, regiones, entre otros, por lo que dichos intercambios y confrontaciones no deberían hacer peligrar al propio sistema. Y cabe preguntar ¿en qué momento ese equilibrio y oposiciones que sustentan al sistema y lo definen como democrático, lo ponen en peligro de colapso? Una de las respuestas la aporta la variable analizada y descrita acá. El sistema democrático está en peligro cuando se hace presente una crisis de gobernabilidad o, más allá, una realidad de ingobernabilidad que pone en entredicho las capacidades de respuesta del Estado y, consecuentemente, la violencia instrumental (represión) de éste se confronta con

los reclamos de la sociedad, todo lo cual puede generar la ruptura de los cauces regulares de intermediación y presentación, en busca de la atención efectiva de la agenda social. Este peligro está presente en los inicios de los procesos de transición, lo que será explicado más adelante en atención a las variables que determinan y condicionan a la propia gobernabilidad.

El equilibrio funciona u ocurre institucionalmente en las graduaciones de “Gobernabilidad Ideal” y “Gobernabilidad Normal” a que se refiere el ya citado Antonio Camou (Camou, 2001). En las graduaciones relacionadas con déficits o crisis de gobernabilidad e ingobernabilidad, ese equilibrio se vuelve más y más inestable, lo que puede ocasionar violentas confrontaciones entre sociedad y Estado/gobierno y el traslado, cuando se viene abajo el pacto social, del ejercicio del poder de la esfera pública a la privada y la crisis/caída del sistema democrático.

Se insiste en el análisis de la realidad, y de allí a una perspectiva asociada con una visión de futuro que considere un modelo representativo del comportamiento del sistema, como guía y orientación en la nebulosa de los sucesos políticos. Dicho modelo se expresa:

- a. A través de la representación del comportamiento de la realidad, considerando las relaciones que se suceden entre los actores políticos y sociales parte del proceso, y permitiendo comprender y prever, prospectivamente, el comportamiento de aquellas variables que conduzcan a alcanzar grados normales de gobernabilidad en una permanente interrelación entre gestión pública y la acción ciudadana. Es precisamente esa interrelación la que reclama esquemas de legitimidad democrática y funcionamiento institucional.
- b. En una visión más agregada y amplia del concepto, a todas luces operativo, de la gobernabilidad, porque involucra a todo el sistema político y sus actores, abordados en un proceso de transición hacia la democracia. Es lógico suponer que no todos los actores involucrados y a involucrarse, estarán de ganados a la idea de avanzar y acompañar un proceso de transición hacia la democracia y la reinstitucionalización de Venezuela, más aún, un número de ellos, a identificar, se opondrán a tal posibilidad.

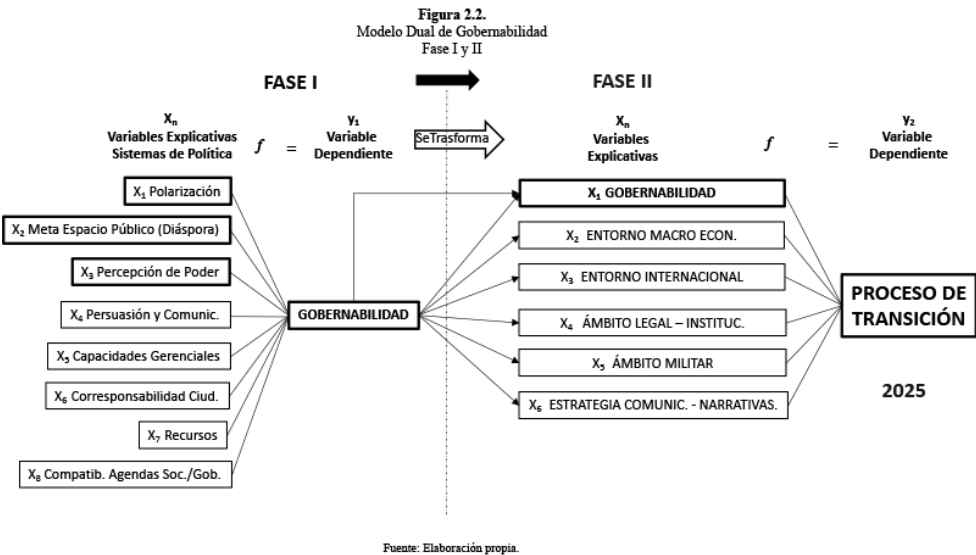
Lo afirmado se traduce en que nuestra realidad de estudio, la gobernabilidad, pasa de ser en un primer momento:

- a. **Fase I:** de variable dependiente (y), determinada y explicada por aspectos del entorno/contexto que la impactan y definen en positivo y en negativo, por las variables explicativas o independientes (x) a ser en un segundo momento

b. Fase II: factor asociado (x) que impacta en los procesos de transición que persiguen instaurar un régimen político democrático

Uno de los objetivos de esta aproximación es identificar y describir algunos de los factores que explican e impactan a la gobernabilidad, con el fin de que ésta esté en capacidad de coadyuvar a la “*viabilización*” de los mecanismos relacionados con el proceso de transición en el futuro.

Las fases aludidas, actuando simultáneamente, se explican en la (Figura 2.2.)



En este punto es indispensable hacerse una pregunta que involucra, o integra, todos los elementos que tenemos hasta el momento, vale decir las agendas social y gubernamental y los recursos (en los que se han de considerar los financieros, el capital humano, el capital político que se puede asociar con capacidades de argumentación y persuasión, entre otros). También entre estos elementos tenemos los niveles de participación ciudadana, que se relacionan en esta aproximación con aquellas manifestaciones sociales de percepción, representada por la opinión pública. Pero más allá, o acompañándola a ella, se habla de la disposición de asistir a procesos que se fundamentan en la emocionalidad colectiva, entre cuyos componentes claves se aprecian la esperanza y la confianza en los líderes que conducen la acción política transicional, y la construcción de realidades que trasciendan hacia el futuro, basadas en la libertad, la mejora de la calidad de vida, y la posibilidad del desarrollo de potencialidades individuales y grupales como sustento de la realización paulatina de

ese futuro⁶. Es lógico que entran en juego otros aspectos e infinitudes de variables, una de las cuales, determinante por demás, es el tiempo. Este apunala y acompaña al capital político, a la confianza y a la esperanza, mientras existan y se presenten elementos que soporten la continuidad de la acción, y que haya resultados que revaliden esos aspectos ante la sociedad y reciba dicha acción un reconocimiento por los “logros” alcanzados. El tiempo, como sabemos, es un capital muy escaso, más aún en este tipo de procesos transicionales, puesto que erosiona la confianza y la esperanza si no se presentan resultados concretos.

Bien, teniendo a la vista estos aspectos que definen y condicionan tan solo una de las variables consideradas en esta edición, la gobernabilidad, ¿cuál es esa pregunta que nos preocupa? no otra que una muy operativa: ¿Cómo se alían estos elementos? ¿cómo se relacionan con aquellos otros que condicionan y definen el resto de las áreas involucradas que se analizan los autores de la presente edición?

Aparte de la compleja respuesta a la que se puede llegar por diversas vías, una de ellas se ha señalado no pocas veces en los párrafos previos. Se ha afirmado que todo el complejo proceso que se describe, referido a una transición de un régimen autoritario, a uno democrático, ocurre en el espacio público, en la esfera de lo público, como la denomina la filósofa alemana ya citada, Hannah Arendt (Arendt, 1993). Sin embargo, interesa ratificar entonces que los pactos y acuerdos sociales, sociopolíticos y socioeconómicos, entre otros, a los que los actores involucrados en la transición llegan, se dan y ocurren dentro de la esfera de lo público; desde el espacio de aparición, a los acuerdos que complementan y legitiman sucesivamente el ejercicio del poder (desde una visión complementaria, como veremos más adelante). Es decir, en el centro de las acciones (políticas y comunicacionales) que se han de diseñar, evaluar, implementar, monitorear, y rediseñar, tienen un rol estelar los procesos de negociación y acuerdos a los que se llegue antes, durante y después de iniciado el camino de la transición. El mecanismo que articula a las más relevantes dimensiones de actores involucrados en el proceso es la negociación política, para diseñar fines y objetivos, y los acuerdos y rutas para alcanzarlos. Desde la perspectiva de la variable/valor que nos ocupa en este capítulo, la gobernabilidad, se identifican tres grandes dimensiones de actores:

- a. Los gobernantes y líderes políticos, relacionados en positivo con el proceso de transición.
- b. La ciudadanía o sociedad, es decir, los gobernados que, en la realidad del proceso de transición venezolano que se iniciaría en 2025, son considerados desde dos dimensiones: desde el espacio público tradicional

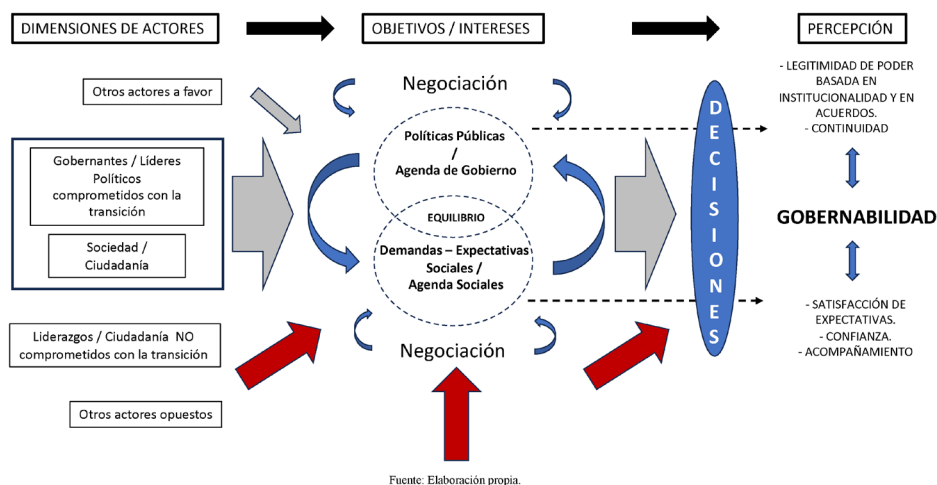
6 Este relevante tema de la emocionalidad en la política es tratado entre otros autores por: (Nussbaum, 2019), (Nauusbam, 2018), y (Innerarity, 2020), cuyos argumentos son guía parcial de esta presentación.

y desde la emergencia de un meta de espacio público, conformado por la masa de venezolanos radicados en otros países, la diáspora, lo que se abordará más adelante.

- c. Los opuestos, por las razones e intereses que sean, a que avance y/o se vaya consolidando un proceso de transición hacia la democracia en los términos que sean acordados, apoyado en un equilibrio entre la agenda social y la agenda de gobierno. Estos opuestos al proceso, pueden estar y, en efecto, lo estarán, dentro del mismo aparato gubernamental; en los grupos sociales de interés: sindicatos, asociaciones patronales; en la ciudadanía, que respira el oxígeno diletante de la polarización y la confrontación *ad factum*; y en una élite política representante del pasado inmediato, tan inmediato que casi no es pasado, y que en buena medida su rol será entendido en función de torpedear el proceso por cualquier medio.

Este proceso, complejo por demás, se expone de manera muy sucinta para facilitar su comprensión en la Figura 2.3.

Figura 2.3.
Procesos de Negociación / Oposición y Gobernabilidad



La consideración de las preguntas (y de sus respuestas) en términos críticos y operativos, es el reto que otorga sentido al modelo dual propuesto dentro del esquema planteado prospectivo de dar sentido a consideraciones sobre un probable y deseado proceso de transición del régimen actual a un camino democrático. Entonces, es importante considerar los factores que impactan en la variable de atención acá, la gobernabilidad (Fase I), haciendo el aporte de ella al esquema general expuesto (Fase II).

Antes de entrar a considerar y describir la Fase I del modelo, vale afirmar que un “modelo de política”, de representación de realidades, debe y exige no solo atender a los tres aspectos ya tratados: a) tiempo; b) espacio; y c) concepto; sino también, a un conjunto de especificidades hacia el interior del concepto mismo y hacia el exterior de él, que es lo que denominamos entorno conceptual operativo. En este entorno, como es de suponer, operan e interactúan los “Sistemas de Política”, los que explican la gobernabilidad en los términos expuestos (como valor, variable y equilibrio), y simultáneamente la definen como “Sistema de Política” (Sp), impactando la realidad del proceso de transición.

Se ratifica en este punto, en virtud de estar frente a procesos político-sistémicos: Insumo $\Rightarrow$ Proceso $\Rightarrow$ Resultado, la concurrencia del esquema con la igualdad ya expuesta:

- a. Fase I: $y = f(X_n)$, o lo que es lo mismo: gobernabilidad = $f(\text{Sp})$; y, la sucesiva,
- b. Fase II: Proceso de transición = $f(\text{Gobernabilidad y otras variables trabajadas en la edición})$.

Entonces, emerge como pertinente, en atención al análisis prospectivo, definir y caracterizar las sub-categorías que componen el concepto (asumido como operativo) de gobernabilidad. En este sentido, encontramos a una variable dependiente (y = gobernabilidad) compuesta ($y = y_1, y_2$). Asumiendo que dicha visión supone una condición específica del modelo operando en un tiempo determinado (ubicado en el futuro), cuando el cociente resultante de y_1/y_2 se ubique entre -1 y 1. Otorgando peso específico a cada uno de los componentes.

Ahora bien, ¿qué aspectos definen a cada una de las sub categorías operacionalizadas?

- a. Una, contiene y opera la propia percepción de los actores políticos (decisores políticos/autoridades), respecto de sus capacidades, posibilidades de reacción oportuna, magnitud de comunicación y persuasión, peso específico para negociar en ámbitos inmediatos y mediatos para construir viabilidad y eficiencia a una decisión, a una política pública. Se refiere a la percepción interna de las herramientas reales disponibles asociadas para construir gobernabilidad. Es decir, para obtener un equilibrio de gobernabilidad que coadyuve con el proceso de transición a la democracia. Es en definitiva una auto-percepción de las capacidades organizacionales reales en el *corpus* de las estructuras orgánicas de la autoridad, para atender a la agenda social, a las demandas, problemáticas y expectativas de la población, además de alcanzar los fines

políticos propios y el cumplimiento de los mandatos legales y atribuciones encomendadas. Quizás el resultado último de esta sub variable sea la confianza y certezas que poseen las autoridades y decisores en sus propias capacidades y medios a disposición.

- b. La segunda también involucra la construcción de una apreciación/percepción por parte de un actor indispensable, si bien más amplio y agregado, con posibilidades de ser segmentado para discriminar posiciones determinadas. Se refiere a la sociedad, a la ciudadanía, así como a otros actores sociales, económicos, culturales, grupos de opinión, entre otros, y su relación crítica (en positivo y en negativo) con las acciones políticas del régimen y con las estrategias de comunicación/persuasión que las han de acompañar. La expresión de esta categoría es la opinión pública, que construye la percepción sobre la eficiencia, eficacia y eticidad de las decisiones políticas. Desde esta perspectiva, el resultado de este subcomponente traduce, en cierta medida y por un espacio de tiempo a determinar, la confianza de esa ciudadanía en el proceso y en los líderes involucrados en ello, lo que no es otra cosa que apreciar el capital político como insumo.

Así, tenemos entonces:

$$y = (y_1/y_2) \Rightarrow -1 \text{ a } 1$$

$$y = (\text{percepción interna de los decisores} / \text{percepción social – externa}) \Rightarrow -1 \text{ a } 1$$

El peso específico (preeminencia lo podríamos denominar) que posea cada componente definirá, en primer lugar, cada *momentum* y las sucesiones de periodos de los que se trate las unidades de tiempo en que se segmente la realidad (t); y, en segundo lugar, atiende al área o áreas geográficas que se pretendan cubrir. Entendiendo que, si bien la prospectiva abarca el territorio nacional, la consideración y el análisis de las agendas sociales, puede resultar conveniente apreciarla disgregada en el espacio, considerando los estados, regiones y municipios, por ejemplo (g). Así, puede resultar estratégico el jerarquizar por áreas de acción política el proceso político, estableciendo líneas estratégicas precisas y, entonces, mostrar resultados óptimos en dichas materias: salud, abastecimiento, educación, productividad, acompañamiento internacional, reinstitucionalización del sector militar, entre otros.

De allí que en un esquema de análisis prospectivo, con miras a escenificar posibilidades en el futuro cercano (2025), el modelo propuesto puede hacer viable el logro de metas (parciales, definidas temporal y geográficamente, jerarquizando áreas temáticas de acción) para lo cual puede ser pertinente la metodología del “método

indirecto”⁷. Es decir, la estrategia de la acción política se orienta a impactar sobre las variables que explican la problemática y no sobre el problema directamente (estrategias que, sea dicho de paso, no son excluyentes), pero constituye un esquema particular de decisión política racional⁸.

Impacto sobre X_n (factor asociado externo), genera una Δ de $X \Rightarrow$ una Δ de y (el problema).

Estableciéndose variaciones sucesivas como metodología de la acción para el impacto sobre la realidad y su modificación.

Debe quedar claro, como advertencia, que si bien la gobernabilidad (como valor y como variable) es expresión de un equilibrio que se asocia a buenas prácticas de gobierno y a una percepción en positivo de la sociedad, respecto de la eficiencia, eficacia y eticidad del proceso político, no es menos cierto que dicho equilibrio es resultado de un conjunto de acciones políticas y comunicacionales que impactan sobre niveles de percepción social, en tanto equilibrio. Es decir, la gobernabilidad es expresión de políticas relacionándose con agendas sociales y mecanismos de construcción de opinión pública, mas no es, *per se*, una política pública particular, que acompañe y apunte aquellas más como resultado (que debe ser monitoreado) que como estrategia para generarla de manera autónoma e independiente. Por ello es clave, en esta aproximación, la atención de la variable desde los dos componentes identificados, ya que cada uno de ellos contiene y expresa una serie de factores que sucintamente, vista su utilidad, se identifican de seguidas.

Respecto a la percepción interna que expresan, como ya se afirmará, niveles altos o bajos de confianza en las capacidades, en atención al momento, tema y espacio, es preciso apreciar y evaluar los insumos para construir una gestión política eficiente, entre ellas:

- a. El conocimiento y experticia en el análisis técnico jurídico de las competencias legales atribuidas para cada nivel de gobierno involucrado, entendiéndose que la práctica de la competitividad legal ha de ser vista bajo la óptica real del menoscabo padecido en los procesos de descentralización, y el arrebato, minimización y escarceo de competencias que fueran trasladadas al nivel central.
- b. Los decisores deben poseer herramientas que les permitan monitorear en tiempo real el comportamiento de la agenda social, en las dimensiones ya tratadas previamente, y estar en capacidad de describir y caracterizar los problemas, demandas y expectativas que emergen de la sociedad

7 Ver, (Majone, 1989).

8 Para este punto ver: (Dunn, 1994); (Dente & Subirats, 2013) ; y, (Sitaraman & Alstott, 2019).

(su ritmo de producción, factores en su varianza, entre otros), puesto que estas capacidades pueden apuntalar la respuesta oportuna y, hecho significativo, estimular la participación corresponsable de la ciudadanía acompañando la decisión.

- c. El cuerpo decisorio y de analistas tienen que tener claros los fines y objetivos a corto, mediano y largo plazo, que se plantea el proceso, sus metas, medios, escollos y peligros, y las capacidades presentes y necesarias para alcanzar dichos fines.

Queda claro entonces, que el desarrollo temporal del proceso, si bien se encuentra precedido de una serie compleja y casi infinita de acciones que conllevan a hacer presente, en la distancia temporal, una idea de futuro posible, se inicia en la gestión política y gubernamental de la transición, con todo el universo de aristas involucradas. Será ese día 1, el de inicio del proceso de transición (t_0); en ese pasado inmediato (hoy también futuro), se insiste, se gerenciará y gestionará la preparación, los acuerdos y negociaciones que soporten el andamiaje político-institucional, el diseño de toda la estructura operativa que se implementará a partir del momento preciso, podemos identificar esa fase temporal previa, preparatoria, por denominarla de alguna manera, como (t_{-1}). Una sucesión temporal de tiempos con sus componentes, fines, objetivos y metas cada una de ellas: preparación – día de inicio – desarrollo del proceso, o lo que es lo mismo:

$$t_{-1} \Rightarrow t_0 \Rightarrow t_1$$

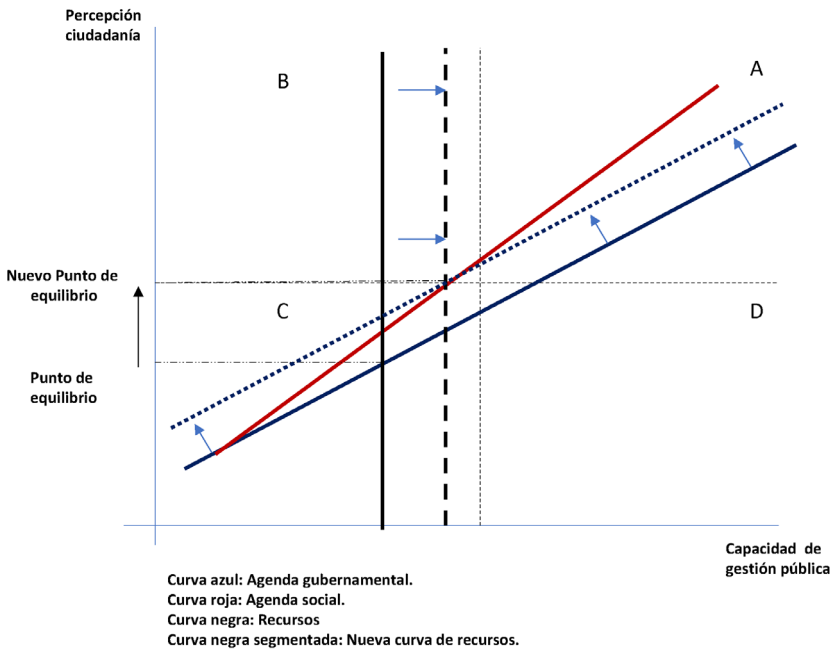
Lo que se desea puntualizar es que en ese t_0 , y desde la perspectiva de la variable – valor que nos ocupa, tenemos una situación heredada del pasado inmediato, presente en ese inicio, que traduce y expone una representación real de un “equilibrio de gobernabilidad”, en el cual se encuentra especificado el nivel de percepción de la sociedad respecto de las políticas públicas del Estado, y las capacidades disponibles de los decisores salientes y entrantes, que en un infinitesimal instante se confunden para luego diferenciarse, lo cual, como es de entender, es absolutamente conveniente; y, por último, la variable “recursos” que, si bien no debería trasladarse en positivo, sí es útil entenderla complementada por “capitales” positivos y convenientes presentes al momento del inicio de la operación política: el capital político de soporte de inicio del proceso; la esperanza de la ciudadanía; la idea de un futuro (más o menos común y consensuado) como nación; el acompañamiento de algunos factores internacionales acordados en la fase previa aludida (t_{-1}), entre otros. Esta realidad integra posibilidades reales de ejercicio de competencias, de procesos de negociación positiva Estado/Sociedad, el refrescamiento de las capacidades institucionales, la

recomposición de la agenda social y de la calidad y cantidad de la demanda social presente, apuntalada por las expectativas del momento y los satisfactores esperados.

Ese punto de equilibrio en t_0 , es una oportunidad y, a la vez, una amenaza. Las emociones sociales (esperanza, visión compartida de la nación sobre futuro posible, confianza -al menos mínima- en los liderazgos), cuya emergencia estimula el inicio de un proceso de transición, que analizaremos al aproximarnos a la variable de participación corresponsable de la ciudadanía en el proceso, hace esperar (suponer) que el equilibrio de gobernabilidad tienda, en los primeros tiempos, a mantenerse al menos estable. Es probable que la incorporación de talentos, liderazgos confiables y capital humano de alta calidad y credibilidad política, supongan un desplazamiento en positivo del punto de equilibrio de gobernabilidad heredado, consecuencia del desplazamiento igualmente en positivo de la curva de recursos, arrastrando a la que representa la agenda social. Lo que se aprecia en el Gráfico 2.1.

Gráfico 2.1.

Punto de equilibrio de la gobernabilidad, generado por el desplazamiento de la curva de recursos – A.



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, el equilibrio de gobernabilidad existente y real en t_0 , puede convertirse en una amenaza si se desatan (o se estimula que se desaten) las exigencias retenidas y contenidas, y se desbocan las demandas y expectativas asociadas a la nueva etapa que se inicia y sobre la que se tuviese la percepción (o se crease) de estar en capacidad de atender y resolver buena parte de la agenda social insatisfecha y desplazada. En este sentido, la atención a los contenidos y conformación de una “política social”, su exposición pública (en general), así como el diseño de estrategias de persuasión y comunicación sobre ella, es capital, dado el déficit de atención efectiva padecida por la mayoría de la población. En este contexto, la acción previa del diseño de la política social es clave, como también es clave, al inicio del proceso, su comunicación y la posibilidad de involucrar a la ciudadanía en los procesos de implementación y monitoreo real de los impactos de tales acciones.

El análisis planteado y la complejidad de la realidad conducen a suponer que la percepción, por parte de la ciudadanía y de los propios actores políticos, en el momento de inicio del proceso, se basa en algunos aspectos entre los que cabe destacar:

- a. La imagen positiva de quien lidera y de quienes conducen el proceso de transición.
- b. La capacidad política real de la estructura organizacional de los cuerpos orgánicos de gobierno. Ello supone la sinceridad en el inventario de capacidades, atributos y recursos para atender la agenda social, por una parte, pero por otra será necesario establecer estrategias para impactar/ administrar el reclamo y la emergencia de nuevas demandas y expectativas de la población.
- c. Las variables organizacionales son clave como posibilidades para construir equilibrios positivos de gobernabilidad a lo largo del tiempo, más el diagnóstico de sus capacidades reales es determinante.
- d. Monitoreo crítico permanente de los movimientos de los factores políticos, sociales, entre otros, opuestos al avance del proceso de transición como vía para la confrontación de la manipulación de la sociedad, a través de una narrativa política soportada en valores emergentes que sujeten la idea de futuro compartido.
- e. Monitoreo y análisis del *momentum* político. Es clave la identificación y aprovechamiento de las “ventanas de oportunidades” que se presenten.

Si se focaliza el análisis en la percepción externa de la sociedad (y_2) respecto de la capacidad de gestión pública, algunos componentes serán necesarios:

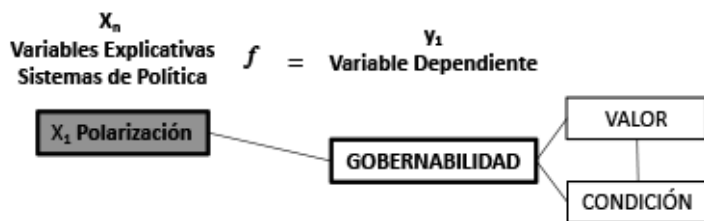
- a. Estructuración abierta (en la medida de lo posible y de las limitaciones presentes) y pertinente de la agenda de gobierno, que debe tener correspondencia con:
- b. Dispositivos legales y las intenciones de su reacomodo, reforma y evolución, para acompañar el proceso de transición.
- c. La identificación, análisis, reconocimiento y caracterización de las demandas sociales tradicionales y emergentes.
- d. La hoja de ruta del equipo de gobierno hacia el futuro, compatible con la visión compartida de la nación.
- e. Claridad y honestidad de la acción política, como sustento de la oferta política en el mediano plazo.
- f. La sociedad debe tener claras sus capacidades de negociación e impacto sobre la gestión pública y las posibilidades de acompañamiento y monitoreo de tales acciones (contraloría social), no supeditadas o subordinadas a esquemas ideológicos.
- g. La representación hacia la sociedad de una *auctoritas*, es indispensable para la construcción de un basamento ético y moral en y de la acción política.
- h. Debe ser central la construcción de los puentes comunicacionales, de intermediación y representación entre Sociedad – Estado – Gobierno – Actores Políticos, como un medio para construir y generar confianza.

DESAGREGACIÓN DEL MODELO - VARIABLES

En esta sección se efectuará una aproximación a algunas de las variables que, se han identificado, impactan y definen al equilibrio de gobernabilidad, ubicándolo en un tiempo-instante determinado en alguno de los cuadrantes, descritos al analizar el Gráfico 1.1., y en atención a la estructura planteada que define la Fase I, del modelo guía.

I. Polarización y subpolarización.

Figura 3.1.
X₁ Polarización



Fuente: Elaboración propia.

Identificar asociaciones que, en el ámbito de la reflexión teórico-empírica, contribuyan a la viabilidad de procesos en busca del establecimiento de sistemas políticos abiertos y/o democráticos, es una de las misiones de la ciencia política entre otras. Asociaciones éstas que puedan ser estimuladas cuando sus encadenamientos, digamos lógicos, arrimen el hombro para la evolución positiva de las sociedades. Es esta la orientación que guía la exposición de esta parte de la aproximación, siguiendo un tanto la línea de Linz y Stepan: “*Certainly, comparison between countries with moderated nonpolarized multiparty systems and those having extreme multiparty systems suggest that moderate multiparty systems are associated with stability of democracy*”⁹ (Linz & Stepan, 1996).

Buena parte de los estudios sobre polarizaciones, la consideran y asumen como variable que potencializa el conflicto social en los ámbitos en los cuales se presenta. Como hecho alternativo, se identifica a la *fraccionalización* que, si bien supone cierta segmentación horizontal de posiciones y conductas, no es menos cierto que implica la decisión de ubicarse e identificarse dentro de determinados grupos, pluralidad de grupos ciertamente, lo que en principio podría favorecer la cohesión social y evitar el conflicto¹⁰. Grupos, en definitiva, de actores que tienen o podrían/deberían tener un impacto dentro de la estructura de evolución de las realidades sociales en las cuales interactúan, así dichas conductas se rigen por intereses afines a cada uno de tales grupos. Intereses que bien podrían estar asociados al acompañamiento de un proceso de transición hacia una democracia. Estas dos dimensiones [polarización

9 “Ciertamente, la comparación entre países con sistemas multipartidistas no polarizados moderados y aquellos que tienen sistemas multipartidistas extremos, sugiere que los sistemas multipartidistas moderados están asociados con la estabilidad de la democracia.” Traducción del autor.

10 Para este punto ver: (Hirschman, 1964).

/ fraccionalización], cabe suponer, implican formas y mecanismos particulares de representación política y ocupación del espacio público¹¹.

En esta referencia muy general al tema de la polarización, se plantea ir un paso adelante y formular como hipótesis que la polarización política regularmente viene acompañada de la social (sobre todo cuando es estimulada por actores interesados), de donde resulta un entramado de complejas realidades y posiciones que impactan y se asocian a procesos de erosión, desestabilización y desinstitucionalización de la democracia, a problemáticas de representación política de la ciudadanía y a la usurpación del espacio público, por una facción o neo-élite emergente. Pero, por otra parte, la administración de la misma polarización es asociable a procesos que tienden a hacer viables los mecanismos de avance de transiciones a la democracia. Fundamentalmente, cuando el proceso autoritario precedente se haya sustentado, en muy buena medida en esta dimensión *desarticuladora* de sistemas políticos abiertos. Esta instancia de observación, asociada al menoscabo democrático de la representación y de la pluralidad, debe necesariamente complementarse con la identificación de otras variables asociadas a su aparición como estrategia de dominio, soportada además por dos aspectos: el liderazgo mesiánico, que soporta discursivamente la estrategia polarizadora; y el clientelismo en dos de sus dimensiones, que acompaña la etapa de autoritarismos competitivos o no, que se benefician de aquellas particiones.

En este caso es pertinente apreciar al lado del clientelismo como elemento de contundente impacto, al patronazgo, el cual no está ni menos presente en la realidad ni es menos importante en la sustentación de regímenes autoritarios¹².

También cabe considerar la posición de Alarcón e Hidalgo en el trabajo ya citado, en el sentido de entender cómo, en el periodo 2017-2020, fueron efectivos los mecanismos políticos clientelares para “... *fragmenting and dispersing the opposition vote and increasing abstention levels...*” (Alarcon & Hidalgo, 2023, p. 254)¹³.

¿Qué es la polarización y qué es lo opuesto posible, la *fraccionalización*? Joan Esteban y Gerald Schneider¹⁴ se refieren a la polarización como a la agrupación <clustered> de poblaciones alrededor de pocos grupos, entre polos. Asegurando que esta noción es particularmente relevante para el análisis del conflicto social, a propósito de la idea de tensión que emerge dentro de la sociedad de la cual se trate, que exige tomar actitudes precisas y, muchas veces, públicas, en dos aspectos: uno, asociado a la identificación/acompañamiento de posiciones (voluntarias o inducidas) dentro del propio grupo de interés al cual se pertenece y/o simpatiza; y

11 Ver: (Oropeza, 2021): <https://revistaideasve.com/la-esfera-publica-como-ambito-para-el-ejercicio-democratico/>

12 Para el tema de patronazgo y autoritarismo, ver: (Collier, David (compilador), 1985); y, como referencia histórica: (Imizcoz, Jose Maria; Artola, Andoni (Coordinadores), 2016)

13 “... fragmentar y dispersar el voto opositor y aumentar los niveles de abstención...” Traducción del autor.

14 Ver: (Joan & Schneider, 2008)

el segundo respecto a la confrontación con otros grupos contrarios. Abonando el terreno, Esteban Joan y Ray Debraj¹⁵ identifican cuatro rasgos básicos que cualquier polarización posee y que hacen posible su indización, ellos son:

- Los actores determinantes involucrados en las arenas políticas del proceso son grupos, no individuos
- El nivel de polarización se incrementa en relación con el grado de homogeneidad interna de cada grupo
- Existencia de un alto nivel de diferenciación entre los grupos
- La cantidad de grupos confrontados debe ser relativamente pequeño

A esta enumeración cabría agregar, entendemos, un quinto rasgo: el uso de un discurso, de una narrativa interna y externa de confrontación, que arenga y califica de enemigo y traidor al no integrado al grupo.

Figura 3.2.
Esquema de Polarización
Fase 1.



Fuente: Elaboración propia.

La *fraccionalización*, que es asociada a una evolución positiva de la democracia, supone y exige la existencia de una pluralidad de grupos. En este sentido, la decisión de pertenencia y/o identificación es más horizontal y no implica altos niveles de compromiso, diferenciación y confrontación. Ambas posiciones traducen concepciones opuestas respecto al tipo de distribución de la población alrededor de las posiciones individuales que se persiguen, las cuales, en procesos polarizantes, se propone diluir en un colectivo. Dos visiones: la polarización entre perspectivas extremas, opuestas y con posibilidades de confrontación; y la *fraccionalización*,

15 Ver: (Joan & Debraj, 1994).

caracterizada por la horizontalidad y la pluralidad de grupos que estimulan acuerdos sociales sucesivos para legitimar un ejercicio alternativo de poder, visto desde una perspectiva arendtiana¹⁶. La primera, basada en identificaciones en oportunidades forzadas/inducidas, soportada en un discurso mesiánico homogeneizador, forjada en el núcleo del grupo, acompañada de la heterogeneidad externa, señalando a los “otros” como enemigos.

En este punto es necesaria una precisión, en relación a los conceptos de polarización, subpolarización y fraccionalización considerados, que se traen como factores asociados al desarrollo de un régimen político, evolucionando desde una autocracia o bien, desde una democracia en problemas, a una democracia en el marco de un proceso de transición. Lo que desde la perspectiva asumida enmarca el análisis prospectivo (posible) de la realidad venezolana para 2025. En este sentido, como bien se asume en la presente propuesta, la polarización puede estar asociada a procesos de desestabilización de una democracia; lo propio es pertinente para salir de una dictadura, dependiendo de la realidad específica de la cual se trate. Por lo que se entiende que la polarización y la subpolarización probable subsiguiente, se reconocen como variables de impacto negativo en el comportamiento y ejercicio de la democracia venezolana, ese es el ámbito de la afirmación. En uno y otro caso, se pueden encontrar y describir ejemplos, nuestro ámbito de observación se limita al caso de la maltrecha democracia venezolana y el impacto recibido por los procesos de polarización y subpolarización auspiciados por la denominada revolución, en el plano político y social. En el caso de la fraccionalización, igualmente, su análisis como factor interviniente en la evolución y/o desenlace de determinadas realidades políticas, se encuentra presente en el avance de procesos de democratización, pero también en la consolidación e instauración de autoritarismos. Por lo que cada caso o realidad debe ser analizada como núcleo de impacto de estos aspectos, interviniendo de manera particular, atendiendo al contexto, el entorno inmediato de acción y cambio político y el rol de los grupos de interés que componen los campos identificados, que afectan de manera particular la densidad de la arena política singular de cada caso que sea analizado.

Entonces, en el caso de la polarización y la subpolarización, posteriormente presente y estimulada dentro del área de acción de la oposición por el régimen autócrata, efectivamente se considera en esta aproximación que fue, y es, un elemento que ha tenido un decisivo impacto negativo en el proceso erosivo de la democracia venezolana. De la misma manera, en este momento específico de la realidad sociopolítica venezolana, se asume acá que la fraccionalización podría estar asociada a viabilizar los equilibrios positivos de gobernabilidad que coadyuven en la

16 Ver: (García, Dora E. (Coord.), 2007); y, (Oropeza, Aproximación a un modelo de representación de los procesos de consolidación y regresión democrática, 2019)

positiva evolución del proceso de transición democrática, que se asume, además, en un ejercicio de prospectiva. Queda claro que el fundamento del comportamiento y del impacto real que estas dos dimensiones (polarización – fraccionalización) tengan sobre la realidad de la evolución política de un proceso, está indisolublemente asociado a la fortaleza de los mecanismos institucionales que soportan al régimen político vigente, de ahí emana la característica definitiva y sus impactos de estos dos ámbitos de la acción política.

En el tema específico de la subpolarización, las estrategias para cooptar y dividir a los contrarios abarca no solo su fragmentación en referencia con acciones efectivas de representación e intermediación de la ciudadanía, que, en líneas generales, es lo que focaliza los comentarios formulados acá, sino que se extiende a la dinámica electoral, centro de la acción política de los autoritarismos competitivos/electorales. En este sentido, el trabajo de Benigno Alarcón y Manuel Hidalgo es orientador en el tema, leemos en el mismo:

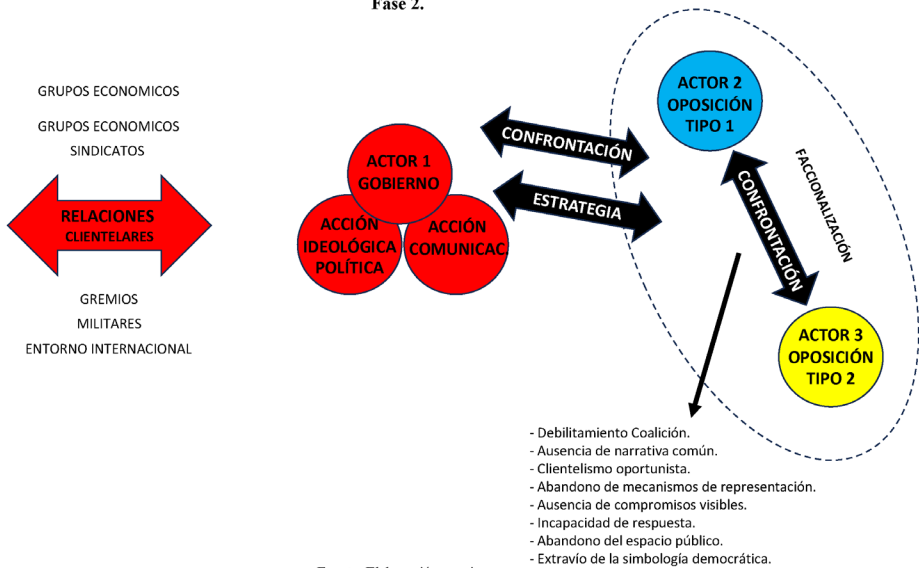
“To a greater extent, the use of **instruments to co-opt and divide** the opposition is essential to understand the capacity of the Executive to overcome the political crisis that the country faced around the years 2017-2020, crossed by a socioeconomic collapse unparalleled in Latin America..., the massive exodus of Venezuelans and, among others, numerous political protests and actions, of different types, carried out by opposition groups and sectors of civil society to reserve the authoritarian drift and the lack of effective response to the critical situation of the vast majority of Venezuelans”¹⁷ (Alarcon & Hidalgo, 2023, p. 253) (negritas nuestras). ”

Se aprecia cómo se corresponde esta realidad a lo vivido en Venezuela entre 2017 -2020, con las caracterizaciones a que hace referencia Antonio Camou (2001) de los diversos niveles de gobernabilidad/ingobernabilidad, y lo acotado de las estrategias de este tipo de regímenes de erigir las estrategias políticas en tanto objetivo de permanencia en el poder y no de satisfacción de la Agenda Social. Se aprecia (Figura 3.3.) cómo se subpolariza el ámbito de las oposiciones en tanto acción interventora del otro polo de la confrontación y/o de la propia oposición, que también puede ser resultado del, en palabras de Alarcón e Hidalgo, entorno/ ambiente de lo electoral, lo que produce “...*the division and fragmentation of the opposition, creating a sort micro-oppositions with certain sub-national competitiveness that come to play a rather residual role in the system*” (Alarcon & Hidalgo, 2023, p.

17 “En mayor medida, el uso de instrumentos para **cooptar y dividir a la oposición** es fundamental para entender la capacidad del Ejecutivo para superar la crisis política que enfrentó el país en torno a los años 2017-2020, atravesada por un colapso socioeconómico sin parangón en América Latina, el éxodo masivo de venezolanos y numerosas protestas y acciones políticas de diversa índole, llevadas a cabo por grupos opositores y sectores de la sociedad civil para revertir la deriva autoritaria y la falta de respuesta efectiva a la crítica situación de la gran mayoría de los venezolanos”. Traducción del autor. Negritas nuestras.

282)¹⁸. Esta realidad innegable, se insiste, debe necesariamente considerar el colapso de la capacidad de representación e intermediación de los partidos políticos, en tanto órganos de esa oposición, entre ciudadanía y Estado, como factor determinante en un proceso de transición democrática, lo cual constituye un éxito para el régimen autoritario venezolano.

Figura 3.3.
Esquema de Polarización
Fase 2.



Fuente: Elaboración propia.

Más aún, al sustentar en esta entrega la polarización política en el concepto de ideología propuesto por Hannah Arendt, asumido como válido, queda claro que la referencia de apreciación la constituye dicha polarización como *factótum* interviniente en el proceso de dismantelamiento de la democracia, estableciéndose una línea de conflicto entre la polarización política *per se* y la conflictividad social, involucrándose entonces los bloques ideológicos, las organizaciones y partidos políticos (tanto los que apoyan la autocracia como otros sobrevivientes, en tanto organizaciones de representación de grupos que luchan y anhelan a la democracia como régimen político), y los actores de la ciudadanía, sociales y mixtos, generando una coyuntura que puede conllevar a una probable ruptura del hilo autoritario. Se advierte, sin embargo, que la polarización es un rasgo característico del sistema de partidos políticos, el problema aparece cuando trasciende el ámbito de lo político

18 "...la división y fragmentación de la oposición, creando una suerte de micro-oposiciones con cierta competitividad subnacional que vienen a jugar un papel bastante residual en el sistema". Traducción del autor.

para navegar en el de la ideología dogmática, rebasando en este caso las diferencias partidistas y conduciendo a la conflictividad social para afirmar el dominio autoritario y subsumir el componente político a los fines del régimen. En este caso se afecta la democracia.

Desde otra perspectiva, leemos en el trabajo de Mikel Barreda y Leticia Ruiz, que se identifica a la polarización como un factor que puede relacionarse con el avance de procesos democráticos: “La existencia de polarización ideológica en los sistemas de partidos genera satisfacción con el funcionamiento de la democracia, al permitir que posiciones distantes y diferentes entre sí tengan representación en el sistema político” (Barreda & Ruiz, 2020, p. 9)¹⁹. Claro que, sin estar presente el elemento ideológico dogmático de consideración del adversario político como enemigo. El profundizar en los casos de afectación de regímenes autoritarios por estas variables (polarización y fraccionalización) será, esperamos, tema de otra aproximación.

Conviene dar un paneo general sobre algunos factores que influyen en la aparición de la polarización política o que generan, en parte del liderazgo político, la elaboración de un discurso que persigue dividir a la población, objetivo que se propone captar y mantener dentro de fronteras político-ideológicas de confrontación a una mayoría de la población que dé sustento, en el caso de las autocracias²⁰, a un dominio y mantenimiento del poder, por la vía electoral sucesiva y plebiscitaria, en el caso de las competitivas. Estas vías son la creación de una ideología de identificación sustentada en dogmas y en la reinterpretación de la historia²¹, y una estrategia de secuestro del espacio público que quiebre las posibilidades de representación política plural y la legitimación del poder, sustentado en acuerdos sociales sucesivos. Ambos esquemas se asientan en un discurso político mesiánico clamado a los vientos, llamando a la violencia y, en el uso del clientelismo, para captar y preservar adeptos sin obviar el credo sagaz de la esperanza en un futuro promisor que exige sacrificios, siempre demandados por los seguidores y muy poco compartidos por las cúpulas.

El estado del arte identifica un aspecto clave asociado a conflictos sociales, que referiremos sucintamente, pues su complejidad requiere un análisis particular. Se alude al tema de los balances y amenazas del entorno internacional, que es considerado en otro de los apartes de la presente edición, específicamente el Capítulo: “Cultivar la resiliencia democrática, entorno a vínculos y aprendizajes internacionales”, firmado por Elsa Cardozo. Así, desde la perspectiva de Morgenthau (1973), el balance de poder de la amenaza entre potencias y grupos de potencias, en muchas oportunidades implica la permanencia de la paz, pero el impacto de estas

19 En este complejo y fascinante tema de la polarización se recomienda ver, entre otros: Pierson P. & Skocpol T. (Eds.), 2007); (Coppedge, 1998); (Harbers, de Vries, & Steenbergen, 2012)

20 Ver: (Levitsky & Way, 2013) .

21 Ir a nota 5.

tensiones genera, en no pocas ocasiones, el incremento del gasto militar en estados involucrados indirectamente. Se estima entonces, que el incremento del gasto se asocie a una mayor posibilidad de conflictos sociales. Pero quizás sea pertinente esperar que esa tensión entre potencias, que traduce posiciones ideológicas que definen bloques de poder y que se manifiestan en acuerdos y coacciones, puede influir hacia el interior de los países periféricos, estimulando la polarización, con base en principios ideológicos externos como el anti imperialismo capitalista.

Otros aspectos son la relación entre la aparición y conquista del poder por populismos de izquierda²², la confección de un discurso anti imperialista por un líder carismático, y el impacto en la calidad democrática y el desmantelamiento institucional de la democracia liberal. Es de esperarse, en este contexto, el traslado de los mecanismos tradicionales de representación política del partido político al líder carismático, el cual podrá modificar a voluntad los fundamentos ideológicos de soporte. Así, la representación pasa de las estructuras de intermediación política a la voluntad del líder. Emerge un círculo vicioso: el líder propicia polarización que, sustentada en un discurso anti imperialista, conlleva a un traslado de la representación política a uno de los extremos y subsecuentemente a la desinstitucionalización democrática del sistema político. ¿Las bases de la acción? Están a la vista en el caso del desmantelamiento del andamiaje democrático venezolano: ideología de confrontación; clientelismo y patrimonialismo; representatividad carismática; al romperse las posibilidades de generar acuerdos sociales sucesivos que legitimen el ejercicio del poder en el espacio/esfera pública, aparición de la violencia instrumental del Estado (represión); o bien, emergencia de grupos paramilitares protegidos por el régimen.

Para finalizar este punto conviene traer el concepto de “subcultura partidaria”²³. La polarización política se puede plantear con base en un contenido ideológico dogmático, a través del mantenimiento de una estructura o coalición de partidos políticos, que ubicados en uno de los polos persigan la creación de subculturas partidarias ideológicas que aglutinen y reúnan a grupos específicos de interés y de acción, y ocupen esferas de acción social estimulando la polarización. La tarea es colonizar asociaciones como sindicatos, universidades, colegios de profesionales, iglesias, entre otros. Así, irrumpen subculturas desagregadas, pero simultáneamente polarizadas, que inician confrontaciones internas persiguiendo la imposición de afiliaciones exclusivas y discriminatorias para sus integrantes. Esta acción implica el sucesivo abandono de espacios públicos segmentados y el desmontaje de la pluralidad como soporte de los acuerdos sociales, los cuales se comienzan a concebir con justificación exclusivamente ideológica, en los cuales la

22 Ver: Coppedge, 1998.

23 Para el concepto “subcultura partidaria”, ver: (Schmitter, 1993).

amenaza, la violencia y el temor aparecen. En organizaciones en las cuáles no tenga éxito la segmentación o solo sea parcial, estas quedan divididas, torpedeadas en sus posibilidades de representación social de intereses o de fines políticos. Se estimula la fragmentación interna en unidades rivales de representación, aun cuando no se alineen con uno de los polos.

Sobre la base de la premisa planteada de que la polarización en sus impactos, trasciende la posibilidad cierta de generar conflicto social, extendiendo sus consecuencias a la propia estructura del andamiaje y la institucionalidad democrática, pasando por la inhabilitación plural de la representación política y el secuestro del espacio/esfera pública, conviene entonces identificar brevemente algunos aspectos que confluyen en la definición de una realidad problemática que, si bien posee elementos que caracterizan el conflicto social, impactan directamente en la línea de flotación de los procesos democráticos y, cuando presentes se encuentran, en los procesos de transición hacia democracias. Ello se ve potenciado cuando la estrategia de los auspiciantes de la polarización, va más allá de la tensión entre dos ideologías o posiciones políticas confrontadas (izquierda/derecha, por ej.) e intervienen las estructuras internas de los oponentes, estimulando y auspiciando la división y una sub-polarización dentro de los contrarios, con el objetivo de dividirlos y debilitarlos. Ejemplo de estas acciones son la penetración de organizaciones políticas para propiciar divisiones en las coaliciones y el surgimiento de oposiciones afines al régimen dominante²⁴, la judicialización de conflictos internos de grupos específicos con posibilidad de concretar un potencial ejercicio de derechos ciudadanos reconocidos institucionalmente, y la violencia auspiciada desde fuera de los grupos y organizaciones, por nombrar solo algunas de ellas.

Para resumir este punto interesante, valga señalar algunos impactos que la polarización política produce y que, entendemos, conducen a crisis en los sistemas políticos democráticos, o bien pueden impactar negativamente a la gobernabilidad que debe estar presente en procesos de transitividad a democracias.

Es de esperarse que la polarización política de contenido ideológico (recordemos la definición previamente asumida) produzca polarización social y fractura de acuerdos sociales. Igualmente, cabe observar una ideologización del voto, lo que tiene graves consecuencias en aquellas propuestas de atención a las agendas sociales o a una idea de futuro acorde con las tradiciones y esperanzas de la población. Es decir, la ideología/política polarizante priva sobre las expectativas y demandas de la población. Asimismo, se movilizan las preferencias y reconocimientos hacia liderazgos inmediatos que expresen y estimulen mayor división y profundización de

24 Según Linz y Stepan, (Linz & Stepan, 1996, p. 26), este aspecto emerge como una de las características del pluralismo polarizado: *"The presence of irresponsible oppositions, due to peripheral turnover rather than alternative coalitions, persistent opposition of antisystem parties, and semiresponsible oppositions of those flanking parties forced to compete with them"*.

las diferencias. Emerge así un clima de violencia política que bien puede conducir al terrorismo de Estado, fragmentándose el monopolio de la coacción estatal. Como ya se mencionó puntualmente, se verifica un contundente abandono del espacio público y emerge la antipolítica como respuesta social genérica –muchas veces conducida– para confrontar la polarización, lo cual estimula la emergencia de un círculo vicioso. La percepción de la capacidad de la gestión pública no se soporta, lo cual podría ser limitado en el tiempo, en la efectividad y eficiencia de las políticas públicas, sino en el contenido del discurso político polarizador, la enunciación de aspectos relacionados con la ideología, y la identificación de enemigos internos y externos al proceso hegemónico en acción. Se precisan como sustento de las políticas públicas, las dos dimensiones del clientelismo: el clásico, que soporta y estimula necesidades concretas y particulares, y el localista, que identifica beneficios comunitarios transables. Lógicamente opera el derrumbe de la confianza de la sociedad en los mecanismos de representación política y en los instrumentos de participación ciudadana, ya que no aparecen como necesarios.

Así entonces, la consideración y análisis de la polarización como elemento clave que impacta sobre la gobernabilidad como valor y como equilibrio debe:

- a. Generar instrumentos que permitan calcular la distancia real entre los polos principales y los subsecuentes, y entre estos y el interior de los primeros, de ser esta la realidad
- b. Deducir la velocidad de alejamiento o acercamiento entre polos, los factores que determinan dicha aceleración y los que estimulan la desaceleración y el acercamiento.
- c. Calibrar el rol de los liderazgos (dentro y fuera de los grupos de actores involucrados) confrontados, en un principio, en el estímulo de la polarización, que se trasladan posteriormente al proceso de transición mismo
- d. Determinar el peso de la ideología discursiva y la posibilidad de generar una narrativa que acompañe la transición
- e. Identificar y caracterizar el “nivel” carismático de dichos liderazgos (a favor o en contra) y el impacto del entorno internacional en el soporte y validación hacia adentro de tales tensiones.

Es decir, se requiere formular un complejo modelo de representación comparado de la situación de la polarización en diversos escenarios. Este es un punto de partida para iniciar el proceso de comprensión de la polarización como problema

y como variable que acompañe el logro de un equilibrio adecuado de gobernabilidad que, a su vez, se asocie en positivo al proceso de transición.

En el caso de Venezuela, ya para concluir esta sección, nos encontramos ante una polarización compuesta: en un primer momento definida por variables: a) la Político/ideológica; y b) la social, que irresponsablemente toma banderas de aquella “lucha de clases”, de cuño marxista. Ambas variables estimuladas por los jefes de la denominada “revolución bolivariana” a través de:

- a. Una narrativa/propaganda (acción comunicativa) que tuvo un contundente impacto en la población;
- b. Una acción política de corte mesiánico/populista que ocupó el espacio de las demandas y expectativas de la población, creando enemigos internos y externos, asociados a la oposición;
- c. Creación de una “corte clientelar”, dentro y fuera del país, dentro y fuera del gobierno, que apuntaló discurso y acción.

En un segundo momento, que trasciende el eje original, la polarización alcanza los factores políticos ubicados en uno de los extremos de la primera etapa, estimulada por el denominado “oficialismo” a través de una estrategia de faccionalización, acompañada por una contundente ceguera de los actores de la oposición, generándose una sub-polarización dividiéndose la oposición y confrontándose entre sí, obviando la responsabilidad de la representación e intermediación, en una etapa de profunda crisis de gobernabilidad del régimen (2017-2020). Los actores, en general, abandonan el espacio público y queda la sociedad sin representación para proponer una agenda social que permita su atención y satisfacción (Figura 3.3.). Se consolida y fortalece así, uno de los ejes.

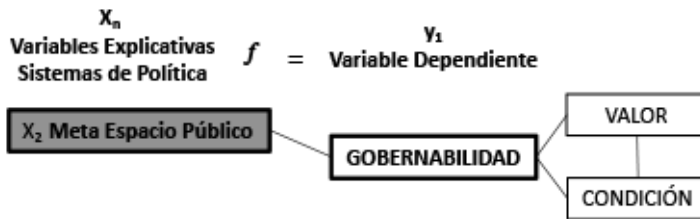
El reto: Superar la faccionalización extrema y recuperar el espacio público que revalide y legitime el ejercicio del poder con miras a la consolidación de un proceso de transición, a través del ejercicio de medios genéricos: - acción política: políticas públicas efectivas; - acción comunicativa: narrativa que instrumente mecanismos de persuasión, convencimiento y acompañamiento a la acción política y que atienda la percepción ciudadana con responsabilidad. La intención: generar un equilibrio positivo de gobernabilidad que, en muy corto plazo, produzca confianza y soporte la acción del gobierno y neutralice los opuestos.

Emerge indispensable, para avanzar en un proceso viable de transición, se ratifica, monitorear permanentemente: la distancia existente entre los polos y los “sub polos”, la cual es determinada por aspectos ideológicos, de creencias y emocionales; las velocidades de alejamiento/acercamiento y los aspectos que las impactan; así

como identificar los amagos de acercamiento/alejamiento entre los polos y sub polos, para operar políticamente sobre los factores que los favorecen o afectan; por último, es clave apreciar la constelación que rodea el ambiente en el cual ocurren los eventos, los actores externos, los internos, las ventanas de oportunidades que es preciso identificar. Todo ello se asocia a la necesidad de generar un equilibrio positivo de gobernabilidad, es decir, una positiva relación entre capacidad de gestión pública y percepción ciudadana.

II. Meta Espacio Público – Diáspora.

Figura 3.4.
X₂ Meta Espacio Público



Fuente: Elaboración propia.

Lo político y las acciones que conforman sus fines y estrategias, se refieren y ocurren en el ámbito de lo público; es decir, de lo que debería, en mayor o menor medida, ser del conocimiento, debate y análisis libre y abierto de la sociedad en que acontecen tales acciones, incluyendo, como es de suponer, todo lo relacionado con la evaluación de la acción pública, lo que constituye el fundamento del equilibrio de gobernabilidad, en los términos analizados.

El significado de lo público que acoge y hospeda a la política, por lo que, por una parte, implica que todos los que son parte de esa sociedad, ven y escuchan lo que aparece, lo que ocurre en esas arenas, en tanto la comunicación (supuesto de una libre expresión) acompaña tales acciones. Por otra parte, lo público "... significa el propio mundo, en cuanto es común a todos nosotros y diferenciado de nuestro lugar poseído privadamente en él" (Arendt, 1993: p.61). Entonces, lo público es el espacio, esfera lo denomina Hannah Arendt, en el cual los individuos aparecemos, nos relacionamos, reconocemos y diferenciamos con y de los demás y, al mismo tiempo, en ese ámbito es donde se alcanzan los acuerdos sociales sucesivos que hacen evolucionar los sistemas políticos, cuyos actores estelares son la Sociedad y el Estado, sustentado todo ello (las interrelaciones) en una pluralidad que sustenta y acompaña tanto las acciones políticas como comunicativas.

Uno de los aspectos operativos sobre los que descansan los regímenes totalitarios, es la pretensión de control absoluto de la vida y acciones de los ciudadanos (lo que de suyo supone la pérdida de tal condición). Se acompaña dicha pretensión, con la estrategia complementaria de ocupación del espacio público²⁵. Desde esta perspectiva, se aprecia la existencia de una correlación positiva que permite prever que, mientras mayor sea la voluntad y el ejercicio totalitarista y/o autocrático de un régimen, mayor será la intención de ocupación, por medio de la violencia en sus diversas expresiones, del espacio público. Tal ocupación-usurpación se concreta a través de dos medios: el ya señalado de la violencia instrumental del régimen y los grupos *ad hoc* a su servicio que, literalmente, expulsan a los ciudadanos de la arena política y les cercenan el derecho de aparición y de comunicación; y, el segundo, la creación de necesidades, para ocupar e instigar a la sociedad en la búsqueda de satisfactores para la sobrevivencia primaria, haciéndola desplazar a planos irrelevantes la posibilidad de accionar, aparecer y comunicarse en dicho espacio, es decir, de actuar políticamente²⁶. Ambas acciones complementan el terreno de estímulo a la polarización en la que descansa el desprecio del otro y la consideración del oponente político como enemigo. Lo dicho es evidente cuando en sociedades que han abandonado el espacio público, ocurren protestas exigiendo se provean determinados bienes y servicios escasos y/o costosos; pero, se abstienen de reclamar el ejercicio de derechos cívicos conculcados o de demandar la reparación de derechos humanos violados por el régimen.

La ocupación arbitraria y violenta del espacio público por parte de una autocracia es un medio y un fin. Un medio, porque persigue el gran silencio de la ciudadanía, estimulando la apatía y el desinterés por la acción política y comunicativa; así como la indolencia y, en muchas oportunidades, el miedo para ejercer la evaluación y la contraloría social sobre las políticas públicas y las acciones de gobierno del régimen. La renuncia a la condición de ciudadano, se identifica con el abandono de aquel autocontrol democrático que, de una u otra manera, representa la capacidad de autogestión y corresponsabilidad a través de la participación en dicha esfera. Un fin, porque para un régimen autocrático ocupar el espacio público, implica la eliminación de las alcabalas para imponer definitivamente el control sobre la sociedad y el ejercicio del poder basado en la violencia. De lo que se trata es de impactar sobre la acción política, el discurso y la percepción/evaluación social/ciudadana, porque es a través de esos dispositivos estratégicos públicos que “...los

25 Para el tema de regímenes totalitarios ver: (Arendt, 2004) .

26 Hannah Arendt, en la obra previamente citada, *La Condición Humana*, es categórica cuando afirma que: “El hombre no puede ser libre si no sabe que está sujeto a la necesidad”. (Arendt, 1993, p. 130) De donde se extrae que en esa estrategia de expulsión y ocupación del espacio público el régimen autoritario, insufla la necesidad insatisfecha como medio último para la sobrevivencia; en oportunidades, otorgando medios limitados calculados como acción política del Estado, lo que ocupa al individuo en la satisfacción primera y lo convierte en un ignorante respecto de su propia sujeción al régimen para sobrevivir, es esta condición la que le arrebató la libertad.

hombres muestran quiénes son, revelan activamente su única y personal identidad y hacen su aparición en el mundo humano...”. (Arendt, 1993, p. 203) Queda claro que, la acción política enuncia y representa en sí, la posibilidad de la pluralidad que entraña, en el reconocimiento del “otro”, la asunción de la propia singularidad. Rota y abandonada la esfera pública naufraga lo político, como elemento que permite la comunicación y la aceptación del otro y de sí mismos; de esta manera, es imposible “aparecer” y exponerse al reconocimiento de todos y tratar de proponer y/o construir tejidos sociales que amalgamen fines comunes y futuros. Recordamos acá al maestro Ortega y Gasset, cuando testifica que sin una idea de futuro una nación no existe (Ortega, 2019).

Al posicionarnos como ciudadanos en la esfera pública se ejerce la actividad política que nos define por excelencia y, somos y nos reconocemos a sí mismos y a los otros como integrantes de una pluralidad que emerge como condición indispensable de la acción. ¿Cuándo apreciamos esa pluralidad? Cuando cualquier grupo de personas se reúnen para acordar, deliberar, debatir para ratificar o negar o bien, hacer evolucionar los acuerdos sociales que permiten la legitimidad del ejercicio del poder y la toma de decisiones sobre asuntos de la comunidad, de la *polis*. De esta manera, entonces, la pluralidad, como condición de la acción política y la libertad, permite establecer la cualidad de cada quien; pero, esa cualidad solo tiene sentido en relación con otro y otros distintos. Uno y los otros, es el centro que sustenta la posibilidad de ser parte, incorporarse y actuar en la esfera de lo público.²⁷ Se posee la posibilidad de ser activos o pasivos, lo que nos coloca en el primer caso, como espectadores en la esfera de lo público, y atribuye la capacidad, en el segundo, de ser observadores de las acciones de otros; es decir, de juzgar tales acciones y valorarlas en función de sus resultados, fundamentos, fines e intereses propios y de la comunidad, entre otros. Acá encontramos el fundamento y la ubicación de la capacidad de las sociedades que sustentan una de las aristas, una de las dimensiones del equilibrio de gobernabilidad que soporta el actuar democrático y libre de la ciudadanía. También, atribuye la intención, al ser agentes activos, de someter las iniciativas al escrutinio de la opinión pública. Entonces, acción política, pluralidad, capacidad y disposición a juzgar y ser juzgados son iniciativas que, al final del camino, se asocian con una representación política y, por tanto, práctica de libertad, pues, ratificando lo señalado párrafos previos, la libertad no puede estar sujeta a la necesidad “...como sucede en aquellas actividades dirigidas al sometimiento de la existencia y que, por eso, son ineludibles...” (Vargas Bejarano, 2009, pág. 89).

27 En la novena conferencia sobre Kant, Hannah Arendt se detiene en la diferenciación entre actor y espectador, al respecto afirma: “El espectador es imparcial: no se le asigna ningún papel, pues retirarse de toda participación directa para situarse en una posición más allá del juego es una *conditio sine qua non* de todo juicio... lo que le interesa al actor es la *doxa*, la reputación, es decir, la opinión de los otros”. (Arendt, 2003, p. 104 105).

En este ámbito, y con las condiciones que determinan la permanencia en la esfera pública, es de suponer que los participantes (aquellos que, o bien aparecen y se mantienen activos como agentes, o aquellos que concurren como espectadores) no buscan, o no deberían buscar imponer a los otros una decisión o una opinión devenida de la capacidad de juzgar, a través de la violencia, la coacción o de un plan estratégico. Es la acción entonces, inherente al espacio público y exclusiva de los agentes que intervienen en él, quienes persiguen comunicar y esa comunicación tiene el objetivo de persuadir. Así, nuestra filósofa alemana identifica no pocas veces acción y discurso²⁸. Esa persuasión, si bien persigue tener efectos, impactar, conducir y orientar la opinión pública de los ciudadanos, absolutamente nadie puede tener la seguridad de que la acción tenga, primero, efectos en la comunidad, y segundo, que dichos efectos, de producirse, sean los esperados. Esto es clave en los procesos de transición a la democracia, asumidos como premisa prospectiva.

Queda claro que, la participación en la esfera de lo público supone un ejercicio legítimo y corresponsable como ciudadanos de la comunidad. Igualmente, que la participación a través de la acción y la comunicación persigue generar efectos y, que la incertidumbre rodea el tipo de efectos que finalmente, se producirían. También se ha afirmado que el ámbito de lo público, es el espacio en el cual podemos “aparecer” y manifestar; compartir y debatir sobre nuestras opiniones y las de los otros, este ejercicio se sustenta en la pluralidad y la diferencia, lo que de suyo articula la libertad en sus acepciones activa y pasiva, recordando a Berlín²⁹. Asimismo, la capacidad y la práctica de juicio y valoración de las acciones de los actores políticos, en la condición propia de espectadores, sucede en este ámbito abierto y plural. Muchas aristas, como es de suponer, quedan pendientes en el análisis, dados los límites de la entrega. También, queda claro, como fue expresado al inicio de esta sección, que algunos regímenes autocráticos y todos aquellos con pretensiones totalitarias, pretenderán desalojar de la esfera pública a los actores políticos y a los individuos que tienen posibilidades y pretensiones de aparición y de juicio; que la acción política y la comunicación queden desterradas de esta arena y ya identificamos los dos medios a través de los cuáles se persigue materializar la acción de despojo y usurpación. Lo ideal para este tipo de regímenes es un espacio ocupado exclusivamente por quienes aplauden al hombre fuerte, obnubilados y cegados por una ideología y en donde la historia es acomodaticia; la *auctoritas*³⁰ no existe y la religión se redefine en

28 Sobre este particular Julio César Vargas Bejarano, afirma que: “En algunos pasajes de la ‘Condición humana’ se puede apreciar una identificación entre acción y discurso, por ejemplo: ‘encontrar las palabras oportunas, en el momento oportuno es la acción’. (Arendt, La condición humana, 1993, pp. 39-40). En otros, en cambio, se presenta una clara distinción: ‘una vida sin acción ni discurso... está literalmente muerta para el mundo’ (cfr. *Ibidem*, p. 201)”. (Vargas Bejarano, 2009, pág. 90 91).

29 Para una aproximación al análisis de la libertad desde la perspectiva citada ver: (Berlín, 1969)

30 Al respecto es conveniente recordar que: “...la *auctoritas*, por su parte, si bien puede acompañar a la autoridad, su esencia es más simbólica que práctica... autoridad y persuasión son efectivamente incompatibles, y ello por cuanto la

función de aquella ideología como nuevo credo. Estos son elementos que determinan el desmantelamiento del sistema democrático y la pérdida del Estado de Derecho. Entonces, la *auctoritas*; la reocupación del espacio público (a través de los ajustes que es menester aplicar), son aspectos determinantes que tienen necesariamente que estar presentes en un proceso de transición a la democracia, que, de hecho, condicionan la existencia de un equilibrio “legítimo” de gobernabilidad.

Interesa, para concluir, aproximarse a ese espacio público abandonado y devastado en el cual la democracia ha sido cercenada, o bien sus principios y valores retroceden en el ánimo y la acción de quienes pululan tímidamente alrededor de dicho espacio, perseguidos por la violencia y la necesidad, el miedo y el terror.

Existe una tercera realidad concurrente, sorprendente, hasta cierto punto ilógica, pero posible, y que estamos apreciando en nuestros tiempos en varias realidades de América Latina y otras latitudes del mundo: que la propia comunidad decida abandonar el espacio de la pluralidad, del acuerdo, de aparición y de libertad. La indiferencia y la apatía puntualizan estas conductas colectivas con los asuntos públicos, creándose un círculo vicioso de crisis-depresión-retiro de la vida pública-entrega de la libertad, que carcome a las comunidades por la destrucción de los tejidos de relaciones políticas. ¿Qué elementos caracterizan esta edad oscura? los individuos se aíslan y se asumen como extraños en su propia comunidad y, consecuentemente, los otros son extraños y diferentes, el delincuente protegido por el régimen, a su vez delincuente, aprovecha para el proselitismo religioso-ideológico que termina de enrarecer el espacio público.

El mundo político pierde la consistencia de su verdadero objetivo, la política pública es sectaria, ineficiente, no planificada y la verdad pública, que sustenta la decisión, vaga sin sentido por entre las problemáticas ciudadanas no resueltas, perdiendo el Estado sus capacidades y erosionando su gobernabilidad. Quienes pretendan aparecer y proponer acciones en ese espacio abandonado, son objeto de la violencia, la represión y la persecución de la burocracia emergente (de la nueva “élite”), o bien de aquellos elementos procedentes de las propias micro-oposiciones producto de la subpolarización.

Por último, un elemento atraviesa transversalmente la realidad descrita: la violencia. Uno de los extremos de la dicotomía poder-violencia planteada por Arendt y trabajada por diversos autores y analistas. La eficiencia de la ocupación y permanencia en el tiempo, en el espacio público invadido, dependerá de los niveles de violencia y la coacción implementados por el régimen a través de diversos estilos

persuasión supone un proceso de argumentación. Por su parte la *auctoritas*, se afirma regularmente, es menos que una orden, pero más que un consejo, porque su esencia es eminentemente moral, en razón del particular ascendente que posee”. (Oropeza, 2012, p. 365)

estratégicos. La comunicación es confiscada, perdiendo así el lenguaje su intrínseca función, limitándose a un rol de propaganda oficial. La confrontación, estimulada y planificada, de unos contra otros, es establecida como estrategia y política de Estado, degradando la acción a mero combate físico y verbal de quienes pudiesen pretender aparecer en aquel espacio ensombrecido. Sobrenada el rumor que soporta tímidamente un futuro deseado, sobre el cual no se articula ninguna acción para acercarse a él y, lo que intenta surgir es de inmediato perseguido, encarcelado y desaparecido, con el aplauso de las facciones opuestas entre sí. Hacen aparición las argumentaciones ideológicas inmediateistas, sin contenido, que no descubren las verdaderas intenciones, pero tampoco representan a quienes las enarbolan y vociferan sin saber lo que claman.

Se corresponde este elemento de análisis del uso de la violencia, de la fuerza con la aseveración, totalmente compartida, efectuada por Alarcón e Hidalgo refiriéndose al profesor Lindberg, en el sentido siguiente: “... *an autocratic government that has resorted to the use of force to maintain power will face a dilemma when internal and/or external pressure for democratic reforms of the power of opposition groups grows*”³¹.

En este sentido, para rescatar el espacio público secuestrado y ocupado, es indispensable retomar la acción política y oponerla a la violencia. Esta reocupación pasa por darle sentido a la acción que radica en “el libre juego del lenguaje, del argumentar y refutar, en definitiva, en la retórica” (Vargas Bejarano, 2009, pág. 89). El sentido es lo que orienta y justifica la acción política que no se agota con su realización. La acción política es inherente y pertenece exclusivamente a la comunidad, al nacer una iniciativa de cualquier agente o grupos organizados, la comunicación hace su aparición y comienzan a incrementarse los mecanismos de intervención y convocatoria para reocupar el espacio y generar acuerdos, y construir estrategias para regresar.

Solo la comunidad política, en tanto ciudadanía, puede reocupar válida y permanentemente el espacio público. Solo la comunidad política, la ciudadanía, es capaz de generar pactos que legitimen el ejercicio de un poder opuesto a la violencia instrumental. El inicio de la acción política puede, en oportunidades, fijarse, pero jamás se puede predecir su final. Lo que es seguro es que la ocupación del espacio público por la violencia, el terror y la coacción siempre es temporal, por cuanto no es el espacio natural de permanencia (si es que la violencia posee un espacio natural de permanencia) ni la comunidad se entrega jamás ni acepta definitivamente su ocupación, ello sería negarse a sí misma y dar por finalizada su historia y renunciar a sus relatos y, por tanto, a su tradición.

31 “... un gobierno autocrático que ha recurrido al uso de la fuerza para mantenerse en el poder se enfrentará a un dilema cuando crezca la presión interna y/o externa por reformas democráticas o el poder de los grupos de oposición”. Traducción del autor.

Entonces, para unos y otros, tanto para la comunidad y los liderazgos como para los que aguardan al borde del espacio para retomar la confianza en sí mismos como ciudadanos, para aquellos que aún recelan de la acción que renacerá tarde o temprano en las calles y en los medios de expresión, para los que confían en la lucha por un acuerdo social que impulse un nuevo pacto que legitime un poder emergente, y para aquellos que, aún sujetos por la necesidad de la sobrevivencia y el acoso de la ideología de un régimen destructor y corrupto, valga lo afirmado por Hannah Arendt: "...la publicidad de la esfera pública es lo que puede absorber y hacer brillar a través de los siglos cualquier cosa que los hombres quieran salvar de la natural ruina del tiempo" (Arendt, 2003, p. 64).

Queda establecido que no se entenderá, desde la perspectiva considerada en esta aproximación, como intenciones o acciones políticas de "reapertura" del espacio público, por parte de un régimen autoritario electoral, la opción de "...open up the electoral game somewhat in order to satisfy certain demands and interests of different actors, including international ones"³² (Alarcon & Hidalgo, 2023, p. 261). Y ello, fundamentalmente, porque en esa "reapertura" y "reocupación" del espacio público es protagonista la sociedad, la ciudadanía, y adicionalmente debe generar la evolución de los acuerdos sociales y la relegitimación del poder, basado en acuerdos y no algo temporal para legitimar la continuidad en el poder.

De esta manera, es pertinente Hannah Arendt cuando afirma: "el fin del mundo común ha llegado, cuando se ve bajo un solo aspecto y se le permite presentarse únicamente bajo una perspectiva" (Arendt, 2003, p. 68).

Se insiste en que uno de los aspectos clave que se debe considerar es la capacidad de representación ciudadana y de intermediación necesaria entre la Sociedad y el Estado, la calidad y alcance de esa representación y el nivel de confianza que esa sociedad/ciudadanía posee en tales procesos y en los actores llamados a ejecutarla.

En el caso de Venezuela, es muy complejo el análisis más allá de la certidumbre del bajo nivel de confianza tanto en los medios de intermediación, que no son otra cosa que los mecanismos de participación y expresión ciudadana, como en los actores individuales y corporativos llamados a ejercer la representación política. Decimos más allá, por cuanto estos procesos o mecanismos, como se les quiera denominar, hoy día operan desde diversos ámbitos, todos caracterizados en nuestro país por una muy baja efectividad en las decisiones que permitirían la atención a los problemas y demandas que integran la agenda social de los ciudadanos. El primero de estos mecanismos, constituido por los procesos relacionados con la representación y la intermediación entre la sociedad y el régimen usurpador en ejercicio, proceso que, en

32 "... abrir un poco el juego electoral para satisfacer ciertas demandas e intereses de diferentes actores, incluidos los internacionales". Traducción del autor.

su operacionalización, desde el principio fue absurdamente segmentado por el propio régimen, prevaleciendo la atención no a demandas sino a acciones políticas dirigidas prioritariamente (si no exclusivamente) a sectores que apoyaban o simpatizaban con la denominada “revolución”.

De esta manera, se iniciaba la fractura del espacio público social, impactado por un vicio político, el clientelismo, y que fue el soporte para la estrategia polarizadora ya considerada. Este clientelismo se manifiesta en dos direcciones: desde la ciudadanía y desde el régimen hacia la ciudadanía, sustentado por la extraordinaria renta petrolera del primer momento. El segundo ámbito, que abona a favor del abandono del espacio público, se refiere a las posibilidades “reales” de intermediación entre una parte de la sociedad y la capacidad real de respuesta política a la agenda social, de los diversos esquemas que operaron en el pasado reciente: gobierno interino, Asamblea Nacional 2015, Comisión Delegada legítima, entre otros. Agenda, igualmente, segmentada e integrada por demandas procedentes ya no solo desde dentro sino también desde fuera del país, la cual se integra por diversas demandas asociadas con el ejercicio político-ciudadano y de inicio de tímidos procesos de recuperación y rutinización democrática.

Aun cuando la evidencia ya determina altos niveles de ineficiencia e ineficacia de las decisiones, de tirios y troyanos, en oportunidades a través de políticas públicas, un tercer ámbito surge como consecuencia del impacto que genera lo que Tomás Páez, entre otros, denomina la “nueva geografía nacional”³³, que reconoce y explica la realidad demográfica y política de la existencia de una diáspora integrada por más de ocho millones de venezolanos regados por el mundo. Diáspora titular de derechos ciudadanos (dentro del país) que reclama el ejercicio de derechos ciudadanos y políticos emergentes e igualmente insatisfechos (fuera del país). En dicho ámbito, como es de esperar, se presentaron reclamos de intermediación ciudadana de ante uno y otro gobierno venezolano (la paradoja: régimen usurpador / gobierno interino) así como ante otros países y órganos multinacionales, diversificando la agenda de demandas a niveles dramáticos. Asimismo, la indiferencia y el desconocimiento de unos y otros (oficialistas y opositores) hacia esa agenda social emergente, consecuencia de la diáspora, es manifiesta. Salvo la preocupación de dar respuesta a los alegatos de participación de grupos organizados de venezolanos fuera de Venezuela, por parte de la Comisión Nacional de Primarias (2023), lo que de suyo es una acción que, por el momento, no trasciende hacia un efectivo reconocimiento y construcción de vías para una activa, masiva y efectiva participación de los venezolanos en las próximas elecciones presidenciales.

33 Uno de los primeros estudios y análisis detallados de este proceso, sino el primero es el coordinado por Tomás Páez, desde los primeros años de siglo XXI, y cuyos análisis y revisiones se publican posteriormente en: (Paez, Tomas (Coord.), 2015).

Es en esos ámbitos donde se perfecciona una realidad de desconfianza hacia los actores llamados a intermediar y representar políticamente las demandas sociales, pero ahora dentro y fuera del país. Así, entonces, la percepción de ineficiencia de las políticas públicas generadas por la mayoría de actores políticos, la apreciación de una conducta amoral de unos y otros (con honrosas excepciones) en un entorno altamente crítico y difícil para la sociedad, aunado a un hecho determinante que es el abandono del espacio público en casa, y la aparición de lo que podríamos denominar un **meta-espacio público**, asociado a una nueva geografía nacional, definen ese presente al cual se hace referencia en párrafos previos³⁴.

Ahora bien, esta realidad novedosa puede transformarse en ventana de oportunidad, en una esperanza para construir una renovada ciudadanía. Ciertamente es un capital y un recurso inagotable a disposición de los procesos de construcción de una transición a la democracia. Aportes y compromisos que son necesarios analizar, investigar y capitalizar, fundamentalmente porque la cultura política de buena parte de estos venezolanos regados por el mundo, posee un alto contenido de creencia en los procesos democráticos como vías para la construcción o reconstrucción de la sociedad nacional y del país.

Es una emergente y original realidad que, al no estar afincada en el propio territorio, acuña una idea renovada e innovadora de nación, novedosa y estimulante para la atención y contribución positiva de la evolución de los procesos que se viven dentro del país, y es, en definitiva, una oportunidad. Ese meta-ámbito público se corresponde con aquel ámbito de intermediación identificado en la primera parte de esta entrega, ese que dirige su acción hacia órganos políticos fuera del país de origen y desde fuera del país de origen, que estructura una nueva concepción dinámica e innovadora de ciudadanía y que bien puede estimular la reocupación del espacio público nacional a través de procesos de pluralidad y reconocimiento de diversos convergentes, como la posibilidad de generar espacios novedosos de aparición de nuevos liderazgos dentro y fuera del país, iniciativas originales, honestas y estimulantes de acción política y comunicacional que hagan viable y estimulen el ejercicio de derechos ciudadanos con arreglo a fines y que, más capital aun, acompañen y contribuyan con el complicado ciclo de transición a la democracia.

Dentro de las complejas realidades (el tema de la complejidad es clave en este análisis pero escapa de la posibilidad de ser abordado) que definen las relaciones de la sociedad/ciudadanía con los actores y la institucionalidad política, la emergencia de un meta-espacio público es una buena noticia por constituir, en sí misma,

34 Según el Observatorio de la Diáspora Venezolana, la cifra de venezolanos en condición permanente fuera de Venezuela, se ubica en el orden de más de 8.200.000 nacionales, si se estima la población venezolana en 29.894.784, tenemos que el 27.42% de venezolanos es parte de ese meta-espacio público identificado, siendo el 30% de ellos menores de 18 años de edad.

una oportunidad para generar y estimular la producción de acciones políticas y comunicacionales innovadoras, que reconstruyan paulatinamente la confianza en la representación y la intermediación Sociedad-Estado. Es necesario identificar muy rápidamente ¿qué es lo que ha pasado? pasa que se estancó la capacidad de respuesta a la agenda social por parte del Estado y de los actores políticos tradicionales (por las razones que fuese, ese no es el punto acá), pasó que la ciudadanía, a partir de cierto momento, no tuvo herramientas válidas para diferenciar claramente a partidos y actores políticos del régimen y de la oposición, pues la percepción de que compartían los vicios públicos se instrumentalizó y se generalizó, con escasos oasis de *auctoritas*. Pasó que la corrupción se extendió dentro del país, arrasando las posibilidades del accionar social-ciudadano rutinario ante los órganos del Estado y que esa práctica también se percibió como hecho común, por parte del liderazgo opositor dentro del país, pero también fuera de las fronteras.

Emergió entonces una extraterritorialidad complementaria para la corrupción y la irresponsabilidad y, finalmente, una parte de la sociedad civil organizada pretendió ocupar el espacio de los intermediarios políticos, lo que acarreó el riesgo de convertirse en juez y parte de procesos políticos, lo que a toda luz es inconveniente para los señalados mecanismos ciudadanos de representación e intermediación, al no diferenciarse fines políticos, propiamente dichos, de fines sociales.

Estas circunstancias impactaron la línea de flotación del equilibrio de gobernabilidad, en tanto la capacidad de percepción pública desiste, en general, de manifestarse a través de mecanismos democráticos. Se hace entonces dicha percepción pública, reactiva a eventos y/o realidades definidas por la necesidad inmediata o la obstinación por la adversa realidad, sin argumento o contenido institucional, o bien, más peligroso aún, sustentando en la inmediatez interpretativa de la ley un argumento de legitimidad, en ocasiones oportunista y etéreo.

La capacidad de gestión pública se hace indiferente a la abultada agenda social, justificando la inacción a través de un discurso que endosa responsabilidades a enemigos externos como el bloqueo, las sanciones, entre otros. La oposición (las oposiciones) no han tenido y no pueden tener una capacidad cierta de intermediar, de escuchar y capitalizar descontentos, no han reconocido y construido una narrativa basada en la crítica realidad nacional. No han aupado, o no han tenido capacidad, medios ni reconocimiento para pretender aupar procesos de efectiva acción ciudadana como puente entre el presente devastador y un futuro distinto. Ese es uno de los retos iniciáticos, recuperar la confianza y la validez del discurso político, de la narrativa que acompañe procesos.

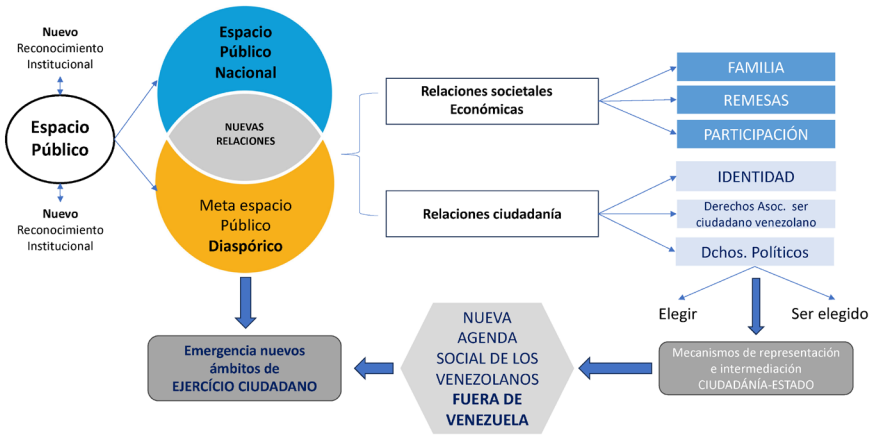
Se debe asumir que la Venezuela que conocimos cambió, ese es un argumento indispensable para imaginar futuros como nación. Jamás seremos lo que fuimos, por siempre y para siempre, lo cual también es y necesariamente una oportunidad. Así, una gran diáspora venezolana estará regada eternamente por el mundo. Muchos venezolanos a partir de estos tiempos ya renacen, nacen y nacerán en lejanos confines del mundo, y se debe asumir eso como una circunstancia novedosa y positiva, una fortaleza que se debe aprender a administrar, conocer y reconocer. Se requieren entonces liderazgos inéditos, éticos y frescos para una nueva nación ya no circunscrita, se insiste, al territorio de nuestra Tierra de Gracia original, con la impronta y el sugerente reto de acordar un nuevo esquema de futuro desde adentro y desde fuera, en un novedoso meta-espacio público venezolano.

Finalmente, para concluir esta sección estimo pertinente efectuar una precisión o reflexión, en mejores términos, a propósito del tema tratado en la misma. Resulta evidente que la geografía nacional venezolana ha experimentado un impacto dramático en su estructura a consecuencia del proceso migratorio. Proceso que no solo modifica realidades en los países que han recibido y siguen recibiendo la marejada de venezolanos que escapan de la crisis nacional, sino que tiene profundos impactos dentro del propio país, como es lógico suponer. El solo hecho de que más de ocho millones de nacionales hayan dejado el país, supone de por sí un hito y unas consecuencias hacia el futuro que determinan una afirmación innegable ya formulada: jamás el país será como lo conocimos hasta inicios del siglo XXI. Hemos dejado de ser un país joven, que era uno de nuestros mayores capitales, y ese bono demográfico hoy día se extiende por el mundo entero. Esta nueva geografía y su realidad evidente se puede apreciar en las dos figuras que seguidamente se exponen: Figura 3.6. y Figura 3.6., que muestran claramente la realidad emergente de hoy.

Figura 3.5.
Realidad Emergente de la Diáspora 1



Figura 3.6.
Realidad Emergente de la Diáspora 2



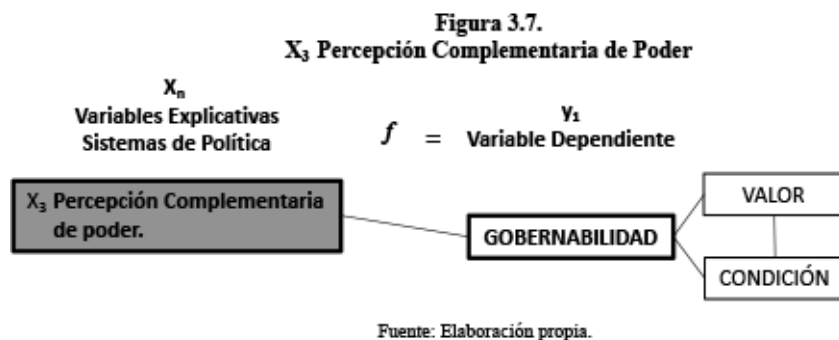
Pero, si bien es preciso señalar este escenario novedoso, no es menos cierto que, por otra parte, debemos acostumbrarnos a él. Hoy día no son pocas las iniciativas que el ámbito de universidades, centros de investigación e institutos de estudios del mundo el tema de los procesos migratorios interesa y convoca a los expertos y exige, además, la capacitación de nuevos especialistas que generen instrumental analítico y reflexiones sobre la materia. En América Latina, Estados Unidos y Europa, especialmente en los países de retorno regresivo de descendientes nacidos en

Venezuela, se crean cátedras, se abren programas de investigación para aproximarse a esta nueva realidad de una diáspora que seguirá creciendo en lo inmediato y cuya tasa de retorno (la decisión de regresar en caso de cambio de la situación política) se ubica alrededor del 20%.

En este sentido, la consideración, la atención y el análisis de esta realidad de la migración venezolana, necesariamente comenzará a integrar y a acompañar los estudios que se hagan sobre la evolución de los procesos sociopolíticos, culturales, ciudadanos y económicos del país. En esta entrega nos hemos aproximado a lo que denominamos la emergencia de un meta-espacio público, con particulares características hacia fuera del país, pero también hacia dentro. Es una circunstancia ineludible. Así, sucesivamente, la diáspora debe ser tema y objeto de estudio, pero también esa diáspora tiene mucho que decir y exigir en la creación de posibilidades y de legislación para el ejercicio ciudadano desde la distancia, para atender las nuevas necesidades de venezolanos nacidos en la lejanía, en fin, una nueva realidad ciudadana que se debe atender y que debe obligatoriamente ser considerada como elemento sustancial del proceso de transición que vaya a vivir el país.

Quisimos, en esta entrega, considerar la nueva geografía, potenciar las contribuciones y aportes que, segura y necesariamente, provendrán desde la lejanía, para acompañar los procesos. Aguas abajo, en la evolución de la nuestra historia, los aportes económicos y su contribución al PIB tendrán que ser considerados como objeto de planes y programas nacionales y abordar su legislación, por ejemplo. Se debe garantizar el ejercicio del voto a los venezolanos hasta en el último rincón del mundo y trabajar en función de crear mecanismos de representación de esos ciudadanos ante el parlamento nacional. Un universo desconocido para nosotros y que debemos estudiar y analizar en experiencias similares, efectuando los debidos ajustes. Esta nueva realidad se abordará en el futuro inmediato, no hay alternativa, porque sencillamente no se puede negar ni revertir, por lo que en un proceso de transición hacia el reinicio de la democracia la diáspora debe tener un rol acorde con su importancia, requerimientos ciudadanos y posibilidades de contribución al desarrollo nacional.

III. Percepción complementaria de poder³⁵



Se ha insistido en las secciones previas que, para que surja y se active operativamente el valor y la condición de la gobernabilidad, como condición coadyuvante al proceso de transición hacia o de retoma de procesos de consolidación democrática, deben, necesariamente, iniciarse tales procesos. Es decir la gobernabilidad, en tanto valor y condición, no es un objetivo que sea posible alcanzar en un futuro determinado, o bien para construirlo sucesivamente en paralelo al avance de un proceso específico. Por lo que dicha gobernabilidad debe ser considerada como una precondition, como una dimensión intrínseca, concreta y práctica que opera *ad initium* de cualquier proceso de y hacia transiciones democráticas. Ese *momentum* es un ahora, un eterno presente, siempre inmediatamente anterior-previo operando desde el día y la hora 1 del proceso, heredando (por decirlo de manera gráfica) la precondition de gobernabilidad o ingobernabilidad existente previa en ese t_{-1} que se ha comentado al exponer el modelo.

Es necesario, por ello, asumir que no hay tregua posible en la composición, demanda y exigencia de la agenda social que, es de esperarse, se vea complementada por nuevas y reforzadas expectativas que surgen consecuencia del nuevo inicio del proceso y que, quién lo dudaría, deben ser negociadas con los actores, grupos e intereses emergentes, para neutralizar las fuerzas opuestas a dicho proceso. Se debe actuar estratégicamente para usufructuar en beneficio del proceso la **emocionalidad positiva** que se espera acompañe las primeras fases del inicio, y que esta emocionalidad colectiva, más o menos general (se espera), acompañe las decisiones y las acciones políticas del nuevo proceso, que deben estar acompañadas de una acción comunicativa-persuasiva efectiva. ¿La finalidad? “construir” un acompañamiento,

³⁵ Este aspecto, así como otros presentados en la presente propuesta es un desarrollo y/o revisión de los contenidos originalmente trabajados por el autor, en el Capítulo 7 de la edición: *Transición democrática o autocratización revolucionaria. El desafío venezolano II*, coordinado por Benigno Alarcón y Miguel Ángel Martínez. (Oropeza, 2016).

alrededor de una narrativa pertinente, por parte de los diversos actores sociales involucrados en los procesos y presentes activamente en el espacio público.

Como es de suponer, lo que ya se ha advertido, se espera una denodada actividad por parte de actores y grupos de actores internos y externos, institucionales y separados de ese argumento, producto de la polarización ya referida, que se opongan en diversos grados (lo que complejiza la respuesta argumentativa y política) al proceso de transición. Ergo, si bien la gobernabilidad es un **fin** y simultáneamente un **medio**, su presencia como valor y condición no es una posibilidad que se pueda incorporar o no, o que se pueda decidir su tiempo de aparición en el tablero de la acción política en el espacio público; ella vive desde el primer momento y desde antes (como hemos advertido) como ausencia, por lo que es inmanente a la realidad operativa en los mecanismos y relaciones de intermediación y representación que ocurre entre la capacidad de la gestión pública del gobierno de transición y el impacto que sus decisiones tengan en los niveles de satisfacción social, lo que debe estar acompañado de los supuestos democráticos a ella asociados. Supuestos que son el sustento fundamental del proceso.

Entonces, la sociedad, ese complejísimo actor de millones cabezas, no esperará indefinidamente para dictaminar (en positivo o negativo) su **juicio**³⁶, su percepción (eje “y” del modelo gráfico) respecto de la acción del gobierno, del nuevo gobierno de transición. Efectivamente existe un margen de tiempo condicionado por la emocionalidad positiva que acompaña el inicio y el impacto primero (es de esperarse) de los procesos de negociación y pactos abiertos (y no tanto) entre actores internos y externos, lo que conduce a identificar y a poder usufructuar una ventana de oportunidad, cuya dimensión estará determinada, a su vez, por la narrativa política que acompañe el proceso, por la confianza en los liderazgos involucrados (desde las dimensiones Estado/Sociedad), el uso eficiente de los recursos en sentido amplio y no solo financiero, las emociones involucradas, esperanza y expectativas de cambios en positivo. Todo ello debe ser considerado por los analistas en tanto que el paso de la frontera del entusiasmo y la esperanza a la frustración y el desengaño es muy cercana, permeable, difusa, débil.

De lo afirmado se deduce, por lógica, que no es pertinente entonces considerar nuestra compleja variable de la gobernabilidad de la misma manera en un régimen democrático consolidado o en vías consolidación/rutinización, que en uno que la atienda como elemento clave y sustantivo para hacer viables procesos de consolidación hacia regímenes más abiertos. Es cierto, pero también debe apreciarse en este último supuesto, la pre condición (denominada previamente,

36 Ver: Nota 27.

heredada) de la variable en su ausencia/problemática, es decir en déficits de gobernabilidad o bien crisis de ella o ingobernabilidad, lo que apreciamos en el Gráfico 1.1., al inicio de este capítulo. Esa identificación en los últimos dos casos, y su análisis estratégico, debe variar en función, esta frase es clave: “debe variar en función” de las posibilidades, recursos y herramientas de todo tipo, a disposición. Se puede entonces apreciar desde distintas perspectivas operativas a nuestra variable:

- a. Como medio de compromiso, a través del acompañamiento de actores y grupos de interés involucrados
- b. Como posibilidad, dado su aporte para construir opinión pública
- c. Como guía y orientación, en tanto posibilidad de evaluación de la acción política decisoria
- d. Como termómetro de la percepción de la ciudadanía, en tanto factor determinante del equilibrio de gobernabilidad.

Se entiende, dentro de la estructura del modelo analítico propuesto, que la fractura o la erosión, como se le quiera ver, en atención a la profundidad de su crisis del sistema político democrático requiere, para el inicio de un proceso de transición hacia la democracia, el rescate del espacio/esfera pública para que en ese ámbito ocurra la acción política y la comunicativa, espacio de aparición de los liderazgos ductores de las relaciones e intermediaciones entre la sociedad/ciudadanía y el Estado y uno de sus órganos: el gobierno. Ese rescate parte de reconocer dos aspectos: el abandono/desalojo que del mismo ha hecho la sociedad y la ciudadanía, contrayéndose gravemente la potencialidad de ejercicio ciudadano de derechos, y que el ámbito de ejercicio de lo político se trasladó a la esfera privada de los actores políticos, al ámbito de sus intereses personales, en donde las estrategias para el mantenimiento del poder no ocurre en el espacio público, o (lo que en la práctica ratifica su inexistencia) dicho espacio solo es útil para validar las estrategias antidemocráticas para el sostenimiento de la élite gobernante, imposibilitando la evolución de los acuerdos sociales abiertos, en tanto están secuestrados o bien por las élites gobernantes aludidas o por factores de la oposición cooptados por el régimen, en atención a la polarización y sub-polarización ya descrita.

Es claro que, cuando se rompen las posibilidades de evolución del acuerdo social o el acuerdo propiamente dicho entre la sociedad/ciudadanía y los gobernantes, estos últimos deben recurrir a la violencia instrumental (con arreglo a fines) para mantener el ejercicio de la autoridad cuestionada. Consecuentemente, el fin de la acción política ya no es generar satisfactores (a través de políticas públicas) de los

contenidos de la agenda social, sino proteger y salvaguardar sus intereses personales (del liderazgo, la élite política y económica de nuevo cuño asociada con el partido político o coalición de partidos diluidos, en la práctica, con el Estado), de allí el traspaso referido de la política de la esfera pública a la privada³⁷.

Lo que se describe es el escenario preliminar inmediato al inicio de los procesos de transición que, para que tenga posibilidades de éxito, el liderazgo político y la sociedad/ciudadanía deben reinterpretar y reconocer, como insumo inmediato para la acción, identificando como aspecto clave la gobernabilidad en dicho contexto crítico.

Se decía que *mutatis mutandi* las variables que describen, viabilizan o entorpecen los procesos, son las mismas presentes en el tránsito de un régimen cerrado a uno abierto, lo que debe variar son sus contenidos y comportamientos, sus significantes. Cada una de ellas y sus componentes (sub variables) debe corresponder a atributos, posiciones y posibilidades de acción de cada uno de los actores involucrados (a favor o en contra).

En este orden de ideas, asociamos “poder” con Estado, muchas veces relacionándolo con mecanismos reales de monopolio de medios legítimos para la violencia o la coerción, en mejores términos, recordando a Max Weber (Weber, 1987). Sí, relacionamos el poder con el Estado y con sus órganos, para ser más precisos, entre ellos el gobierno. Por otra parte, también asociamos “poder” con Sociedad, y en regímenes democráticos al menos, con ciudadanía, con ejercicio ciudadano específicamente, determinado dicho ejercicio con la cultura cívica presente. Vemos cómo en esta identificación básica, dos caras de una misma moneda, la moneda es el poder y sus caras, una el Estado, la otra la Sociedad.

La concepción/idea de poder, determinando nuestra variable de gobernabilidad, se operacionaliza con base a los actores señalados: el Estado y su órgano el gobierno, por una parte, y la Sociedad/ciudadanía por otra que, como vemos, se encuentran igualmente definiendo el punto de equilibrio con el que precisamos estratégicamente nuestra variable en estudio. En esta sección nos aproximaremos a una concepción complementaria de poder, que puede resultar muy pertinente a los inicios de un proceso de transición, dadas las características que definen los antecedentes venezolanos. Nos basamos en la concepción de poder trabajada por la ya citada filósofa alemana Hannah Arendt en diversos trabajos, lo que brevemente revisaremos y de la cual se desprende una dinámica concepción de ciudadanía, que denominamos, corresponsable, por ser más democrática y dinámica

37 Para quienes tengan interés en profundizar en el tema, pueden consultar, entre otros: (García & Kohn, 2010); y, (García, Dora E. (Coord.), 2007).

y que puede apuntalar caminos. Esta posición respecto de ciudadanía, acompaña las reflexiones planteadas en esta edición por el Prof. Pedro González C.

En el prefacio a *Between Past and Future*, Hannah Arendt expone:

...“hay un elemento de experiencia en la interpretación crítica del pasado, una interpretación cuyo principal objetivo es descubrir los auténticos orígenes de los conceptos tradicionales para poder destilar de ellos nuevamente su espíritu original, el cual se ha evaporado tristemente de las mismas palabras clave del lenguaje político, tales como libertad y justicia, autoridad y razón, responsabilidad y virtud, poder y gloria, dejando tras de sí cáscaras vacías con las que ajustar casi todas las cuentas” (Arendt, 1976, p. 14 15).

De lo que se trata es de acercarse a la dicotomía de Poder – Violencia, en atención a la posibilidad de anteceder condiciones y obstáculos para que la gobernabilidad sea una variable que viabilice el proceso de transición, lo cual involucra dos aspectos: la forma como se activará el sistema político y, dentro de él, los mecanismos y condiciones a los que se verá sometido el “proceso político” al diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas públicas; y el segundo aspecto es, ratificando lo ya señalado, la revisión crítica del pasado inmediato que le sirve de soporte al sistema y al proceso, privilegiando la revisión y valoración de conceptos que tradicionalmente han pretendido objetivar realidades a través de una narrativa que es indispensable adaptar e innovar en atención a los nuevos fines.

Se aprecia que la autora de marras ha utilizado la metodología de confrontación de conceptos no pocas veces para analizar entre ellos relaciones de oposición. Así, estamos refiriéndonos al uso de dicotomías, entre las que podemos contar: Vita Contemplativa/Vita Activa; Esfera Privada/Esfera Pública; Labor y Fabricación/Discurso y Acción; Singularidad/Pluralidad; Conformismo/Disenso; Violencia/Poder, entre muchas otras sobre las que se generan criterios de apreciación de la realidad con rigor y consistencia crítica. Según el filósofo y profesor venezolano Carlos Khon son:

... “estructuras históricas, las cuales –a lo largo de sus variadas transformaciones– conservan una especie de identidad flexible que autoriza a definirlas como trazos perdurables de la condición humana. Son antinomias que la autora establece no como una ascesis catártica sino como recurso para dilucidar la relevancia de los fenómenos políticos sobre los cuales discurre” (Kohn, 2009, pág. 61).

En este sentido, el tema de las redefiniciones (en atención al comportamiento y apreciación de los procesos políticos) es fundamental para la construcción de una nueva narrativa, que comience a conceptualizar realidades que fueron distorsionadas por el discurso político previo, a través del cual se relativizaron y reconceptualizaron interesadamente, definiciones inherentes y relacionados a y con la democracia, el

Estado de Derecho, el ejercicio de derechos ciudadanos, entre otros, generando un caos semántico que se hizo concreto en la práctica discriminatoria del régimen y en la ocupación arbitraria, ideológica y maniqueísta del espacio y la esfera de lo público.

En *Sobre la Violencia* (Arendt, 2008), apreciamos una complementación de esta preocupación sobre el tema de las narrativas re-definitorias, al no distinguirse en la ciencia política entre palabras como: poder, potencia, autoridad o violencia, no predeterminando (o limitando) su empleo correcto, sujeto a principios gramaticales lógicos, sino que se deberá considerar necesariamente la perspectiva histórica de la cual emergen o se insertan en la tradición y la cultura política de la sociedad de la cual se trate. Hablar de tradición significa, desde nuestra perspectiva, reeditar los elementos que construyeron el ejercicio ciudadano previo al desmantelamiento de los usos democráticos e institucionales, por parte del régimen autoritario, así como una reconsideración de la historia en atención a los valores que estuvieron alejados de la concepción ideológica de reinterpretación del pasado, con base en una verdad impuesta y, ciertamente, artificial.

El uso de este instrumental para generar una narrativa que acompañe el proceso, sin considerar la última perspectiva comentada, tiene como resultado un desconocimiento de la realidad inmediata a la que responden. De esta manera, al no considerar evidente que las categorías *arendtianas* no se pueden considerar ni rígidas ni estáticas, entonces requieren de “ajustes históricos” constantes y en esto precisamente es que encontramos una de sus mayores posibilidades. La dicotomía Violencia-Poder, Poder-Violencia que nos ocupa se inserta muy pertinentemente dentro de esta posibilidad de análisis. Sobre todo, porque plantea una visión diversa del poder, contrapuesto, en su fundamento de legitimidad, a la violencia.

Desde esta perspectiva y en atención a la consideración de un concepto de suyo altamente importante, como lo es el de poder, es necesario (será necesario) romper con la tradición que ha venido identificando poder con dominación y que diluye ambos términos como expresión, si se quiere instrumental de la autoridad, legítima o no; sí, complementar y enriquecer el concepto de manera operativa, de manera tal que brinde complementariamente (se insiste) herramientas innovadoras de relación entre el Estado/Gobierno y la Sociedad/ciudadanía, en el periodo inicial de transición. Entonces, “si concebimos al poder en términos de mando y obediencia, de opresión del hombre por el hombre, entonces el ejercicio de la fuerza o de la violencia no podrán aparecer sino como instrumentos para la consecución o preservación de un dominio” (Kohn, 2009, pág. 64). Ello estaría en contradicción *ab initio* con el análisis de la dicotomía Poder-Violencia que propone Arendt (2008) y que se trae como elemento motor para coadyuvar en la emergencia de un equilibrio de gobernabilidad favorable a la transición a la democracia.

Arendt (2008) identifica como una de las diferencias más resaltantes entre poder y violencia, que el poder siempre requiere, para su validación, de una cantidad importante de seguidores, de números, en tanto que la violencia puede (fundamentalmente cuando se pierden apoyos mayoritarios) prescindir del número y ello porque se auto elabora en sus propios instrumentos, entre los que hoy día destaca significativamente la represión (con sus costos asociados). De esta manera se describe el componente clave, por tanto la variable operativa de la dicotomía Poder-Violencia, a saber: el poder se basa en el acuerdo y la violencia en medios instrumentales. Este es el punto clave que traemos acá, el ejercicio del poder y la emergencia y sustento de parte de su legitimidad en procesos de transitividad o de reconstrucción democrática, deben sustentarse en acuerdos sucesivos. Acuerdos que, como es lógico pensar, se suceden y evolucionan en el espacio, en la esfera de lo público.

En este orden de ideas, como punto de partida para acompañar y hacer viables los procesos de transitividad o de reconstrucción democrática, entenderemos poder en atención a una concepción diversa y complementaria, basada en la posición asumida por Arendt (2008) en el sentido de entenderlo como una tradición renovada que identifica su esencia con el debate público entre opiniones, con la pluralidad y con el consentimiento. Así, “todas las instituciones políticas son manifestaciones y materializaciones del poder, se petrifican y decaen tan pronto como el poder vivo del pueblo deja de apoyarlas” (Arendt, 2008, p. 49).

Jurgen Habermas, en su estudio crítico sobre Hannah Arendt, inserto en *Perfiles filosófico-políticos* (Habermas, 2000)³⁸, identifica la hipótesis central de la autora respecto del poder, la cual es: “ninguna dirección política puede sustituir impunemente el poder (*Macht*) por la fuerza (*Gewalt*), y el poder solamente puede provenir de un espacio público no deformado”. Y, en *Los orígenes del totalitarismo*, la autora (Arendt, 2004) enfatiza el hecho de que, tras abolir el espacio público la esfera política por excelencia, supone la destrucción de relaciones entre los hombres, solo quedan individuos aislados y abandonados los unos de los otros. Se ha insistido que uno de los puntos de partida de la transición es esa herencia inmediata que es necesario asumir y que está constituida precisamente por el abandono y la práctica inexistencia del espacio público, aun cuando y precisamente se argumenta como positivo que, dada la masiva migración de venezolanos al mundo, la diáspora, estamos en presencia de la emergencia de un meta-espacio público que reclama, entre otras cosas, ratifica una nueva concepción complementaria de poder.

Entonces, aparece la esencia misma de la idea de poder *arendtiana*, que se asume desde la perspectiva posible de una operativización real y complementaria, misma que debe ser lanzada al espacio público para reconstruirlo, la cual no es otra que el apoyo

38 Nos referimos específicamente a la sección: “El concepto de poder en Hannah Arendt”, (Habermas, 2000, p. 205-224)

del pueblo, de la ciudadanía, en función de su validación y reconocimiento como actor fundamental, de manera constante, sucesiva y permanente. Tal validación, que no es otra cosa que una acción política operativa, sustentada en una narrativa que la acompañe, se basa en el acuerdo de que se debe volver a dar en el espacio, en la meta – espacio público. En la *Condición humana*, afirma Arendt:

El poder solo es realidad ... donde las palabras no se emplean para velar intenciones sino para descubrir realidades, y los actos no se usan para violar y destruir sino para establecer relaciones y crear nuevas realidades. ...El poder surge entre los hombres cuando actúan juntos y desaparece en el momento en que se dispersan (Arendt, 1993, p. 223).

Se aprecia una precondition, un acuerdo estimulado y preliminar como fundamento de un pacto, de un contrato social básico, *ad hoc*, que contiene y valida la acción que comparten todos los ciudadanos que generan y legitiman operativamente un poder, el poder político transicional. Esa es una oportunidad, una gran oportunidad que se debe construir *ad initio* del proceso.

En el trabajo citado del profesor Carlos Khon el poder es categorizado, en primera instancia, como acción, y esta acción es concertada y además fundamento para el ejercicio legítimo de libertades públicas. En el otro extremo de la dicotomía, encontramos a la violencia que utiliza y hace suyos los procesos de coerción física, cuya meta es la sumisión de los individuos que conforman la comunidad política, desalojándolos del espacio público. Cabe señalar entonces que, en un régimen autoritario, el poder es visto como posibilidad del régimen para el dominio absoluto de la comunidad, y tal dominio se garantiza a través del uso de la violencia. En el inicio de un proceso de transición, la visión complementaria de poder hace viable el acuerdo social, su evolución sucesiva en busca de una rutinización de los procesos que aseguran su constante evolución y transformación, manteniéndose, se advierte, la coerción como monopolio exclusivo del Estado, recordando a Max Weber (1987), no asociado a la violencia que persigue torpedear aquellos acuerdos sociales basados en el ejercicio del poder.

En este punto cabe señalar que el poder, como atributo complementario del mismo, se forja en el debate y el intercambio, en el acuerdo y en lo común. Hecho/ acción que solo es posible cuando haga aparición en un espacio público abierto, plural, confiable y seguro. Entonces, cuando se pierde el fundamento que genera esta posibilidad, la de acuerdos que sustenten el poder, la instrumentalización de la violencia lleva la acción política de la esfera pública a la esfera privada. La consideración de esta realidad es fundamental para los procesos de transitividad y reconstrucción democrática, porque supone de suyo una recuperación activa de espacios públicos, es decir, políticos y comunicacionales, secuestrados. De donde

es evidente que, cuando el poder comienza a erosionarse, entre otras variables, en la aparición de graduaciones negativas de gobernabilidad (déficits, crisis o ingobernabilidad), supone la transgresión, manipulación o ruptura del acuerdo y el incremento de la violencia (aparentemente legítima y/o abiertamente ilegítima, cuando proviene de grupos de *facto*).

Se verifica en la realidad una correlación negativa: a mayor poder (mayor acuerdo), menor violencia; a menor poder (menor acuerdo o ruptura de los mismos), mayor uso de la violencia, en su dimensión instrumental. Así, el incremento de la violencia implica la existencia de procesos de monopolización extrema de ella a través de mecanismos vistos en la historia y en el mundo de hoy: los fasci, las S.S., los colectivos armados y el “pranato” en Venezuela, el Estado delincuente, entre otros. Así, el uso de la contención y la acción policial judicializada o la jerarquización represiva de los cuerpos de seguridad política, del ejército, entre otros, hace evidente la aparición de una realidad que expresa un desacuerdo y una erosión del poder (del acuerdo) y, consecuentemente, el surgimiento de la desobediencia civil como posibilidad/medio que expresa tal desacuerdo y la ruptura del acuerdo. En palabras de Arendt: “La forma extrema del poder es Todos contra uno, la forma extrema de la violencia es Uno contra todos” (Arendt, 2008, p. 144).

Ulrich Beck (2004, p. 100), citado por Khon (2009), ratifica un hecho y consecuentemente un riesgo, el cual es que una crisis de legitimización del ejercicio del poder genera la desintegración o el condicionamiento del monopolio estatal de la violencia y, por tanto, un deslave de poder, lo que puede conllevar a estallidos incontrolables de violencia civil. Esta crisis de poder se asocia a una ruptura de las posibilidades de estimular, mantener y reconstruir sucesivamente acuerdos entre los ciudadanos, y una merma de capacidades del sistema político para generar respuestas y decisiones eficientes y oportunas, es decir, una crisis de gobernabilidad. Al ser una correlación no hay jerarquía en los presupuestos, por lo que las determinaciones mutuas están a la orden del día, generándose un peligroso círculo vicioso. La dominación por la fuerza y la represión (con sus costos correspondientes), es vista por los regímenes en crisis como sustituto del poder (del acuerdo posible), más ella misma, la dominación y su complemento necesario ejecutor: la violencia instrumental, no son al final instrumentos del poder, sino evidencia de su crisis, de su erosión, y de la ruptura del acuerdo. Entonces, la violencia y la dominación son herramientas represivas de quien gobierna para sostener esa dominación e imponer y/o simular un acuerdo ya en crisis.

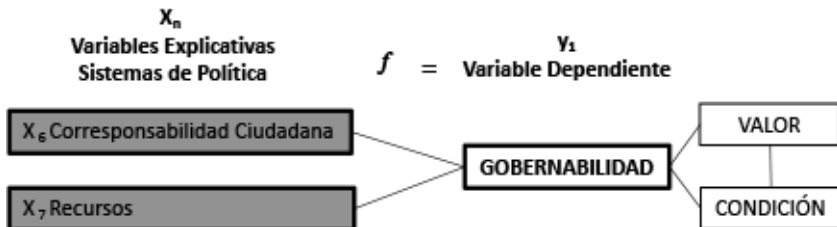
Ahora bien, el caso que nos ocupa es de dar viabilidad al proceso de transición, lo que hace suponer que se debe estimular entonces dos aspectos: por una parte, un ejercicio complementario del poder que acompañe la acción clásica de

operativización del mismo, que fundamente la posibilidad de estimular la evolución sucesiva de acuerdos sociales en el espacio público; y por otra, ejercer un férreo monopolio de la coerción de los medios coercitivos legítimos por parte del régimen transicional. Este monopolio involucra no solo la fuerza policial sino también la fuerza armada nacional, en tanto garante de la estabilidad institucional del país. Para ahondar en este particular ir al Capítulo titulado: “Pensando en el pasado y mirando el futuro de la Fuerza Armada Nacional”, cuyo autor es el general Rodolfo Camacho.

Finalmente, cabe señalar que Arendt hace un significativo aporte al afirmar que la acción política, producto del acuerdo y en muy buena medida de los procesos de negociación, debe estimular la voluntad de la mayoría de los ciudadanos a participar de la esfera pública, esfera que exige la preservación de la condición de pluralidad de opiniones de los individuos que cooperan e interactúan en ella. En este orden de ideas, la estrategia para mantener el poder, vale decir, los acuerdos y la institucionalidad, es motivar la voluntad del pueblo, de la Sociedad/ Ciudadanía de acordar, de consensuar entre sí y alejar la acción política de la esfera privada del gobernante y de ella misma, esto es clave porque cuando ambas se confunden y diluyen, emerge la tiranía. Este es elemento articular de una de las variables consideradas para viabilizar la transitividad, a saber: la emergencia de una ciudadanía participante y corresponsable de la decisión pública, en función de su grado de compromiso y articulación.

IV. Dos breves consideraciones.

Figura 3.8.
X₆ Ciudadanía y X₇ Recursos



Fuente: Elaboración propia.

Previo a avanzar a una breve aproximación, a una conclusión de esta entrega, se estima conveniente analizar de manera muy general dos variables capitales que impactan en el comportamiento de la variable trabajada acá, la gobernabilidad, sustancialmente en la que se ha denominado la Fase I del modelo. Su importancia radica complementariamente en el contundente impacto que tienen sobre la variable

de estudio de la Fase II, y objetivo final de la presente edición: el proceso de transición a la democracia. Estas variables son:

- a. Participación y corresponsabilidad ciudadana
- b. Recursos

La primera de ellas es analizada en detalle por el Prof. Pedro González Caro, en el capítulo denominado “El poder de la gente”, la segunda, específicamente focalizada en el ámbito económico, es estudiada por los economistas Asdrúbal R. Oliveros y Jesús Palacios Chacín en el capítulo “Las exigencias económicas del primer año de transición”. Análisis exhaustivo orientado a verificar los impactos de estas en el proceso, en una reflexión para identificar factores que en positivo y en negativo es necesario tener en cuenta en la realidad que toca analizar prospectivamente. Desde nuestra consideración, limitada a la variable gobernabilidad, implica verificar el impacto de estos factores, indispensables para comprender las posibilidades y límites del comportamiento de equilibrio que ya hemos establecido y que prescriben a la gobernabilidad, en tanto valor democrático.

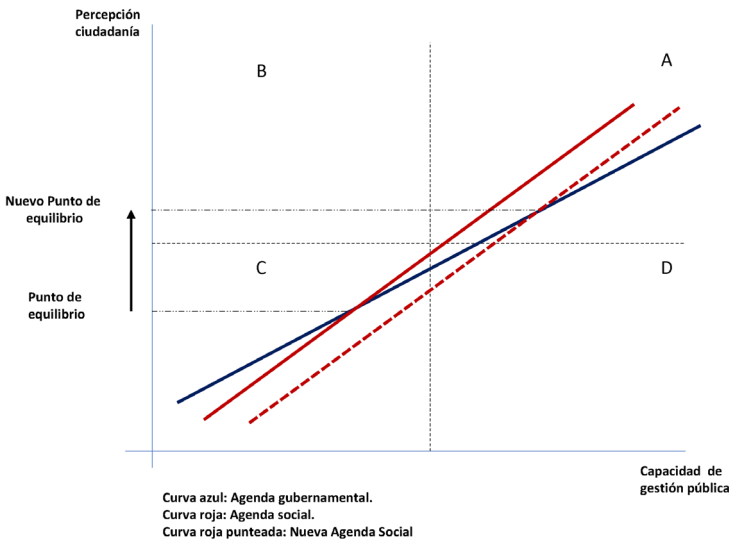
En este sentido, hemos reconocido y advertido en la participación ciudadana corresponsable, una oportunidad para el sano desarrollo de los procesos democráticos, en primer lugar porque significa una reocupación del espacio/esfera público, en segundo, porque no se limita tal oportunidad para el reclamo estéril de ejercicio exclusivo de derechos, sino que se asocia a una concienciación de la asunción de deberes inherentes a la ciudadanía, y por último, que la ciudadanía, el ejercicio ciudadano, bien puede, como en efecto así es, ser cantera de dinámicas e innovadoras propuestas de acción política emergentes de la sociedad misma, para atender la compleja agenda social. El que la ciudadanía asuma la potencialidad de su ejercicio propositivo de acciones para atender problemas y satisfacer demandas y expectativas, la hace ser responsable, conjuntamente con la autoridad, de los procesos políticos que se implementaren. De ahí la acotación de ciudadanía “corresponsable”, es decir debe ser mucho más que un mero cuerpo pasivo a la espera de decisiones tomadas por los diversos niveles de gobierno. Lo cual impacta decisivamente en su participación dinámica en la fijación del equilibrio de gobernabilidad, y en las posibilidades de ejercicio de un poder basado en el consenso y en acuerdos sociales sucesivos, dados en el espacio público que, efectivamente, dinamizan el tejido social.

Esta sana y necesaria actitud apunala a nuestra variable en positivo, al desplazar en la curva que representa la agenda social en nuestro modelo gráfico. Al desplazarse en positivo la curva de la agenda social, tiende a mover el punto de equilibrio igualmente en positivo, estimulando a la agenda de gobierno a responder al estímulo (Gráfico 3.1.). Se aprecia el nuevo punto de equilibrio, impulsado o

estimulado por esta condición de ejercicio ciudadano activo por parte de la sociedad. Así que es un aspecto muy importante que se debe considerar en las acciones de estímulo y nuevas narrativas por parte de la estrategia de transición a la democracia.

Gráfico 3.1.

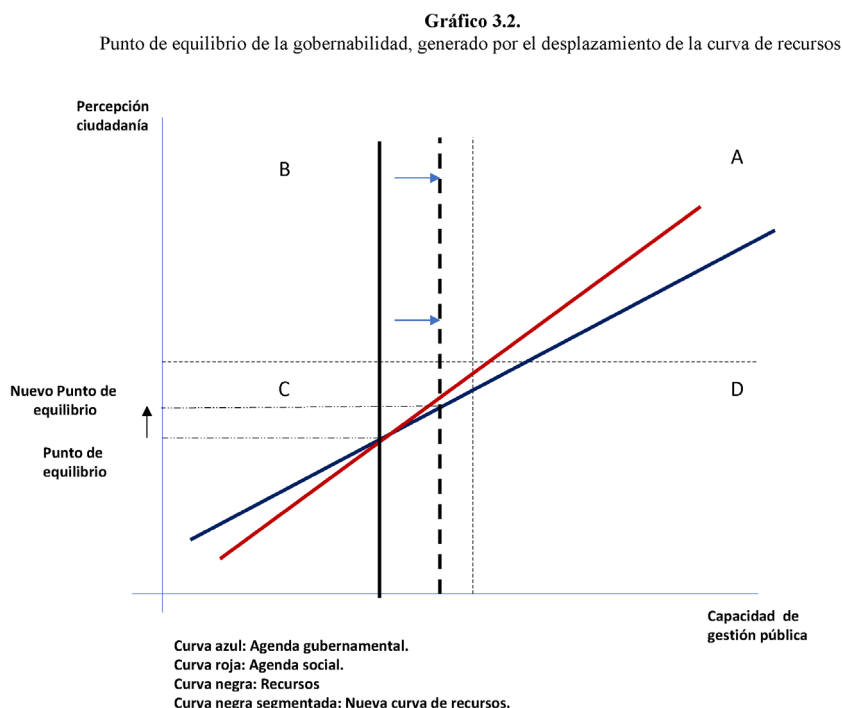
Punto de equilibrio de la gobernabilidad y movilidad de la curva de agenda social



Fuente: Elaboración propia.

Desde la perspectiva de los recursos, esa muy compleja realidad y sus posibilidades es descrita por Oliveros y Palacios Chacín, pero acá nos interesa determinar su impacto dentro de las posibilidades de comportamiento de la gobernabilidad. Así cuando se refiere a “recursos”, lo hace de manera amplia, genérica, *ergo* no sujeto a lo estrictamente financiero sino aunando esta dimensión indispensable al capital humano, que bien puede capitalizar elementos muy útiles al proceso, proveniente no solo desde dentro del territorio sino acudiendo y contribuyendo, por diversas vías, desde la diáspora regada y activada por el mundo. Asimismo, se consideran como recursos a la ética en la administración de los recursos públicos, a la honestidad y la pulcritud en el manejo de los mismos y al eficiente uso y optimización de dichos recursos. Esta disposición y exposición del uso responsable y ético de recursos, su reconocimiento y exposición, bien puede impactar la curva de recursos desplazándola en positivo, gracias a un óptimo, eficiente y honesto manejo de capital humano y financiero, generando confianza hacia adentro y hacia fuera

(Gráfico 3.2.), que representa el impacto del desplazamiento positivo de la curva de recursos en el modelo trabajado.



Fuente: Elaboración propia.

Se aprecia que el desplazamiento positivo de la curva de recursos implica un nuevo punto de equilibrio de la gobernabilidad. Estimando que no haya posibilidad de disponer de recursos adicionales en las primeras etapas de la transición hacia la democracia, una sana y efectiva administración de los disponibles tendría efectos positivos en el equilibrio de gobernabilidad, pero también en la confianza y en la percepción de honestidad del liderazgo político. Es claro, sin embargo, el efecto adverso y altamente negativo que tendría una realidad contraria o que persistan los terribles vicios y corruptelas que han llevado al país a esta crisis profunda y general.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Es evidente que, al considerar el análisis y descripción de un posible proceso de transición a la democracia desde un régimen autoritario, de las características que este posea o bien desde una democracia cuyos elementos constitutivos se encuentren lo suficientemente impactados en negativo, es necesario identificar y revisar las variables que deben estar presentes en dicho proceso transitivo. En la presente aproximación se atiende este escenario, toda vez que se ejecuta mediante acuerdo preestablecido de los colaboradores, en un ejercicio de prospectiva que integra dos aspectos definidores: a) Venezuela y el sistema político venezolano, caracterizado por ser una democracia altamente impactada y erosionada por más de veinte años de presencia de la llamada “revolución bolivariana”, con consecuencias determinantes en la institucionalidad y el Estado de Derecho, la práctica y el ejercicio de derechos ciudadanos, el derrumbe de las capacidades del Estado, lo que supone una eficiencia y eficacia mínima, cuando no inexistente, de las políticas públicas y el impacto subsecuente en los niveles y crisis de gobernabilidad padecidos, cuando no ausentes, entre otras variables que, sea dicho de paso, se atienden a lo largo de los capítulos que integran la edición; b) Acordamos ubicar temporalmente el análisis prospectivo en un hipotético inicio del anhelado proceso de transición, que implique y suponga la retoma, continuidad o bien inicio, sin mayores segundos nombres, de un sistema democrático caracterizado por sus componentes materiales y axiológicos mínimos y que estos comiencen a evolucionar en positivo con sus altos y sus bajos a partir de 2025.

En este capítulo se aborda como centro de atención y análisis a la variable de la gobernabilidad como factor y componente sustancial, entonces, parte necesaria de un proceso hacia el inicio de una democracia reeditada o bien redefinida para nuestro país. En este sentido, la entendemos y analizamos en tanto valor inherente a lo democrático, por cuanto se sustenta en la opinión y percepción libre de los ciudadanos y así entonces, sustentada por la libertad de expresión, característica de sistemas abiertos democráticos.

Entendemos a la gobernabilidad desde dos dimensiones metodológicas simultáneas, para, desde dichas dimensiones, comprender su impronta en un proceso de transición a la democracia, y advertimos que debe de estar presente como guía y termómetro de la eficiencia y eficacia gubernamental, desde el inicio mismo del proceso, entendiéndola además, como heredera de niveles de opinión y percepción social que debe de asumir crítica y operativamente desde la génesis del proceso.

En un primer momento se caracteriza al objeto de atención, la gobernabilidad, como variable dependiente (y), es decir, determinada, caracterizada y explicada

(causada, aunque cada vez, en medio de la complejidad emergente el día de hoy, es menos pertinente establecer relaciones causales) por el impacto de otras variables ubicadas fuera de ella, nuestras variables explicativas. Así, en este primer momento, que definimos como Fase I, identificamos como factores influyendo a la gobernabilidad: la polarización, la percepción complementaria de poder, la disposición de recursos, la persuasión y la comunicación actuando en los procesos de percepción social-ciudadana, las capacidades gerenciales instrumentales de los equipos de gobierno desde la perspectiva ciudadana, la corresponsabilidad asumida a través del ejercicio de deberes y derechos cívicos, la realidad del espacio público y de las características que se espera lo definirán al inicio del proceso, así como la conformación de un meta-espacio público producto del impacto de la diáspora en la estructura del sistema político, tema por demás innovador, y por último, la compatibilidad o bien la pertinencia entre dos instrumentos determinantes del proceso, la agenda social y de gobierno.

Estas variables explicativas (x) son analizadas y descritas, y en función de ellas se propone un “modelo de política” de representación de la gobernabilidad, en donde se la entiende operativamente resultante de un dinámico y, en oportunidades, precario equilibrio entre las capacidades del Estado y de sus órganos de ejecución, y la percepción ciudadana de las resultas de esas capacidades. En la arena de la realidad política enmarcada por estas dimensiones, se interrelacionan los elementos ya señalados: la agenda social y la agenda de gobierno.

Considerada en estos términos la variable de la gobernabilidad, determinada por los aspectos reales enumerados, es indispensable (para su utilidad) proceder a entenderla desde una perspectiva complementaria, lo cual es determinante, simultáneamente con la anterior. Así, pasa de ser definida como variable dependiente (y) a ser analizada como variable explicativa (x), función del proceso propiamente dicho de transición democrática, entendido este, el proceso transitivo, como variable dependiente de consideración y atención. Esta propuesta de representación o bien modelaje sucesivo de la gobernabilidad la hemos denominado “Modelo dual” y es el eje alrededor del cual se enmarca la consideración de la variable, para un posible y esperado inicio de una transición a la democracia en el año 2025 o muy próximo a él. Queda entendido, como es lógico suponer, que las variables que acompañan a la gobernabilidad en la determinación y construcción de viabilidad social, política, cultural, entre otros, del proceso de transición analizado están interconectadas en atención al objetivo común asumido, lo cual ha supuesto una positiva ruta de complementación y retroalimentación inter-temas. Ello permite entender que todos los aspectos considerados se aprecian ocurriendo en paralelo en una realidad posible, influyendo e impactándose entre sí.

Un aspecto que orienta y caracteriza el análisis de la gobernabilidad como variable, en su dualidad operativa, es la atención prestada a los actores involucrados en el proceso y al rol que ejercen, no solo de los que apoyarían la evolución positiva de la transición, sino, y fundamentalmente, los opuestos. Aspecto que atraviesa transversalmente las diversas contribuciones de la edición presentada. Siendo esto así, los procesos de permanente negociación y la búsqueda y gerencia de equilibrios útiles están en el centro de la acción política y de la acción comunicacional que se debe implementar. En el caso de la gobernabilidad, esos equilibrios serán expresión de acuerdos, de dinámicos acuerdos, entre quienes definan y jerarquicen los componentes de la agenda de gobierno, lo cual lleva implícita la asignación y administración de recursos de todo tipo, lo que se suyo desemboca en la práctica operativa del proceso político y las políticas públicas que serán diseñadas, implementadas, monitoreadas y evaluadas, y las acciones de quienes motoricen (en positivo o en negativo para el proceso de transición), representen y canalicen las demandas y expectativas de la ciudadanía, lo que integra la compleja agenda social heredada y, a partir de allí, su evolución en la nueva realidad.

Dicho equilibrio sucesivo tendrá como eje de la balanza los mermados mecanismos de representación e intermediación entre la ciudadanía/Sociedad y los órganos del gobierno/Estado, en tanto la percepción de esa ciudadanía/sociedad, además de redefinir el tipo de reocupación que se experimentará del espacio público, aportando la legitimidad de ejercicio del poder y la posibilidad de evolución de los acuerdos sociales del futuro, determinará la institucionalidad posible y la permanencia y evolución de los acuerdos. También, ese equilibrio dinámico y frágil, es expresión de la capacidad del Estado y de la actuación de sus órganos, avanzando paso a paso en construir piso a la transición.

Queda claro que una de las aristas sustanciales clave del proceso, es la necesidad de retejer, refrescar y recuperar los dispositivos a través de los cuales se rescate la representación de la ciudadanía ante el Estado y ante sí misma, lo cual pasa por renovar y reconstruir la confianza en los órganos sociales de intermediación Sociedad/Ciudadanía y Sociedad/Estado. Este regreso de la representación democrática pasa por un reacomodo de la sociedad, una autopercepción renacida y revisada de ciudadanía, de asunción de responsabilidades, para traer a la realidad la potencialidad de ejercicio de derechos y deberes reconocidos en el ordenamiento legal.

Todo un universo de expectativas y retos. Finalmente, es preciso estar consciente de que el soporte primero y último de esta edición es la consciencia responsable, como grupo de análisis crítico, del avance de los procesos sociopolíticos nacionales, las expectativas de la sociedad venezolana y la esperanza como

permanente bastión de la idea de futuro, así como el reconocimiento de nosotros, los venezolanos, como actores de buena fe, de que entendemos y asumimos que la idea de ese futuro posible y común pasa, indispensablemente, por asumir los retos que nos corresponden como sociedad y como ciudadanía. Se entiende que esta propuesta conjunta se debe considerar y esperemos que así sea, como una frescura, en el buen sentido del término, y que sea una arista que contribuya a edificar ese futuro que anhelamos e imaginamos con buena fe para Venezuela.

REFERENCIAS

- Alarcon, B., & Hidalgo, M. (2023). "Elections, competitive clientelism and autocratization in Venezuela. *Revista de Estudios Políticos*, 200, 249 282.
- Arendt, H. (1976). *Between Past and Future. Eight Exercises in Political Thought*. New York: The Virgin Press.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Arendt, H. (2003). *Conferencias sobre la filosofía política de Kant*. Buenos Aires: Paidós.
- Arendt, H. (2004). *Los orígenes del totalitarismo*. Santa Fe de Bogotá: Taurus.
- Arendt, H. (2008). *Sobre la violencia*. Madrid: Alianza Editorial. Ciencia Política.
- Barreda, M., & Ruiz, L. (2020). Polarización ideológica y satisfacción con la democracia en América Latina: un vínculo polémico. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, N°78., 7 28.
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global*. Barcelona: Paidós.
- Berlin, I. (1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford University Press.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. México: Plaza y Valdéz Editores.
- Castellanos, H. (2014). *Caos y planificación del desarrollo*. Caracas: CENDES.
- Collier, David (compilador). (1985). *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Coppedge, M. (1998). "The Dinamic Diversity of Latin American Party Systems. *Party Politics*, Vol4., 547 568.
- Dente, B., & Subirats, J. (2013). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencias Sociales.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Annalysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Garcia, D. E., & Kohn, C. (2010). "Hannah Arendt. La vigencia de un pensamiento". *Revista Enfoques*, Vol. VII, N°13, 11 30.
- Garcia, Dora E. (Coord.). (2007). *Hannah Arendt. El sentido de la política*. México: Porrúa y Tecnológico de Monterrey.
- Habermas, J. (1994). *Identidades nacionales y postnacionales*. Salamanca: Técno.
- Habermas, J. (2000). *Perfiles filosóficos-políticos*. Madrid: Taurus.
- Harbers, I., de Vries, C. E., & Steenbergen, M. R. (2012). "Attitude Variability Among Latin American Publics: How Party Sustem Estructuration Affects Left/ Righ Ideology. *Comparative Political Studies*, 46(8), 947 967.

- Hirschman, A. O. (1964). "The Paternity of an Index". *American Economic Review*, 54(5), 761-782.
- Imizcoz, José María; Artola, Andoni (Coordinadores). (2016). *Patronazgo y clientelismo en la monarquía hispánica (siglos XVI - XIX)*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Innerarity, D. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Joan, E., & Debraj, R. (1994). "On the Measurement of Polarization". *Econometrika*, 62(4), 819-851.
- Joan, E., & Schneider, G. (2008). "Polarization and Conflict: Theoretical and Empirical Issues". *Journal on Peace Research*, Vol.45, N°2, 131-141.
- Kohn, C. (2009). "La dicotomía violencia-poder: una defensa de la propuesta arendtiana". *En-claves del Pensamiento*, Vol. 3, N°6.
- Levitsky, S., & Way, L. (2013). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Linz, J., & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Souther Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*. New York: Yale University Press.
- Morgenthau, H. (1973). *Politics Among Nations*. New York: Knopf.
- Naussbam, M. (2018). *Resentimiento, generosidad, justicia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Nussbaum, M. C. (2019). *La monarquía del miedo. Una mirada filosófica a la crisis de la política actual*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Oropeza, A. (2012). "La trinidad romana desde Hannah Arendt: un análisis actual". *Frónesis: Revista de filosofía jurídica, social y política*, Vol.23, N°3., 350-378.
- Oropeza, A. (2016). La gobernabilidad en procesos de transición democrática. En B. Alarcón, & M. A. Martínez, *Transición democrática o autocratización revolucionaria. El desafío venezolano II* (pág. 205-254). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Oropeza, A. (2019). *Aproximación a un modelo de representación de los procesos de consolidación y regresión democrática*. Madrid: Kalathos ediciones.
- Oropeza, A. (2021). "La esfera pública como fundamento para el ejercicio democrático". *Revista Ideas*, 3.
- Ortega, J. (2019). *La rebelión de las masas*. Barcelona: Austral.

- Paez, Tomas (Coord.). (2015). *La voz de la diáspora venezolana*. Madrid: Catarata.
- Pierson P. & Skocpol T. (Eds.). (2007). The Policy Effects of Political Polarization. En P. Pierson, & T. Skocpol, *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*. Princeton: Princeton University Press.
- Schmitter, P. C. (1993). “La consolidación de la democracia y la representación de los grupos sociales”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 55, N°13. UNAM, 3 30.
- Sitaraman, G., & Alstott, A. L. (2019). *The Public Option. How to Expand Freedom, Increase Opportunity and Promote Equality*. Cambridge: Harvard University Press.
- Steiner, G. (1991). *En el castillo de Barbazul*. Barcelona: Gedisa.
- Vargas Bejarano, J. C. (2009). “El concepto de acción política en el pensamiento de Hannah Arendt. *Eidos* N°11., 82 107.
- Weber, M. (1987). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

CULTIVAR LA RESILIENCIA DEMOCRÁTICA: ENTORNO, VÍNCULOS Y APRENDIZAJES INTERNACIONALES

Elsa Cardozo*

CAPÍTULO 3

El recurso a la idea de resiliencia, entendida como capacidad de adaptarse al cambio y de reorganizarse en medio de perturbaciones mayores y menores, se ha extendido a múltiples ámbitos que incluyen el de la perdurabilidad de los regímenes políticos. En este caso, la atención se ha concentrado en la identificación y análisis de los repertorios de los nuevos autoritarismos, con referencias cada vez más elaboradas a sus vínculos, estrategias y aprendizajes internacionales. Ha sido menor la atención a la capacidad de resiliencia de las democracias en medio de un entorno internacional de franca autocratización, siendo esto lo que atiende el examen del caso de Venezuela en este capítulo: desde el presente y las oportunidades que ha abierto el nuevo impulso democrático, manifiesto en la organización y movilización de votantes y resultados de la elección de la candidatura de la oposición democrática a las elecciones presidenciales de 2024.

Estas páginas se añaden a las dedicadas a las relaciones internacionales en los tres volúmenes colectivos publicados por el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno entre 2014 y 2018. En el conjunto multidisciplinario de análisis, los dedicados a la dimensión internacional allí reunidos se centraron sucesivamente en la caracterización y diagnóstico de la situación de Venezuela en el mundo a partir de 1999, las tendencias y retos de la incidencia internacional democrática y autoritaria, y los desafíos para la consolidación de un proceso de transición (Cardozo, 2014; Cardozo, 2016; Arellano y Cardozo, 2018). La orientación de esos estudios, dentro de la amplitud del enfoque acordado entre los autores de cada volumen, fue reflejo del desarrollo de eventos y conceptos de cada momento en las diferentes dimensiones y perspectivas atendidas. De modo que, en el conjunto de las contribuciones sucesivas, el análisis internacional fue modificando sus enfoques y énfasis sobre lo que favorecía u obstaculizaba la recuperación de la democracia.

En el estudio de 2014 se desarrolló una visión panorámica sobre la significación y cultivo de los apoyos internacionales para el sostenimiento de un régimen de perfil autoritario competitivo, su incidencia en el irregular traspaso de poder de Chávez

* La autora agradece las lecturas, observaciones y sugerencias de Benigno Alarcón sobre el contenido y la articulación con los estudios previos y los de los otros autores en este volumen, las de Rogelio Pérez Perdomo sobre la dimensión jurídica y, en aspectos esenciales de fondo y forma, las de Félix Arellano sobre la organización, orientación y precisiones de las referencias internacionales.

a Maduro, así como su importancia creciente para la oposición democrática que se fortalecía organizacional y electoralmente frente al chavismo. En 2016, ya en marcha la franca autocratización de un gobierno cada vez más represivo, pero también en medio de la mayor articulación de la alternativa democrática, el análisis se concentró en el balance entre la incidencia internacional proautoritaria y la creciente incidencia internacional prodemocrática.

Dos años más tarde, tras la escalada contra la Asamblea Nacional ganada por la oposición con mayoría calificada —a la que seguirían las sentencias del Tribunal Supremo para restar competencias al Poder Legislativo, la inconstitucional convocatoria e instalación de una Asamblea Constituyente y el adelanto de la elección presidencial sin condiciones mínimas— el estudio de la dimensión internacional tuvo como punto de partida el aumento de la incidencia internacional democrática y, a partir de una amplia consulta entre académicos, expertos y diplomáticos, identificó actores, asuntos y estrategias clave para sostener una transición.

La síntesis final de las recomendaciones reunidas en este estudio abarcó cuatro aspectos que siguen siendo referencias orientadoras (Arellano y Cardozo, 2018, pp. 295-296).

En primer lugar, la necesidad de contar desde los primeros pasos de la transición con una política exterior basada en “los principios democráticos, de respeto a los derechos humanos y de voluntad de construir condiciones nacionales y relaciones internacionales que reflejen esos valores como eje central de la acción internacional”.

En cuanto a temas y relaciones, en segundo término, propuso como criterio fundamental “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”, lo que significaría su “revisión, reorganización, reestructuración” para lograr relaciones transparentes, confiables, mutuamente provechosas y respetuosas del orden jurídico nacional e internacional, “todo ello con miras a atender las necesidades y los intereses de la sociedad venezolana”.

Tras evaluar los riesgos previsibles para la gobernabilidad democrática, quedó planteada la necesidad de contar con capacidad de respuesta inmediata desde “una cancillería ágil, con equipos profesionales competentes y comprometidos con la transición”, mientras se trabaja en sentar las bases organizativas de mediano y de largo plazo. Se anotaba en ese sentido que debe lograrse coordinación de decisiones y acciones, dentro y desde el gobierno hacia “acuerdos y organizaciones internacionales en los que se concierten iniciativas y concreten recursos para la recuperación de desarrollo humano, económico y político, así como para la cooperación en seguridad”.

En el marco de esas orientaciones, que siguen teniendo plena vigencia, es en todo caso importante comenzar por reconocer los cambios acumulados en los últimos años en la intersección de la situación venezolana con la del orden internacional. Ese entrecruzamiento donde tiene efectos la incidencia internacional no solo ha sido incluido en prácticamente todos los análisis sobre la trayectoria política de Venezuela desde comienzos de este siglo, sino en los abundantes estudios sobre transiciones y autoritarismos en el siglo XXI en los que ha sido cada vez más frecuente la atención al caso venezolano (i.e. Levitsky y Way, 2010; Vanderhill, 2013; Tansey, 2016; Applebaum, 2019; Coppedge et al., 2022). En alguna medida así lo asoma la extensa selección de fuentes de este capítulo.

Las páginas que siguen se refieren a la secuencia de eventos en esa intersección en la que desde 2017 se han añadido desafíos a la ruta para la recuperación de la democracia. No se propone aquí la revisión de las recomendaciones reunidas en el citado tercer estudio, más bien se procura su complementación desde el momento presente, mirando al futuro más o menos cercano.

En lo presente, el conjunto opositor democrático sigue en la compleja procura de su reorganización, ahora con la urgencia y retos que plantea la elección presidencial de 2024. Pese a la demostrada persistencia de la valoración del voto y la recuperación del impulso político para ejercerlo, esa vía sigue estando llena de obstáculos tendidos desde el gobierno, como lo evidenciaron sus presiones contra el proceso de elección primaria de la candidatura opositora en primarias abiertas y sus reacciones inmediatas de descalificación, amenazas y medidas tras organización, movilización y resultados de la elección, proceso para cuyo logro confluyeron la generalizada demanda social de cambio de rumbo, el compromiso y eficacia del esfuerzo organizativo de la Comisión Nacional de Primarias y el apoyo internacional manifiesto en las negociaciones previas a esa elección: entre gobierno con el de Estados Unidos, por una parte y, por la otra, con la oposición democrática en Barbados. Mientras tanto, el régimen que a falta de legitimidad y eficacia se ha hecho crecientemente dependiente del control coercitivo, mantiene y añade medidas orientadas a limitar la competencia electoral con la que sigue aspirando lograr, si no su relegitimación, al menos el pragmático desarrollo de vínculos para acceder a recursos y foros en el exterior.

En estas condiciones, teniendo en cuenta las presiones e incentivos internacionales que hicieron posible el retorno a la mesa de negociación mediada por el Reino de Noruega y el acuerdo de Barbados, en octubre de 2023, en medio de un orden internacional particularmente turbulento, conviene actualizar el balance entre lo que favorece, complica o contraría la materialización y persistencia del impulso democrático: antes, durante y después del proceso electoral presidencial de 2024.

Este nuevo texto describe y analiza las dimensiones que hoy se presentan como críticas para la identificación y el cultivo de condiciones internacionales que propicien la transición por la vía electoral, apoyen su sostenimiento inicial y contribuyan a su consolidación. Comienza con la reaproximación al entorno internacional, continúa con los contrastes entre los repertorios de resiliencia autoritaria y democrática para, desde allí, identificar recursos y estrategias que pueden complicar o favorecer la ruta democrática y su sostenimiento en Venezuela.

REAPROXIMACIÓN AL ENTORNO

I. Cambios en el balance y manejo internacional de vínculos e incidencia

Ha sido cada vez más difícil comprender la evolución de la situación venezolana desde 1999 sin considerar el fuerte entrelazamiento de la política nacional —desde y hacia el oficialismo y la oposición— con las relaciones internacionales. En el ámbito temporal de estas páginas eso es visiblemente significativo desde las movilizaciones ciudadanas de 2017, en medio de la cambiante confluencia entre eventos y procesos nacionales e internacionales relevantes, tanto favorables como desfavorables a las iniciativas democráticas.

Valga nuevamente hacer referencia, para el caso venezolano, al enfoque desarrollado por Levitsky y Way sobre la difusión de autoritarismos competitivos en la estela de la post Guerra Fría (2002, 2010, 2014) y los autoritarismos en general hasta el presente (Levitsky y Way 2020). Regímenes para los que es crucial el manejo (*gatekeeping*) de los vínculos (*linkages*) y la posibilidad de incidencia (*leverage*) internacional, sobre lo cual la evolución de la llamada revolución bolivariana ofreció significativas evidencias con su cambio de agendas y relaciones internacionales de Venezuela. También es pertinente considerar los estudios sobre los autoritarismos que tienen referencias revolucionarias en su pasado (Levitsky y Way, 2022, Way, 2023), a los que deben añadirse los que, como en el caso venezolano desde 1999, las elaboran a partir de la reescritura de su propia historia, con sus afanes por cultivar imaginarios a partir de historias ajenas y de borrar largos trechos de la historia republicana del país.

Desde 2017 el ya abiertamente autoritario régimen venezolano acentuó sus alejamientos, tensiones y reducción de vínculos con gobiernos democráticos, así como con instancias de escrutinio internacional y no gubernamental sobre derechos humanos, democracia y estado de derecho. Era el modo de reducir la incidencia internacional pro-democrática mientras se abría a la cercanía y los apoyos de otros

autoritarismos. La estrategia trazada y desarrollada durante los mandatos de Chávez concedía especial prioridad a los acercamientos, relaciones y transacciones con autoritarismos no occidentales, como los de Rusia, China, Irán y Turquía, y en sus primeros años, también con Irak, Libia y Siria. A la vez, favoreció el impulso y la participación en foros internacionales alternativos como la Alternativa (luego renombrada Alianza) Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, el Foro de São Paulo y, más adelante, los impulsos e influencias sobre la Unión de Naciones Suramericanas y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. En Latinoamérica, el acercamiento y aliento a posiciones insurgentes y a grupos y gobiernos iliberales fue acompañado por presiones sobre acuerdos y organizaciones que incluyeran compromisos con la democracia, los derechos humanos y la observación electoral. Con la llegada de Maduro al poder, las respuestas de fuerza y represión ante la pérdida de apoyo y legitimidad, las ineficiencias y creciente corrupción de su gestión de lo público, y el desbordamiento de la crisis venezolana a otros países, contribuyeron al cambio en el balance internacional de intereses e iniciativas en torno a Venezuela. A medida que aumentaban las vulnerabilidades del gobierno también disminuía su capacidad para reducir la influencia democrática internacional en lo político y geopolítico, sin que esa fragilidad fuera compensable por los lazos autocráticos, también disminuidos. Mientras tanto una oposición unida y mayoritaria en la asediada Asamblea Nacional ganada por mayoría calificada en 2015, el desarrollo de manifestaciones y movilizaciones ciudadanas y un conjunto de iniciativas y presiones internacionales prodemocráticas se conjugaban para que se abriera la oportunidad de una transición a la democracia.

En efecto, entre 2016 y 2017, pero muy especialmente entre 2018 y 2019, la organización y capacidad de movilización democrática nacional encontró crecientes apoyos internacionales entre las democracias. Ante el emplazamiento opositor –con crecientes y diversas manifestaciones de respaldo exterior– el régimen abiertamente represivo y violador del estado de derecho resultaba cada vez más desafiado y expuesto al escrutinio internacional.

Las posiciones e iniciativas democráticas internacionales contribuyeron a moderar la asimetría de capacidades entre el gobierno y la oposición y a dar impulsos sucesivos a procesos de negociación (Martínez Meucci, 2019; Alfaro Pareja y Martínez Meucci, 2020). Así fue en 2016-2017 en Caracas, 2017-2018 en República Dominicana y desde 2019 en varios ciclos (Oslo, Barbados, México) en los que, sin embargo, pasadas las coyunturas críticas, prevaleció el interés gubernamental de imposición del *statu quo*. Al lado de la organización opositora y la movilización ciudadana, dos conjuntos de presiones internacionales contribuyeron desde entonces a moderar la asimetría y a demandar negociaciones.

El decreciente margen de maniobra político y económico del régimen y su ya notoria vulnerabilidad se agravaron a partir de la imposición de las sanciones individuales aplicadas a partir de 2017 por Europa y el Reino Unido, y las decretadas desde antes por Estados Unidos, muy especialmente las sectoriales impuestas desde Washington a partir de agosto de 2017 sobre las finanzas y el sector petrolero (Congressional Research Service, 2023). Estas medidas, a la vez que fortalecieron las presiones para llevar al gobierno a la mesa de negociación, alentaron su prevaleciente tendencia a la opacidad y la corrupción. De modo que desde el gobierno se alegaba que las sanciones empobrecían al país, desarrollaba diversos vínculos ilícitos y opacos con intermediarios y apoyo de otros autoritarismos, aparejados con gran corrupción (Transparencia Venezuela 2020b, 2022a; Penfold, 2019).

Cuadro 1:
Desarrollo del régimen de sanciones de EE.UU. y Europa

Estados Unidos:	
Terrorismo	designación como país que no coopera con la lucha antiterrorista (desde 2006); prohibición de venta de armas (desde 2006), sanciones a individuos y empresas por financiamiento a Hezbollah (2008).
Tráfico de drogas	designación como país que no cumple con los acuerdos para el control del tráfico de drogas (desde 2005); sanciones a individuos y empresas (desde 2008).
Acciones antidemocráticas, violación de derechos humanos y corrupción	Sanciones individuales que bloquean activos y restringen visas (desde 2015).
Sanciones financieras adicionales	Prohibición de acceso al mercado financiero estadounidense (desde 2017); transacciones en moneda digital (desde 2018); transacciones de compra de deuda de Venezuela (desde 2018).
Sanciones sectoriales más amplias	prohibición de transacciones con personas designadas para participar en transacciones corruptas, como el manejo de fondos de emergencia humanitaria y para la evasión de sanciones (desde 2018).
Sanciones sobre el gobierno	Bloqueo de propiedades e intereses del gobierno de Maduro en Estados Unidos y prohibición de transacciones no autorizadas por la Oficina de Control de Activos Externos (OFAC) (desde 2019).

Unión Europea:	
Incumplimiento de los principios democráticos y del Estado de Derecho y la violación de los derechos humanos	Embargo de armas y equipos destinados a la represión interna y acuerdo para aplicar sanciones a personas (desde 2017)
Reino Unido:	
Continuidad de sanciones impuestas dentro de la Unión Europea y actualizaciones desde 2020	Congelamiento de activos y prohibiciones de ingreso desde 2017. Régimen de sanciones financieras, comerciales y de inmigración orientado a alentar al gobierno de Venezuela a respetar principios democráticos y compromisos internacionales sobre derechos humanos. Régimen de Sanciones Globales Anticorrupción del Reino Unido.

Fuentes: Congressional Research Service, 2023; European Council (2023); UK Government (2020, 2022).

Pero no solo se trató de sanciones. En otra vertiente de mayor y más sostenida trascendencia se acumularon cuestionamientos, informes, demandas e iniciativas de presión diplomática y recursos jurídicos, que fueron en aumento ante manifestaciones extremas del ejercicio autoritario del poder (Acceso a la Justicia, 2020; Uzcátegui, 2023). Las iniciativas de apoyo a la democratización de Venezuela respondieron a la deriva ya abiertamente autoritaria del gobierno. Así se manifestó desde su desconocimiento de las competencias de la Asamblea Nacional mayoritariamente opositora, con sentencias del Tribunal Supremo y con la inconstitucional convocatoria y elección de una Asamblea Constituyente en 2017. A ello seguiría el adelanto y realización de elecciones presidenciales sin condiciones mínimas de integridad en 2018. Esas decisiones y acciones generaron una cantidad sin precedente de manifestaciones de preocupación, rechazo y condena, así como más de medio centenar de desconocimientos de los resultados electorales, tanto de la Asamblea Constituyente como de la reelección de Nicolás Maduro. Se hizo inculcable la gravedad de las violaciones de todos los derechos humanos, documentalmente informadas y denunciadas en todas las instancias internacionales hemisféricas y mundiales relevantes, hasta llegar a la Corte Penal Internacional.

Cuadro 2:

Selección de resoluciones, informes, evaluaciones y procedimientos internacionales en materia de derechos humanos desde 2017

Sistema Interamericano ¹	
Secretaría General:	Informes del Secretario General (mayo 2016; marzo 2017; julio 2017; septiembre 2017) Informe de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y del panel de expertos internacionales independientes sobre la posible comisión de crímenes de lesa humanidad en Venezuela (mayo 2018).
Resoluciones del Consejo Permanente:	<u>Abril 2017</u> : Ante sentencias del Tribunal Supremo, violación del orden constitucional y sobre acuerdo de convocatoria de Reunión de Consulta de Cancilleres en el marco de la Carta Democrática Interamericana. <u>Enero 2019</u> : sobre desconocimiento de la legitimidad del período del régimen de Nicolás Maduro a partir del 10 de enero de 2019 y llamado a realización de nuevas elecciones presidenciales. <u>Marzo 2019</u> : Sobre necesidad de ingreso de ayuda humanitaria <u>Agosto 2019</u> : Sobre la violación grave y sistemática de los derechos humanos en Venezuela, considerando el informe publicado por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <u>Junio 2020</u> : Ante el acoso contra las funciones que las leyes venezolanas le otorgan a la Asamblea Nacional y contra el funcionamiento de los partidos políticos e instituciones democráticas en Venezuela. Llamado a inicio decidido de transición pacífica y democrática. <u>Diciembre 2020</u> : Rechazo a elecciones parlamentarias por no haber sido libres ni justas de conformidad con las condiciones establecidas en el derecho internacional.

1 El gobierno venezolano presentó su solicitud de retiro de la Convención Americana de Derechos Humanos y, en consecuencia, de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se hizo efectiva en septiembre de 2013. En abril de 2017 solicitó el retiro de la OEA, efectivo dos años después, en abril de 2019. Ese mismo mes el Consejo Permanente aprobó recibir al representante del Gobierno Interino designado por la Asamblea Nacional, quien mantuvo esa representación hasta octubre de 2022.

Resoluciones de la Asamblea General: Junio 2018: Desconocimiento de la legitimidad de la elección presidencial, exhortaciones a la recuperación del orden constitucional y el acceso de ayuda humanitaria, llamamiento a los estados miembros a implementar medidas para la recuperación del estado de derecho.

Junio 2019: Sobre la situación política de Venezuela, la crisis de migrantes venezolanos y la representación del Gobierno Interino ante la OEA.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Desde 2005: Inclusión de Venezuela en el capítulo IV de los Informes de la Comisión Interamericana, dedicado a casos que ameritan seguimiento especial.

Diciembre 2017: Informe Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela.

Octubre 2019: Mecanismo Especial de Seguimiento para Venezuela

Naciones Unidas:

Oficina del Alto

Comisionado para los

Derechos Humanos:

Informes 2017, 2018, 2019

Actualizaciones semestrales desde septiembre de 2019

Consejo de Derechos Humanos:

Septiembre 2018: Resolución sobre promoción y protección de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, que solicita a la Alta Comisionada presentar un informe integral por escrito y actualizaciones sucesivas.

Septiembre 2019: Designación de Misión Internacional Independiente para Determinación de Hechos por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU con mandato renovado hasta 2024. Presentación de informes y actualizaciones: marzo y septiembre 2020, 2021, 2022 y 2023.

Examen Periódico Universal, –2011, 2016, 2022 – tras los que se suman decenas de cruciales observaciones no respondidas, incumplidas y no aceptadas por el gobierno venezolano.

Comité de Derechos Humanos:

Evaluación del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

2015, Cuarto examen de Venezuela, tras 14 años de retraso por parte del Estado venezolano en enviar información.

2023, Quinto examen iniciado en 2021, tras envío con retraso de 4 años del requerido informe del Estado venezolano, en la que se presentaron evidencias de graves incumplimientos que se suman a los ya acumulados.

Corte Penal Internacional:

Febrero 2018: anuncio por la Fiscalía de la CPI de apertura de examen preliminar sobre crímenes de competencia de la Corte cometidos en Venezuela al menos desde 2017.

Septiembre 2018: entrega a la Fiscal de la CPI de informe sobre posibles crímenes de lesa humanidad cometidos en Venezuela por los gobiernos de Argentina, Canadá, Colombia, Chile, Paraguay y Perú

2018-2020: examen preliminar que concluyó que existían motivos razonables para investigar.

Noviembre 2021: inicio de la investigación y suscripción de Memorando de Entendimiento con el gobierno, interrumpida por ocho meses ante solicitud-compromiso del gobierno venezolano de atender los casos en la jurisdicción nacional. Incumplido el compromiso, se reanudó la investigación.

Se fueron añadiendo otras perturbaciones y preocupaciones internacionales, como el desbordamiento de los efectos sociales y humanitarios de la disfuncionalidad económica y la gran corrupción, el aumento de los flujos de migrantes en condiciones cada vez más precarias y el incremento de actividades ilícitas y criminales de alcance transnacional. La causa de la recuperación de la democracia ganaba apoyos internacionales significativos en cantidad e iniciativas, con importante impulso en la OEA, aunque siempre debilitado por los votos de regímenes afines y, cada vez más, por los pragmáticamente indiferentes al desempeño antidemocrático del régimen venezolano.

Estados Unidos y la Unión Europea fueron muy visibles en la presión y persuasión, aunque con divergencias estratégicas que se profundizaron entre 2016 y 2020, durante el gobierno de Donald Trump en torno al despliegue de la estrategia

de “máxima presión”. En efecto, en febrero de 2019 fue convocado por iniciativa europea el Grupo Internacional de Contacto, muy activo entre 2019 y 2020. Aunque fue sumando participantes —en 2022 incluía a España, Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, Panamá, Portugal, Suecia y Uruguay, así como a la Unión Europea como tal— fue perdiendo capacidad de convocatoria en un cambiante entorno europeo, latinoamericano y venezolano.

También hubo expresiones de preocupación, condenas, propuestas e iniciativas de países de Latinoamérica, el Caribe y Canadá desde el Grupo de Lima (entre 2017 y 2020) y en el breve intento (2019) del llamado Mecanismo de Montevideo, con la participación de México y Uruguay, así como Barbados y Trinidad y Tobago en representación de la Comunidad del Caribe; luego se sumaría Bolivia. A diferencia del Grupo de Lima y el Grupo Internacional de Contacto, que lograron algunas confluencias en sus agendas, desde Montevideo se promovió el diálogo, pero sin referencia a acuerdos para la pronta realización de una elección presidencial legítima.

Prevalecían entonces las influencias internacionales favorables a la recuperación de la democracia en Venezuela, como lo evidenciaron los numerosos apoyos y reconocimientos a la juramentación del presidente del Poder Legislativo, Juan Guaidó, ante la Asamblea Nacional en enero de 2019 como Presidente interino.

No es el caso detallar la trayectoria del interinato, pero sí de hacer varias anotaciones que pueden contribuir a comprender los cambios ocurridos desde mediados de 2020 en el balance actual y potencial de vínculos e incidencia internacional, para el gobierno y para la oposición democrática. Del desarrollo de la Presidencia interina y del fracaso en el plan de “cese de la usurpación, gobierno de transición y elecciones libres”, interesa en su dimensión internacional destacar lo que —incluso desde lo particular de su naturaleza y momento— podría ser una muestra de las posibilidades y obstáculos para consolidar una transición como la que entonces se perfilaba (Jiménez, 2019; Penfold, 2019).

El potencial de la incidencia democrática internacional, que se manifestó tempranamente en el reconocimiento de Juan Guaidó como Presidente interino por más de medio centenar de gobiernos, reflejó el balance favorable a una transición en medio de la ausencia de legitimidad electoral y de desempeño del gobierno de Maduro, de las dimensiones y gravedad de la emergencia humanitaria y, no menos importante, del desbordamiento exterior del deterioro material e institucional de Venezuela.

El reconocimiento del Presidente interino por Estados Unidos y Canadá, casi todas democracias Europeas y casi todos los gobiernos latinoamericanos hablan también de lo propicio del momento internacional. Ante ello, el interinato concentró

importantes esfuerzos políticos y económicos a través de su representación en países, organizaciones e instituciones internacionales. A la vez, cultivó una influencia cada vez mayor de Estados Unidos, impulsada por la administración de Trump, pero también por congresistas republicanos y demócratas partidarios de la política de máximas presiones y sanciones, todos con la idea de que se lograría un cambio de régimen en el corto plazo. Esa expectativa, dominante en la agenda del interinato, fue alentada una y otra vez por el discurso del presidente Trump –asomando repetidas veces la posibilidad de una intervención militar– así como por el inicio de las sanciones sectoriales y el escalamiento de las personales. Lo cierto es que el gobierno interino y su equipo internacional otorgaron peso fundamental a la incidencia de Washington en la estrategia de transición.

Mientras tanto, apoyos regionales y europeos –como los logrados entre miembros de la OEA, en el Grupo de Lima y los conjuntos en el Grupo Internacional de Contacto– marcaban ciertas distancias con la estrategia de Estados Unidos. Esto no solo debilitaba la coordinación de la presión y la persuasión internacional desde Europa, Latinoamérica y Estados Unidos, sino que, a falta de otras iniciativas, contribuía a convertir a las sanciones en el recurso internacional predominante.

En 2019 varias iniciativas del gobierno interino fueron generadoras de polémica y tensión, pero sin éxito en el propósito de fracturar el sostén militar del régimen. Tales fueron la movilización de febrero en la frontera con Colombia en torno al intento de entrega de ayuda humanitaria, el llamado de abril al levantamiento militar y, en septiembre, la convocatoria del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.

En mayo se hizo público el inicio de encuentros entre oposición y gobierno con mediación del Reino de Noruega. Esa iniciativa recibió amplio y diverso apoyo internacional, desde Europa y Estados Unidos hasta Rusia y China, si bien desde muy diferentes posiciones sobre la situación venezolana y sus expectativas de solución. En la decisión de participación del gobierno pesaron su fuerte deslegitimación internacional y la presión de las sanciones. En septiembre, suspendidos los encuentros por el gobierno, Guaidó hacía pública su propuesta de transición, que comenzaría con las renuncias suya y de Maduro y la constitución de un Consejo de Gobierno plural.

Revelador del peso que se atribuía a el gobierno de Trump es que luego, a finales de marzo de 2020, el Departamento de Estado presentó su propuesta de transición para Venezuela (Embajada de los EE.UU. en Venezuela, 2020). Mientras tanto, la coordinación entre los cuatro mayores partidos de oposición se debilitaba, la institucionalidad internacional del interinato se burocratizaba y, a la vez, era

desbordada por la gestión de activos y las exigencias de rendición de cuentas (Borges y Bautista de Alemán, 2023).

En agosto de 2021, la firma del *Memorando de Entendimiento* formalizaría la reanudación de las negociaciones entre gobierno y la representación de la oposición democrática en México. Ese documento, que sigue siendo el marco de referencia para las negociaciones varias veces interrumpidas, contempla en su agenda: derechos políticos para todos; garantías electorales para todos y cronograma para elecciones observables; levantamiento de sanciones y restauración de derecho a activos; respeto al estado constitucional de derecho; convivencia política y social, renuncia a la violencia y reparación de sus víctimas; protección de la economía nacional y medidas de protección social al pueblo venezolano; garantías de implementación, seguimiento y verificación de lo acordado (Gaceta Oficial, 2021).

Lo cierto es que desde mediados de 2020 se fue perdiendo la interlocución internacional de la oposición cuyo sustento organizativo había sido la Asamblea Nacional elegida en 2015, ya mayoritariamente forzada al exilio y finalizando su periodo constitucional. Los intentos de reorganización, alentados internacionalmente en dichos e iniciativas, fueron encontrando muchos obstáculos: tanto en la deliberada política gubernamental de sofocar y reprimir a los partidos democráticos y organizar su propia oposición como en las divisiones propias de la oposición democrática que se acentuaron durante el interinato (Jiménez, 2021). Esto, junto al cambio de expectativas sobre la posibilidad y la inminencia de una transición, fue modificando el sentido de la incidencia internacional democrática. En ello también influyeron muchos de los cambios en el entorno mundial y en el vecindario regional.

En efecto, internacionalmente, también entre 2019 y 2020, se hicieron cada vez más notables los desafíos al orden mundial. No solo por la continuidad en el aumento de regímenes autoritarios e iliberales, como lo han ido registrando datos e índices como los de Freedom House, Economist Intelligence, V-Dem e Idea Internacional. También por las más visibles iniciativas de los “centros de gravedad” autoritarios, crecientemente desafiantes como protectores y promotores de prácticas, conceptos y normas autoritarias (Kneuer et al., 2016; Diamond, Plattner y Walker, 2016; Diamond, 2019; Gingsburg, 2020). Fue evidente que China y Rusia se fueron convirtiendo, individual y conjuntamente, en retadores mayores al orden internacional. Así se puso de manifiesto durante la pandemia y en sus consecuencias geopolíticas, en derechos humanos, fortalecimiento de tendencias iliberales y autoritarias, así como en la ralentización y hasta recesión económica. La guerra de agresión contra Ucrania no hizo más que profundizar esos efectos, a los que se añadirían los de la agresión de Hamas contra Israel y la guerra en Gaza. Uno de los efectos ha sido lo que podría llamarse la “geopolitización” de la política mundial,

con su reforzamiento de razones e instrumentos de seguridad, acompañados por urgencias económicas y competencia por áreas de influencia y recursos estratégicos, tales como armamentos, fuentes de energía, recursos tecnológicos, fertilizantes y alimentos. Esto fue colocando en una perspectiva diferente el caso venezolano para las democracias y sus propios centros de gravedad internacional. Pasó a ser tratado con mayor pausa y cautela, con especial prioridad de lo energético y migratorio, y atendiendo a los intereses estratégicos occidentales en Latinoamérica y el Caribe.

En ese contexto hubo cambios políticos y de políticas que significaron modificaciones en las estrategias favorables a la democratización. A partir de 2020, el gobierno de Joe Biden hizo ajustes en la aproximación a la situación venezolana, alejándose del protagonismo de su predecesor y vinculando de manera reiteradamente expresa el levantamiento de sanciones a incentivos para el avance en pasos concretos hacia la democratización. Para ello abrió el canal de comunicación directa entre altos funcionarios de los dos gobiernos desde comienzos de 2022.

En aliento a las negociaciones entre el gobierno y la oposición democrática, a la liberación de ciudadanos estadounidenses presos en Venezuela y al restablecimiento de canales directos de comunicación, la administración demócrata flexibilizó algunas medidas y sanciones de interés personal para Maduro y de interés económico para los dos gobiernos, a la vez que para aliviar efectos colaterales de las sanciones. Mientras tanto, mantuvo su reconocimiento al gobierno interino pese a la terminación de la presidencia de Guaidó, pero muy circunscrito al manejo de activos y licencias para protegerlos.

Este giro a una política más discreta hacia Venezuela acercó las posiciones con Europa en el marco de la nueva relación transatlántica procurada desde Bruselas. Sin embargo, el impacto de la guerra contra Ucrania y la turbulencia en el Medio Oriente han alentado dosis mayores de prudencia y sumado razones económicas en las que compiten intereses de países Europeos con los de Estados Unidos. También pesan especialmente las consideraciones geopolíticas sobre la incidencia y presencia de intereses de Rusia, China e Irán en Venezuela, que invitan a mantener presencia y vínculos en materia de energía y minerales estratégicos. Se ha exacerbado así el riesgo (Diamond, 2022) de que las democracias más influyentes se conformen, incluso sin ceder a la normalización incondicional de relaciones que pretende el régimen venezolano, con una situación de gobernabilidad aceptable, que sea capaz de mantener un nivel razonable de seguridad interior y en sus relaciones externas (Krasner, 2020).

Esto último es también relevante en relación con Latinoamérica y el Caribe en medio de los cambios de gobierno que desde 2021 perfilaron la llamada “nueva

mareja rosa” dentro de cada país y en sus políticas exteriores. Ante la situación venezolana prevalecen en general el rechazo a las sanciones, el recelo hacia el papel de Estados Unidos y el aliento a soluciones nacionalmente negociadas, pero ha tendido a predominar la atención sobre los problemas y presiones que generan la migración forzosa y la emergencia humanitaria, el desbordamiento en criminalidad e ilícitos, así como la depredación ambiental. La regional es también una realidad complicada y extraordinariamente cambiante, como lo evidencia que en 18 procesos electorales presidenciales entre 2019 y mediados de 2023 solo en dos repitiera el partido gobernante: Nicaragua, donde no hay elecciones libres, y Paraguay, bajo la fuerte e histórica inercia del Partido Colorado. Se añade que las “lunas de miel” de los presidentes han tendido a ser muy breves y las expectativas socioeconómicas son enormes en medio de un crecimiento económico insuficiente y niveles de pobreza semejantes a los de hace 30 años (Zovato, 2023). Mientras tanto, en el presente regional, así de frágil, se repite desde los gobiernos el lema de unidad en lo políticamente diverso, lejos de la OEA, con escasos recordatorios y mucho pragmatismo ante la gravedad de la situación de los derechos humanos, las libertades y el estado de derecho en Venezuela, Nicaragua y Cuba, para no hablar de El Salvador o Guatemala.

Al lado de los acercamientos directos o indirectos al gobierno venezolano, varias convocatorias internacionales han reflejado la concentración de la agenda en la negociación de condiciones que permitan elecciones presidenciales legítimas en 2024. Estos han incluido el encuentro en el marco del Foro de París facilitado en noviembre de 2022 por los presidentes de Francia, Colombia y Argentina, en presencia de representantes del Reino de Noruega, del Gobierno y la Plataforma Unitaria; la Conferencia Internacional sobre el Proceso Político Venezolano convocada por el Presidente de Colombia en Bogotá en abril 2022, y en julio de 2023, en los márgenes de la Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños con la Unión Europea en Bruselas, el encuentro en el que participaron los presidentes de Francia, Colombia, Argentina y Brasil, el Alto Representante de la UE, el representante de la Plataforma Unitaria y la vicepresidente de Venezuela.

II. Entorno mundial de autocratización

En comparación a hace menos de un lustro, las condiciones internacionales son, a mediados de la tercera década del siglo XXI, mucho más difíciles para las democracias en general y aún más para su recuperación a partir de regímenes autoritarios. En este último caso, desde los autoritarismos competitivos o electorales con tendencia a cerrarse, hasta los autoritarismos ya reconocidamente cerrados,

como es el caso de Venezuela desde 2017. De hecho, mundialmente solo catorce países se están democratizando y las democracias en proceso de autocratización han ido en aumento, llegando a su máximo en 2022. Así lo ha registrado, entre otros, reconocidos índices, el proyecto V-Dem (2023).

Es evidente no solo la extensión de la recesión democrática que se inició a mediados de la primera década de este siglo (Diamond, 2015), sino el sostenido avance de una tercera ola autoritaria (Lührmann y Lindberg, 2019). Por primera vez en dos décadas hay más autocracias cerradas que democracias liberales, la autocratización se ha extendido en todas las regiones del globo y el nivel de democracia para el promedio de personas en el mundo ha retrocedido a niveles de 1986.

En lo más cercano, para Latinoamérica y el Caribe la situación de la democracia es la peor desde 1989 cuando, con las elecciones en Chile y Brasil, culmina la década ganada para la democracia. Ahora, si bien la mayoría de los latinoamericanos vive en democracia, también en su mayoría están en sistemas de gobierno con rasgos iliberales, particularmente en materia de desinformación, polarización perniciosa, restricciones a medios, disminución de libertades académicas y presiones políticas sobre la independencia del poder judicial.

De regreso a lo global, es del mayor interés que tanto entre las grandes y más resilientes autocracias como en los países en vías de autocratización se encuentren influyentes poderes regionales y mundiales como importantes centros de gravedad. Esto tiene consecuencias muy preocupantes para las democracias y para los demócratas comprometidos con su recuperación o con su protección. No es casual que se hayan multiplicado los estudios que desde otros países llaman la atención sobre las influencias y solidaridades internacionales autoritarias, en las que el caso de Venezuela es frecuentemente tratado (i.e. Vanderhill, 2013; Diamond, Plattner y Walker, 2016; Applebaum, 2019, 2021). A ello han contribuido las recientes situaciones globales de pandemia, ralentización económica y guerra, pues las tensiones y los conflictos no han alentado el impulso a la cooperación internacional ni la exacerbación de la competencia y los desafíos autoritarios al orden liberal internacional.

El citado informe V-Dem (2023) recoge en su aparte titulado “La autocratización altera el equilibrio de poder” datos y consideraciones de especial interés para este capítulo.

El creciente número de autocracias, incluyendo a China, representa casi la mitad del PIB mundial (ajustado a paridad de poder adquisitivo), habiéndose casi duplicado desde 1992. Tal incremento se corresponde, comercialmente, con el aumento de los intercambios entre y con autocracias, mientras que entre las democracias ha disminuido de 74% a 47% desde 1998. A esto se suma que las

democracias se han ido haciendo cada vez más dependientes de las autocracias tanto en importaciones como en exportaciones y, en consecuencia, crecientemente vulnerables a presiones autocráticas internacionales. Así lo ha evidenciado para Europa la situación de guerra de Rusia contra Ucrania. Otra fuente indudable de preocupaciones y tensiones es el crecimiento y poder económico de China, en buena medida causante de los cambios en patrones comerciales globales bajo el expreso impulso geopolítico del liderazgo de Xi Jinping. Están por verse los reajustes que en esos balances de poder tendrá el impulso económico y geopolítico de la India y la ralentización de la economía china.

En el caso venezolano, la creación y manejo de dependencias puede ilustrarse con el financiamiento del esquema de facilidades petroleras Petrocaribe, iniciativa que bajo el manto de la solidaridad cultivó lazos de dependencia e incondicionalidad política en su particular escala y diversidad. Tras el derrumbe de las capacidades de producción petrolera, la estrategia ha persistido, si bien muy debilitada, en el manejo del gobierno de venezolano de promesas, auxilios menores y condonación de algunas de las deudas largamente pendientes (Cardozo, 2018). La otra cara de esa trayectoria es la creciente vulnerabilidad y dependencia exterior del maltratado sector petrolero propio.

Otra faceta de estos cambios de poder, que trasciende lo económico, es que las autocracias dependen cada vez más del comercio entre ellas, que se ha más que triplicado desde 1992, generando vínculos generalmente asimétricos en los que también se manifiestan dependencias y condicionalidades, apoyos y aprendizajes autoritarios.

Esto complica enormemente las democratizaciones en condiciones que el citado informe ayuda a mirar desde el presente, sin menoscabo de los estudios sobre transiciones pasadas, exitosas y fallidas. Merece atención especial el conjunto de ocho países definidos como “casos únicos de resiliencia democrática” (V-Dem, 2023, pp. 30-33). Sus recorridos son diversos, sea como interrupción y restauración de su tránsito democrático (Maldivas, Moldavia, Macedonia del Norte y Zambia), como superación de un período de autocratización en su continuidad democrática (Corea del Sur) o como ralentización o superación del rumbo autocratizador de presidentes democráticamente elegidos. Esto último se ha debido en buena medida a movilizaciones y recurso a canales institucionales que incluyeron procesos electorales como los de Bolivia (2020), Ecuador (2021) y Eslovenia (2022). A ellos se podría sumar Guatemala si la elección y ejercicio presidencial de Bernardo Arévalo (2023) lograra superar los bloqueos políticos antidemocráticos.

Los casos exitosos han tenido en común la movilización social contra el gobierno, el papel del poder judicial en la restitución del orden constitucional, la coordinación opositora unida a la sociedad civil, elecciones críticas y acontecimientos clave propiciadores de la alternancia, acompañados por iniciativas de apoyo y protección internacional de la democracia. Este último rasgo en común estuvo muy presente en la mayoría de los casos en diferentes modalidades, tales como el recurso a instituciones internacionales para impugnar decisiones judiciales y ante violaciones de derechos humanos; la atención, denuncia y presión internacional de conjuntos de países y organizaciones internacionales, y la facilitación de negociaciones en situaciones domésticas tóxicamente polarizadas.

III. Secuencias y aprendizajes de casos exitosos y fallidos

Para precisar las condiciones, impactos y límites de la incidencia internacional es de interés considerar desde el presente otras secuencias de casos menos y más cercanos en el tiempo y la geografía. Se trata de volver sobre el balance y los aprendizajes resultantes de las revoluciones de colores, la Primavera Árabe y, en el ámbito geográfico más cercano, el balance de las democracias ante la ola autoritaria y de nacionalismos populistas e iliberales en Latinoamérica. Son conjuntos de casos de transiciones desde autoritarismos —con sus regresiones y persistencias— de interés para el caso venezolano. Lo son por lo que revelan sobre la fragilidad de las transiciones, sobre los factores internacionales que inciden en ellas, sobre la durabilidad y los aprendizajes autoritarios y, especialmente, sobre los aprendizajes para las democracias y los demócratas.

Las llamadas revoluciones de colores, que entre 2000 y 2005 desafiaron la hegemonía rusa en su propia periferia, abarcaron nueve países. Fracasaron en Armenia, Moldavia, Uzbequistán, Azerbaiyán y Bielorrusia, mientras que fueron exitosas en Serbia, Georgia, Ucrania y Kirguistán. Estas movilizaciones tuvieron en común la exigencia de elecciones legítimas, en varios casos la protesta contra fraudes electorales y en todos la movilización ciudadana especialmente impulsada por jóvenes. En los casos exitosos fueron notables los vínculos con activistas de otros países, como los ya experimentados en la caída de ocho regímenes comunistas en Europa oriental entre 1989 y 1991, y también lo fueron los apoyos de actores occidentales no gubernamentales y de los gobiernos de Europa y Estados Unidos. Finalmente, el balance fue muy pobre. Domésticamente, la pérdida del poder por los líderes y organizaciones que encabezaron las demandas de cambio estuvo precedida por la corrupción y el abandono de las agendas de reforma de sus gobiernos. También, ciertamente, por la incidencia internacional de una sostenida presión geopolítica

desde Rusia, con la reactivación de su interés por su periferia y tradicionales zonas de influencia y control. Chechenia en 1999, Georgia en 2008 y Ucrania en 2014 y 2022 han sido las expresiones más violentas de la estrategia rusa. Se ha dicho que la geopolítica que jugó a favor de estas revoluciones se volvió en su contra. Sin embargo, pareciera más apropiado considerar que la geopolítica era y es de ineludible consideración en esas circunstancias, y por ello requiere de atención cuidadosa y prudente desde adentro de los países en transición, en sus diferentes momentos, no solo en el impulso inicial, sino para el sostenimiento de la apertura democrática.

En el presente, las democratizaciones en la periferia soviética se limitan a Moldavia, Armenia y Georgia (V-Dem, 2023). El problemático recorrido de Ucrania entre 2014 y las elecciones de 2019, incluyeron las presiones e influencia política de Rusia, pero también la corrupción y la erosión de contrapesos al poder ejecutivo. Ucrania es considerado actualmente un régimen parcialmente libre (Freedom House, 2023), híbrido (Economist Intelligence, 2023) y en proceso de democratización (Idea Internacional, 2023). Están por verse los efectos de la guerra y sus prioridades de seguridad sobre los avances democráticos.

En todo caso, fueron muchos los aprendizajes autocráticos durante y después de estas revoluciones, aprendizajes cuyo análisis ha contribuido también a desarrollar el estudio de la resiliencia autocrática². Esta plantea a los demócratas el desafío de responder ante regímenes que una y otra vez recuerdan las revoluciones de colores para descalificar y sofocar las iniciativas y movilizaciones en reclamo de libertades e integridad electoral.

La llamada Primavera Árabe, entre 2010 y 2012, es la siguiente secuencia de especial interés. Es relevante por la extensión geográfica de manifestaciones fundamentalmente pacíficas a dieciséis países del norte de África y el Medio Oriente y por la resiliencia que en esos países habían demostrado dictadores con décadas de permanencia en el poder. Pero también es de interés por la muy corta vida del impulso y por la diversidad de sus efectos y consecuencias. En un extremo, Libia y Siria se convirtieron en evidencia de la disfuncionalidad de la intervención internacional en movilizaciones sin duda muy complejas, en las que la acción internacional poco contribuyó, sí algo, a la construcción de estatalidad y más bien alentó la exacerbación

2 De esa experiencia han sido identificados aprendizajes que, desde el desarrollo mismo de la secuencia de movilizaciones, influyeron en las estrategias autoritarias. El repertorio incluyó medidas restrictivas y represivas contra la sociedad civil independiente y sus organizaciones, así como contra la oposición, sus partidos y militantes; limitaciones a las libertades y transparencia de las competencias electorales, y bloqueos a la presencia de observadores electorales internacionales independientes. Esto fue acompañado por la deslegitimación autoritaria de los argumentos y posiciones sostenidos en las revoluciones de colores y en las manifestaciones y organizaciones prodemocráticas; la organización de manifestaciones pro-gubernamentales para contrarrestar las protestas opositoras; la utilización intensiva de medios de comunicación y plataformas de difusión bajo control del gobierno y el apoyo político, diplomático y práctico entre los aliados internacionales autocráticos (Bußs, 2010; Hall, 2014).

de intereses locales, regionales y extrarregionales. En el otro extremo, solo en los casos de Túnez y Egipto se produjo el derrocamiento de los dictadores. Lo que siguió en cada uno de estos dos países ilustra en sus circunstancias propias las complejidades de las transiciones y su sostenimiento en la ya mencionada intersección de lo doméstico y lo internacional.

En Egipto, tras la recuperación de la alternabilidad por la vía electoral, las primeras elecciones libres de su historia dieron en 2012 el triunfo al candidato de los Hermanos Musulmanes, Mohamed Morsi. Apenas un año después ese gobierno terminó tras el golpe de estado encabezado por Abdiul Fatah al-Sisi, apoyado por militares cercanos al depuesto régimen de Hosni Mubarak y en medio de manifestaciones que pedían la renuncia de Morsi. Entre los factores de desgaste del gobierno islamita estuvieron su ineficacia ante las necesidades y demandas sociales y económicas de la población, su poca disposición a conciliar posiciones y decisiones, su empeño por islamizar la sociedad y la política egipcia pese a su campaña electoral de moderación. Todo ello contribuyó a su pérdida de respaldos en un clima de creciente polarización. A la desconfianza inicial que el triunfo electoral de Morsi y su partido producía en las democracias con mayor capacidad de incidencia, se sumaron la falta de cuidado de su gobierno en procurar apoyos internacionales y los temores de las democracias a que la acumulación de tensiones escalara a la confrontación. De modo que el golpe militar, en medio del escalamiento de los tan cercanos conflictos en Libia y Siria, fue considerado un factor estabilizador y no provocó mayores reacciones internacionales de rechazo.

Más prometedora fue la evolución tras la salida de Ben Azis del poder en Túnez, país con significativas peculiaridades respecto a sus vecinos (Khader, 2011). El más pequeño de los países del Magreb se encuentra entre los que cuentan con más población urbana acompañada por niveles de alfabetización y educación cercanos a los de Europa, secularización extendida y avances significativos en la condición y derechos de la mujer, incluida su incorporación al mercado de trabajo. Se trata de una sociedad bastante homogénea religiosa, lingüística y étnicamente, sin conflictos con países vecinos, con un ejército pequeño negado a participar en la represión de las protestas (dejadas en manos de la policía, mucho más numerosa e incondicional al régimen) y con un movimiento islamista moderado.

Los problemas económicos, políticos y religiosos que siguieron a la renuncia del presidente, dos elecciones libres y cambios constitucionales, se fueron resolviendo por vías institucionales, transitando a una situación inicial de consolidación. La continuidad de acuerdos de asociación con la Unión Europea y la participación como observador en la Organización del Tratado del Atlántico Norte fueron incentivos externos a la estabilidad política y económica. Con todo, pese a la consolidación

inicial, esta resultó muy frágil. Diez años después se produjo un golpe de estado que, a través de la disolución del parlamento por el presidente Kais Saied, marcó el final de la única democracia del mundo árabe.

Túnez obliga a recordar que el sostenimiento de las democracias no puede darse nunca por sentado y que a la acumulación de fallas internas se suelen sumar incentivos desde el entorno internacional. Los fallos en los gobiernos que sucedieron al de Ben Alí han sido bien resumidos en tres conjuntos de consideraciones (Mazourki, 2022). La primera, es que las reformas políticas no fueron acompañadas por atención a las necesidades y demandas socioeconómicas, en medio de un sostenido declive económico. Le sigue el aliento que esto dio a que calaran los mensajes, liderazgos e iniciativas populistas y a las posiciones contrarias a la democratización desde que el presidente Kais Saied dismanteló la democracia. Finalmente, también se sumaron la falta de esfuerzos para integrar a los islamistas moderados en el proceso de democratización mientras que, en cambio, prevaleció la instrumentalización política de los temores al islamismo en un proceso en el que se fueron haciendo concesiones a los actores, intereses y prácticas de un viejo sistema basado en corrupción, fraude y manipulación. El mensaje antidemocrático y populista de Saied y su empeño por constitucionalizar su autocrático mandato se tradujo en retrocesos institucionales: por la incapacidad de atender expectativas adentro –como lo revelan la continuación de las protestas y el boicot opositor a las elecciones de 2022– y de cultivar apoyos externos. Aunque se ha beneficiado de la cercanía e intereses geopolíticos de Arabia Saudita, Egipto, los Emiratos Árabes Unidos y Bahréin, Saied no genera la confianza necesaria como para beneficiarse de sus inversiones. Las relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea se han ido haciendo muy complejas e incómodas, aunque inevitables. Para Washington y Bruselas pesan las reservas, desconfianza y reclamos ante la deriva autoritaria tunecina, pero también la necesidad de contar con ese país para el control de las migraciones y el terrorismo. Para el régimen de Saied, las dificultades derivan de su deliberada política de aislarse de presiones democratizadoras, pero también de la necesidad de recursos, en particular del FMI. En suma, en Túnez no solo se ha perdido la democracia, sino que el balance de condiciones e intereses internacionales presentes ha tendido a favorecer en lo inmediato la estabilización autocrática.

Si el caso de Egipto fue el de una transición que no logró sostenerse en el corto plazo, el de Túnez es un caso de transición que se enrumbo a su consolidación pero se fue perdiendo en el mediano plazo. Ambas merecen atención como evoluciones en las que a la erosión de la gobernabilidad interior –en eficacia y legitimidad del nuevo régimen– se sumaron condiciones internacionales que favorecieron la permanencia autoritaria. Mientras desde las experiencias del Magreb y el Medio Oriente se

alimentó el guión de la resiliencia autocrática³, también se alentó su estudio para identificar los desafíos a la perseverancia democrática.

Antes de referir el estado presente de unos y otros aprendizajes, conviene complementar el bosquejo con una breve aproximación al balance presente del retorno de autoritarismos y nacionalismos populistas e iliberales a Latinoamérica. Una de las consideraciones más frecuentes y demostradamente relevantes para las transiciones democráticas y su sostenimiento es precisamente la densidad democrática del vecindario cercano.

Un vistazo a lo menos reciente bien puede centrarse en dos tipos de experiencias. La primera incluye las transiciones a la democracia exitosas que se consolidaron, tales como las que sucedieron a regímenes de seguridad nacional en Argentina, Uruguay, Chile y Brasil, marcadas por acuerdos centrados en construir gobernabilidad, apoyos en sectores y actores militares, políticos y económicos fundamentales, en un momento internacional de final de Guerra Fría que lo propiciaba. Caben todos en la caracterización de transiciones en condiciones difíciles desde su inicio (Mainwaring y Massoud, 2022), cada uno en su especificidad, pero todos por el largo ejercicio de autoritarismo cerrado que las precedió y casi todos por la fragilidad de la memoria y las experiencias democráticas previas y por la perniciosa polarización y enormidad de las demandas domésticas que debieron atender. A la vez, con diferencias en los recursos y estrategias para sostener la democracia, tuvieron en común el ambiente favorable de la democratización del vecindario que ya había comenzado y que sus transiciones reforzaron. Se sumó el cambio de énfasis en la política exterior de Estados Unidos hacia la promoción de la democracia en Suramérica. Pero allí no acabó la historia: la consolidación debió superar muchos retos. Entre los comunes a los cuatro países se encuentran dificultades económicas y crisis financieras, permanencia de rasgos de cultura autoritaria y su polarización, escepticismo sobre el futuro democrático, reservas de la izquierda, lentitud de difusión de prácticas democráticas y presión de las investigaciones sobre violación de derechos humanos sobre cuya amnistía se habían construido los acuerdos de gobernabilidad con los militares.

Otra experiencia de transición difícil, con su trayectoria de regresión autoritaria, ha sido la nicaragüense. Es pertinente también detenerse en ella por

3 Entre los aprendizajes autoritarios a partir de la Primavera Árabe, que se difundieron rápidamente entonces y en adelante, Heydemann y Lindeers (2011) destacan: la prevención de divisiones internas en el régimen, especialmente en el sector militar; la encomienda de la represión a fuerzas probadamente leales, procurando mejorar las condiciones económicas a actores militares clave; el desarrollo y difusión de mensajes orientados a afectar los cálculos estratégicos de los ciudadanos que participaron en protestas para aumentar sus temores, no solo de costos y riesgos personales sino de consecuencias negativas –violencia, desórdenes, destrucción económica– de desplazar al gobierno; el despliegue de estrategias en los ámbitos de la diplomacia y la seguridad internacional dando apoyo a actores antidemocráticos y disuadiendo la expresión de críticas y medidas punitivas de los adversarios externos; el encuadre (*framing*) discursivo sobre las protestas como generadoras de caos; los cálculos estratégicos en el uso de la represión para mantenerla dentro de umbrales que no aumentarían los costos internacionales de reprimir y, finalmente, el análisis de la posibilidad de desarrollar estrategias de salida aceptables.

lo cercano de su involución a la de Venezuela y por lo que revela de los vínculos autocráticos.

Tras lograr la estabilización inicial, Nicaragua debió enfrentar complicados retos a la consolidación de gobernabilidad democrática y en pocos años se abrieron las puertas a una autocratización forjada desde los recursos de la democracia para subvertirla. En cada momento, al lado de la evolución interior, hubo condiciones e intereses internacionales en movimiento.

Se suele olvidar el accidentado recorrido desde el derrocamiento de Somoza, la hegemonía sandinista, la primera elección de Daniel Ortega en 1984 y la continuación de la guerra hasta finales de esa década, en cuya extensión a los países vecinos hubo responsabilidad de Cuba y la URSS, por un lado, y de Estados Unidos, por el otro. En su terminación incidieron favorablemente el final de la llamada “segunda Guerra Fría”, las iniciativas diplomáticas de los gobiernos de Venezuela, México, Colombia y Panamá (como Grupo Contadora) y, finalmente, la del gobierno de Guatemala (con el Plan Arias).

Violeta Chamorro, candidata de la coalición opositora, ganó las elecciones frente a Ortega en 1990 con el reto de enfrentar la ruina económica, la pobreza y las grandes desigualdades, la inconformidad de los sandinistas y excombatientes, la reconstrucción institucional, la ausencia de memoria y cultura cívica democrática, y las limitaciones en el flujo y el manejo eficiente de la asistencia y la cooperación internacional.

Pronto vendrían las manifestaciones de las fragilidades institucionales no resueltas que, en los dos períodos presidenciales siguientes –entre acuerdos políticos, corrupción y cambios constitucionales– abrieron el camino al regreso de Daniel Ortega a la presidencia en 2007. Su gobierno cultivó en principio relaciones exteriores muy diversificadas, como miembro y beneficiario de la Alianza Bolivariana y Petrocaribe, pero también como parte del acuerdo regional de libre comercio con Estados Unidos (Cafta-RD) y del Acuerdo de Asociación Unión Europea - Centroamérica.

Mientras tanto, la autocratización fue sumando todas las violaciones a las condiciones esenciales para la vigencia de la democracia: fraudes electorales; intervención del poder judicial; cambios “legales” para hacer posible la reelección indefinida y la concentración del poder. Se añadieron, cada vez con menor disimulo, la violenta represión y criminalización de las protestas; el sofoco y cierre de los medios; el apresamiento y el exilio de opositores, y las medidas y prohibiciones sobre la vida asociacional contra partidos, organizaciones sociales y no gubernamentales. Todo ello fue acompañado por intentos de instrumentalización, mensajes de descalificación y finalmente por el bloqueo de instancias e iniciativas de escrutinio

internacional sobre estado de derecho, derechos humanos y democracia. Esto se fue profundizando en medio de las urgencias internacionales impuestas por la pandemia, los cambios políticos regionales y los que la guerra contra Ucrania produjo en las prioridades económicas y de seguridad de las democracias.

En general, el cuadro hemisférico muestra en el presente rasgos desalentadores (Idea Internacional, 2023, p. 30-37). En la segunda región más democrática del mundo, a las prácticas represivas de autoritarismos consolidados –Cuba, Venezuela y Nicaragua– se añaden las de Haití en medio de su pérdida de Estado. Pero, además, las democracias establecidas han sufrido graves retrocesos. Es lo que Idea Internacional describe como democracia asediada, al resumir una situación en la que en los gobiernos que dismantelan la democracia desde adentro se conjugan debilitamiento de contrapesos y controles al ejercicio del poder, corrupción, así como instrumentalización política e ineficiencia ante problemas como pobreza, desigualdad, inseguridad ciudadana, desempleo y falta de oportunidades.

Estos rasgos describen una secuencia regional reciente de dificultades incluso para las democracias más consolidadas institucionalmente y de condiciones que favorecen la autocratización. No es adecuado resumirla con la metáfora de la marea rosa, con su borrosa y muchas veces oportunista diferenciación entre izquierdas y derechas. Es más bien la marea de insatisfacciones socioeconómicas y políticas de las sociedades con sus gobernantes, dirigentes e instituciones democráticas (Latinobarómetro, 2023).

En suma, hay terreno muy fértil para líderes y movimientos populistas, iliberales o abiertamente autoritarios y muy árido para recuperar y sostener la democracia, a lo que se suman la acumulación de referencias y repertorios autoritarios de resiliencia.

RESILIENCIA AUTORITARIA Y DEMOCRÁTICA: APRENDIZAJES INTERNACIONALES

Durante la llamada tercera ola de democratización, la atención a la cuestión de la perdurabilidad democrática había tenido antecedentes en estudios como el de Di Palma (1990), el conjunto de los reseñados por Remmer (1995) y los recogidos por Burnell y Calvert (1999) en un entorno internacional en el que parecían consolidarse compromisos democráticos internacionales. Desde finales de la primera década del siglo XXI, en condiciones internacionales tan diferentes como las de la larga resaca autoritaria de la que forma parte el caso de Venezuela, el tema de la perdurabilidad pasó a ser parte de los estudios sobre transiciones en condiciones

difíciles (Mainwaring y Massoud, 2022). Ante los repertorios más complejos desarrollados por los autoritarismos, el desafío no ha sido solamente identificar los aprendizajes y recursos autoritarios, sino identificar y desarrollar aprendizajes y recursos democráticos. El conjunto de estudios recogidos y ampliados recientemente por Lührmann y Merkel (2023) recoge referencias que resultan muy útiles para el caso venezolano.

Desde esas referencias y las anotaciones sobre transiciones difíciles, exitosas y fallidas, en las páginas que siguen se presentan contrastes entre los propósitos, recursos y estrategias de perdurabilidad democrática y autoritaria para luego, finalmente, precisar su relevancia para Venezuela.

En el campo que ocupa a este texto, la resiliencia ha sido definida como la capacidad de un régimen político para prevenir, reaccionar o responder a desafíos sin perder su carácter, sea autoritario o democrático según el caso. De modo que, así como en los procesos de autocratización y su consolidación, se desarrollan resistencia y capacidad de responder y sobreponerse ante estrategias democratizadoras, en los procesos de democratización, su estabilización y su consolidación, ha de desarrollarse esa capacidad para resistir, responder y sobreponerse ante las estrategias del autoritarismo para desestabilizar la transición y recuperar el poder.

En ambos casos es una capacidad que se cultiva desde aprendizajes a partir de experiencias propias y ajenas. Mientras las estrategias autocráticas imponen una modalidad de gobernabilidad apoyada en la centralización del poder e imposición de controles sobre la sociedad, las democráticas promueven y tienen ante sí el reto de construir gobernabilidad sustentada en legitimidad de origen y ejercicio democrático del poder, dimensión fundamental sobre la que reflexiona Alejandro Oropesa en este volumen a partir de la concepción dual –social y pública o gubernamental– de la gobernabilidad.

En todo caso, valga recordarlo, se trata de tener en cuenta la intersección y balance entre la incidencia internacional democrática y autoritaria (Vanderhill, 2013; Tansey, 2016), de creciente importancia para construir gobernabilidad democrática resiliente en el caso venezolano (Matheus, 2020; Cardozo, 2020a, 2020b). En efecto, desde la dimensión internacional y el momento del que se ocupan estas líneas, considerar las dos caras de la resiliencia es de crucial importancia para comprender los desafíos para la transición democrática y su sostenimiento inicial en Venezuela.

En trazos gruesos, el cuadro siguiente presenta contrastes presentados como tipos ideales o puros, en el sentido weberiano. No excluye los aspectos domésticos que son en buena medida resultantes de la difusión internacional de aprendizajes

autoritarios, pero lo hace con énfasis en los aspectos vinculados a estrategias de acción o repercusión exterior.

Cuadro 3:
Contrastes de resiliencia

	Autoritaria	Democrática
I. Entorno: Centros de gravedad internacional, por su potencial y disposición de incidencia (i)	Cultiva coincidencias y acuerdos con los regímenes autocráticos de mayor peso geopolítico y económico mundial. Tiene a China y Rusia como referencias de peso global. Pero también procura coincidencias con regímenes y actores nacionales con capacidad y disposición de incidencia autocrática o iliberal en y desde sus países.	Cultiva coincidencias y acuerdos con los regímenes de más larga tradición democrática e influencia geopolítica y económica internacional. Estados Unidos y Europa son referencias principales. Pero también alienta vínculos con regímenes y actores nacionales con capacidad y disposición de incidencia democrática en y desde sus países.
II. Relaciones internacionales: Vínculos e incidencia, apoyo y cooperación (ii)	Mantiene y diversifica sus espacios y ámbitos de relaciones e influencias autoritarias: bilaterales y desde su propia concepción del multilateralismo en franco desafío a la institucionalidad liberal. Administra, reduce o termina los vínculos democráticos, según convenga a su estabilidad, a intereses específicos y a sus capacidades y disposición de incidencia autoritaria. Incentiva la autocratización y el desarrollo de solidaridades entre actores autocráticos cercanos.	Mantiene y diversifica espacios y ámbitos de relaciones e influencias democráticas: bilaterales y desde principios, reglas y procedimientos propios de la institucionalidad internacional liberal. Administra, reduce o termina relaciones con regímenes autocráticos e iliberales, según convenga a su estabilidad, a intereses específicos y a sus capacidades y disposición de incidencia democrática. Incentiva la democratización, la estabilidad y la solidaridad democrática regional.

III. Recursos de poder Estrategias de poder “duro”, “blando” e “incisivo” (iii)	Desarrolla especialmente el poder incisivo para promover ideas y prácticas iliberales y autoritarias a través de: Práctica intensiva y ofensiva de la diplomática Penetración y frenos de actividades de organizaciones de la sociedad civil Difusión de información y desinformación a través de sus propias agencias de noticias. Promoción y participación en acuerdos de intercambio, préstamos y cooperación en emergencias, estratégicamente manejados a través de tratos deliberadamente opacos e inescrutables. Descalificación, alejamiento y ruptura de compromisos e iniciativas de promoción y protección de la democracia y los derechos humanos.	Desarrolla recursos de poder blando orientado a la proyección y defensa de valores y prácticas liberales mediante: Incidencia a través de la diplomacia pública Desarrollo de vínculos con la sociedad civil y sus organizaciones Propaganda y difusión de información desde sus intereses y valoraciones a través de medios de comunicación, programas de intercambio, asesoramiento, acuerdos económicos y de cooperación, incluidas la técnica y la militar, sujetos a control legislativo; asesoramiento político en situaciones de emergencia. Compromiso e iniciativas en promoción y protección de la democracia y los derechos humanos.
	Cultiva el poder duro, disuasiva y coercitivamente: nacionalmente para compensar su ineficiencia e ilegitimidad interior; internacionalmente para su proyección, intereses de expansión territorial, ampliación o estabilización de zonas de influencia, apoyo a regímenes y actores afines, alianzas y acuerdos militares. Recurso unilateral y multilateral a la diplomacia coercitiva (militar y económica), las amenazas y el uso de la fuerza.	Cultiva el poder duro, disuasiva o coercitivamente: nacional e internacionalmente, con varios niveles de intensidad y con control institucional en resguardo de sus intereses, ante crisis de orden público, conflictos internacionales y ampliación o estabilización de zonas de influencia y para la protección de la democracia y los derechos humanos. Promueve unilateral y multilateralmente alianzas y acuerdos militares, medidas de diplomacia coercitiva (sanciones), amenazas y disposición al uso de la fuerza.

IV. Aprendizajes de resistencia y resiliencia internos e internacionales (iv)	Para mantener el poder descalifica, manipula o desplaza las instituciones, el discurso y los compromisos internacionales democráticos y con los derechos humanos.	Para cultivar la gobernabilidad democrática fortalece balances, contrapesos y controles entre y sobre las instituciones que sostienen el pluralismo, la responsabilidad en el ejercicio del poder (<i>accountability</i>) y las opciones de alternabilidad.
Elecciones	Autoritarismos cerrados, convocan elecciones no competitivas para consolidar el régimen autoritario Autoritarismos electorales en proceso de cierre: reducen hasta su eliminación la competencia electoral cambiando reglas, excluyendo partidos y candidatos y controlando la institución electoral. Limitan, manipulan o niegan la observación electoral internacional.	Democracias en trance de consolidación o ya consolidadas, fortalecen institucionalmente el momento electoral democrático y su institucionalidad, para preservar las condiciones que hagan posible la alternabilidad democrática y la integral observación electoral internacional.
Derechos humanos	Promueve una concepción de derechos colectivos, sujeta a la prioridad de la seguridad del régimen. Limita hasta su sofoco las libertades civiles y políticas.	Defiende en dichos y hechos la vigencia del estado de derecho y las garantías a todos los derechos—incluidos los civiles y políticos— en el marco jurídico interno e internacional
Organizaciones no gubernamentales	Restringe, controla, criminaliza, desplaza y excluye a las organizaciones no gubernamentales que hacen escrutinio crítico de las acciones y omisiones gubernamentales. Instrumentaliza políticamente el otorgamiento y recepción de asistencia internacional	Respeto los derechos y funciones de las organizaciones no gubernamentales de alcance nacional e internacional. Alienta los beneficios y reduce los riesgos de las modalidades y propósitos de la asistencia internacional.
Información	Aprovecha represiva, incisiva y persuasivamente los desarrollos tecnológicos para ejercer control sobre los medios de información y comunicación, así como del flujo de información y desinformación.	Aprovecha los recursos tecnológicos para facilitar y proteger la libertad de información y comunicación y para protegerse de campañas de desinformación e incidencia autoritaria.

Orden y derecho internacional	Defiende un nuevo multilateralismo para impulsar foros y organizaciones regionales alternativos en los que se asuman y desde los que se promuevan redefiniciones iliberales y autócratas.	Apoya la renovación y el fortalecimiento del multilateralismo para hacerlo más activo y eficaz en la defensa de principios fundamentales del derecho internacional y para frenar los impulsos autocráticos que los desvirtúan.
	Reinterpreta principios del derecho internacional y su manifestación en la Carta de las Naciones Unidas para defender y promover valoraciones y prácticas autoritarias, domésticas e internacionales.	Reconoce la necesidad de renovar y fortalecer la vigencia del derecho internacional y su manifestación en la Carta de las Naciones Unidas sin debilitar la esencia liberal de la legalidad y legitimidad del orden internacional.

Elaboración de la autora, teniendo en cuenta:

(i) Vanderhill (2013); Von Soest (2015); Kneuer y Demmelhuber (2016); Walker (2016).

(ii) Levitsky y Way (2006, 2010, 2020).

(iii) Nye (1990, 2011, 2020); Walker (2016); Walker y Ludwig (2017, 2021).

(iv) Sobre aprendizajes autoritarios: Schedler (2002); Vanderhill (2012); Vanderhill y Aleprete (2013); Whitehead (2014); Hall (2015); Von Soest (2015); Diamond (2015, 2019); Diamond, Plattner y Walker (2016); Sobre aprendizajes democráticos: Burnell y Calvert (1999); Whitehead (2021); Lührmann y Merkel (2023); Mainwaring y Massoud (2023). Sobre el papel y retos de las organizaciones no gubernamentales democráticas: Chenoweth y Stephan (2021); Jiménez y Trujillo Ariza (2021). Sobre la importancia y desafíos de las organizaciones internacionales para la democratización: Pevehouse (2002); Teorell (2010); Poast y Urpelainen (2015); Whitehead (2021). Sobre la instrumentalización autoritaria del derecho internacional: Ambrosio (2018); Gingsburg (2020).

Este contraste sugiere herramientas, guiones o menús de resiliencia y, aunque sin pretensión de exhaustividad, sin matices y sin especificación de circunstancias, asoma criterios útiles para explorar la situación venezolana presente. Ya no solo en cuanto a las enormes dificultades que ha impuesto un autoritarismo consolidado, sino especialmente en relación con los recursos, vínculos e influencias internacionales que, frente a ellos, pueden identificarse o deben cultivarse para impulsar una transición democrática sostenible. En este último sentido, valga apenas añadir dos consideraciones generales para tenerlas muy en cuenta en adelante.

En primer lugar, siguiendo a Merkel y Lührmann (2023), la evaluación de la resiliencia democrática –como conjunto de capacidades no excluyentes para mantenerse sin cambios mayores, adaptarse a través de cambios internos o recuperarse tras daños y desórdenes– supone atender tres niveles en esas capacidades.

El primero es el estado de las reglas e instituciones relevantes para la supervivencia y calidad de la democracia, con especial atención a las relaciones y separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Este aspecto es desarrollado con especial profundidad en el estudio propositivo de Román Duque Corredor que hace parte de este libro. En segundo lugar, se encuentran las relaciones y la presencia o ausencia de compromisos democráticos de los actores políticos más relevantes, entre sí y con la sociedad, que quedan comprendidos en el modelo dual de gobernabilidad que analiza el capítulo de Alejandro Oropeza. En tercer lugar, como dimensión de suma importancia, se encuentra la fortaleza o fragilidad del aprecio por orientaciones y prácticas democráticas que mantengan los ciudadanos y sus organizaciones sociales. Sobre ello abundan en este volumen la panorámica sobre la importancia y posibilidades de la participación política que ofrece el texto de Pedro González Caro, lo que sobre la identidad se asoma en el de Benigno Alarcón, y el aporte de Roberto Briceño-León sobre los desafíos que plantean las representaciones sociales del buen gobierno y la buena sociedad.

Esta caracterización es útil para explorar la conjunción de condiciones para que la democracia cuente con capacidad para resistir, adaptarse y recuperarse: estado de derecho y calidad y capacidad democrática de las instituciones de gobierno; predominio de compromisos con valores, reglas y procedimientos democráticos entre los actores políticos, y difusión ciudadana y en organizaciones sociales de orientaciones y actitudes de valoración de la democracia y su sostenimiento. De modo que no es casual que en cada uno de esos niveles pueda y suela haber incidencia internacional –deliberada y por difusión– de promoción de orientaciones, iniciativas de injerencia y presión, acuerdos y solidaridades, sea que democráticos o autoritarios.

Una segunda anotación general complementaria, desarrollada por Boese, Edgell, Hellmeier, Maerz y Lindberg (2023), se refiere al papel atribuido a la resiliencia en diferentes estadios de la democratización y la democracia. A partir de un amplio estudio –a partir de datos del índice V-Dem, de 1900 a 2019– los autores evidencian el menor efecto de la resiliencia democrática una vez que la democracia entra en el proceso de autocratización. Su mayor impacto se manifiesta ante las irrupciones autoritarias en su inicio, aunque esa capacidad haya disminuido desde finales de la Guerra Fría en medio de la proliferación de regímenes autoritarios competitivos (Levitsky y Way: 2002, 2010). Entre las condiciones que favorecen la perseverancia democrática el estudio valora la importancia de la separación de poderes y de la fortaleza de controles sobre el poder ejecutivo, particularmente del poder judicial, considerado como la última y fundamental línea institucional de resistencia democrática. Valora también los logros iniciales en desarrollo económico, cuya amplia consideración se encuentra en el capítulo de Asdrúbal Oliveros y Jesús

Palacios Chacín. Igualmente, suma a esas condiciones la memoria y la valoración de la democracia por la sociedad –dimensión a la que reclama mayor atención la contribución de Benigno Alarcón– y la densidad democrática en el vecindario cercano ante avances de la autocratización.

En todos los aspectos, valga insistir, se encuentran elementos de incidencia internacional que pueden ser sopesados a partir del contraste entre los rasgos de resiliencia autoritaria del régimen, de un lado y, del otro, las posibilidades de fortalecer los de la respuesta democrática.

RETOS AL CULTIVO DE RESILIENCIA DEMOCRÁTICA EN VENEZUELA

Con énfasis en lo presente y lo previsible entre 2023 y 2025 –antes e inmediatamente después de la oportunidad electoral, a conciencia de sus limitaciones y riesgos (Lindberg, 2009)– sigue siendo necesario mantener la mirada franca sobre las dificultades y frenos que impone la demostrada persistencia y los aprendizajes del régimen autoritario venezolano, incluida su estrategia de normalización internacional aprovechando las conmociones, turbulencias e incertidumbres internacionales presentes. Pero es igualmente crítico prestar especial atención a los retos y las oportunidades del entorno, las relaciones, los recursos y aprendizajes para transitar hacia la democratización y sostenerla.

I. Entorno internacional: centros de gravedad autoritarios y democráticos

En lo presente y previsible es fundamental atender los límites que ha impuesto a la incidencia democrática internacional la conjunción de la secuencia y los solapamientos de la pandemia, la guerra de agresión contra Ucrania, la ralentización o recesión económica que se globaliza y la competencia geopolítica creciente entre centros de gravedad autoritarios y democráticos por recursos estratégicos y zonas de influencia. A la vez, conviene evaluar los efectos de todo ello en las prioridades internacionales de los autoritarismos, de las democracias, y de las organizaciones y los acuerdos con mayor capacidad para obstaculizar o facilitar la reconstrucción de Venezuela.

En su estado presente y en lo que se perfila como tendencia en los grandes centros de gravedad mundial es de interés especial la ya mencionada “geopolitización” de la política internacional, que se manifiesta en los recién anotados rasgos de competencia sobre temas, recursos y espacios estratégicos, es decir, asociados por cada uno de los

poderes mundiales a su visión de la seguridad nacional, regional e internacional. Esa competencia, de innegables rasgos de *realpolitik*, está paradójicamente acompañada por intensas interdependencias en asuntos también cruciales para la seguridad en su más amplio espectro (sanitario, ambiental, comercial, financiero, comunicacional, de seguridad). Las interdependencias tienen efectos positivos cuando alientan iniciativas y acuerdos de solidaridad y cooperación transparentes y eficientes, pero sus efectos son perversos cuando se prestan a la instrumentalización que presiona o castiga para favorecer a poderes que promueven principios y reglas de orden internacional regresivos en materia de derechos humanos, desarrollo y cooperación en seguridad.

Tanto la pandemia de Covid-19 como la guerra de Rusia contra Ucrania ofrecen ilustraciones directas e indirectas de la mezcla de *realpolitik*, que favorece la confrontación, con interdependencia, y que fomenta la cooperación o su instrumentalización política y económica. Pero también revelan matices del estado presente de la disposición de incidencia autoritaria de Rusia y China, y la de incidencia democrática de Estados Unidos y Europa sobre la situación de Venezuela.

Bajo la presidencia de Xi Jinping la política exterior de China ha asumido cada vez más abiertamente sus intereses de proyección económica, expansión territorial y aspiraciones geopolíticas globales, así como su rechazo a la hegemonía estadounidense. Todo ello con una cuidada ofensiva diplomática, económica, de afirmación de su poder militar, de impulso a sus propias concepciones sobre “el orden internacional basado en reglas”, mientras cultiva afinidades con países del llamado sur global. En las relaciones con Venezuela, el régimen chino ha evitado hacerlas abiertamente parte de la rivalidad y las tensiones con Estados Unidos, así como desafiar frontalmente el régimen de sanciones. A bajar la intensidad de la relación contribuyeron los incumplimientos de pagos y renegociaciones de deudas venezolanas vencidas, balance de un enorme flujo de recursos que se detuvo en 2016. Empero, a medida que crecen las tensiones múltiples entre Washington y Pekín y aumentan las corrientes de comercio e inversiones de China en Latinoamérica, ese cuidado ha ido cediendo en medio de un cada vez más indisimulado interés geopolítico y económico por Latinoamérica. Así se ha manifestado en el Grupo de los 77 más China; también en torno al grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Suráfrica) y a su ampliación (Argentina, Irán, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Etiopía), que pese al manifiesto interés gubernamental, no incluyó a Venezuela. Con todo, las visitas de la vicepresidente y el Presidente a China en septiembre de 2023 y los acuerdos entonces anunciados indican ajustes en el cuidadoso balance de intereses del régimen chino y posibles nuevos emprendimientos chinos en Venezuela. Aunque no hubo la amplia disposición financiera pretendida por el gobierno venezolano, es de notar el intercambio de alabanzas y expresión de coincidencias geopolíticas

mutuas en el que se elevó discursivamente el nivel de la relación bilateral, todo ello en medio de las amenazas y actuaciones del gobierno de Maduro contra el proceso de las elecciones primarias.

Rusia, aunque sin el músculo financiero y comercial de China y en medio del desgaste material de su guerra contra Ucrania, no ha dejado de hacer visitas y planteamientos desafiantes, bienvenidos por el régimen venezolano –también por los de Cuba y Nicaragua–no solo frente a EE.UU., sino contra principios y reglas internacionales tan fundamentales como el principio de la integridad territorial y las normas del derecho internacional humanitario.

Conviene tener en cuenta que, entre China y Rusia, pese a la acumulación de declaraciones y posiciones de solidaridad mutua, hay discrepancias estratégicas de fondo, que derivan de sus crecientes asimetrías de poder y de estrategias. La guerra contra Ucrania ha acentuado esa asimetría a favor de China. Desde Moscú el desafío es de fuerza y poder incisivo, que penetra, interfiere y desinforma. Desde Pekín, sin descuidar su proyección de poderes duros e incisivos, una bien orquestada ofensiva diplomática promueve reinterpretaciones y redefiniciones de principios y reglas en materia de democracia, derechos humanos, desarrollo, comercio y seguridad global. Esto merece especial atención y cuidado inmediato desde las democracias y, particularmente, para las iniciativas de transición, su consolidación y perdurabilidad.

Estados Unidos y Europa, por su parte, han ido encontrando límites en el impulso a una agenda trasatlántica en la que quedaron incorporados intereses globales en común y las estrategias de acercamiento y coordinación para promover y defender la democracia y los derechos humanos. Esa agenda también incorporó los términos de su rivalidad con China y con Rusia (Comisión Europea, 2020), términos que en el primer caso fueron matizados por Europa con la estrategia de reducción de riesgos –*derisking*– en sus acercamientos al régimen chino.

Desde Bruselas ha habido formulaciones expresas sobre los vínculos con Latinoamérica dentro de la nueva relación transatlántica (Borrell, 2020), considerando el momento crítico para la región y los intereses de Europa que hacen posible y necesario un nuevo acercamiento económico y geopolítico, como el reimpulsado en la Cumbre UE-Celac de julio 2023. Desde Washington, a partir de declaraciones de principios sobre democracia y derechos humanos, la reconducción de la política exterior bajo la administración de Joe Biden ha priorizado temas críticos en cuanto a sus efectos y resonancia política interna, como el de las migraciones –con foco especial en México y el triángulo norte de Centroamérica–, la continuación de la cooperación en seguridad con Colombia y la situación de Venezuela. El caso venezolano ha sido atendido a partir de la reiteradamente expresa reorientación del régimen de sanciones

como instrumento para persuadir y presionar por acuerdos específicos y negociaciones políticas. A la vez, el gobierno de Biden ha procurado el acercamiento y los acuerdos en temas de interés común con los nuevos gobiernos de Chile, Colombia y Brasil y, en general, con el Caribe. Así se manifestó en la participación y acuerdos de doce países del hemisferio en la Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas reunida en Washington en noviembre 2023.

Si bien en el marco de la nueva relación trasatlántica se acercaron las posiciones y criterios de tratamiento del caso venezolano y su administración del régimen de sanciones, la coordinación se ha ido haciendo más compleja en medio de las consecuencias acumuladas de la pandemia, las tensiones entre EE.UU. y China, la guerra en Ucrania, los efectos de las sanciones a Rusia y las réplicas de Moscú que afectan la oferta y los precios de alimentos e hidrocarburos. La competencia por recursos estratégicos, el recelo europeo por su aspiración de autonomía estratégica, los costos y riesgos de la prolongación de la guerra, la campaña por la Presidencia en Estados Unidos y sus posibles resultados electorales proyectan desde el presente muchas sombras: no sé de cambio en las orientaciones prodemocráticas, pero sí de énfasis y disposición a movilizar recursos y correr riesgos geopolíticos y económicos por la recuperación democrática venezolana.

Es necesario añadir el grupo muy diverso de países que se define como sur global, que se pretende en parte cercano a la posición de países no alineados durante la Guerra Fría y, también en parte, a las posiciones del Tercer Mundo a finales de la confrontación este-oeste.

Se trata en realidad de un conjunto muy diverso –con el que cultivan cercanía poderes como China, Rusia y la India– que incluye autoritarismos, democracias con rasgos iliberales y democracias. La gran afinidad se encuentra en su crítica a las desigualdades socioeconómicas globales, a la institucionalidad internacional y en llamados –inevitablemente diversos – a la revisión del orden internacional basado en reglas, con fuerte incidencia liberal y autoritaria (Ambrosio 2018; Gingsburg, 2020). En suma y sobre lo más cercano y relevante para Venezuela, dadas esas influencias y la diversidad del sur global no cabe esperar de estos países compromisos en materia de democracia. Sin embargo, en cuanto a derechos humanos, precisamente por su diversidad, los regímenes autoritarios e iliberales no son inmunes a la presión de los acuerdos internacionales, el escrutinio y las denuncias, particularmente cuando se producen desde las sociedades, organizaciones no gubernamentales y organizaciones internacionales.

II. Relaciones críticas

En ese mapa internacional de grandes referencias autoritarias y democráticas, geopolíticas y geoeconómicas es necesario explorar el estado de los vínculos críticos para la resiliencia autocrática y para el desarrollo de su vertiente democrática en Venezuela. Se trata en general, valga insistir, de la actualización del cuadro general, en buena medida vigente, detallado en un trabajo previo (Arellano y Cardozo, 2018). También se trata de recoger de las experiencias propias y ajenas lo que para el presente pueda tener utilidad en el trazado, recorrido y sostenimiento del rumbo democrático. Una sucinta evaluación de vínculos incorpora dos grandes ángulos en alguna medida solapados: las relaciones gubernamentales –autoritarias, democráticas y pragmáticas–, y los vínculos ilícitos. A ellos se añaden las acciones y omisiones en y desde las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales, que serán tratadas separadamente.

En lo gubernamental, las relaciones autoritarias han de ser consideradas y atendidas desde el presente a partir de la idea de que el régimen venezolano pretendió ser y en alguna medida fue un centro regional de gravitación autoritaria, en asociación con Cuba y con constante referencia y procura de vínculos no occidentales. Así fue durante buena parte del mandato de Hugo Chávez y, desde entonces, con fuerte injerencia cubana.

Desde sus dos años finales y especialmente a partir del traspaso del poder a Nicolás Maduro –con disminuidas capacidades financieras y reducido margen político de acción regional– el régimen en su deriva autoritaria buscó gravitar cada vez más abiertamente en torno a Rusia y China. Con estos países se renovaron acuerdos y negocios que encontraron límites materiales en la reducida capacidad de cumplimiento del gobierno venezolano y en los costos y riesgos de la evasión del régimen de sanciones, pero también oportunidades en medio de los cambios geopolíticos y geoeconómicos mundiales acelerados desde 2020. En ese reajuste, mantuvieron sus canales de incidencia entre opacidades y secretos, y sin control ni rendición de cuentas (Transparencia Venezuela, 2020b, 2022a).

Así como Rusia en lo financiero y militar, y Turquía en transacciones con oro y alimentos, Irán ha sido particularmente importante en la evasión de sanciones en el sector petrolero (Arnson, 2021; Oliveros y Palacios Chacín en este volumen). En materia de seguridad es particularmente crítica la relación con Cuba, cuyo personal y *know how* totalitario penetraron, por invitación, actividades de importancia estratégica en el control político y social, así como en el aparato represivo.

En este primer ángulo, en beneficio del desarrollo de resiliencia democrática, el reto es lograr la mayor y mejor información posible sobre acuerdos, relaciones y estado presente de los vínculos y su alcance en la construcción doméstica de la vía electoral y postelectoral. Al examinarlos con miras a construir una ruta de transición, tan importante como es nacionalmente diferenciar actores moderados y radicales, lo es internacionalmente explorar el balance entre razones prácticas y amplitud de afinidades estratégicas (por no decir ideológicas) tras unos y otros. Cuanto más amplias sean las afinidades estratégicas con el régimen autoritario y cuanta más opacidad haya en la administración de los vínculos y transacciones, más riesgo habrá de que las relaciones puedan seguir incidiendo contra la democratización.

Esto permite aproximar y, en buena medida confirmar en general lo ya escrito (Arellano y Cardozo, 2018): con Rusia, Cuba y Nicaragua, y con Irán y Turquía, todos los acuerdos, pagos, intercambios y compensaciones a acreditar, presencia e incidencia, deberían ser suspendidos y sometidos a riguroso examen; con China, los acuerdos, inversiones y deudas deberían ser sometidos a revisión pero sin suspensión inmediata –salvo si hubiese razones de seguridad nacional– ni poner en riesgo posibilidades de inversión en condiciones de transparencia en la información y rendición de cuentas.

En todo esto, tan importante como trabajar para reunir toda la información posible sobre vínculos a cortar, controlar o reorientar, es anticipar la estrategia para reducir los costos y riesgos de hacerlo, no solo económicos, sino sociales, de gobernabilidad y de fragmentación de apoyos externos.

Son particularmente complejas las condiciones internacionales presentes, en las que la geopolitización tiende a polarizar y a reducir márgenes de maniobra y negociación, lo que obliga a un esfuerzo especial para lograr y mantener solidaridades democráticas internacionales. La atención sobre las relaciones democráticas y su incidencia confronta, precisamente, ese desafío, en los grandes centros democráticos de gravedad y también en las atribuladas democracias regionales.

En general, cabe insistir en la importancia de cultivar relaciones con demócratas y democracias, con actores gubernamentales y no gubernamentales, en la Unión Europea y en Estados Unidos y Canadá, para procurar que su administración del régimen de sanciones se mantenga articulado a la construcción de la ruta democrática y su sostenimiento inicial, sin efectos contraproducentes. En adelante, su asistencia, cooperación, inversiones y apoyo en los foros multilaterales será de crucial importancia económica y política.

En el ámbito más cercano a Venezuela las democracias de la región sufren importantes presiones sobre su gobernabilidad y sus gobiernos (Zovato, 2022,

Idea Internacional, 2023). Por ese filtro pasan las consideraciones sobre el entorno internacional y las agendas de política exterior de países que pueden facilitar o complicar, por acción u omisión, la ruta democrática venezolana, tales como México, Brasil y Argentina, Colombia, Uruguay, Paraguay y Chile, y las democracias de Centroamérica y el Caribe. Entre ellos, son particularmente importantes Colombia y Brasil, cuyos gobiernos tienen potencial de incidencia, pero desde necesidades políticas de gobernabilidad e intereses de proyección política que han reducido su campo de visión y expectativas sobre Venezuela.

Lo que de la situación venezolana ha adquirido carácter de urgencia para los gobiernos de la región es el control de los flujos migratorios e ilícitos, la criminalidad, el cobijo de grupos subversivos y la destrucción ambiental. De modo que el desarrollo de vínculos favorables a la democratización supone alentar el equilibrio entre, por un lado, la comprensible atención y las medidas focalizadas ante los problemas que impactan de modo tan directo a la región; por el otro, la atención a la crisis humanitaria, institucional y material en la que se origina. Eso a su vez plantea dos estrategias complementarias: recursos y cooperación para atender la emergencia interior y sus desbordamientos internacionales, al lado de la recuperación regional de los compromisos de protección de la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho.

No puede ignorarse que hay gobiernos, la mayoría, cuyo acercamiento o alejamiento al régimen autoritario o a la democratización no se sustenta en concepciones políticas, sino en razones de gobernabilidad doméstica, de naturaleza geopolítica o, en diferentes proporciones, de ambas. También allí se ha impuesto la opacidad. Es especialmente el caso de las relaciones con algunos países de la cuenca del Caribe en las que han pesado a favor razones prácticas vinculadas a la cooperación energética, desvirtuada del verdadero sentido de la cooperación (Transparencia Venezuela, 2013-2022, Cardozo, 2018). Con el tiempo y la erosión del sector petrolero venezolano, esa estrategia se ha reducido –salvo en el caso de Cuba– a la condonación de deudas, pero los daños materiales e institucionales han sido muy grandes. Los vínculos más estrechos han sido favorecidos por algunas afinidades políticas, como ostensiblemente en los casos de Cuba, Nicaragua y San Vicente y las Granadinas, al lado de temas como los apoyos mutuos en votaciones dentro de organizaciones internacionales y el abandono por varios años de la reclamación territorial venezolana ante Guyana. En otro sentido, pesan la reactivación de esa reclamación –ahora en la Corte Internacional de Justicia y objeto de un internacionalmente muy cuestionado referendo en Venezuela–, la pérdida de la cooperación energética y las huellas de la autocratización venezolana en derechos humanos y en desbordamientos que afectan a la cuenca del Caribe (en migraciones,

contaminación e ilícitos y criminalidad). En este ámbito, cuyos votos tanto ha cultivado el régimen, el desafío está en crear confianza con gobiernos democráticos, anticipando en información, análisis, contactos y estudios no gubernamentales y académicos las necesidades que atenderían y las oportunidades beneficiosas que ofrecerían relaciones transparentes de cooperación genuina.

La otra categoría de relaciones a tratar en este aparte es la de los vínculos ilícitos. La identificación y la evaluación de sus impactos resultan tan difíciles como cada vez más necesarias para la construcción de recursos y estrategias de resiliencia democrática (Transparencia Venezuela, 2022, 2023). En su amplio espectro, incluyen los vínculos políticos y económicos tejidos desde, con y en el gobierno en la mayor opacidad e impunidad. Se extienden desde el secreto y ausencia de rendición de cuentas en el manejo de compromisos y recursos que caracterizan a los acuerdos internacionales con contrapartes críticas (Cuba, China, Rusia, Irán y Turquía, entre los más conocidos), hasta las relaciones simbióticas o “de interdependencia entre los actores criminales y los grupos de poder dentro del sistema político y económico” que se extienden a sus conexiones internacionales (Transparencia Venezuela, 2022-2023).

Trazar una estrategia para su desmontaje es una tarea de particular urgencia y complejidad: por la extendida simbiosis entre actores criminales y actores que actúan desde posiciones legales, públicas y privadas; por la resiliencia que les provee su penetración de una institucionalidad muy debilitada; por su capacidad para reorganizarse y sostenerse ante los cambios externos y en las propias organizaciones, y –no menos importante– por su extensión y alcances locales, regionales, nacionales e internacionales (Transparencia Venezuela 2023). Añádase las acciones y omisiones gubernamentales en su acercamiento a actividades ilícitas y criminales, generadoras de recursos, lealtades y apoyos, pero cada vez más autónomas e incontrolables.

No es de desestimar la evolución de las rentas ilícitas, tan opacas en su origen, distribución y manejo. En proporción del PIB, representaron cerca de su sexta parte (15,67%) en 2022, equivalentes a altas proporciones de los ingresos por exportaciones (53,6%) y del monto de las importaciones (77,8%) (Transparencia Venezuela, 2023). El narcotráfico se ha mantenido como el ilícito generador de más renta, seguido de lejos por el contrabando de oro, el manejo de puertos y, si bien en mucha menor medida, el contrabando otros minerales (rodio y coltán), para citar solo los que generan transacciones internacionales. Debe añadirse el amplio conjunto de ilícitos en las fronteras. En Amazonas, Apure, Bolívar, Delta Amacuro, Sucre, Táchira y Zulia, el múltiple y destructivo impacto de la conjunción de criminalidad y poder plantea un complejo reto de múltiples niveles que introducen criterios específicos para la revisión y cuidadosa reconstrucción de relaciones con los gobiernos y sociedades

vecinas. Se requiere con sentido de urgencia impulsar la concertación de esfuerzos, bilateral y multilateralmente sobre transparencia, tráfico de personas, drogas ilícitas, recursos estratégicos y sobre cooperación en seguridad.

En suma, cualitativa y cuantitativamente, lo ilícito plantea serias dificultades para el cultivo de resiliencia democrática: de seguridad, económicas, políticas, sociales y, en cada aspecto, de construcción institucional. En su dimensión internacional el desafío está en identificar, analizar e impulsar estrategias para el desmontaje de actividades y conexiones criminales u opacas, y cultivar apoyos que permitan construir cooperación internacional multilateral en apoyo de inteligencia, recursos y concertación de iniciativas. Y lo hasta aquí anotado supone desarrollar un esfuerzo especial en medio del aliento a relativizaciones y reinterpretaciones en materias tan fundamentales como derechos humanos, democracia, seguridad y desarrollo desde el “sur global”.

III. Asimetrías en recursos de fuerza, presión y persuasión

El desarrollo de resiliencia democrática no solo supone conocer lo que la favorece o complica en el entorno y en los vínculos a atender, para cortarlos, revisarlos o reforzarlos. Importa mucho reconocer los recursos para desarrollar y sostener la capacidad de resistir, adaptarse, renovarse y recuperarse. Esto, como ya fue comentado, es especialmente importante ante la posibilidad de irrupciones autoritarias iniciales, de modo que nunca es demasiado temprano para evaluar y alentar el conocimiento de los recursos del poder autoritario ni para desarrollar los necesarios para el tránsito a la democracia y su sostenimiento.

El caso de Venezuela ofrece un enorme muestrario de recursos de poder en los que se sustenta la resiliencia autoritaria, a partir de experiencias ajenas y propias. El poder duro, es decir el uso disuasivo y coercitivo de la fuerza, ha sido movilizado con especial visibilidad en los momentos en los que el régimen ha visto en peligro su sostenimiento, como en 2014 y 2017, o en riesgo su legitimación electoral. También, más focalizada pero no menos agresivamente, desde 2019 y especialmente al acercarse las presidenciales de 2024. La represión, más o menos ruidosa, ha ido haciéndose más intensa a medida que fue cayendo el apoyo al régimen. Así lo refleja no solo el flujo de informes y denuncias ya resumidos en el Cuadro 2, sino la insistencia del gobierno en las apelaciones y descalificaciones de esas y todas las instancias de escrutinio internacional. Esto no le resta importancia a esos escrutinios ni a los informes de difusión y crítica a la violación masiva de derechos humanos que no han dejado de documentar y difundir los medios independientes y las organizaciones no gubernamentales. Internacionalmente, con la opacidad y

el secreto ya mencionados, el gobierno ha insistido en animar acuerdos, alianzas y solidaridades militares, pero su ejercicio de poder duro se ha ensañado en sus formas más brutales contra los venezolanos, como lo registran detalladamente los informes de la Misión Internacional de Determinación de Hechos que desde 2019 ha estado actuando por mandato del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Para la represión, el gobierno venezolano ha contado con aprendizajes y equipos provistos por otras autocracias, como puede leerse en la contribución de Rodolfo Camacho en este libro.

El llamado poder incisivo, versión autoritaria del poder persuasivo, ha sido de uso intensivo, solapando con los recursos de fuerza. Consolidada su “hegemonía comunicacional” y a partir de la penetración de redes sociales, moldea o falsifica información y opinión a su conveniencia. Mientras ejerce crecientes controles sobre la libertad de expresión e información, hace de caja de resonancia a agencias de noticias de otros regímenes autoritarios, en particular de Cuba, Rusia y China. Ya no se trata solo de propaganda, sino de franca desinformación para incidir en la opinión pública, dentro y fuera de Venezuela (Cañizales, 2020). Nacionalmente la agenda incluye la descalificación directa y mensajes para fragmentar, amedrentar y descalificar a las organizaciones políticas opositoras y a las organizaciones no gubernamentales que documentan y denuncian abusos gubernamentales. Hacia y desde el exterior se refuerzan esos mensajes a la par de campañas contra el régimen de sanciones –que encuentran eco más allá de las afinidades autoritarias– y en general contra el escrutinio internacional en materia de violación de derechos humanos, ejercicio autoritario del poder, corrupción, ilícitos e incumplimiento de compromisos internacionales.

En la escena mundial, el gobierno no ha dudado en manifestar su solidaridad con Rusia en medio de su guerra de agresión contra Ucrania, mientras acompaña en foros internacionales iniciativas de mediación y propuestas de un orden mundial multipolar basado en reglas que lo alejan de principios políticos liberales. En ese cuadro se inscribe el impulso venezolano al llamado Grupo de Amigos de la Carta de las Naciones Unidas, que en realidad atiende a las ya mencionadas redefiniciones autoritarias del derecho internacional, la democracia, los derechos humanos y la seguridad nacional e internacional.

Desde las democracias, el poder duro activado hacia Venezuela, pasados los tiempos de las amenazas de intervención durante el gobierno de Donald Trump, incluye fundamentalmente medidas de presión económica y política. De un lado, las sanciones personales impuestas por la Unión Europea (European Council, 2023). Del otro, las sanciones personales y sectoriales impuestas por Estados

Unidos (Congressional Research Service, 2023) con sus posibilidades y limitaciones disuasivas y persuasivas. Ambas ya han sido descritas en el Cuadro 1.

Las restricciones sectoriales, financieras y petroleras, han sido objeto de críticas por sus efectos colaterales, aunque sin duda no han sido la causa del derrumbe económico de Venezuela (L. Oliveros, 2020; Sutherland, 2020; Transparencia Venezuela, 2020a). Mientras tanto, el régimen ha sabido instrumentalizarlas de diversas maneras: desviando material y retóricamente sus efectos sobre la población, desarrollando vías de evasión marcadas por transacciones ilícitas y corrupción, así como alimentando el discurso del cerco externo y sus razones para la represión de los enemigos internos-externos de la soberanía y la seguridad nacional.

No cabe ignorar que las sanciones han sido recurso de presión y persuasión fundamental para llevar al gobierno a la mesa de negociaciones, incluyendo las más recientes, que viene sosteniendo con la Plataforma Unitaria Democrática y condujeron al Acuerdo de Barbados, y las que directamente desarrolló con el gobierno de Estados Unidos. Ambos acuerdos –el de Barbados y el que asoma el comunicado sobre la hoja de ruta ligada al alivio o restitución de sanciones publicado por el Departamento de Estado (U.S. State Department of State, 2023)– fueron fundamentales para la realización de la elección de la candidatura presidencial opositora (Jiménez, Rosales y Trak, 2023).

En aliento a la flexibilización de las medidas restrictivas, se añaden las condiciones del entorno inicialmente descrito. Entre estas es de insistir en que los intereses, necesidades y prioridades geopolíticas y económicas, agudizadas por la guerra en Ucrania y los temores de escalamiento conflictivo en el Medio Oriente, han alentado los reaceramientos diplomáticos de las democracias al gobierno de Maduro y la concentración de la presión y persuasión con miras a elecciones libres en 2024.

Es, en suma, enorme el reto para la construcción de la ruta electoral democrática, que sigue siendo fundamentalmente nacional, pero sigue requiriendo del complemento de la incidencia internacional para el logro del balance entre la presión y la persuasión. En los clásicos términos de Robert Dahl refinados por Staffan Lindberg (2009) –particularmente trabajados para el caso venezolano por Benigno Alarcón en este libro y en trabajos previos (i.e. 2018, 2023)– se trata del balance entre los costos de mantener el poder a través de la represión y los costos y riesgos que involucra perderlo; entre los de negociar condiciones electorales –que viene a ser solo una parte en el “meta-juego” de la democratización– o dejar de negociarlas y elegir otros medios, temas e interlocutores para no arriesgar su control del poder.

Los recursos de la resiliencia autoritaria y los cambios en el entorno democrático internacional obligan a una cuidadosa consideración de la transformación de los medios de incidencia internacional democrática de gobiernos, organizaciones internacionales y no gubernamentales. Su desafío es mantener la atención y presión sobre el ya conocido repertorio de recursos autoritarios y las dificultades que impone al empeño electoral opositor, antes, durante y después del momento electoral. Antes y después es indispensable cultivar y fortalecer aprendizajes democráticos de prevención, resistencia y recuperación, sin perder el sentido de los principios y propósitos democráticos en un trayecto lleno de complicaciones y necesitado de transacciones y acuerdos.

IV. Organizaciones internacionales y no gubernamentales bajo presión

La consideración de la resiliencia autocrática y de los recursos para cultivar su contraparte democrática no deja de reconocer las dificultades para la democratización que derivan de las condiciones estructurales internacionales –auge autoritario, recesión económica, guerra, conmociones en el orden mundial y su institucionalidad– pero a la vez invita a considerar el papel de los actores políticos, especialmente los actores colectivos fundamentales: partidos políticos, militares, agencias coercitivas, sindicatos y gremios, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil (Mainwaring y Massoud, 2022). En escala internacional –aparte de los gobiernos– las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales son actores cuyas acciones u omisiones pueden contribuir a impulsar y estabilizar democratizaciones.

El papel de las organizaciones internacionales ha recibido consideración especial en muchos estudios recientes sobre democratización y autocratización y sus resiliencias respectivas. El derecho internacional mismo está siendo objeto de reinterpretaciones autoritarias en las que prevalecen la centralidad del Estado, el principio de no intervención y la redefinición de los derechos humanos y la democracia en términos que los someten al arbitrio del poder. En ese sentido, se mantiene el aliento a foros internacionales alternativos y alineaciones dentro del sur global que, en nombre de la diversidad, se distancian de compromisos con la democracia y reinterpretan los derechos humanos.

En lo más cercano, con la activa presión del régimen venezolano desde su confeso giro estratégico de 2004, el Sistema Interamericano y los acuerdos regionales a los que se había reconocido especial importancia en la protección de la democracia (i.e. Pevehouse, 2002; Whitehead, 2021), han visto muy disminuida la disposición a activar sus cláusulas democráticas e incluso a reconocer y respaldar la robustez

del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. A la pérdida de “densidad democrática” entre los miembros de la OEA se suma el retorno de tendencias antiliberales o, cuando menos, de distanciamiento de los consensos hemisféricos. Expresiones extremas de esa predisposición han sido las decisiones de los gobiernos de Chávez y Maduro de retirar a Venezuela de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2013) y de la OEA (2019), paso este último seguido por el gobierno de Daniel Ortega, efectivo para Nicaragua desde finales de 2023.

Paralelamente, reaparecen los impulsos para mantener activa a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños y para recrear la Unión Suramericana de Naciones. Esto, más allá de las ventajas que podría tener el acercamiento, la integración y la concertación regional, trae consigo el recuerdo de sus limitados protocolos democráticos y su reducida figura de acompañamiento electoral, incomparable a la observación electoral integral que ofrece la OEA. El riesgo mayor es que prevalezca la visión autoritaria de un nuevo multilateralismo, debilitador del apoyo internacional a la protección de la democracia y de los derechos humanos.

Más allá de esas condiciones y tendencias internacionales, actores políticos nacionales y no gubernamentales tienen la posibilidad de valorar y evitar el olvido de los compromisos democráticos y de los derechos humanos. En efecto, en el terreno de las organizaciones no gubernamentales democráticas venezolanas, cuya respetabilidad las proyecta internacionalmente, son de reconocer sus contribuciones de creciente importancia para la atención del caso venezolano en sus propios méritos. Pese a los controles y presiones a los que han sido sometidas han perseverado en sus declaraciones, informes, denuncias, alertas y propuestas en defensa del estado de derecho, los derechos humanos, la democracia, así como la atención a la emergencia humanitaria, la integridad electoral y la libertad de expresión a las que se suman los empeños sobre transparencia, acceso a la justicia, políticas de seguridad pública e internacional. Junto a ellos, tienen singular relevancia las iniciativas de formación y difusión en cada una de esas materias.

Se trata de actores fundamentales, diferentes y complementarios a los partidos políticos, y su importancia se acrecienta cuanto mayor es la presión y represión autoritaria y más complejas se han vuelto las condiciones para la recuperación democrática. Son particularmente valiosas como fuentes de información y seguimiento, como espacios de concertación de demandas, de movilización en la ruta hacia la democratización, y frente a las tentaciones y peligros populistas, iliberales y autoritarios en ese tránsito. También son canal de comunicación e información internacional. Estas organizaciones —especial pero no exclusivamente el amplio y diverso conjunto de las que se ocupan del seguimiento, información y denuncia de

violaciones de derechos humanos— cuentan con sus propios repertorios para generar presión pro-democrática desde la sociedad, para establecer redes entre ellas, para desarrollar vínculos y redes internacionales (Jiménez y Trujillo Ariza, 2021) y para seleccionar y administrar la asistencia internacional (Chenoweth y Stephan, 2021).

La acción de las organizaciones no gubernamentales democráticas es especialmente trascendente en tiempos en los que es tan grande la tentación internacional de conformarse con la mera contención de los desbordamientos de la crisis multidimensional venezolana. En todas sus vertientes tienen la posibilidad de reforzar la atención, alentar la incidencia internacional favorable a la democratización y contribuir a frenar la desfavorable. Pueden hacerlo con iniciativas propias, entre sí, en foros y organizaciones internacionales, en medios de comunicación e información y en instancias de gobierno de países democráticos. Desde su propia resiliencia democrática, pueden alentar y proteger la de la sociedad en su conjunto.

No es difícil anticipar las grandes expectativas y demandas sociales de los venezolanos ante el asomo de la democratización, a las que se suman las exigencias materiales inmediatas de reconstrucción económica e institucional. Para ello el acceso a recursos multilaterales y la cooperación internacional —en su más amplio espectro— serán indispensables. Es frecuente en los procesos de transición que los apoyos internacionales tiendan a perder impulso, sea que en medio de complicaciones del tránsito o de excesiva confianza en su estabilización, sea que por problemas en la coordinación, condicionamientos, administración o falta de orientaciones estratégicas locales. Sobre lo ya escrito y propuesto en materia de cooperación internacional (IFIT, 2020), valga destacar para el presente la importancia de contar con un buen diagnóstico, agenda y plan nacionalmente concertado para convocar con la mayor amplitud internacional posible y la más eficiente coordinación —local e internacional, gubernamental y no gubernamental— del flujo la ayuda para diferentes fases y aspectos críticos en el tránsito y la estabilización democrática.

FINALMENTE: ENTRE LA MEMORIA Y LOS APRENDIZAJES

Estas páginas han sido escritas en un momento en el que los preparativos y el desarrollo de la campaña y elección primaria de la candidatura presidencial opositora, ganada con abrumadora mayoría por María Corina Machado, se vuelve a manifestar un amplio y diverso impulso social y político en busca de una transición democrática por la vía electoral. Esa expresión de apoyos y confianza en la capacidad de organización y renovación de la alternativa democrática es también una demanda de la sociedad y una necesidad ante el frágil balance internacional aquí expuesto.

En efecto, cuando se trata de identificar y cultivar condiciones que propicien la recuperación de la democracia no puede ignorarse lo desfavorable del convulso entorno internacional presente. Trabajarlo desde lo que hay que atender para desarrollar capacidades de prevención, resistencia, adaptación y recuperación ante la agresividad autoritaria debe servir para alentar el impulso democrático, comenzando por el reconocimiento de que ese impulso puede alimentarse de aprendizajes a partir de la historia propia y la de las de transiciones difíciles.

En Venezuela el cuidado de la propia memoria histórica sobre la construcción republicana y particularmente sobre la experiencia democrática –lo esencial de la separación de poderes, el valor del voto y la alternabilidad, sin negar la acumulación de deficiencias y aprendiendo de ellas– es un recurso que cuidar ante la reescritura autoritaria del país. Es un ámbito –tratado desde diferentes ángulos en los textos de Briceño-León y Alarcón– que requiere atención como parte de la reconstrucción del país y sus relaciones con el mundo.

También conviene recordar la historia reciente de la resistencia democrática venezolana, reflexionarla y aprender de ella, recordando que la resiliencia es adaptación y cambio, es disposición y capacidad de aprender e innovar sin perder de vista el sentido y propósito esencial. En el caso de la causa democrática, se trata de cultivar la valoración y sostener la recuperación de un régimen de libertad y justicia, seguridad y desarrollo humanos. De esa memoria más reciente, valga finalmente resumir en cuatro notas finales lo que, a efectos de la posibilidad de impulsar, sostener y consolidar una transición democrática, sugiere la experiencia de los últimos años.

El balance entre lo deseable y lo posible internacionalmente es tan importante como complicado en la estrategia y los pasos iniciales hacia la democratización, cuya propuesta y desarrollo de gobernabilidad requiere un cuidadoso equilibrio entre legitimidad, eficacia y estabilidad. Es así en asuntos de importancia crítica sobre los cuales pueden productivamente cultivarse aprendizajes propios y ajenos, tales como propuestas de estrategias de recuperación económica acompañadas con programas de asistencia social, apertura democrática y medidas de seguridad para protegerla con activación de acuerdos de escrutinio internacional sobre derechos humanos, y conjunción de procesos judiciales nacionales e internacionales en marcha con medidas de justicia transicional.

Hay oportunidades de aprendizaje a partir de transiciones difíciles, exitosas y fallidas como las aquí ya reseñadas. Pero deben serlo sin desatender las especificidades del caso venezolano, sin renunciar al proyecto propio e innovando para superar las debilidades en organización, representación, concertación, estrategias y transparencia democrática. De ello depende en decisiva medida no solo la conservación y

crecimiento del impulso a la movilización democrática evidenciado en el proceso y elección primaria, sino también la confianza y disposición al apoyo, la cooperación y la asistencia internacional.

Luego, si bien no menos importante y sin duda complementario, es crítico cultivar el impulso internacional a la democratización, en articulación con las necesidades de la sociedad y las organizaciones y actores sociales que las expresan. Esto se debería reflejar en los acercamientos a gobiernos, pero también en las aproximaciones a organizaciones internacionales y no gubernamentales, para contrarrestar los impulsos globales de normalización y promoción autoritaria.

La acumulación de obstáculos de toda índole tendidos por el gobierno tras la realización de la elección primaria de la candidatura opositora ha sido anticipo de un proceso electoral presidencial en condiciones muy adversas para la alternancia, que sería segura en un proceso íntegro. Eso, a la vez que confirma la inercia del repertorio autocrático, revaloriza la atención al desarrollo de capacidades de resiliencia democrática y sus repertorios internacionales, tanto para la resistencia y perseverancia en el tránsito a la democratización, como para los ajustes para su sostenimiento y consolidación.

REFERENCIAS

- Alarcón Deza, B. (2023). *El nuevo desafío venezolano*. Caracas: ABediciones, UCAB.
- Alarcón Deza, B. (2018). Transición y consolidación democrática. En B. Alarcón Deza y S. Ramírez (Coords.). *La consolidación de una transición democrática. El desafío venezolano III*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, UCAB, Cesap, Sinergia, Súmate, Instituto de Investigaciones Jurídicas UCAB.
- Alfaro Pareja F. y Martínez Meucci, M.A. (2020). Asimetría del conflicto y mecanismos alternos de diálogo y negociación en Venezuela (2002-2019). *América Latina Hoy*, 85, 9–29. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/alh.21885> Consulta: mayo 2023.
- Ambrosio, T. (2018). Authoritarian Norms in a Changing International System. *Politics and Governance*, 6 (2), 120-123. Disponible en: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/1474/1474> Consulta: julio 2023.
- Applebaum, A. (2019). *The Twilight of Democracy. The Seductive Lure of Authoritarianism*. New York: Double Day.
- Applebaum, A. (2021). The Bad Guys are Winning, *The Atlantic*, diciembre, 42-54. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2021/12/the-autocrats-are-winning/620526/> Consultado: marzo 2023.
- Arellano, F. y Cardozo, E. (2018). Relaciones Internacionales. En B. Alarcón Deza y S. Ramírez (Coords.). *La consolidación de una transición democrática. El desafío venezolano III*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, UCAB, Cesap, Sinergia, Súmate, Instituto de Investigaciones Jurídicas UCAB.
- Arnson, C (Ed.) (2021). *Venezuela's Authoritarian Allies: The Ties That Bind?* Woodrow Wilson International Center for Scholars. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/LAP_210510-Venezuelas%20Authoritarian%20Allies-V5.pdf Consulta: junio 2023.
- Birmingham, 57. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/303250628_CAN_AUTHORITARIAN_REGIMES_LEARN_THE_CASES_OF_BELARUS_KAZAKHSTAN_RUSSIA_AND_UKRAINE Consulta: junio 2023
- Borges, J.A y Bautista de Alemán, P (2023). *La patria que viene*. Caracas: Editorial Dahbar.
- Boese, V.A. et al. (2023). How democracies prevail: democratic resilience as a two-stage process. En A. Lührmann A. y W. Merkel (Eds.). *Resilience of Democracy. Responses to Illiberal and Authoritarian Challenges*. New York: Routledge.
- Burnell, P. y Calvert, P. (1999). *The Resilience of Democracy. Persistent Practice, Durable Idea*. Oxford, New York: Routledge.

- Bušs, K. (2019). Russia Stirs Fear of Color Revolutions. *Democracy Speaks*, International Republican Institute Blog. Disponible en: <https://www.democracyspeaks.org/blog/russia-stirs-fear-color-revolutions> Consulta: julio 2023.
- Cañizáles, A. (2020), *Desinformación en Venezuela. Reflexiones en tiempo de pandemia*. Caracas: UCAB-ABediciones, Medianálisis.
- Cardozo, E. (2014), El país que somos en el mundo. En B. Alarcón Deza (Coord.), *El desafío Venezolano. Continuidad revolucionaria o transición democrática*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, UCAB.
- Cardozo E., (2016). El reto de consolidar relaciones e incidencia internacional democrática. En B. Alarcón Deza y M.A. Martínez Meucci (Eds.), *Transición democrática o autocratización revolucionaria. El Desafío venezolano II*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, UCAB.
- Cardozo, E. (2018). Petrocaribe y la caja negra de la cooperación energética. Modos de decidir y calidad de la política exterior entre 1999 y 2018. En Fernando Spiritto (Ed), *Decisiones de gobierno en Venezuela. Apuntes para su comprensión histórica y de políticas públicas*. Caracas: ABC- Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro –Konrad Adenauer Stiftung, 2018.
- Cardozo, E. (2020a). La resiliencia autoritaria y la causa democrática venezolana: Recursos y asimetrías. *Democratización*, 2 (5), 5-31.
- Cardozo, E. (2020b). Venezuela: entre aprendizajes autoritarios y democráticos. *Democratización*, 2 (8), 4-30.
- Chenoweth, E. y Stephan, M. J. (2021). The role of External Support in Nonviolent Campaigns. Poisoned Chalice or Holy Grail? Washington D.C.: International Center on Nonviolent Conflict. Disponible en: https://www.nonviolent-conflict.org/wp-content/uploads/2021/02/ICNC_Monograph_External_Support_Poisoned_Chalice_or_Holy_Grail.pdf Consulta: mayo 2023.
- Coppedge, M. et al. (2022). International Influence: The Hidden Dimension. *M. Coppedge y otros. Why Democracies Develop and Decline*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Diamond, L. (2015). Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141–155.
- Diamond, L., Plattner M. F. y Walker C. (Eds.) (2016). *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Diamond, L. (2019). *III Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition and American Complacency*. Nueva York: Penguin Press.
- Diamond, L. (2022). All Democracy is Global. *Foreign Affairs*, 101 (5), 183-197.

- Di Palma, G (1990). *To Craft Democracies. An Essay on Democratic Transitions*. Berkeley, Los Ángeles Oxford: University of California Press.
- Gingsburg, T. (2020). How Authoritarians Use International Law. *Journal of Democracy*, 31 (4), 44-58.
- Hall, S. (2014). Can authoritarian regimes learn? The cases of Belarus, Kazakhstan, Russia and Ukraine. Tesis, MARES-Russian and East European Studies. University of
- Hall, S. (2015). Developing the Concept of Authoritarian Learning. Tesis presentada al MRES Politics and Economics of Eastern Europe. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/303250392_Developing_the_Concept_of_Authoritarian_Learning#fullTextFileContent Consulta: julio 2023
- Heydemann, S y Leenders, R (2011). Authoritarian Learning and Authoritarian Resilience: Regime Responses to the 'Arab Awakening'. *Globalizations*, 8 (5), 647-653.
- Institute for Integral Transitions (2020). Introducción. En IFIT, *Elementos de una transición integral e incluyente en Venezuela: una visión desde lo local*. Disponible en: <https://ifit-transitions.org/publications/building-an-inclusive-transition-in-venezuela-a-local-perspective/> Consulta: mayo 2023.
- Jiménez, M. (2019). "Demystifying the Democratic Transition in Venezuela". *VerfBlog*, 2019/1/25. Disponible en: <https://verfassungsblog.de/demystifying-the-democratic-transition-in-venezuela/> Consulta: mayo 2023.
- Jiménez, M. (2021). Lost in Fragmentation? The Recurrent Dilemmas of the Venezuelan Opposition and What to Do Next. Washington D.C: Wilson Center. Disponible en: <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Lost%20in%20Fragmentation%3F%20The%20Recurrent%20Dilemmas%20of%20the%20Venezuelan%20Opposition%20and%20What%20to%20Do%20Next.pdf> Consulta: mayo 2023.
- Jiménez, M. y Trujillo Ariza, E. (2021). Developing *Resilience in Authoritarian Contexts. Lessons From Venezuela in Comparative Perspective*. Caracas: Centro de Derechos Humanos UCAB. Disponible en: <https://cdh.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/2021/08/2021-04-29.-Developing-Resilience-in-Authoritarian-Contexts.pdf> Consulta: julio 2023.
- Jiménez, M., Rosales, A. y Trak, J.M. (2023), Algo se mueve en Venezuela. Acuerdo de Barbados y primaria opositora. *Nueva Sociedad*, octubre. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/venezuela-barbados-primarias/> Consulta: octubre 2023.
- Khader, B. (2011). Túnez o la golondrina de la Primavera Árabe. *Política Exterior*, 25 (140), 56-65.

- Kneuer, M. y Demmelhuber, T. (2016). Gravity centres of authoritarian rule: a conceptual approach. *Democratization*, 23 (5), 775-796.
- Krasner, S.D. (2020). Learning to Live with Despots. The Limits of Democracy Promotion. *Foreign Affairs*, marzo-abril, 49-55. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2020-02-10/learning-live-despots> Consulta: mayo 2023.
- Levitsky, S. y Way, L. (2002). Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism, *Journal of Democracy*, 13 (2), 51-65.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. New York: Cambridge University Press, 2010.
- Levitsky, S. y Way, L. (2014). External Influence and Democratization. Structure versus Choice. *Journal of Democracy*, 25 (4), 151-156.
- Levitsky, S. y Way, L. (2020). The New Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 31 (1), 52-65.
- Levitsky, S. y Way, L. (2023). *Revolution and Dictatorship. The violent origins of durable authoritarianism*. Princeton: Princeton University Press.
- Lindberg, S. (2009). A Theory of Elections as a Mode of Transitions. En S. Lindberg (Ed.), *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lührmann A. y Lindberg, S. (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it?. *Democratization*, 26, (7), 1095-1113.
- Lührmann, A. y Merkel, W. (Eds.) (2023). *Resilience of Democracy. Responses to Illiberal and Authoritarian Challenges*. Londres, New York: Routledge.
- Mainwaring, S y Masoud, T. (Eds.) (2022). *Democracy in Hard Places*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 228-264.
- Martínez Meucci, M.A. (2019). Geopolítica y solución negociada en Venezuela, *Diálogo Político*. Disponible en: <https://dialogopolitico.org/agenda/geopolitica-y-solucion-negociada-en-venezuela/> Consulta: junio 2023.
- Matheus, J.M. (2020). La resiliencia de la revolución chavista. En P. Bautista de Alemán (Ed.), *Autocracias del siglo XXI. Caso: Venezuela*. Caracas, Editorial Dahbar.
- Merkel, M y Lührmann, A (2023). Introduction – Resilience of democracies: responses illiberal and authoritarian challenges. En A. Lührmann A. y W. Merkel W. (Eds.), *Resilience of Democracy. Responses to Illiberal and Authoritarian Challenges*. New York: Routledge.
- Mazourki, M. (2022). Coup in Tunisia: Is Democracy Lost?. *Journal of Democracy*, 23 (1), Disponible en: <https://www.journalofdemocracy.org/articles/coup-in-tunisia-is-democracy-lost/> Consulta: mayo, 2023.
- Nye, J. (1990). Soft Power. *Foreign Policy*, 80, 153-171

- Nye, J. (2011). *The Future of Power*. New York: Public Affairs, 2011.
- Nye, J. (2020). Countering the Authoritarian Challenge Public Diplomacy, Soft and Sharp Power. *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, 15, 94-109
- Oliveros, L. (2020). Impacto de las sanciones financieras y petroleras sobre Venezuela. Disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/10/Oliveros-informe-completo-2.pdf> Consulta: abril 2023.
- Penfold, M. (2019). *El país que se muerde la cola: conflicto político, reinstitucionalización y democratización en Venezuela*. Caracas: Editorial Dahbar.
- Pevhouse, J. (2002). Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization. *International Organization*, 56 (3), 515-549. Disponible en: <https://library.fes.de/libalt/journals/swetsfulltext/14247854.pdf> Consulta: mayo 2023.
- Poast, P. y Urpelainen, J. (2015). How International Organizations Support Democratization: Preventing Authoritarian Reversals or Promoting Consolidation?. *World Politics*, 67 (1), 72-113. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/24578339?searchText=poast&searchUri=%2Faction%2FdoBasicSearch%3FQuery%3Dpoast%26so%3Drel&ab_segments=0%-2Fbasic_search_gsv%2Fcontrol&refreqid=fastly-default%3Aad4e46f1b-6da133e86be3e8197f13c25 Consulta: mayo 2023.
- Remmer, K. (1995). New Theoretical Perspectives on Democratization. *Comparative Politics*, 28 (1), 103-122.
- Schedler, A. (2002). The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy* 13 (2), 36-50.
- Sutherland, M. (2020). Las sanciones económicas contra Venezuela: consecuencias, crisis humanitaria, alternativas y acuerdo humanitario. Disponible en: <https://provea.org/publicaciones/investigaciones/informe-especial-las-sanciones-economicas-contra-venezuela-consecuencias-crisis-humanitaria-alternativas-y-acuerdo-humanitario/> Consulta: abril 2023.
- Tansey, O. (2016). *International politics of authoritarian rule*. Oxford, RU: Oxford University Press.
- Teorell, J. (2010). *Determinants of Democratization Explaining Regime Change in the World, 1972–2006*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Uzcátegui, R. (Comp.) (2023). *Caminando al revés. Escritos sobre la rebelión popular de Venezuela del año 2017*. Caracas: Provea, Alfavic, Gritemos con brío, Lado ciudadano. Disponible en: <https://provea.org/publicaciones/caminando-al-reves-aprendizajes-de-las-protestas-del-2017/> Consulta: agosto, 2023.

- Vanderhill, R. (2012). Learning to Be Bad: How Autocratic Leaders Adopt Strategies from Abroad to Maintain Power (APSA 2012 Annual Meeting Paper, 2012). Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=2108791> Consulta: junio 2023.
- Vanderhill, R. (2013). *Promoting Authoritarianism Abroad*. Boulder-Colorado: Lynne Rienner.
- Vanderhill, R. y Aleprete Jr., M.E. (2013). *Promoting Authoritarianism Abroad*. Boulder-Colorado: Lynne Rienner.
- Von Soest, C. (2015). Democracy prevention: The international collaboration of authoritarian regimes. *European Journal of Political Research* 54, 623–638. Disponible en: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-6765.12100> Consulta: mayo 2023.
- Walker, C. (2016). Dealing with the Authoritarian Resurgence. En Diamond, M.C. Plattner y C. Walker (Eds.), *Authoritarianism Goes Global. The Challenge to Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Walker, C. y Ludwig J. (2017). The Meaning of Sharp Power. How Authoritarian States Project Influence. *Foreign Affairs*. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power> Consulta: julio 2023.
- Walker, C. y Ludwig J. (2021). Una respuesta de amplio espectro al poder incisivo: vulnerabilidades y fortalezas de las sociedades abiertas. Washington: NED. Disponible en: <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2022/11/una-respuesta-de-amplio-espectro-al-poder-incisivo-Walker-Ludwig.pdf> Consulta: agosto 2023.
- Way, L. (2023). Don't Count the Dictators Out. The Underappreciated Resilience of Today's Autocracies, *Foreign Affairs*, julio-agosto, 104-115. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/china/putin-xi-khamenei-dictators-way> Consulta: agosto 2023.
- Whitehead, L. (2014). Antidemocracy Promotion. Four Strategies in Search of a Framework. *Taiwan Journal of Democracy*, 10 (2), 1-24. Disponible en: <http://www.tfd.org.tw/export/sites/tfd/files/publication/journal/dj1002/001-024-Antidemocracy-Promotion.pdf> Consulta: mayo 2023.
- Whitehead, L. (2021). Regional organizations and democratic conditionality: Family resemblances and shaming. *International Political Science Review*, 42 (4), 546–560. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0192512120937474?icid=int.sj-full-text.similar-articles.1> Consulta: mayo 2023.
- ZOVATO, D. (2022). El superciclo electoral latinoamericano 2021-2024. *Diálogo Político* 37 (2). Disponible en <https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2022/10/Diálogo-Pol%C3%ADtico.-Elecciones.-2-2022.pdf> Consulta: mayo 2023.

INFORMES Y DOCUMENTOS

- Acceso a la Justicia (2020). *El camino a la dictadura*. Disponible en: <https://accesoalajusticia.org/camino-a-la-dictadura/> Consulta: junio 2023.
- Acuerdo parcial sobre la promoción de derechos políticos y garantías electorales para todos. Barbados, 17.10.2023. Disponible en: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ac03d5655a8448e0a9653cd95d5c7978/garantias-electorales.pdf> Consulta: octubre 2023
- Borrell, J. (2020). América Latina -Europa: la «otra» relación transatlántica. *European Union External Action*. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/américa-latina-europa-la-«otra»-relación-transatlántica_es Consulta: agosto 2023.
- Comisión Europea (2020). “A new EU-US agenda for global change”. Disponible en: https://commission.europa.eu/system/files/2020-12/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf Consulta: agosto, 2023.
- Congressional Research Service (2023). *Venezuela: Overview of U.S. Sanctions*. Disponible en: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10715> Consulta: agosto 2023.
- Economist Intelligence EIU (2023). *Democracy Index 2022. Frontline democracy and the battle for Ukraine*. Disponible en: <https://www.economist.com/graphic-detail/2023/02/01/the-worlds-most-and-least-democratic-countries-in-2022> Consulta: julio, 2023.
- Embajada de los EE.UU. en Venezuela (2020). *Marco para la transición democrática pacífica en Venezuela*. Disponible en: <https://ve.usembassy.gov/es/marco-para-la-transicion-democratica-de-venezuela/> Consulta: mayo 2023.
- European Council (2023). *Venezuela: the Council's response to the crisis*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/venezuela/#measures> Consulta: agosto, 2023.
- Freedom House (2023). *Freedom in the World 2023. Marking 50 Years in the Struggle for Democracy*. Disponible en: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2023-03/FIW_World_2023_DigitalPDF.pdf. Consulta: julio 2023.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2023). *El estado de la democracia en el mundo 2022*. Forjar contratos sociales en tiempos de descontento. Disponible en: https://idea.int/democracytracker/sites/default/files/2023-02/estado-de-la-democracia-en-el-mundo-2022_0.pdf Consulta: junio 2023.
- Latinobarómetro (2023). Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina. *Corporación Latinobarómetro*. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> Consulta: julio 2023.

- Memorando de Entendimiento. México, 13.08.2021. Disponible en: <https://observatorio.gob.ve/wp-content/uploads/2021/08/Memorando-de-entendimiento-gaceta.pdf> Consulta: agosto 2023.
- Transparencia Venezuela (2020a). *Sanciones internacionales. ¿Origen o fin de la crisis?*. Disponible en: <https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2020/12/Sanciones-Internacionales-TV-.pdf> Consulta: mayo 2023.
- Transparencia Venezuela (2020b). *Negocios Chinos. Acuerdos que socavaron la democracia en Venezuela*. Disponible en: <https://transparenciave.org/project/negocios-chinos/> Consulta: mayo 2023.
- Transparencia Venezuela (2013-2022). *Petrocaribe*. Disponible en: <https://transparenciave.org/category-template/?category=petrocaribe> Consulta: mayo, 2023.
- Transparencia Venezuela (2022a). *Acuerdos con Rusia: alianza geopolítica*. Disponible en: <https://transparenciave.org/wp-content/uploads/2022/09/Acuerdos-con-Rusia-alianza-geopolitica.pdf> Consulta: mayo 2023.
- Transparencia Venezuela (2022c). *Economías ilícitas al amparo de la corrupción*. Disponible en: <https://transparenciave.org/economias-ilicitas/home/> Consulta: abril 2023.
- Transparencia Venezuela (2023). *Economías Ilícitas bajo el manto de la impunidad*. Disponible en: <https://transparenciave.org/economias-ilicitas/home-economias-ilicitas-2023/> Consulta: septiembre 2023.
- UK Government (2020). *UK sanctions relating to Venezuela*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/collections/uk-sanctions-on-venezuela> Consulta: septiembre 2023.
- UK Government (2022). *Financial sanctions, Venezuela*. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-venezuela> Consulta: septiembre 2023.
- U.S. Department of State. *Signing of Electoral Roadmap Between the Unitary Platform and Representatives of Maduro*, 18.10.2023. Disponible en: <https://www.state.gov/signing-of-electoral-roadmap-between-the-unitary-platform-and-representatives-of-maduro/> Consulta: octubre 2023.
- V-Dem (2023), *Reporte de la democracia 2023. Resistencia frente a la autocratización*. Disponible en: https://v-dem.net/documents/35/V-dem_democracyreport2023_espanol_med.pdf

LAS EXIGENCIAS ECONÓMICAS DEL PRIMER AÑO DE TRANSICIÓN

Asdrúbal Oliveros y Jesús Palacios Chacín Chacín

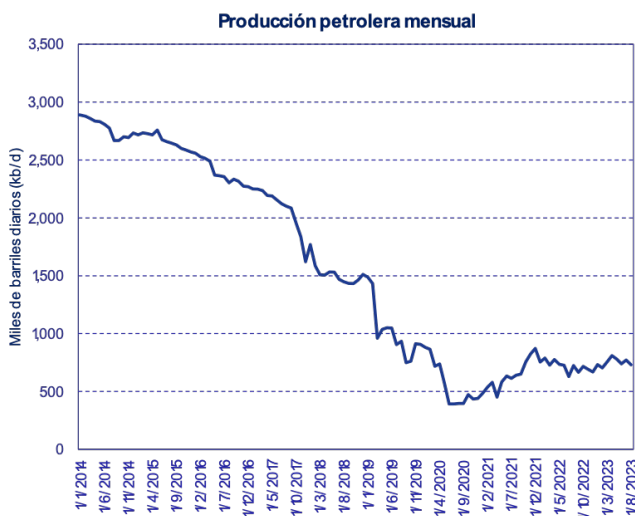
En la última década, Venezuela ha enfrentado la crisis económica, social, política y humanitaria más severa y prolongada de su historia y de la región latinoamericana, como evidencia el desempeño en los indicadores de desarrollo del país. Su economía acumuló siete años continuos en recesión, registrando una contracción de 78% entre 2013 y 2020. En paralelo, entre noviembre de 2017 y enero de 2022, el país experimentó un episodio hiperinflacionario que propició un proceso desordenado de dolarización emergente. Su producción petrolera cayó 85,8% entre 2013 y 2020, cortando el principal flujo de divisas de las que dispone el Estado a la vez que su recaudación tributaria no petrolera equivalente en dólares se contrajo en un 92,7% entre 2013 a 2020. La deuda externa del país se encuentra en situación de impago desde finales de 2017, y el cociente de la deuda sobre PIB se disparó por encima del 200% debido a la fuerte contracción que enfrentó nuestra economía y al colapso de los ingresos fiscales como bien es nombrado en el trabajo antecesor de esta edición *La Consolidación de una Transición Democrática* (Alarcón y Ramírez, 2018) en el capítulo de Economía (Balza, Puente y Paublini, 2018). Este último punto genera, de facto, nuestra exclusión del mercado del financiamiento internacional, antes de que las órdenes ejecutivas desde EE.UU. prohibieran al gobierno de Venezuela el acceso a nuevo financiamiento.¹

Sobre este trasfondo macroeconómico, se evidencia una merma en la calidad de vida de los venezolanos, con un fuerte colapso en la provisión de servicios públicos que se ha trasladado a una reducción en la cobertura y calidad del trabajo, salud y educación. Todo ello ha conllevado a un importante aumento en los niveles de pobreza entre la población local a una escala multidimensional.

Además, dichas vulnerabilidades fueron exacerbadas tras la llegada de la pandemia de COVID-19 al país, recortando el espacio en el que puede operar el sector petrolero venezolano. Esta industria no solo enfrentó una fuerte contracción en el valor del crudo local a causa del colapso en su demanda global, sino además la reducción en sus niveles de producción tras años de una gestión operativa y financiera ineficiente -con un cuarto de la inversión acordada en el presupuesto de

1 Orden Ejecutiva del 24/08/2017: Prohibición para 'US persons' comprar deuda, bonos y repatriar dividendos al gobierno de Venezuela y PDVSA.

la estatal PDVSA en el período 2010-2015²-, con limitaciones en la comercialización producto de las sanciones internacionales. En el plano interno, el declive histórico de la economía venezolana llevó a que las principales industrias no contaran con estímulos fiscales y monetarios para contrarrestar el colapso de la actividad, lo que llevó a que la pandemia tuviera un impacto contractivo mucho mayor que en el resto del continente.



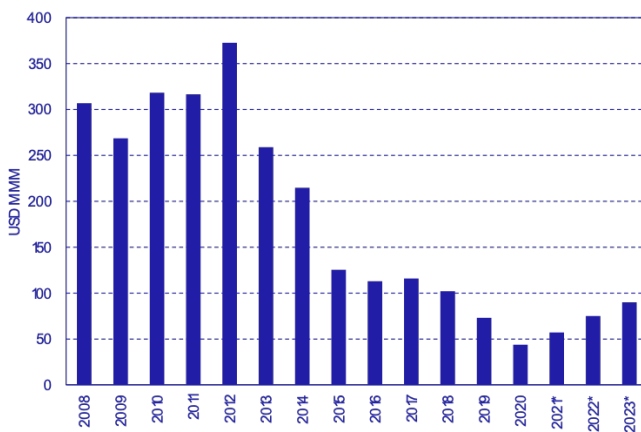
Con el colapso en los ingresos de la Nación, el Ejecutivo ha contado en los últimos años con un limitado rango de maniobra para poder estimular la actividad económica venezolana sin exacerbar desequilibrios fiscales que generen mayores presiones inflacionarias, por lo que se ha limitado a una estrategia de restricción de gastos con efectos pro-cíclicamente recesivos. Las limitaciones fiscales también han ocasionado que los reguladores hayan perdido la capacidad operativa y financiera para normalizar el suministro de combustible local, incluso en un entorno de demanda inhibida.

Una vez superada la pandemia y retomado incluso el alza en los precios petroleros -el Brent ha cotizado por encima de los USD 80 por barril desde 2021, más del doble que en el año 2020-, la crisis que atraviesa el país demanda una intervención inmediata y eficaz de los reguladores, a fin de erradicar los múltiples problemas estructurales que aquejan a los venezolanos en la actualidad. En tal sentido, estas líneas buscan orientar sobre la magnitud y alcance de las medidas que deberían llevarse a cabo de ocurrir una transición política en el país, liderada por

fuerzas democráticas, en línea con lo planteado en el capítulo de Economía (Balza, Puente y Paublini, 2018) del texto *La Consolidación de una Transición Democrática* (Alarcón y Ramírez, 2018). Las labores del nuevo gobierno deben orientarse a corregir parcialmente los problemas de mayor envergadura para la Nación, con medidas de carácter socioeconómico factibles de aplicar a corto plazo, sujeto a estrictas restricciones en la cantidad de recursos que se pueden obtener del apoyo multilateral, bilateral o por las vías de Inversión Extranjera y financiamiento privado.

Bajo tales premisas, el siguiente documento busca abrir al debate un conjunto de propuestas y requerimientos sobre las líneas de acción a seguir durante un primer año de funcionamiento de un Gobierno de Transición, en su búsqueda por promover mejoras en la calidad de vida de los venezolanos a partir de los consensos recogidos en proyectos anteriores como el ya mencionado capítulo de Economía (Balza, Puente y Paublini, 2018) del texto *La Consolidación de una Transición Democrática* (Alarcón y Ramírez, 2018), y el Proyecto de Plan País elaborado en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo. La propuesta ofrece un diagnóstico inicial de las condiciones macroeconómicas y sociales que imperan en la Venezuela actual, como punto de partida para la definición de las políticas requeridas para su recuperación. Posteriormente, se reseñan los principales objetivos sectoriales y requisitos financieros, con la intención de definir los requerimientos de capital necesarios, y ordenados según su importancia relativa, para la resolución de la crisis actual.

Evolución del PIB Nominal en USD (2008-2023)

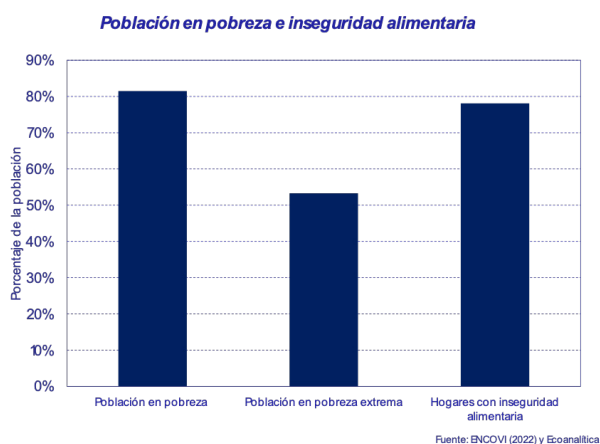


Fuente: Ecoanalítica y Banco Central de Venezuela

DIAGNÓSTICO

I. Situación Social

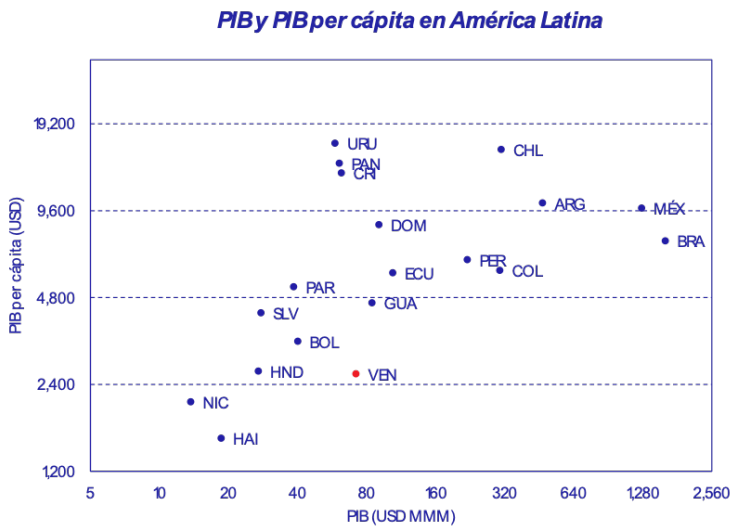
La población venezolana atraviesa una crisis humanitaria compleja, un fenómeno descrito por las Naciones Unidas como “aquella situación en la que existe una excepcional y generalizada amenaza a la vida humana, la salud o la subsistencia”³⁴. Para 2022, 81,5% de los hogares se encontraban en situación de pobreza – 9 puntos porcentuales menos que el año anterior- y 53,3% en pobreza extrema -15 puntos porcentuales por debajo del resultado anterior-. Según cifras de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI), el 78,1% de los hogares enfrenta alguna forma de inseguridad alimentaria. Y hasta 2020, este estudio refería que la desnutrición global en niños menores de 5 años se ubicaba en 8,0% de esta población etaria.



Tal deterioro nutricional ha venido acompañado de un aumento en la tasa de mortalidad infantil y un retroceso de 3,7 años en la esperanza de vida. El perfil de pobreza coloca a Venezuela como uno de los países con menos recursos y más desigualdades de la región que, sumado a un nivel relativamente bajo de participación de actividad económica (56,0%) producto de una inserción laboral reducida, explica la emigración de más de seis millones de venezolanos.

3 Universidad del País Vasco y HEGOA. Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación. Voz: Emergencia compleja. Disponible en: <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/85>

4 Duffield, M. (1994b), “The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid”, en Macrae, J. y A. Zwi (eds.), War and Hunger. Rethinking International



Fuente: Ecoanalítica y FMI

Un claro agravante de la situación humanitaria fue la pandemia. El sistema de salud venezolano llevaba acumulando severos déficits en la dotación de insumos, medicamentos y personal calificado, junto con el resurgimiento y propagación de enfermedades como la tuberculosis, malaria, fiebre amarilla, sarampión y difteria, encontrándose inadecuado para atender el choque de una pandemia.

La interrupción de las actividades presenciales por el confinamiento profundizó enormemente las inequidades, especialmente en el sistema educativo, y redujo los niveles de asistencia escolar hasta un 60%, lo cual ha sido difícil superar desde entonces, a la par que la matrícula escolar sigue disminuyendo, debido a dificultades para la obtención de combustible, ausencia de transporte público y el colapso de la infraestructura vial

Un mayor nivel de detalle de la situación y percepción social heredada de esta crisis se puede leer en el capítulo V de Roberto Briceño-León, de este mismo texto.

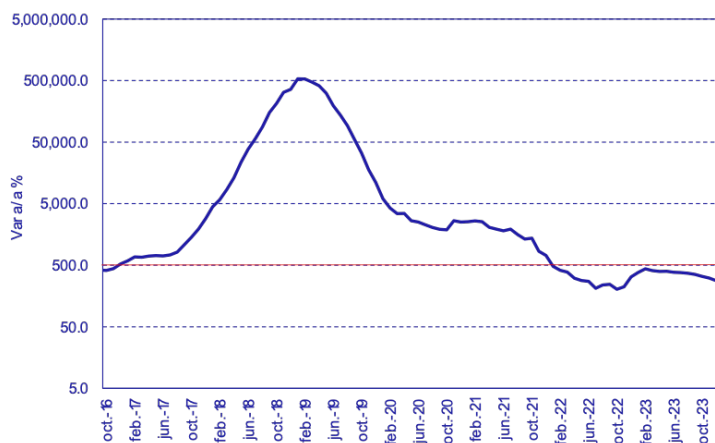
II. Situación Macroeconómica

Tal como ya se comentaba en el capítulo de Economía de la edición de 2018 (Balza, Puente y Paublini, 2018) del texto *La Consolidación de una Transición Democrática* (Alarcón y Ramírez, 2018), la economía venezolana acumula una

amplia gama de distorsiones y desequilibrios, producto de una política prolongada de intervención estatal, junto con una expansión procíclica e insostenible del gasto público durante el periodo 2004-2012; a la par de una pérdida generalizada de dinamismo de las industrias locales. La recesión subsecuente correspondió a una contracción de 70% del producto interno bruto (PIB) petrolero y 82% del producto no petrolero entre 2013 y 2020. Tales condiciones han propiciado un colapso de demanda agregada por la caída de ingresos reales en los hogares, en paralelo con firmas locales que trabajan muy por debajo de su capacidad instalada frente a fricciones operativas relacionadas con las deficiencias de los servicios públicos, la reducción del mercado rentable y la ausencia casi absoluta del crédito bancario.

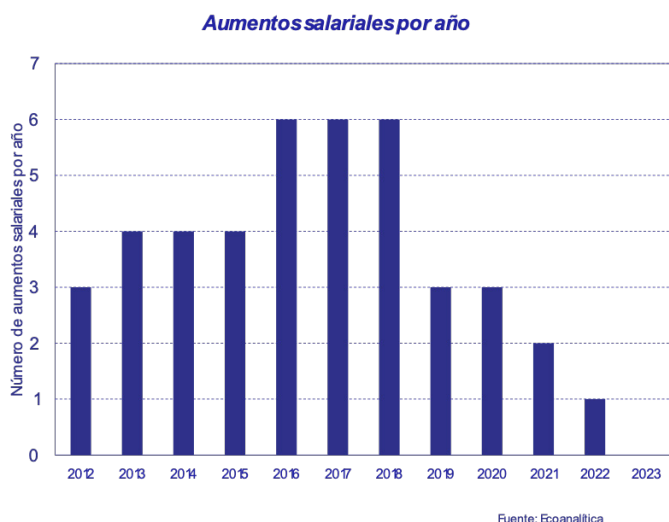
Este proceso de contracción económica se desenvuelve a la par de volátiles alzas en los precios locales. La monetización del déficit fiscal vía emisiones del Banco Central de Venezuela (BCV) elevó el ritmo de crecimiento interanual de la liquidez de 64,0% a 63.257,3% entre 2014 y 2018, y aunque luego de una disminución progresiva ha llegado a un ritmo de 350% interanual (2022-23), se mantiene en niveles elevados en comparación con los promedios regionales de 10% interanual. Es ya una historia conocida que la mayor circulación de dinero y una decreciente oferta de bienes desencadenó en noviembre de 2017 un episodio hiperinflacionario que en 2018 alcanzó una de las tasas de inflación interanual más alta de la historia de América Latina, ubicándose en 500.000%, según cifras de la Asamblea Nacional.

Evolución de la inflación interanual



Fuente: Ecoanalítica

Como respuesta, el Ejecutivo inició un desordenado proceso de ajuste fiscal y reducción del gasto público en términos reales, imponiendo rezagos en los aumentos salariales -para noviembre de 2023 el gobierno tiene casi dos años desde el último ajuste de sueldo- y en las bonificaciones del sector público, a la par de severas restricciones en la capacidad del sector financiero para otorgar créditos, con incrementos agresivos del encaje legal.



Dentro de ese ajuste está incluido un proceso de liberalización *de facto* en el que el Ejecutivo ha cedido espacios en la provisión de bienes y servicios al sector privado, adoptando una actitud más laxa en cuanto a la ejecución de controles, en consecuencia, durante 2019 -previo a la pandemia-, hacia finales de 2021 y en el primer semestre de 2022 el sector privado mostró algo de dinamismo concentrado en algunos nichos económicos. Esto no es suficiente para revertir la tendencia general de la economía venezolana, ni implica una derogación oficial de la normativa de controles, la cual se mantiene legalmente en pie y forma constantemente parte de la narrativa oficial, un elemento que aborda el profesor Duque Corredor en el capítulo VII de este texto.

Los impactos de la pandemia y la respuesta oficial constituyeron además choques procíclicos que profundizaron los desequilibrios que ya arrastraba la economía local. La imposición de una cuarentena a gran escala implicó una mayor paralización de actividad económica, especialmente en el sector de manufactura donde la actividad presencial es requerida, un golpe del que el sector, que enfrenta

una contracción acumulada de 90%, no se ha podido levantar. A la vez, las firmas y hogares locales contaban con muy poco rango de maniobra para financieramente soportar periodos prolongados de inactividad, y sin oportunidades de financiamiento que pudieran apoyar una mejora en ese sentido.

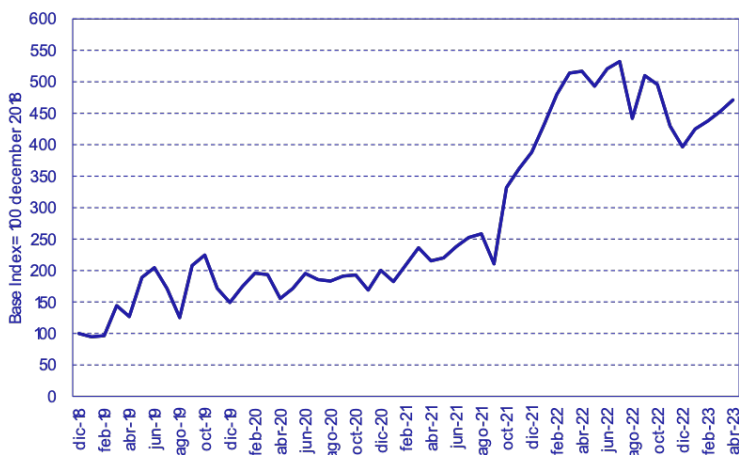
La capacidad de las firmas para mantener puestos de trabajo y niveles de remuneraciones en medio de la crisis ha sido limitada, dada las rigideces en la adopción del trabajo remoto como respuesta a la pandemia y la constante exposición a las fallas en los servicios de luz, telefonía e internet en Venezuela. La cobertura del salario respecto a la Canasta Básica Alimentaria, -que de acuerdo a cálculos de Ecoanalítica está en \$500, mientras la Canasta de Bienes y Servicios se ubica en unos \$1000 y el salario promedio en el sector privado se ubicaba en 170\$- indican que la cobertura salarial del sector privado en 2023 es en promedio de apenas de 34% y 17% sobre las canastas básicas de alimentos, y bienes y servicios, respectivamente. Un reflejo de la pérdida de capacidad de compra de los venezolanos, que, para principios de 2023, aún mostraban al 58% de la población empleada ganando sueldos referenciados en Bs, dejándolos altamente vulnerables a las variaciones drásticas del tipo de cambio.

La recuperación de actividades económicas después de la pandemia y la parte más aguda de la crisis, se ven condicionadas por déficits en el suministro de combustible en el mercado local, inclusive en un entorno de demanda menor, y a pesar de que se estableció una reforma a la comercialización de gasolina, estableciendo un mecanismo de precios diferenciados. El sistema refuerza incentivos de arbitraje y contrabando interno, que son más agudos en localidades donde el desabastecimiento de combustible es más común y el mercado negro es más consolidado. Y es que, aunque ha ido incrementándose la distribución de gasolina no subsidiada, un 20% de lo producido sigue siendo destinado para estaciones de servicio subsidiadas, lo que crea amplias oportunidades de contrabando interno y externo.

En el ámbito financiero, el sector bancario sigue operando bajo una política punitiva de contención de crédito vía aumentos en los requerimientos de encaje bancario, aunque ha disminuido desde los máximos de 93% en 2019 hasta 73% en 2022, la inmovilización de los depósitos del público es una fuerte limitante para el cumplimiento del rol de intermediación financiera de la banca. Esto sumado al riesgo cambiario y las limitaciones para realizar préstamos en divisas. La ausencia de directrices para facilitar financiamiento que permita mitigar los efectos reales de la crisis agrava el estado del sector, que enfrenta costos operativos crecientes para atender la demanda de mayores operaciones electrónicas y la exigencia regulatoria de inversión en la transformación digital.

La restricción crediticia obedece al enfoque de contención del tipo de cambio como epicentro de la política antiinflacionaria. A inicios de 2019, el BCV permitió la convergencia entre las tasas oficiales y paralelas del tipo de cambio, desmantelando en el proceso el sistema de tipos de cambio controlados y diferenciales que, entre 2005 y 2019, alimentó un esquema de subsidios que abarcó USD 223.026 millones -equivalente hoy a 197% respecto al PIB-. El énfasis de la autoridad monetaria en estabilizar el tipo de cambio como ancla de precios hace que este mismo se rezague respecto a la inercia inflacionaria del resto de la economía, resultante en un proceso de apreciación real en el precio de la divisa, lo que simultáneamente estimula importaciones y a la vez reduce el poder de compra de la moneda extranjera en el mercado local afectando la competitividad de los productores locales. Así, desde 2019, los precios en dólares se han multiplicado por 4,6 veces, mostrando una pérdida del poder de compra de la moneda extranjera de casi el 80% en nuestra economía -a la par que se han reducido los subsidios y los precios de muchos bienes y servicios se ajustaron a sus valores en mercados internacionales o incluso por encima-. De acuerdo a estos cálculos, para comprar lo que llevabas a principios de 2019 con 100\$, requieres 450\$ en 2023.

Índice de Costo de Vida en USD



Fuente: Ecoanalítica y Banco Central de Venezuela

III. Situación Fiscal

El sector público venezolano lleva acumulando persistentes déficits en su gestión fiscal desde el año 2006, producto de la fuerte expansión de la nómina estatal, junto con la ejecución de extensos programas de subsidios, bonificaciones y transferencias. Desde el año 2014, con el inicio de la contracción en las exportaciones petroleras y la acumulación de barreras al endeudamiento externo, las distorsiones fiscales se ampliaron al tratar de mantener niveles de gastos insostenibles por medio del financiamiento local.

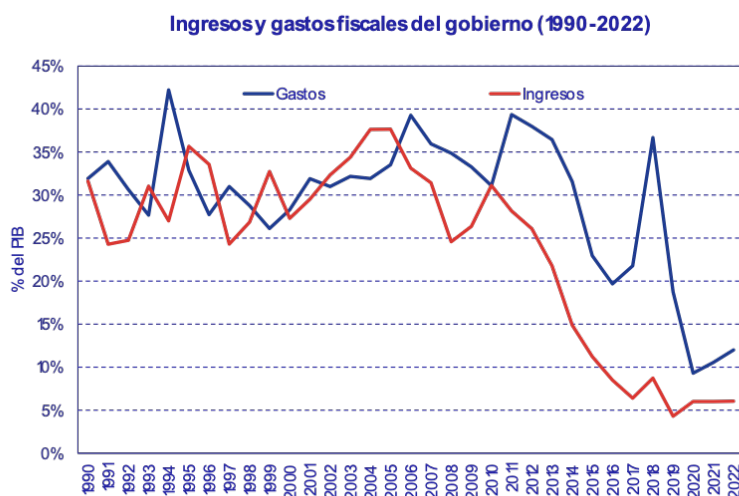
Los impuestos no petroleros, históricamente pequeños comparado con ingresos de exportaciones por venta de hidrocarburos, son restringidos por una reducida base de recaudación a causa de la contracción de la actividad económica. Entre 2012 y 2019 la recaudación nominal, ajustada por corrección cambiaria, cayó de USD 18.545 millones en 2012 a USD 1.904 millones en 2019; una reducción de 89,7% abarcando poco más del 3% del PIB, aunque ha subido hasta unos 4.500 millones estimados para 2023, equivalente a unos 7,5% del PIB de este año, producto de un repunte en la voracidad fiscal del gobierno a través de nuevos impuestos⁵ y la mayor fiscalización de las empresas.

Como alternativa a la caída en recaudación tradicional, el Ejecutivo intensificó el uso del financiamiento monetario para cubrir la brecha fiscal, hasta el punto de que el señoreaje o el ingreso que el Estado percibe por la creación de dinero por parte de la autoridad monetaria llegó a representar en promedio 3 veces los impuestos no petroleros en 2017. Dicho financiamiento mostraría su máximo histórico (9,5 veces) en noviembre de 2017, momento que inicia el ciclo hiperinflacionario. La subsecuente presión en precios devaluó el poder adquisitivo de ingresos gubernamentales en moneda local, por lo que el Ejecutivo adoptó horizontes temporales tributarios mucho más cortos.

A partir de 2019 la gestión fiscal en Venezuela se circunscribe a rezagar ejecución del presupuesto público en moneda local y ajustar discrecionalmente pagos de nómina, bonificaciones y pensiones a efectos de limitar las presiones inflacionarias, postura que se extendió como respuesta a la pandemia del COVID-19. El rango de maniobra fiscal para ejecutar política de estímulo contracíclica ha sido muy limitado para el Estado Venezolano ya que, en ausencia de recursos en divisas, su principal mecanismo para financiar gasto es reanudar la monetización, comprometiendo la contención de las presiones cambiarias y de precios. En consecuencia, las bonificaciones y transferencias que el Estado extendió a 52% de los hogares entre

5 Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras (IGTF) y el incremento de los tributos municipales.

marzo y abril de este año promediaron apenas unos USD 5,0, evidenciando los desafíos estructurales que enfrenta nuestra economía



Fuente: Ecoanalítica y Ministerio de Finanzas

IV. Situación de Balanza de Pagos

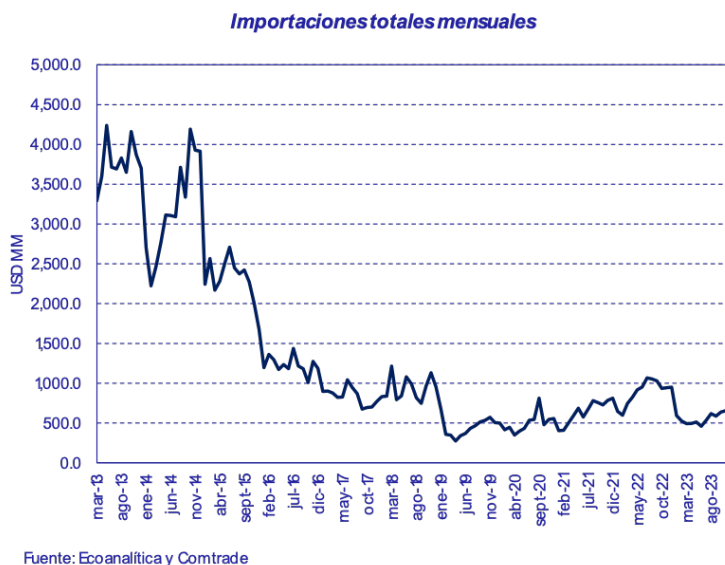
Los desbalances externos de la economía venezolana, resultantes en una crisis de balanza de pagos y reducidos flujos comerciales con el exterior, se atribuyen principalmente a la caída de los ingresos provenientes por la exportación de petróleo. La industria venezolana enfrentó el golpe simultáneo de una producción que, en julio de 2020, alcanzó los 0,392 mb/d (niveles de 1934), a la vez que los precios de su cesta de crudo promediaron USD 19,9 por barril entre marzo y julio de ese año a causa de la contracción de demanda global de combustible por COVID-19; a lo que se le suman las fricciones para vender el mercado global debido a las sanciones internacionales sobre la estatal PDVSA. Entre 2013 y 2019 las exportaciones petroleras cayeron de USD 85.603 millones a USD 18.438 millones, y cerraron 2020 en un mínimo de USD 5.000 millones, y en los años sucesivos apenas ha sido posible una recuperación en torno a los USD 8.000 millones-a pesar de una recuperación de la producción a niveles promedios de 0,700 mb/d- debido al uso de las prácticas más opacas de exportación del crudo y los enormes escándalos de corrupción que han rodeado a las operaciones de la petrolera estatal.

Esta dinámica de menores precios y ventas se traduce en un número reducido de barriles generadores de caja, dejando una porción significativa de las exportaciones destinadas a saldar deudas o ser empleadas en swaps por diluyentes y derivados. Para evadir sanciones internacionales y dirigir cargamentos al mercado asiático, PDVSA asume descuentos de hasta 30% en el precio de venta del crudo tipo Merey respecto al Brent, utilizando canales de comercialización opacos que no son reflejados en estadísticas comerciales tradicionales. Sin embargo, la reciente reincorporación en el mercado de Chevron por las licencias estadounidenses de finales de 2022, parece haber facilitado en buena medida la reducción de los descuentos en los montos a los que se comercializa el crudo venezolano, con niveles de descuento promedio de 11% para 2023.

Ante los menores ingresos externos, la capacidad importadora venezolana se ve mermada, con una caída de las importaciones no petroleras de USD 44.067 millones en 2013 a USD 5.193 millones en 2019, o una contracción de 88% en el punto más bajo, evidenciado en una recuperación parcial entre 2022 y 2023 en la que las importaciones han alcanzado niveles promedio de USD 9.000 millones por año. En esta recuperación de las importaciones el sector privado ha jugado un papel clave: pasando de representar el 20% de las importaciones a cerca del 90%, facilitado por amplias exoneraciones arancelarias y la política de puertos abiertos del gobierno para disminuir la escasez de bienes y servicios.

La erosión de fuentes de divisas tradicionales ha dado pie al surgimiento de nuevos canales informales en las esferas públicas y privadas, con impactos distributivos no triviales, aunque con efectos asimétricos sobre la balanza de pagos. En especial, los hogares venezolanos progresivamente dependen en mayor medida de los flujos de remesas enviadas por la diáspora en el extranjero, que en 2019 alcanzaron USD 3.500 millones; cayó a USD 1.500 millones producto del impacto de COVID-19 en los envíos de remesas por vías terrestres y se ha recuperado a niveles cercanos a los USD 3.000 millones en 2022.

Junto a las sanciones internacionales, la restricción externa más vinculante que enfrenta la economía venezolana es su abultado perfil de deuda, la misma ha alcanzando un total de USD 150.000 millones para el cierre de 2022, distribuidos entre deuda financiera de la República, PDVSA, deuda bilateral con China, deuda no financiera con proveedores y el sector privado, entre otros. La exclusión de los mercados financieros y la incapacidad institucional para reestructurar la deuda impide que el Estado pueda acceder a nuevo financiamiento para atender toda la crisis.



CUERPO DE PROPUESTAS

La búsqueda de una sociedad más sana, con acceso a servicios de mejor calidad en el corto plazo y que promueva la generación de las condiciones iniciales necesarias para una recuperación más profunda del país, deberían ser los objetivos primordiales del plan de política de un gobierno de transición democrática. Para ello se requiere un conjunto de acciones mínimas dirigidas a mitigar de manera parcial la profunda crisis que atraviesa el país actualmente en materia de salud, generación de recursos externos, seguridad alimentaria, servicios públicos, medios de transporte público, y demás áreas complementarias a éstas.

En términos del diseño de políticas sectoriales, la instauración de un gobierno de transición en Venezuela plantea múltiples retos. Particularmente, los lineamientos de un modelo de gestión transitoria, destinado a atender exclusivamente la crisis asistencial actual y las necesidades apremiantes de recursos para la reactivación del sector petrolero y del área social, implica limitar la asignación de fondos y apoyos externos a programas de recuperación parcial y/o de alto impacto a corto plazo, sin que ello constituya en estricto la base para mayores gastos de inversión durante el primer año de su instauración, en los términos definidos en los consensos de la primera versión de este trabajo, *La Consolidación de una Transición Democrática*

(Alarcón y Ramírez, 2018) en el capítulo de Economía (Balza, Puente y Paublini), y el posterior contenido programático del Plan País⁶ desarrollado por Ecoanalítica y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), considerando que ambos nacen de la consulta a más de 100 expertos en sus áreas específicas.

En tal sentido, bajo el nuevo -y transitorio- esquema de gobierno, la recuperación de las industrias básicas y en otras áreas de interés como ambiente y el sector de telecomunicaciones, no podrán ser atendidos de inmediato, debido a que su reactivación se basa en actividades intensivas en bienes de capital o en inversiones contingentes y con una maduración superior al horizonte temporal considerado para el funcionamiento de una gestión de atención de la emergencia o el corto plazo. Tales limitaciones deben ser contempladas en la primera línea de medidas de un gobierno de transición posterior a los especificados en este plan de políticas, pero podrían ser elementos de tensión a lo interno, lo que resalta la importancia de la generación de acuerdos en el marco de la economía política del poder.

Por otro lado, considerando el rol actual del sector privado en la actividad económica local y el dinamismo en algunos nichos económicos en los últimos dos años, las actuaciones y lineamientos económicos dictadas por un gobierno de transición no deberán atentar contra los incentivos de este sector de generar mayor inversión y seguir participando en la reactivación del aparato productivo local.

De igual forma, debido a la naturaleza de un nuevo gobierno, la cabal ejecución de este plan de políticas demanda la estrecha cooperación entre los distintos actores políticos que comprenderán el Gabinete, y los entes estatales y paraestatales involucrados actualmente en la toma de decisiones en Venezuela. En ese sentido, un gobierno de transición deberá contar con las condiciones mínimas en materia institucional, mencionado por Rodolfo Camacho en el Capítulo VIII de este libro, para impulsar la recuperación parcial de los sectores de interés, con la celeridad que la emergencia humanitaria compleja y los efectos reales exige. Tales consensos políticos deberán incluir acuerdos referentes al manejo de las finanzas públicas y de la orientación de la política monetaria durante la vigencia de un gobierno de transición, definiendo posturas que promuevan la efectividad de los planes sectoriales propuestos durante su duración, como fue abordado en *La Consolidación de una Transición Democrática* (Alarcón y Ramírez, 2018) en el capítulo de Economía (Balza, Puente y Paublini, 2018).

Bajo estas premisas, el plan de políticas del primer año de un gobierno de Transición debería abarcar tres grandes áreas: política, económica y social -alineada con la necesidad de construir capacidad estatal e instituciones democráticas e

6 Plan País: El Día Después <https://angelalvaradorangel.com/wp-content/uploads/ACUERDOS-PLAN-PAI%CC%81S-EL-DI%CC%81A-DESPUE%CC%81S-DIC2019.pdf>

inclusivas mencionada por Benigno Alarcón el primer capítulo de esta edición- y política de seguridad y justicia, relacionada con un Estado de derecho que goce de legitimidad, regule las relaciones entre gobernantes y gobernados, y garantice la igualdad de todos ante la justicia (Oropeza, 2023; Alarcón, 2018).

I. Política Social

Con los desafíos en materia social y sanitaria, las fases iniciales de un gobierno de transición deben contemplar la atención inmediata a las deficiencias en el sistema de salud pública venezolano, con base en planes que mejoren en el muy corto plazo la dotación de medicinas, insumos médicos e infraestructura para el tratamiento de afecciones graves, y que mitiguen el cuadro de desnutrición presente en los estratos sociales más pobres considerando que el 78,1% de los hogares mantenían situación de inseguridad alimentaria en 2022.

La intervención del nuevo gobierno en el ámbito social también contempla elevar el acceso a una canasta de alimentos básicos -equivalente a 277 salarios mínimos- a los hogares en situación de pobreza, además de aquellos grupos sociales cuyos ingresos se han visto gravemente comprometidos con la llegada de la pandemia. Estos planes incluirán acciones para preservar el estado nutricional de los infantes en edad escolar, además de acciones complementarias que promuevan una mejora parcial en los servicios educativos públicos y en las condiciones de trabajo para la población docente local.

a. Respuestas a la Emergencia en Salud Pública

La recuperación del sector salud en Venezuela es uno de los pilares de un nuevo gobierno de transición. En particular, las políticas para su rehabilitación bajo tal gestión se orientarán a la atención inmediata de las mayores vulnerabilidades de la red de salud pública local, exacerbadas durante la pandemia del COVID-19. Para ello, un nuevo gobierno de transición deberá desarrollar programas de emergencia para la mejora a corto plazo en la atención de afecciones crónicas y de enfermedades prevenibles, así como para el tratamiento y prevención del contagio en la población local frente a nuevos y viejos virus. Asimismo, también debería considerar la implementación de estrategias para atender de manera parcial los aspectos que han marcado la crisis sanitaria venezolana en los últimos años, como la mejora en los mecanismos para la reducción de la mortalidad materna e infantil y el control de la desnutrición entre los grupos sociales más vulnerables.

Las acciones en el área médico-asistencial deberían estar diseñados para la atención de los siguientes puntos críticos:

- Facilitar el acceso a medicamentos para el tratamiento de enfermedades crónicas, en cantidades y formas farmacéuticas adecuadas.
- Mejorar la operatividad de la red de establecimientos públicos de salud, incluyendo aquellos destinados a la atención ambulatoria, y rehabilitar estrictamente la infraestructura básica y equipamiento de la red hospitalaria pública.
- Fomentar esquemas masivos de vacunación para disminuir la morbilidad y mortalidad ocasionadas por enfermedades prevenibles por vacunas.
- Erradicar la desnutrición severa en la población de 0 a 14 años.
- Preservar de la salud materna, sexual y reproductiva, a través de la provisión de tratamientos, suministros y equipos médicos dirigidos a la atención de parto y otros procedimientos vinculados a afecciones en materia sexual y reproductiva.
- Vigilar y controlar la malaria en Venezuela, basado en la implementación de un sistema de información sanitaria y de las intervenciones básicas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud en zonas geográficas de alto riesgo.

Tanto los programas de vacunación como las políticas de dotación de tratamientos para enfermedades crónicas requerirían de un proceso de coordinación con el Ejecutivo en conjunto con organismos internacionales con experiencia en el área. La cobertura de este programa deberá abarcar el 100% de la población diagnosticada con infecciones específicas como difteria, tosferina, tétanos, hepatitis B, meningitis, neumonía, sarampión, rubéola y parotiditis. De acuerdo a nuestras estimaciones, estos planes deberían abarcar cerca del 54,0% del presupuesto requerido por el sector. Los gastos en infraestructuras entonces, deberían ser dirigidos exclusivamente a la refacción para recuperar la operatividad básica de un total de 65 hospitales, 10 clínicas populares, 381 ambulatorios y 4.000 establecimientos de salud. En tal sentido, los gastos realizados en el área buscarían propiciar las condiciones iniciales para un programa más ambicioso en el sector, a ser desarrollado en el marco de un gobierno de transición democrática.

Dada la naturaleza de un gobierno de transición, los programas de suministro de medicinas y de vacunación para afecciones prevenibles deberán ser implementadas desde el primer mes de instalación del gobierno, seguidas de las estrategias orientadas a la atención nutricional de los infantes. El esquema de dotación de medicamentos

priorizará tratamientos contra enfermedades como la Hipertensión, enfermedades pulmonares obstructivas crónicas, cáncer, además de tratamientos para afecciones respiratorias ; y funcionará con una tasa de subsidio del 100% durante el primer año. De acuerdo a nuestras estimaciones, las necesidades de financiamiento al desarrollo de los planes en salud alcanzarían un total de **USD 2.899 millones** para el año 1.

b. Respuestas a la Emergencia Alimentaria

En apoyo a la recuperación del sector agroalimentario a niveles que reduzcan significativamente el grado de inseguridad alimentaria que sufren los estratos más pobres en Venezuela, un gobierno de transición deberá tener como prioridad garantizar en lo inmediato el acceso de la población local en situación de pobreza a una canasta básica de bienes esenciales. Para ello, el gobierno debería aplicar un esquema de transferencias universales, cuyo monto hacemos un ejercicio de estimación de acuerdo a una Canasta Alimentaria Mínima, y las condiciones de ingresos promedios en el país.

Este método consistiría en asignar mensualmente a cada hogar adscrito un monto equivalente a una proporción de una Canasta Alimentaria Mínima (CAM) conformada por 12 productos básicos para una familia, definido según un contenido calórico mínimo para preservar la salud de los beneficiarios y reducir los niveles de desnutrición. La valoración mensual en bolívares de dicha canasta debería ser un ejercicio en común a cargo del Ministerio de Salud y el Banco Central de Venezuela.

Las transferencias se deberían realizar a través del sistema bancario nacional, aprovechando un nivel relativamente alto de bancarización en la población (superior al 90%). Durante los primeros meses de ejecución el Gobierno de Emergencia se apoyará en la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario (SUDEBAN) y autoridades municipales para desarrollar jornadas de inclusión financiera e incorporar a los hogares vulnerables que no se encuentren bancarizados. La red bancaria, tanto pública como privada, deberá contar con el apoyo del nuevo gobierno y de los reguladores para la revisión de aquellos aspectos legales y de los procedimientos que elevan la carga operativa de los bancos durante los nuevos procesos de bancarización.

Estimamos que la población receptora alcanzará un total de 9 millones de personas que abarcan cerca del 50% de los hogares, dándole al programa un alcance universal a efectos prácticos. Se estima cubrir 20% de una CAM, con un valor inicial de USD 350, lo que corresponde a USD 70 por persona al mes, equivalentes a USD 840 anuales. Las necesidades totales para un primer año se estimaron en **USD 7.560 millones**, sujetas a los cambios en la valoración en la canasta representativa, según

el plazo en el que se instaure de forma efectiva un nuevo gobierno. Asumiendo la persistencia del entorno de alto inflacionario local en medio del funcionamiento del eventual gobierno de transición, es crucial que se trabaje en la actualización periódica del valor de la canasta referencial, dependiendo de la flexibilidad que enfrente en materia presupuestaria y bajo el contexto esperado de ingresos fiscales reducidos -mencionado cuando hablamos del contexto fiscal antes y que será desarrollado más adelante-.

La intención en este contexto sería comenzar por la atención a la emergencia en materia alimentaria y nutricional de forma inmediata. A la par que este proceso de atención inmediata avanza se debería buscar la conformación de un padrón de beneficiarios, con la intención de eventualmente pasar a un programa de transferencias focalizadas y más eficiente y sostenible para un Estado con capacidad fiscal limitada. Este programa debería enfocarse en atender a hogares en condición de pobreza y con niños y niñas menores de 18 años, seleccionados con base en mediciones de calidad de vida; y contribuyendo con transferencias que cubran entre 30% y 80% de la CAM para la población más vulnerable. Muy probablemente este ejercicio de empadronamiento tomaría más allá del primer año de un gobierno de transición por lo que su impacto fiscal se contabilizaría en un segundo año.

c. Planes de recuperación del sector educativo

Entendiendo las grandes deficiencias del sector educativo, se propone el planteamiento de iniciativas enfocadas en atender la emergencia humanitaria que afecta a docentes, empleados y estudiantes, el reacondicionamiento de la infraestructura escolar, y el fortalecimiento a nivel pedagógico mediante mejoras en la preparación docente. En atención a la emergencia humanitaria desde el sector educativo, se propone retomar el Programa Alimentario Escolar (PAE). El PAE tiene por objetivo garantizar una comida diaria con un contenido calórico adecuado al 50,0% de la matrícula estimada de las escuelas de etapa inicial y media, oficiales y privadas subvencionadas (aproximadamente 3,1 millones de estudiantes). Se priorizará aquellas parroquias y municipios que la más reciente Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) haya identificado como las más empobrecidas. Esta medida se debe considerar como una prioridad dentro del sector y entraría desde el arranque de un gobierno de transición, que estimamos podría requerir fondos para un total de **USD 393 millones** en términos anuales.

Como complemento al plan alimentario, y con la intención de asegurar la asistencia de parte del alumnado para que reciban los beneficios señalados, se evaluará poner en marcha un plan de transporte estudiantil dirigido a atender el 20,0% de la población estudiantil: 1,1 millones de estudiantes, tanto por eficiencia

fiscal como por atención a la población más necesitada. Se estima un costo promedio de USD 200 por cada beneficiario del programa que equivale a **USD 220 millones** al año.

Para la mejora de las instalaciones educativas, la atención debería centrarse en la rehabilitación física de escuelas y colegios, y la correcta operatividad de aulas, áreas sanitarias, patios de recreación, entre otros durante todo el primer año de un gobierno de transición, cuyos esfuerzos se estiman por el orden de los USD 550 millones. También debe ser una prioridad de dicho gobierno establecer el suministro constante de servicios básicos como la electricidad, el agua, la conectividad a internet y los sanitarios a una porción importante de escuelas públicas.

Para atender la emergencia pedagógica, se debería promover las lecciones en lenguaje, matemáticas, ciencias y ciudadanía, formando tanto a estudiantes como al profesorado a través de la dotación de *kits* con material pedagógico (físico y virtual) y de un plan de lecciones consensuado entre las partes, además del desarrollo de esquemas de capacitación y formación para el profesorado. En cada caso, se estiman un total de **USD 720 millones** para la ejecución de tales planes.

Estas propuestas serían de carácter temporal para atender la emergencia del sector educativo y la intención es que serían suministradas mientras se preparan las reformas estructurales en las subáreas mencionadas, con impactos a largo plazo.

d. Política de Subsidios Indirectos

En el contexto de un gobierno de transición, la política de subsidios debería girar, de acuerdo a nuestras discusiones con expertos del sector, en torno a los programas de transferencias para atender la emergencia de salud, alimentaria y educativa mencionados en secciones anteriores. La sustitución de subsidios indirectos correspondientes a las tarifas de servicios públicos es dependiente de la consolidación de un padrón de beneficiarios para focalizar transferencias compensatorias; a la vez que se renuevan las estructuras de cobranza y modelos de comercialización, que hoy están completamente erosionadas, en la provisión de dichos servicios. Por tales motivos, no se estipulan ajustes programáticos en las tarifas y precios de servicios públicos durante el primer año de un gobierno de transición, entendiendo además el contexto de emergencia humanitaria con el que se llega.

En la misma línea el nuevo gobierno debería asumir la continuidad de estructuras administrativas sectoriales, en la medida que estas garanticen continuidad y recuperación de la cobertura de servicios dentro de los rangos permisibles por capacidad gerencial y logística. Bajo tales estructuras, el peso presupuestario de los subsidios estaría implícito en los costos operativos de los requerimientos sectoriales.

Es prudente acotar que, aunque nominalmente las tarifas de servicios permanecen artificialmente controladas, su liberalización informal por parte de las autoridades, en conjunto con la aparición de ofertas privadas en espacios abandonados por la cobertura pública -toda la sustitución de servicios públicos básicos que han asumido actores privados-, se traduce en tasas de subsidio implícitas efectivas más bajas a las registradas en el pasado, cuando estas se acercaron a 100% ante el rezago de tasas oficiales respecto a la inflación y las barreras gubernamentales a provisiones alternativas.

No es descartable que el punto de partida tarifario con el que se encuentre un gobierno de transición sean diferentes al que indicarían estimaciones basadas estrictamente en estudio de tarifas nominales. En ese sentido, la prioridad debe ser que los sectores operen en función de las condiciones que más faciliten su funcionamiento. Sin embargo, el entorno estará marcado por una estricta restricción fiscal y un rango de maniobra muy limitado como para que un gobierno de transición pueda sustancialmente expandir cobertura de subsidios indirectos respecto a los niveles efectivos de partida sin vulnerar la estabilidad fiscal del plan.

II. Política Económica

a. Hidrocarburos

En materia petrolera, el objetivo de un eventual gobierno de transición debe ser, a corto plazo, promover la recuperación parcial de la producción de crudo local, -un producto con el que nuestro país tiene claras ventajas comparativas para comerciar- como mecanismo que minimice el impacto de la crisis de ingresos sobre la posición en balanza de pagos del país y para mejorar la dotación de combustible en el mercado doméstico. Frente a las restricciones al comercio global de crudo impuesta por la pandemia, un gobierno de transición debería emprender las acciones para elevar las exportaciones sobre una base de demanda “factible”. Tal escenario plantea unos niveles de producción para el primer año de gobierno, cercanos a los 0,950 mb/d, en promedio. Las ventas restantes para satisfacer la demanda factible serán atendidas mediante la desacumulación de inventarios de crudo, por el orden de 0,110 mb/d, concentrado en los primeros meses del gobierno de transición. En total, el sector petrolero venezolano apuntalará a un volumen de exportaciones efectivas cercano a los 0,882 mb/d promedios en el primer año, en medio de una reducción progresiva de los descuentos petroleros sobre nuestro crudo, que han llegado a estar alrededor del 30% del valor de venta durante los últimos años.

Estimaciones con expertos sugieren que se requerirán de erogaciones en el corto plazo en materia operativa y de capital por unos **USD 5.270 millones** para promover tal recuperación. Ajustados por los aportes al fisco, y necesidad de garantizar ciertos esquemas de subsidios a la gasolina local y el potencial servicio de deuda, que serán descritos en el apartado de ingresos fiscales, los inicios en la recuperación de la industria petrolera local conllevarían a unas necesidades de financiamiento del sector de cerca de **1.380 millones** en un primer año, de los cuales **USD 1.000 millones** serían requeridos exclusivamente por PDVSA, considerando la composición accionaria actual de los proyectos locales en hidrocarburos -cuya conformación no vemos prudente ajustar en el corto plazo, mientras la estatal petrolera se encuentre en niveles de productividad tan bajos-, con la industria requiriendo cerca de USD 20.000 millones en costos operativos durante los primeros cuatro años que permitan incrementar la producción total de crudo y combustible; y los requerimientos en bienes de capital.

Para el abastecimiento del mercado interno de gasolina, un gobierno de transición deberá trabajar rápidamente en la recuperación parcial de los complejos refinadores locales, si dejan de acudir a la importación de productos terminados o diluyentes que contribuyan en la refinación en la medida en que se recupera la capacidad instalada. Asumiendo un consumo interno de hasta 0,20 mb/d de estos productos, se requerirá de la importación por 0,18 mb/d para el primer año, mientras se recupera la refinación interna de combustible y otros derivados.

Como se verá en las consideraciones fiscales para el negocio petrolero al considerarse supuestos relativamente rígidos sobre capacidades operativas y obligaciones de la industria petrolera durante la fase los puntos críticos del presupuesto petrolero se concentrarían en la tasa de regalías fiscales a definir, el servicio de deuda de PDVSA y las tasas de subsidio a aplicarse sobre la venta interna de combustible -que deben tender a reducirse para evitar un incremento de los niveles de contrabando desde el 20% actual de producción destinada al subsidio-. Frente a tales vulnerabilidades, se requiere de acuerdos políticos más profundos en estos aspectos entre las distintas facciones del eventual gobierno, que permitan minimizar los requerimientos financieros del sector, sin menoscabo de la sostenibilidad fiscal del nuevo gobierno ni del acceso del mercado doméstico a una dotación estable de gasolina. En este aspecto, la economía política y la generación de incentivos para distintos actores será clave para garantizar la estabilidad política y social que conduzca dicho proceso.

En materia de gas, su producción está principalmente asociada, y por ende dependiente, de la producción petrolera. A partir de ello, la política oficial se debería orientar a balancear la dotación de gas libre y asociado para satisfacer requerimientos

de generación eléctrica, consumo doméstico e insumos petroquímicos. A niveles actuales y proyectados en el corto plazo según la producción de crudo, el gas disponible localmente es insuficiente, por lo que se requerirán importaciones tanto para cubrir necesidades industriales como para atender al sector residencial, donde solo 7,0% de la población recibe gas directamente de la red nacional y 89,0% de los ciudadanos requiere de bombonas⁷. En cuanto a la industria local, la misma se enfocará en minimizar las pérdidas por quema y emisión de gas a la atmósfera, que para 2019 representaban 58,0% de la producción nacional.

b. Sistema Agroalimentario

Como estrategia para enfrentar la crisis alimentaria del país en el muy corto plazo, el nuevo gobierno debería aplicar programas de respuesta inmediata: uno en que se importen insumos y productos terminados relativos a 12 bienes básicos que garanticen el consumo mínimo requerido de carbohidratos y de las proteínas que requiere un ciudadano promedio. Para este fin se estiman necesarios unos **USD 660 millones** destinados a la adquisición de alimentos terminados, dando prioridad a rubros como harina de maíz, harina de trigo, arroz blanco, leche en polvo, queso, granos de legumbres, atún y sardinas enlatados, grasa vegetal, aves y huevos. Al mismo tiempo, el nuevo gobierno, estimamos, necesitará unos **USD 3.000 millones** para la adquisición de insumos básicos para la agroindustria necesarios para complementar la oferta de bienes terminados. En particular, se recomendaría la importación de la materia prima requerida para recuperar la producción de carnes, verduras y frutas.

Por otro lado, se espera que el gobierno de transición ejecute algunos programas destinados a la recuperación de la producción agrícola. Para ello, en el primer año deberán importarse insumos para el sector, como semillas, repuestos, fertilizantes y materiales relacionados, requerimientos estimados en unos USD 500 millones. Además, sería necesaria la inversión de **USD 1.111 millones** para la adquisición de repuestos y refacciones necesarias para la renovación de la maquinaria ya existente. Además, también deberá sumar la importación de envases y empaque por cerca de USD 100 millones, mientras se aplican medidas para levantar la capacidad productiva en dicho sector. Con todos estos pendientes el sector agroalimentario parecería ser el que tendría mayores necesidades presupuestarias para la atención inmediata de la crisis alimentaria, con requerimientos que junto a expertos hemos estimado en USD 8.800 millones.

Dada la importancia de este esquema de políticas para mejorar las condiciones de vida de los venezolanos, la mayor parte del gasto debería realizarse en el primer

7 Datos levantados por Ecoanálítica en 2020

semestre, más de 80% del gasto estimado en el área), abarcando además el 40% de los requerimientos sectoriales del primer trimestre. Ambos aspectos sugieren la necesidad del gobierno de transición de contar con un apoyo financiero externo en lo inmediato y que apalanquen los programas alimentarios con celeridad. La efectiva recuperación del sector agrario también será contingente a la rápida adquisición de materia prima, considerando los ciclos de cultivo y cosecha bajo el cual opera el sector, cuyo auge se alcanza entre abril y mayo de cada año.

Parte del apoyo al sector puede verse reforzado por los potenciales acuerdos entre las distintas facciones de la nueva gestión sobre la vigencia de los requerimientos actuales de encaje bancario, que abran oportunidades al sector bancario venezolano de ofrecer financiamiento de corto y mediano plazo a tales programas. No obstante, ello se supedita a los incentivos del sector oficial integrante de ese gobierno de transición a permitir ajustes en la estructura de tasas de interés que contribuyan también a la recuperación del negocio bancario de la mano con la reactivación de dichos esquemas de financiamiento.

c. Electricidad

La crisis del sector eléctrico local ameritaría de una rápida actuación por parte del nuevo gobierno para mejorar la calidad del servicio y promover una mayor estabilidad en su suministro, con especial atención a los sistemas eléctricos en las principales ciudades del interior del país. La nueva gestión deberá dar soporte inmediato al sector a través de un plan de mantenimiento de la infraestructura existente para la transmisión y distribución de energía eléctrica, enfocado en aplicar aquellas refacciones y recuperar algunas de las capacidades del sector requeridas con mayor urgencia. Este esquema de mantenimientos pretende cubrir la etapa inicial de un plan de rehabilitación más amplio, el cual pudiese extenderse a un horizonte temporal superior al definido inicialmente por el gobierno. Los grandes lineamientos de este plan, de acuerdo a lo discutido con los expertos, deberían considerar los siguientes puntos:

Recuperación parcial de los sistemas de transmisión:

- Restaurar parcialmente la fiabilidad de las redes de transmisión, incluyendo el equipamiento principal y servicios auxiliares, con particular atención a subestaciones que proveen servicio a la producción petrolera.
- Mejorar la fiabilidad de los sistemas de transmisión y de transporte de energía proveniente de Guayana (Guri), mediante la reactivación de los sistemas de compensación, bancos transformadores y otros equipos involucrados.

- Restaurar las líneas eléctricas a lo largo del Lago de Maracaibo, para mejorar la oferta de servicios en la ciudad de Maracaibo mediante el sistema de interconexión.

Mejoras en los sistemas de distribución:

- Avanzar en labores de mantenimiento sobre las áreas críticas en redes de distribución y en las subestaciones de las principales ciudades del país (aquellas con una población mayor a 500.000 habitantes)
- Iniciar la recuperación en los sistemas de alumbrado público en autopistas, así como en avenidas y calles en las principales ciudades del país.
- Aumentar el inventario de partes, herramientas mayores y menores, equipos de medición y diagnóstico, además de refacciones y autopartes requeridas para labores de mantenimiento y reparaciones de las redes de distribución de energía eléctrica local.

De acuerdo a las estimaciones realizadas con expertos del sector se estiman en unos **USD 5.099 millones** para el primer año de atención de la emergencia. Los principales gastos deberían concentrarse en la rápida adquisición de los insumos involucrados en el plan de refacciones planteado, quedando el resto de recursos supeditado a los costos operativos asumidos en la recuperación del sector a lo largo del año.

Dada las crecientes dificultades que aún enfrentará la población venezolana en las etapas iniciales del nuevo gobierno, no es recomendable aplicar modificaciones sobre el subsidio a las tarifas del servicio eléctrico local. En estricto, se aspiraría a que el sector adoptara un modelo de negocios con un esquema de precios discriminados según consumo -con un tramo sujeto al pago de transferencias directas-, solo después del primer año de ejecución de los planes iniciales de rehabilitación del sector, y en la medida en que emprenden un conjunto de políticas de mayor alcance para rehabilitar el resto de los procesos -incluyendo los sistemas de generación-.

d. Agua

Los esfuerzos de un gobierno de transición en cuanto a provisión de servicios de agua y saneamiento durante el primer año se deberían ser enfocados en la estabilización y recuperación de los sistemas de distribución inter e intra ciudadanos, y de las capacidades de tratamiento, mejorando así la continuidad del servicio a comunidades y sectores sensibles a ser atendidos por el resto de las políticas de emergencia. Al igual que en otras áreas con necesidades considerables de capital y horizontes de desarrollo más prolongados, se debería operar inicialmente bajo

esquemas de continuidad de estructuras administrativas existentes, ajustadas en función de planes inmediatos de recuperación y para asegurar las capacidades mínimas del personal para realizar labores de mantenimiento.

La restauración del sistema de distribución deberá centrar sus esfuerzos en los 25 sistemas de tuberías y bombas industriales que llevan agua potable a 70 ciudades con más de 100.000 habitantes. Para tal propósito, se requerirán de un total de **USD 150 millones** para procurar insumos, instrumentos, repuestos y bienes de capital para transportar agua a gran escala. Por su parte, estimamos que será necesario destinar unos **USD 400 millones** para sistemas de producción, saneamiento y calidad de agua, concentrándose en la reactivación de las 12 principales plantas de tratamiento, especialmente las que proveen sulfato de aluminio y cloro, junto con despliegue de procedimientos para el control de algas en los principales embalses.

Los costos operativos del sector se concentran en necesidades de combustible, operaciones de estándares de provisión de servicio y sesiones rutinarias de mantenimiento, que estimamos en **USD 240 millones**, complementado por unos **USD 75 millones** destinados a procuración de insumos y costos administrativos y gastos recurrentes. Los costos operativos podrían verse afectados si el sector debe incurrir en gastos adicionales por suministro de energía eléctrica o combustible para mantener instalaciones operativas. Los requerimientos operativos corresponden a niveles de producción anual (volumen de agua) de 2.200 millones de metros cúbicos.

e. Transporte

Como parte de los daños ocasionados por la falta de inversión en el sector durante los últimos años, la rehabilitación parcial de los sistemas de transporte público debe ser una tarea de profundo interés para la nueva gestión. El plan de políticas dirigido a estos servicios deberá tener como objetivo la restitución de la interconectividad y movilidad interterritorial, elementos sobre los cuales se apoya la recuperación de la actividad económica. Las áreas de interés para el nuevo gobierno, y sobre las cuales se deberían definir las necesidades prioritarias del sector, estarían concentradas en: (a) transporte urbano (autobuses, sistemas de metro), y (b) recuperación de viabilidad económica en subsectores de transporte de carga terrestre y marítima, junto con el transporte aéreo.

Las acciones de política a tomar por un gobierno de transición deberían enfocarse en la reactivación y reacondicionamiento de activos existentes, preservando estructuras organizativas y de prestación de servicios durante la estabilización del sector, sentando bases para la sofisticación y actualización del modelo de negocios del sector en el futuro. En específico la ejecución del plan sectorial debería concentrarse en atender los puntos críticos:

- Recuperación de la flota de unidades de transporte urbano vía mantenimiento, junto con acceso a repuestos básicos y productos asociados como lubricantes, filtros, neumáticos, en.
- Mantenimiento de estructura de subsidios a operadores privados durante un primer año, adaptables en el futuro a transferencias directas focalizadas a usuarios pertenecientes a la población vulnerable.
- Acuerdos operacionales para la rehabilitación de la Línea 1 del Metro de Caracas.
- Acuerdo operacional para la provisión de repuestos para el mantenimiento del material rodante en líneas 2,3,4 y 5 del Metro de Caracas y el Metro Los Teques.
- Acuerdo operacional para la provisión de partes para el material rodante del Metro de Valencia y Maracaibo.
- Acuerdo gerencial para la primera fase de recuperación del material rodante del tren Ezequiel Zamora.
- Rehabilitación del sistema de recolección de tickets y control de pasajeros.
- Reactivación del sistema de peajes en las principales rutas terrestres.
- Rehabilitación de flota de carga, empezando por unidades que requieren menor grado de mantenimiento.
- Rehabilitación de mantenimiento y seguridad mínima para apoyar la navegación aérea.

Las estimaciones iniciales para la fase de estabilización deben contemplar la extensión del subsidio directo a los proveedores de servicio privado, con miras a la recuperación de los esquemas preferenciales para estudiantes y ciudadanos de primera edad. Asumiendo un ticket promedio de USD 0,10 para movilizar a 22.171.700 pasajeros por transporte de superficie y 275.854.900 pasajeros por sistemas de Metro (y otros) al año. Se debe contemplar adicionalmente la extensión del subsidio tarifario directo a 35.000 unidades de transporte y el subsidio de combustible a 60.000 unidades de transporte. La viabilidad de estos subsidios está condicionada a la situación financiera del sector al momento de inicio del gobierno de transición.

Con estos supuestos, se contemplarían en total **USD 1.480 millones** en gastos de capital para la rehabilitación de interconectividad y movilidad territorial, con unos **USD 560 millones** estimados para la recuperación del sistema de Metro y ferroviario, y un monto similar para la recuperación de servicios viales.

En cuanto a la estructura de la Administración Pública Nacional, pensamos que debe mantenerse la estructura del Ministerio de Transporte cooperando con autoridades locales en centros urbanos para asignación de responsabilidades en el manejo administrativo y logístico de subcomponentes de transporte, durante la etapa de estabilización. El apremio en la aplicación de tales políticas demanda además la actuación de este cuerpo regulatorio en coordinación y estrecha colaboración con las distintas facciones políticas que integran el gobierno de transición. La modernización requerida tanto de prácticas gerenciales como para la actualización de modelos de negocios estará supeditada a la restitución inmediata de cobertura del servicio.

Dentro del campo de maniobra del nuevo gobierno, la atención del sector transporte corresponde exclusivamente a la reactivación, en la medida de lo posible, del equipo y la infraestructura funcional presente en el país. Así, los requerimientos financieros del sector no deberían contemplar desembolsos por inversiones adicionales, con los gastos de capital enfocados en mantener provisión actual de servicio y ampliarla para satisfacer la demanda correspondiente a las fases de atención durante y post pandemia. Algunas estimaciones del sector, ubican las cuantificaciones finales en inversiones por el orden de **USD 2.749 millones**.

III. Política de Seguridad y Justicia.

Durante una nueva gestión, la política de seguridad y defensa debe estar enfocada en el mantenimiento operativo y gerencial de los mecanismos y cuerpos de seguridad pública y administración de justicia, a fin de restituir la cobertura y alcance de los mismos con tal de garantizar la adecuada ejecución de las demás iniciativas presentadas en este reporte. La acción, y por ende dotación presupuestaria de los organismos de seguridad estará coordinada en función de la ejecución de los programas de emergencia de atención alimentaria y sanitaria previamente mencionadas.

La mejora salarial y el incremento en los niveles de fiscalización, auditoría y transparencia de los organismos policiales y de justicia requerirán de inversiones sustanciales en infraestructura y costos operativos. Adicionalmente, se deben considerar gastos de mantenimiento y refacción de servicios básicos de los planteles penitenciarios con mayores deficiencias, especialmente en el área de instalaciones sanitarias y médicas, a efectos de que estén en concordancia con condiciones mínimas requeridas tanto por la ley como por los protocolos de salubridad pública para prevenir un mayor esparcimiento de enfermedades. Se estipulan niveles de gasto agregados como proporción del PIB para el sistema de defensa nacional, seguridad ciudadana y administración de justicia en concordancia con los promedios

regionales para el periodo 2010-2015 (6% del PIB), lo que resulta en necesidades de financiamiento sectoriales para el primer año de unos **USD 4.200 millones**.

IV. Aproximación al balance fiscal del sector público

a. Estimación de Ingresos

Sector petrolero

Con los escenarios de producción y exportación petrolera definidos en la sección II.a de este capítulo, se espera que un nuevo gobierno perciba en un año un total de USD 4.530 millones -equivalente a 7,5% del PIB- exclusivamente por el cobro de regalía bajo el esquema vigente, sobre la base de unos ingresos por exportaciones de crudo de USD 15.101 millones. La magnitud de tales recursos estará sujeta a las alteraciones en la demanda en los principales socios comerciales de la República, vinculadas a múltiples variables como la evolución del conflicto palestina-israelí y a la invasión rusa en Ucrania.

Si bien, la industria percibiría ingresos adicionales por el orden de **USD 582 millones** por exportaciones de productos residuales, los requerimientos operativos y de capital para reactivar la producción de crudo, y los costos asociados con el mantenimiento del subsidio a la venta local de gasolina impedirán la generación de utilidades de la industria el primer año, por lo que el Estado no percibirá ingresos por impuestos directos (ISLR) a la explotación de petróleo. Asumiendo que se preservará un subsidio a la gasolina de al menos 20% (valor implícito bajo el esquema de venta aplicado desde inicios de la pandemia), con el cual las pérdidas del sector serían de **USD 490 millones**. En un escenario de mantenimiento en precios altos de los marcadores globales de crudo y derivados a corto plazo, es crucial que un gobierno de transición plantee una modificación progresiva en el esquema de venta local de combustible que minimice su impacto fiscal, toda vez que los programas de emergencia en el resto de los sectores inicien su ejecución⁸.

Como parte de la rehabilitación operativa del sector petrolero, la gestión financiera de PDVSA estará concentrada en el pago parcial de la deuda acumulada con sus proveedores y socios comerciales, la cual es casi 2 veces la demanda por capital de la empresa en un primer año; unos 14.000 millones. Dado el carácter de emergencia de la nueva gestión y a falta de un resultado financiero favorable en el sector, se esperaría que la nueva gestión iniciara un proceso de reestructuración

8 Como consideración de política, la fijación de una tasa de subsidio de 10% aún forzaría la inyección de capital a PDVSA por el orden de los USD 370,3 millones, mientras que un subsidio cero rebajaría las pérdidas de la industria hasta USD 19,6 millones.

del resto de la deuda de PDVSA en su primer año, por lo que no se contemplan amortizaciones adicionales a los compromisos comerciales previamente detallados. Por tanto, la recaudación de ingresos fiscales por actividad petrolera se verá sujeta al alcance de estos acuerdos entre el nuevo gobierno y los acreedores comerciales de PDVSA.

Sector no petrolero

Debido a la creciente informalidad del empleo local y a las limitaciones en la generación de ingresos en hogares y empresas asociadas a la crisis de los últimos años, el nuevo gobierno contará con una base tributaria reducida, afectada además por los enormes incentivos a la evasión fiscal -lo cual habrá que trabajar a varios niveles para cambiar a través de una amplia reforma fiscal-. A pesar de que el gobierno ha venido ajustando la recaudación, con las condiciones actuales, se asume que la nueva gestión tendrá ingresos tributarios apenas por el orden de 7% del PIB, un tercio del promedio de presión tributaria de los países de la región.

La recolección de ingresos del Gobierno de Transición mediante impuestos indirectos (IVA) y directos (Impuestos sobre la renta) estará supeditada a las expectativas de recuperación económica tras su instauración. Al ajustarse por criterios de evasión, se espera una recaudación de **USD 2.600 millones** (3,5% del PIB) por el primer concepto (sin incluir impuestos por importaciones) y de solo **USD 700 millones** por ISLR (1% del PIB) para el primer año.

Los supuestos del cobro de impuestos y aranceles a las importaciones están sujetos al esquema arancelario vigente, en particular a las exoneraciones a la importación de bienes terminados en detrimento de la adquisición de insumos por las bajas condiciones de competitividad que mantiene nuestra economía, y cuyo desafío deberá ser abordado de forma estructural luego del primer año de gestión, una vez se resuelvan las deficiencias en servicios públicos y un nuevo marco institucional (Duque Corredor, 2023). Los ingresos tributarios relacionados no deberían superar 2% del PIB **USD 1000 millones en aranceles**, unos USD 700 millones a los relacionados al IVA para bienes importados. Por último, y considerando el carácter regresivo y contractivo para la economía del Impuesto a las Grandes Transacciones financieras, vemos pertinente considerar su eliminación, mientras se estudia la aplicación de un impuesto progresivo que pueda ser aplicado luego de que el país se estabilice en una senda de crecimiento.

En tal sentido, esta gestión deberá dedicar esfuerzos en revisar en lo inmediato las reformas y rebajas arancelarias aplicadas en el marco de la crisis económica y la masiva escasez de bienes y servicios durante el colapso del esquema de subsidios y controles del gobierno (2014-2018).

b. Estimación de Gastos

Gastos operativos

Se espera que una gestión de transición enfrente desembolsos por pago de remuneraciones y prestaciones en el sector público por **USD 7.564 millones** (10,1% del PIB). Estos recursos corresponderían al pago de salarios a una base de 3,5 millones de empleados del sector público⁹ y de asignaciones para una población de 4,46 millones de pensionados. Debido a las restricciones que enfrentará el nuevo gobierno en la generación de ingresos fiscales durante el primer año, se estima que tales remuneraciones deberían calcularse sobre la base de un salario mínimo normativo de USD 60,0, con ajustes progresivos para llevarlo a al menos la mitad de la Canasta de Alimentos -USD 500- en el mediano plazo, considerando las escalas salariales vigentes al momento de iniciarse este plan de políticas¹⁰. Además, deberán considerarse desembolsos fiscales de **por el orden del 2% del PIB**, relacionados con el aporte del Gobierno Central a las autoridades regionales (situado), a la par que compensan la falta de recursos de estas instancias a través de un esquema de impuestos regionales y municipales que debe ser simplificado desde las condiciones actuales.

Intereses y servicio de deuda

Dada la naturaleza de la nueva gestión, de sus prioridades en el ámbito real, y en el contexto de un presupuesto fiscal profundamente limitado, un gobierno de transición no debería realizar amortizaciones de la deuda financiera y comercial de la República durante el primer año de gestión -con las excepciones detalladas en la sección de ingresos del sector petrolero-, dando paso a los procesos para su renegociación. Considerando los intereses políticos del nuevo gobierno por mantener lazos con los socios comerciales más importantes para el país -favorables a un contexto internacional que sea partícipe y promotor de una transición (Cardozo, 2023), y como parte de una revisión legal y financiera más exhaustiva sobre todos los acuerdos bilaterales previamente negociados por el Ejecutivo en el marco de dicha reestructuración, las acciones durante este año deberían contemplar la negociación de un nuevo período de gracia para la amortización del endeudamiento con China y el establecimiento de mesas de negociación entre tenedores de bonos y la República, un proceso que probablemente implique dos años en alcanzar una solución con la que estén conformes las partes.

9 Montos ajustados parcialmente por el flujo de migrantes previamente pertenecientes a la fuerza laboral pública.

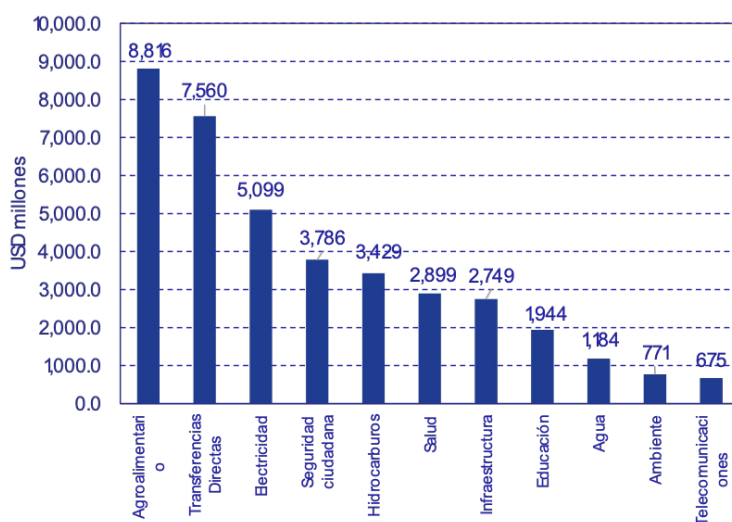
10 Considerando la distribución de escalas por cargos y tipo de empleado, se estima un sueldo por empleado de USD 55,0 y el pago de USD 17,0 por pensionado.

Inversiones sectoriales y sociales

En el espíritu de las concertaciones previamente definidas en la propuesta de La Consolidación de una Transición Democrática (Alarcón y Ramírez, 2018) en el capítulo de Economía (Balza, Puente y Paublíni), y posteriormente manejadas por Plan País, y bajo los supuestos que establecemos en este capítulo para un gobierno de transición, se requieren de unos de **USD 38.000 millones** (50,6% del PIB) que apalanquen las acciones mínimas necesarias para la recuperación parcial en algunos de los sectores claves de la sociedad venezolana. A fin de dar atención inmediata a la emergencia sanitaria, a la debacle del área petrolera, y a la crisis alimentaria y en los servicios básicos exacerbadas con el auge de la pandemia, serían al menos necesarios unos **USD 14.241 millones** (36,6% de las inversiones totales requeridas en los dos primeros años) en el primer año de gestión.

Inversiones estimadas y necesarias por sector para un primer año de gestión

Requerimientos de capital por sector económico



Fuente: Ecoanalítica y BID

Una aproximación a las necesidades fiscales

Considerando la gestión fiscal estimada para el primer año, la gestión del nuevo gobierno deberá atender unas necesidades de financiamiento de al menos **USD 22.200 millones** -dada la porción que cubren los ingresos fiscales-. El fuerte desequilibrio presupuestario que enfrentará el nuevo gobierno en el primer año amerita el apoyo bilateral, multilateral y de banca privada desde el trimestre 1, con quiénes se sentarán las bases de una cooperación financiera y técnica más profunda bajo un venidero gobierno de transición democrática.

Balance del sector público consolidado en el primer año.

Sector Público Consolidado (USD MMM)	1T	2T	3T	4T	Año 1
Total Ingresos	2.29	2.20	2.19	2.32	7.54
Petroleros	0.83	1.08	1.25	1.33	4.50
<i>No Tributarios -Regalía-</i>	0.83	1.08	1.25	1.33	4.50
<i>Tributarios -ISLR-</i>	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
No Petroleros	1.45	1.12	0.94	0.99	3.04
Total Gastos	9.04	7.71	6.54	6.45	29.74
Gastos Corrientes	2.45	2.45	2.43	2.42	9.75
Gastos de Operación	2.19	2.19	2.19	2.19	8.78
<i>Gobiernos locales</i>	0.30	0.30	0.30	0.30	1.21
<i>Remuneración al trabajo</i>	1.89	1.89	1.89	1.89	7.56
Intereses y comisiones	0.25	0.25	0.24	0.23	0.97
Inversiones sectoriales y sociales	6.60	4.55	3.40	3.32	17.87
Servicio de la deuda	0.00	0.71	0.71	0.71	2.13
Financiamiento	6.76	5.50	4.35	4.13	22.20

Ecoanalítica y Banco Interamericano de Desarrollo

La magnitud de este apoyo dependerá de los acuerdos a lo interno -equilibrios de economía política- del gobierno de transición sobre elementos que definirán la recolección de ingresos del Estado durante su vigencia, como cambios en la política de subsidios a la gasolina, los esquemas arancelarios a aplicarse, ajustes al salario mínimo normativo y la gestión de la deuda pública comercial, así como acuerdos de mejora en la participación de privados vinculados al sector de hidrocarburos. Con las prioridades sectoriales previamente definidas, tales concertaciones deben anteponerse por sobre cualquier ajuste o recorte sobre los presupuestos definidos para la recuperación de tales áreas.

CONCLUSIÓN

A modo de cierre de este capítulo, es claro mencionar que bajo nuestra visión, cualquier escenario que pase por considerar un primer año en el marco de una transición de los gobiernos chavistas (1999-2025) y las necesarias medidas económicas que deben tomarse, debe considerar no solo las medidas y planes económicos que aplicar -del que hablamos bastante a detalle en este capítulo: Las exigencias económicas del primer año, y que implica fuertes inversiones en áreas claves como hidrocarburos, transferencias directas a la población con una posición de alta vulnerabilidad, infraestructura hídrica y varios otros sectores-, sino también trabajar en la construcción de equilibrios y acuerdos de economía política, a través de la elaboración de una amplia base de consensos entre diferentes sectores: empresariales, trabajadores, sociedad civil, académicos y gobierno, para construir consensos y el establecimiento de incentivos claves de economía política para generar coincidencias en los sectores sobre qué priorizar y las problemáticas fundamentales que atender en medio de una economía que ha pasado por una crisis que la contrajo en más de un 75%.

No cabe duda que la atención de cerca de un 50% de la población en situación de vulnerabilidad alimentaria y sanitaria es una condición necesaria -aunque no suficiente- para solventar la aguda crisis social que enfrenta el país, y garantizar un piso de estabilidad política, pero tampoco es menos relevante que la atención y atracción de capitales -privado, bilateral y multilateral- a las principales industrias será fundamental para recuperar la economía. Entre estas industrias, la petrolera seguirá teniendo un rol fundamental como determinante del crecimiento del país, por lo que será vital en el corto plazo para generar nuevamente un entorno económico sano y sostenible con la deseada estabilidad macroeconómica, mientras crecen la industria gasífera o se formaliza la actividad minera.

Por último, como destacamos en nuestro texto, es necesario ver este primer año como parte de un proceso en el que hará falta la toma gradual de medidas y una visión muy pragmática de la situación económica, yendo de menos a más en los ajustes que hagan falta para recuperar las principales industrias del país y facilitar la entrada de inversiones. En esa línea, queda claro que la toma de medidas disruptivas es desaconsejable en primer término porque puede aumentar la inestabilidad y la polarización. Tal es el caso de los debates sobre la privatización de PDVSA o la educación pública, que vemos generadores de división y no de construcción de consensos al menos en el corto plazo, en los que habrá que concentrarnos en la generación de valor en estas empresas, a través de amplias alianzas público-privadas, sin que impliquen la absoluta salida de capital del estado venezolano en los primeros años de una gestión de transición.

REFERENCIAS

- Alarcón y Ramírez (coord.), (2018) *La Consolidación de una Transición Democrática*, en el capítulo de Economía (Balza, Puente y Paublini).
- Arana, M. et al. (1999). Nicaragua. En Gabuza, E., León, A. y Sauma P. (eds.). *Gastopúblico en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20*. Santiago de Chile: CEPAL.
- 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., Raczynski, 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. Primera parte: Política social
- García Guadilla, M. P. (2013). *Poder popular y organizaciones comunitarias en Venezuela: Alcances y límites de la democracia directa en el ciclo comunal*.
- González, L. y Ponce, M. G. (2015). *Pobreza y gasto social en la Venezuela de la Revolución Bolivariana*. Caracas: CEDICE.
- 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>
- 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

- Duffield, M. (1994b), *The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid*, en Macrae, J. y A. Zwi (eds.), *War and Hunger. Rethinking International*
- Plan País: *El Día Después*. <https://angelalvaradorangel.com/wp-content/uploads/ACUERDOS-PLAN-PAI%CC%81S-EL-DI%CC%81A-DESPUE%C-C%81S-DIC2019.pdf>

LOS CAMBIOS EN LA REPRESENTACIÓN DEL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA SOCIEDAD EN LA CULTURA POLÍTICA VENEZOLANA

Roberto Briceño-León

CAPÍTULO

5

La representación mental que tienen las personas de lo que consideran es un buen gobierno y una buena sociedad, impactan de manera sustantiva el comportamiento político de los individuos, sus escogencias, preferencias o rechazos, los juicios que se hacen sobre la realidad o las expectativas que pueden construirse sobre una gestión de gobierno, un liderazgo o la manera más apropiada de conducir la economía de un país.

Transcurridos dos décadas del siglo XXI, las representaciones que habían sido dominante durante la segunda mitad del siglo anterior han cambiado de una manera importante, transformando la cultura política venezolana que las personas tenían al momento de la llegada de Hugo Chávez al gobierno y que animaron a la población a darle su simpatía, triunfo electoral y apoyo político en la adversidad.

En este texto se analizan ocho representaciones que sobre el buen gobierno y la buena sociedad tenían los venezolanos a fines del siglo XX y que habían servido como base para la escogencia del comportamiento político de la población y la actuación de los gobernantes y, a partir de un estudio realizado a una muestra nacional semi-probabilística de población, se presentan los cambios observados y las resistencias encontradas.

Esas transformaciones en los valores y preferencias constituyen un factor importante a tomar en consideración en la posible transición de un momento político a otro, pues pueden ser un impulso para el cambio en el poder, pero al mismo tiempo constituyen un reto, para un nuevo gobierno, tanto por las oportunidades que ofrece, como también amenazas a su gestión por las contradicciones y tensiones que pueden provocar.

LAS REPRESENTACIONES SOCIALES Y LOS CAMBIOS POLÍTICOS

Los cambios políticos ocurren por las modificaciones que se dan en las condiciones de producción y reproducción material de la vida de las personas y

por las transformaciones que ocurren en el imaginario social. Las condiciones materiales pueden expresarse por unas nuevas y mejores condiciones de trabajo y calidad de vida o, al contrario, por el deterioro de las ya existentes. Cualquiera de las dos modalidades, sea la de mejoría o sea la del empeoramiento de las condiciones materiales de vida, pueden significar un estímulo y convertirse en un impulso que catapulte los deseos de cambio en esa sociedad.

Paralelamente y en interacción con los cambios en las condiciones materiales, ocurren las transformaciones en el imaginario social, se produce la mutación de nociones, valores y creencias que se difunden por experiencias, relatos, leyendas, rumores o *fake-news* y que terminan convirtiéndose en representaciones sociales de lo que es una buena sociedad y un buen gobierno.

Esas representaciones de lo real, al establecerse en la sociedad y generalizarse, pueden transformarse en expectativas de futuro y por lo tanto pueden animar voluntades para buscar e implementar los medios que permitan alcanzarlas (Staeklé, 2009).

Las representaciones sociales del buen gobierno y la buena sociedad se convierten entonces en los modelos que conforman las ideas políticas generalizadas en ese tiempo y lugar. Pueden ser interpretadas como los “momentos del espíritu” a los cuales se refería Hegel (2004), pero no son independientes ni autónomas en relación con las condiciones materiales de esa sociedad. Aunque tampoco se encuentran subordinadas a tales condiciones materiales, sino que interactúan entre ambas, se influyen y modifican mutuamente. Por eso las transformaciones culturales son a la vez el resultado y un factor de cambio de las condiciones materiales de producción y reproducción de la sociedad.

Un orden político requiere para su mantenimiento de una fuerza material capaz de imponerse sobre una población y un territorio (Weber, 1977), pero su permanencia y sostenibilidad depende de la aceptación de las personas de ese orden y dominio, de la existencia de un soporte cultural que valore y exalte esa realidad como buena y por lo tanto aúpe y facilite la sumisión y obediencia voluntaria, pues la imposición por la coerción de la fuerza física no puede sostenerse de manera indeterminada.

De allí que las transformaciones culturales, las de espíritu, que mutan las representaciones sociales de lo que se considera que es un buen gobierno y una buena sociedad, tengan un peso relevante en los cambios de un sistema político a otro, en las transiciones de un sistema autoritario a otro democrático (Inglerhart & Weltzel, 2005) .

El deterioro de las condiciones materiales puede ser impulso para dejar lo viejo, pero solo se convierten en fuerza motora de acción cuando en el imaginario permiten vislumbrar lo nuevo, cuando lo nuevo se convierte en lo bueno, y además se hace posible pues se piensa que se puede alcanzar. Para que el futuro novedoso se convierta en motor de cambio, en acción en el presente, no se requieren evidencias de sus bondades, tampoco tiene que ser verdadero y a veces ni siquiera verosímil, aunque siempre resulta mejor si lo es. Simplemente, se requiere que sea lo suficientemente atractivo e ilusionante como para provocar e impulsar el movimiento colectivo hacia esa meta. El futuro puede ser un espejismo en el desierto, pero su aura de realidad y bondad será suficiente para poner en marcha las voluntades que quieran alcanzarlo y satisfacer allí su sed de cambio.

Esas representaciones “son principios generadores de tomas de posición” (Doise, 1986, 85) que se conforman sobre un conjunto de valores y de preferencias y se convierten entonces en modelos normativos, en prefiguraciones del mañana (Howarth et al, 2014), que ordenan el presente y lo que se ambiciona alcanzar como la buena sociedad y el buen gobierno. Los cambios en las representaciones sociales, en tanto que pautas generadoras de comportamientos, contribuyen “al proceso de formación de conductas y de orientación de las comunicaciones sociales” (Moscovici, 1976,75).

Las transformaciones en las representaciones sociales que del buen gobierno y la buena sociedad tienen las colectividades son entonces beneficiosos para el cambio político, pues prefiguran un modelo que ayuda para salir de lo viejo, permiten construir un imaginario de las bondades de los nuevo y conformar expectativas para alcanzarlo, pero, al mismo tiempo, significan un desafío para el nuevo orden político, pues su futura gestión y resultados se encuentra de antemano comprometido con esas representaciones y estará forzado a convertir en realidad ese modelo y a satisfacer las expectativas que la acompañan

Por otro lado, como esas nuevas representaciones nunca son plenamente compartidas por toda la sociedad, pues en las transiciones políticas, en los procesos de cambio, coexisten lo nuevo -que no se ha terminado de construir- y lo viejo -que no se ha terminado de destruir. Lo nuevo, que no termina de nacer, y lo viejo, que no termina de morir, son germen de conflictos. Esa multiplicidad de representaciones, con sus inconsistencias y diferencias, propias de la vida en sociedad y de los procesos históricos, adquieren fuerza y pugnacidad en las transiciones políticas y se convierten en el campo privilegiado de la lucha de los grupos que buscan imponer y hacer prevalecer un tipo de representación sobre la otra, y también, por qué no, en un terreno fértil para la construcción deliberativa de consensos entre los diferentes. Al fin y al cabo, las representaciones simbolizan y permiten construir las “buenas

razones” que requiere para su estabilidad y reconocimiento la legitimación de un régimen político (Habermas, 1981).

OCHO REPRESENTACIONES SOCIALES DEL GOBIERNO Y ECONOMÍA A INICIOS DEL SIGLO XXI

A inicios de este siglo un conjunto de representaciones sociales del buen gobierno y la buena sociedad estaban presentes en la población. Esas representaciones no eran una novedad, tenían sus orígenes en años o décadas previas, pero adquirieron fuerza y se encarnaron en los discursos y gestos del candidato y luego presidente Hugo Chávez. En la primera década del siglo XXI, y como resultado primero de los altos ingresos petroleros producto del boom de las *commodities* y luego del endeudamiento del gobierno y el país (Santos, 2021) fue posible la ejecución de políticas públicas que reforzaron esas representaciones a partir de las ejecutorias de un gobierno encabezado por un líder poderoso que ejercía su poder mágico para distribuir la riqueza petrolera, la cual, argumentaba, había sido previamente apropiada y estaba en manos de unos pocos. Un gobierno que controlaba la vida política y sometía a los demás actores políticos, centralizaba las decisiones públicas e imponía restricciones a la economía privada. Esas prácticas personalistas de la distribución del ingreso y la azarosa capacidad financiera que permitía llevarlas a cabo contribuyeron a su consolidación como referencias colectivas de la cultura política nacional. A continuación, presentamos ocho de esas representaciones, las cuales seleccionamos pues las consideramos sustanciales en la conformación del imaginario social, y pertinentes para la comprensión de los cambios ocurridos.

1. El gobierno del país necesita de un líder fuerte que sea capaz de conducir el país sin estar sometido a la Asamblea Nacional ni a elecciones

La representación que el líder fuerte como una figura mesiánica que tiene las bondades y capacidades para conducir al país al progreso y solucionar los problemas, se ha mantenido a lo largo de la historia del país con versiones muy diferentes, pero siempre con la idea que se le debe permitir al líder gobernar sin restricciones y por lo tanto se le deben otorgar poderes especiales para el buen ejercicio de su gobierno. En esta representación va implícito un rechazo a los posibles obstáculos que pueda enfrentar el presidente y que le impidan llevar a cabo sus planes, bien sea porque en unos casos, el argumento es que su partido no tiene mayoría ni el control parlamentario, y por lo tanto se debe procurar que ambos, el presidente y el parlamento sean del mismo partido o de la coalición gobernante, para que el

ejecutivo pueda adelantar su agenda de gobierno. Pero en la representación va más allá, y se sostiene que, incluso teniendo apoyo político de la mayoría parlamentaria, se le deban otorgar al presidente poderes extraordinarios y permitirle gobernar a su antojo como líder fuerte, pues se desconfía de los propios amigos políticos que acompañan al líder en el parlamento. Esto es una experiencia muy singular, pues aun teniendo una mayoría parlamentaria, y a veces un control casi absoluto del congreso, en el siglo pasado se le otorgaron poderes especiales a los presidentes Carlos Andrés Pérez, Jaime Lusinchi, y, sin tener mayoría parlamentaria, también a Rafael Caldera en su segundo gobierno (Quintero, 2018).

Esta práctica se hizo más recurrente durante el gobierno de H. Chávez quien tempranamente, en 1999, solicitó una ley especial habilitante por seis meses, la cual le fue aprobada en 24 horas. Luego que se incorporó la modalidad en el texto de Constitución Nacional de 1999, nuevamente en el año 2000 le fue aprobada una ley habilitante por un año para legislar en materia económica, social y administrativa. En el año 2007 nuevamente se le otorgaron poderes especiales por 18 meses y en 2010 una vez por por el mismo periodo de tiempo. El presidente Chávez, que personificaba bien la imagen del líder fuerte, que no debía de preocuparse ni someterse a la Asamblea Nacional, pudo legislar de manera individual y con absoluta independencia, lo cual le permitió promulgar 233 decretos leyes entre 1999 y 2010 (Acceso a la justicia, 2020).

Su sucesor N. Maduro repitió el procedimiento y en 2013 le fueron dados poderes especiales por 12 meses y luego en 2015 por nueve meses más. A partir de allí ya no se retoma la práctica de las leyes habilitantes, sino que se le sube el tono al poder otorgado al presidente con los decretos de excepción, lo cuales le permiten a legislar en todas las áreas de la vida nacional, hasta llegar, en el extremo, a la llamada “Ley antibloqueo” por la cual se le autorizó al presidente la potestad de “inaplicar” cualquier de las leyes vigentes en el país.

2. El gobierno de los militares es mejor que el civil, pues representa orden, bienestar, seguridad y progreso

En el imaginario social venezolano el gobierno de los militares ha representado orden social y seguridad personal, y la conjunción de ambos propósitos se convierten a su vez en impulsores del bienestar y el progreso del país. Durante la campaña electoral de 1998, para una parte importante de la población, la candidatura de H. Chávez representaba al militar que iba a poner orden y freno al incremento de la inseguridad y la violencia que había vivido el país desde fines de los años ochenta, y

que no había podido ser controlada por los gobiernos civiles después de los saqueos y las muertes por la represión durante los eventos del “Caracazo” en febrero de 1989. Si bien durante los cinco años previos a la llegada al poder de Chávez el número y la tasa de homicidios se había mantenido estable, seguía siendo muy alta, pues duplicaba la tasa en comparación con las décadas anteriores (Briceño-León, 2012) .

El intento de golpe de Estado de 1992 trajo al imaginario social la figura mágica del líder y gobierno militar que podía ponerle fin a la corrupción y la inseguridad. Regresaba con fuerza a la mente de las personas las construcciones mentales que representaban el gendarme necesario que había pacificado el país rural durante el mandato de Juan Vicente Gómez; el mismo gendarme que años después había abierto las puertas a la modernidad y pedido calma y cordura con Eleazar López Contreras y, más recientemente, había dado seguridad, progreso y bienestar al país urbano con Marcos Pérez Jiménez durante los años cincuenta, en la década de los años dorados de expansión del capitalismo y de bonanza económica nacional, cuando los salarios reales del país eran superiores a los que recibían sus similares en la Europa de la posguerra

En los años posteriores a los dos intentos de golpe de Estado de 1992, el prestigio que tenía la institución castrense en el país era muy alto, en un momento de descrédito de la elite política, los sindicatos y los empresarios, los militares tenían la confianza de la mitad de la población (51%) y la iglesia se mantenía como la institución de mayor confianza (71%) entre los venezolanos (Zapata, 1996)

Esa representación de la población y el prestigio y la confianza de la institución armada, fueron utilizados y aprovechados amplia y vagamente por Hugo Chávez durante la campaña electoral de 1998 y en sus primeros años de su gobierno. La definición de su gobierno como de la unidad cívico-militar, como en la iconografía que desplegó se fundaban en esa representación. Y esa tiene que haber sido la razón para que Chávez rescatase para sí mismo el uso del uniforme de faena militar y empeñase su gobierno en la difusión de miles de afiches con la foto donde lucía ataviado con uniforme militar de gala de color blanco, foto que reproducía una casi idéntica imagen que había usado Pérez Jiménez durante su gobierno.

En el imaginario social que dominaba durante el cambio de siglo el progreso y el orden que simbolizaban las grandes obras de construcción ejecutadas y la supuesta seguridad que durante el gobierno de Pérez Jiménez había existido, eran las evidencias incontestables de la representación que un gobierno de militares era mejor que uno de civiles.

3. Los expertos no entienden las necesidades del pueblo, o representan intereses oscuros y son los políticos y el líder fuerte quien sabe lo que es mejor para el país

Si bien las universidades mantenían un nivel de confianza importante en la población, la imagen que se había construido del rol de los expertos en los gobiernos a fines de siglo XX era muy negativa. La experiencia frustrada de la incorporación de expertos y técnicos a la gestión de gobierno durante el segundo periodo Carlos Andrés Pérez, los “tecnócratas” los llamaban, llevó a su descrédito entre los políticos y el rechazo en la población, pues fue a esos expertos a quienes se atribuyeron los errores de planificación, la carencia del sentido del ritmo y el tiempo en la implementación, y la inflexibilidad de las políticas de ajuste económico emprendidos durante el inicio de su gestión. Las protestas por el aumento del precio de la gasolina y los saqueos subsiguientes por el deseo y reclamo de no poder obtener de inmediato y de manera casi mágica la bonanza a la cual estaba asociado el primer gobierno de Carlos Andrés Pérez, llevaron a atribuir el radical cambio de timón en su política social y económica a la mala gestión y hasta insensibilidad social de los expertos (Rivero, 2010).

Cabe recordar, además, que con la incorporación de los expertos en el gobierno central y en la designación de los gobernadores de los estados, Pérez había desplazado de las posiciones de poder al liderazgo político del partido de gobierno, de su partido, quienes habían visto frustradas sus aspiraciones de acceso a los cargos públicos y sus prebendas.

Esta representación negativa de los expertos fue luego utilizada por Chávez para desacreditar a los sectores profesionales que criticaban sus políticas y advertían de sus consecuencias nefastas, así como también para polemizar con las organizaciones internacionales, como la OEA o la ONU, y con las multilaterales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario internacional, quienes afirmaba estaban integradas por expertos que representaban una amenaza a la independencia del país y al bienestar de la población, por los intereses oscuros que detrás de tales expertos se escondían (Romero y Benayas, 2018).

4. El Estado tiene responsabilidad y proporcionar medios de vida decente para toda la población

La tesis del Estado proveedor de bienestar a la población que se extendió alrededor del mundo durante la primera mitad del siglo XX (Quadagno, 1987), adquirió en Venezuela una dinámica muy particular por los altos ingresos petroleros

que llenaban generosamente las arcas del gobierno, ya que los aportes derivados de la producción privada de riqueza, como lo recolectado con el impuesto sobre la renta o las contribuciones laborales o patronales a la seguridad social, tenían muy poca relevancia. En Venezuela, el Estado de bienestar era el resultado del gasto de la renta petrolera en las personas, y ese había sido el modelo establecido desde mediados de los años cuarenta cuando, en medio de la polémica y propuesta de sembrar el petróleo en la agricultura o en la industria, o guardarlo para su uso posterior, se impuso la tesis de Pérez Alfonso y Acción Democrática de sembrarlo en la población, en su educación, su salud, su vivienda, su nutrición, es decir, en las áreas de intervención privilegiadas por el estado de bienestar (Briceño-León, 2015).

De ese modo, los límites a la actuación del Estado que en otras sociedades podía tener los gobiernos por la obligatoriedad de vincular y restringir el gasto posible al presupuesto recolectado a partir de las contribuciones de los individuos y empresas, desapareció, y en el imaginario popular la actuación del Estado pasó a ser infinita, pues se derivaba de los ingresos provenientes de la renta petrolera que aunque llegaba al gobierno central, pertenecían a todos los venezolanos. En esa representación del gasto sin medida se ubicaron las demandas de la población, las ofertas de los políticos y las actuaciones de los gobiernos democráticos.

Esa misma representación fue utilizada y reforzada por el mensaje de H. Chávez quien le agregó además dos componentes. El primero era que el incumplimiento de tal responsabilidad no se había originado en las limitaciones financieras y la reducción de los ingresos de la nación por la baja de los precios del petróleo en los años previos a su elección, sino que tenía su origen en la corrupción, pues los recursos si habían existido, pero se los habían robado. Y el segundo, es que esa responsabilidad se hizo cuasi infinita, pues primero la convirtió en un derecho constitucional que en 1999 entregó simbólicamente a la población como si fuese realidad, y porque en sus discursos y estrategias se encargaba de alimentar esa percepción de generosidad infinita y ofrecía a las personas, por ejemplo, la entrega de una vivienda, pero no una casa cualquiera, sino una vivienda digna. Agregaba, además, que esa vivienda no podía estar vacía, que el gobierno debía entregarla con una cocina y una nevera, y que esa nevera tampoco podía estar vacía, que la debían recibir llena de alimentos. Y que era una “vivienda para los pobres subsidiada y que muchas veces al final terminan pagando ¡Nada!” (Chávez, 2012) Y así lo hizo el gobierno con algunas pocas familias, a las cuales filmaron y grabaron y cuyos testimonios difundieron ampliamente por radio y televisión convirtiendo la excepción en la regla (Chávez, 2011) .

La imagen del Estado distribuidor adquirió entonces, por un lado, la forma del regalo derivado de la renta petrolera, renta que había crecido de manera exponencial aupada por el gran incremento del precio del barril de petróleo durante el boom de

las *commodities* en la primera década del siglo. Y, por el otro, en la figura personal de Chávez como la encarnación de esa responsabilidad benefactora. En un grupo focal realizado en Maracaibo en el año 2007, uno de los participantes hizo un dibujo del líder político ideal y garabateo a Chávez con sus dos brazos abiertos: -con uno de los brazos- dijo imitando el gesto del dibujo- recibe los recursos; y con el otro brazo lo reparte entre la población (Briceño-León, 2018, 118).

5. Las empresas deben estar en manos del Estado

En el imaginario social de Venezuela ha existido la representación de que la empresa privada es mala por ser egoísta en sus intereses particulares, y por su actuación destinada al lucro. En cambio, la empresa propiedad del Estado, es vista como generosa, pues tiene intereses públicos, que son los intereses de todos y no están destinadas al lucro privado, sino al beneficio de todos los ciudadanos.

Esta representación tiene sus orígenes tanto en la sociedad agraria y en las campañas políticas contra el latifundio y en favor de los programas de reforma agraria, como en los continuos enfrentamientos entre el Estado venezolano y las compañías petroleras extranjeras durante casi todo el siglo XX, en los cuales se contraponía los intereses de las compañías petroleras privadas y extranjeras y la propiedad pública representada por el Estado, quien al principio exigió mejores compensaciones por la explotación del recursos petrolero propiedad de la nación, luego una repartición igualitaria del *fifty-fifty* de las ganancias y, finalmente, una participación activa en la propiedad del negocio a partir de la nacionalización en 1975 y la creación de PDVSA.

Ese mismo argumento maniqueo de la propiedad pública versus privada, se expresó como representación de la propiedad privada en la Constitución de 1947 y se repitió en la Constitución de 1961, en la cual en su artículo 96 de los derechos económicos reconocía que cada quien podía dedicarse libremente a la actividad lucrativa que deseara, pero que el Estado por medio de la ley debía impedir “la usura, el incremento indebido de precios y las maniobras abusivas”. Esa imagen de la empresa privada mala tuvo su expresión fáctica en la suspensión de las garantías económicas que prácticamente se mantuvo desde el inicio de la Segunda Guerra Mundial en 1939, durante el gobierno de López Contreras, hasta su restitución plena en 1991, durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez (Crazut, 1994).

Ello permitió un sustento de la representación de la propiedad estatal como generosa y solidaria y que por lo tanto “podía reservarse determinadas explotaciones, industrias o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional” (artículo 97 de la Constitución de 1961). Por esa razón moral el Estado debía tener la

propiedad de los servicios públicos y de las empresas básicas y, posteriormente, de una creciente variedad de empresas dedicadas a cualquier tipo de actividad económica. Ese mismo argumento sobre las restricciones a la propiedad privada estuvo presente en la propuesta de Reforma Constitucional de H. Chávez del año 2007, la cual fue rechazada por la población en el referéndum de diciembre de ese año.

Esa representación ha tenido su mayor fuerza en lo referente a la propiedad de las empresas del petróleo, cuya propiedad estatal representa casi un tabú indiscutible; pero va mucho más allá y como representación está presente en los debates sobre casi todas las actividades económicas y servicios públicos, desde la electricidad y agua, hasta la educación y la salud.

6. La competencia es mala

Como correlato de lo anterior, pero no exclusivamente referido al área económica, se encuentra la representación negativa de la competencia, pues se considera que la competencia es perjudicial para la vida social y para las personas, pues es una lucha, una pelea, un conflicto, donde sufren los más débiles. Lo contrario a la competencia es entonces la solidaridad o la beneficencia. Por eso se deben regular y controlar los mercados, fijar precios, regular las tasas de ganancia, para evitar abusos y proteger a los débiles.

En otra versión del comercio internacional, se ha difundido la idea que la competencia es mala para la industria nacional, y se deben proteger los mercados nacionales, controlar el ingreso de las empresas extranjeras, las cuales hacen una competencia “desleal”, y esa fue la representación que facilitó el argumento usado por décadas para la prohibición de importaciones en general, pues esa es la fuerza de las representaciones, que no requieren de evidencias, ni de análisis específicos de los casos, sino que se imponen como una verdad general orientadora de la acción.

7. Los ingresos de las personas deben ser iguales y se deben evitar las diferencias discriminatorias

El igualitarismo ha sido señalado como uno de los valores positivos de la población venezolana (Pereira, 2000; Villarroel, 1996; 2000). Nos consideramos iguales y nos relacionamos directamente, sin pompas ni distancias. Esa forma de relacionarse cercana, con el trato verbal en segunda persona que lleva a tutear al otro sin consideraciones por la jerarquía, se asume que es el resultado de una representación igualitaria de las personas, que en la práctica produce un relación

cordial y simétrica, a pesar que de manera objetiva los involucrados reconozcan y acepten las diferencias y desigualdades.

Esta representación que ha llevado a calificar al venezolano como igualitario ha tenido rechazo entre una parte de la población, pues la consideran como exagerada, ya que impide el respeto a las jerarquías funcionales de estatus por la edad o de roles en la familia o la escuela. Y otros la consideran incorrecta, pues se actúa presumiendo de una realidad que no se tiene y por eso se califica a ese venezolano de parejero.

Esta idea de la igualdad, como realidad y como aspiración, se vio favorecida por las notables y muy valiosas políticas de inclusión social y política que ocurrieron durante el siglo XX (Berlin, 2004). La igualdad en los derechos políticos, en el voto sin importar si se tenía propiedades o no; o si se sabía leer y escribir o se era analfabeto; y sin discriminar si se era hombre o mujer. La igualdad en el acceso gratuito a la educación desde primaria hasta la universidad, y la inmensa movilidad social ascendente que fue posible por la creciente prosperidad económica del país y el sostenido incremento del salario real de la población entre los años cincuenta y ochenta del siglo pasado (Baptista, 2004, Briceño-León, 2021).

Este igualitarismo relacional se trasladó también a una ambición de igualdad situacional, de igualdad de ingresos por ejemplo y al hacerlo se buscaba evitar o prohibir las diferencias individuales por considerarlas discriminatorias y repugnantes (Capriles, 2011). Un ejemplo muy singular de este proceso fue el establecimiento de la política salarial de los profesores universitarios que a partir de una norma “homologaba” los sueldos de los profesores sin importar su rendimiento académico o los costos de vida del lugar donde laborara, pues todos debían ser iguales y ganar lo mismo. Algo similar ocurrió años después con el achatamiento e igualación de los sueldos en la industria petrolera, pues las diferencias en los salarios como resultado de calificación individual, o del rendimiento o nivel de responsabilidad de los individuos, eran una expresión de la llamada y criticada “meritocracia” que introducía desigualdad entre los que debían ser iguales (Briceño-León, 2018).

8. El esfuerzo en el trabajo no da frutos, pues la vida mejor depende de la suerte o de los vínculos y palancas que se tengan

La creencia en que el trabajo es un medio ineficiente para el ascenso social y el acceso a la riqueza ha sido un motivo de controversia cultural entre los venezolanos, pues las experiencias sociales han mostrado resultados contradictorios sobre la relación causal entre ambos factores (Briceño-León, 2011). Tres tipos de experiencias marcan la representación social en este caso. En primer lugar, está la de muchos trabajadores

-sean obreros o empresarios- que luego de hacer mucho esfuerzo no logran adquirir el bienestar o la riqueza que aspiraban y que, por lo tanto, tienen una representación negativa donde la causalidad entre trabajo y logro se encuentra quebrada. En segundo lugar, está la experiencia de una gran cantidad de venezolanos, quienes derivado de las políticas populistas o de patronazgo en reparto de la renta petrolera, lograron una importante movilidad social ascendente y obtener un bienestar sin esfuerzo o con un mínimo esfuerzo de trabajo que no se corresponde con los mayores logros obtenidos. En ambos casos, aunque de una manera diferente, se produce el mismo efecto de no correspondencia entre el trabajo realizado y el logro obtenido: en el primer caso por no obtener los frutos luego del esfuerzo en el trabajo; y en el segundo por obtener los frutos sin haberlos trabajado (Briceño-León, 2006).

En esta representación se encuentran de manera compleja los valores de trabajo y esfuerzo que pueden tener muchas personas, con una realidad donde las amistades expresadas en las “palancas”, la suerte de tener un vecino que tiene un primo que tiene un compadre en la oficina del gobierno, o de haberle caído en gracia al líder político o gobernante que visitó su barrio y lo escogió para otorgarle los favores... Una realidad que se ha encargado de contradecir los valores y que han alimentado la representación negativa del trabajo como medio eficiente de superación y éxito social.

LAS REPRESENTACIONES CONJUNTAS DE GOBIERNO Y ECONOMÍA

Estas ocho representaciones formadas por ideas separadas e inconexas, al agruparse y relacionarse, conforman conjuntos que se constituyen en los modelos políticos que congregan las diversas valoraciones y preferencias y se establecen en la cultura una suerte de tipos ideales de las buenas malas formas de gobierno y de conducción de la economía.

Durante el cambio de siglo el gobierno de Chávez, y la llamada revolución bolivariana construyeron una representación social del modelo de buen gobierno y la buena sociedad que podemos resumir en los siguientes rasgos: es un gobierno con un líder fuerte que no requiere de la Asamblea Nacional ni de los expertos. Es un gobierno militar y civil, o cívico-militar que busca distribuir la riqueza del país que previamente era apropiada privadamente. El líder fuerte sabe lo que necesita el pueblo, por lo tanto, debe concentrar y centralizar todo el poder en sus manos para evitar que la empresa privada se apropie de la riqueza del país y que la competencia dañe a los más débiles. Es un líder y un Estado socialista que encarna al pueblo y

que actúa como un padre protector ante una población que tiene una condición desvalida y desamparada y que, cual menor de edad, requiere de protección y tutela, pues no sabe bien lo que quiere o puede. Por lo tanto, el Estado-padre debe asumir la responsabilidad de garantizar un óptimo nivel de vida y la igualdad de los ingresos, para evitar que los actores privados, la competencia dañina y los incentivos individuales provoquen una mayor desigualdad. Y para poder alcanzar esa meta, deben limitarse algunas libertades, controlar los precios, fijar límites y techos a los sueldos, y regular los alquileres y las ganancias.

LA METONIMIA DE LOS MODELOS BINARIOS SIMPLIFICADOS

Las representaciones sociales asumen en el imaginario social la forma de modelos que se contraponen de forma binaria. La más tradicional de esas dicotomías fue la de liberales versus conservadores en el siglo XIX, y posteriormente, la de izquierda versus derecha en el siglo XX. Pero tiene otras versiones ampliamente difundidas como las de capitalismo-comunismo; o, en sus versiones más recientes, de mercado versus Estado, o la de neoliberalismo versus socialismo.

Lo singular de esos modelos es que, si bien teóricamente son conjuntos complejos de articulación de muchas variables, en la práctica funcionan de manera simplificada y la evocación del todo se hace por la mención de una de sus partes. Por eso, en la vida política, las representaciones funcionan como una sinécdoque en la cual se toma alguno de sus elementos de forma aislada y se utilizan para hacer referencia al todo.

En la campaña electoral de 1998 Chávez repetía constantemente su propuesta de modificación de la Constitución Nacional de 1961, y al hacerlo evocaba el rechazo a los partidos políticos tradicionales y a la democracia representativa, y ubicaba en un elemento aislado, la Constitución de 1961, el origen y la causa de todos los males. A partir de allí, postulaba que la reforma de esa Constitución traería todo un conjunto de cambios políticos y de bondades en bienestar, el fin de la corrupción y del abuso de poder, distribución de la riqueza antes apropiada privadamente, participación y protagonismo...todo lo cual ofrecía de manera ambigua pero eficiente, pues la gente entendía lo que deseaba escuchar. Años más tarde sucedió lo mismo con la evocación del “socialismo” como preocupación social, beneficencia, paternalismo. En su polisemia el socialismo era para unos la superación del reino de la necesidad y su sustitución por el de la abundancia, según propagaba la ideología comunista de los textos políticos de Marx; para otros, se refería a la heterogénea realidad de los

socialismos realmente existentes, en la Unión Soviética, Cuba o China; y para unos terceros se refería a las diversas propuestas teóricas que representa el socialismo de los países escandinavos, o de los partidos llamados socialistas de Francia, Alemania o España, propiamente socialdemócratas. El término socialismo era un significante vacío que cada uno llenaba con sus deseos o preferencias, muy específicos y fundamentados históricamente en unos casos, muy etéreos en otros, pero siempre igualmente eficientes para representar un todo. Algo similar sucede cuando se elaboran mensajes muy opuestos que proponen la reducción del tamaño del Estado, la privatización de las empresas públicas o la dolarización de la economía, pues, aunque parten de una postura política diametralmente diferente en su contenido, el mecanismo metonímico es similar, ya que, con una simplificación, logran evocar una compleja propuesta liberal de la economía.

De allí la importancia de revisar cada una de esas ocho representaciones de manera aislada pues, si bien forman un conjunto, cada una de ellas por separado pueden tener como sinécdote un gran impacto en la evocación, construcción mental y referencia a la representación social del conjunto, y, por lo tanto, actuar como matriz generadora de acción social y política.

Este texto se propone reportar los cambios que se han dado en las representaciones sociales de lo que sería buen gobierno y buena sociedad en la sociedad venezolana transcurridos dos décadas de gobierno de la llamada revolución bolivariana y destacar las oportunidades que esos cambios culturales pueden impulsar, así como las contradicciones y conflictos que pueden ocasionar.

METODOLOGÍA

Los datos utilizados en este texto provienen de una encuesta aplicada entre mayo y agosto de 2021 a una muestra nacional de 1.200 hogares distribuidos en todo el país. En cada hogar seleccionado se entrevistó a un integrante del hogar de 18 años y más. Se incluyeron personas de ambos sexos, de todos los estratos socioeconómicos, habitantes en viviendas familiares de uso residencial permanente ubicadas en centros poblados de Venezuela con más de 1.000 habitantes, lo cual representa el 91,3% de la población nacional. La información fue proporcionada por el respondiente al entrevistador de manera directa con el empleo de un cuestionario impreso.

El muestreo aplicado se llevó a cabo en tres etapas. En la primera etapa se seleccionaron 120 segmentos censales con probabilidad proporcional al número de viviendas de uso residencial permanente según el Censo 2011. En la segunda etapa se seleccionaron dos manzanas dentro de cada segmento censal, también

con probabilidad proporcional al número de viviendas y en la tercera etapa se seleccionaron sistemáticamente con un arranque aleatorio, cinco viviendas en cada manzana. Los informantes se eligieron por cuotas atendiendo a la distribución por sexo y edad de la población venezolana proyectada para el 2019.

Para abarcar el territorio nacional se conformaron estratos conformados por los estados incluidos en la actual división político-administrativa de Venezuela, resultando un total de 22 agrupaciones y se aplicó un mecanismo de selección sistemático dentro de cada estrato a fin de asegurar la representación en la muestra de distintas áreas geográficas, así como la presencia de distintos niveles socioeconómicos.

Las preguntas consideradas para este texto se realizaron con escalas en dos modalidades. La primera una escala tipo Likert con cuatro categorías y en la cuales no existía la opción media (ni-ni), por lo cual si el entrevistado no podía escoger entre esas cuatro opciones se colocaba como no-respuesta. En la segunda se usaron escalas bipolares que se cuantificaban desde 1 en un polo hasta 10 en el otro, pudiendo establecer el analista una posición media, de incertidumbre, que no se identificaba con un polo u otro, en los valores cinco y seis de la escala de diez. O interpretar que hay una ligera inclinación en esos valores centrales y dividir la escala por la mitad, por lo cual unas respuestas quedarían asignadas a un polo y las otras al polo opuesto.

RESULTADOS: LAS REPRESENTACIONES DEL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA SOCIEDAD

1. Aunque se mantiene alto el deseo de un líder fuerte, hay también un amplio rechazo a su figura.

La representación de una buena manera de gobernar como aquella donde exista un líder fuerte que pueda gobernar sin necesidad de preocuparse por las elecciones ni los controles que pueda ejercer la Asamblea Nacional, se mantiene en poco más de la mitad de la población (55%). Sin embargo, casi otra mitad de la población (47%) rechaza la propuesta de un líder poderoso, casi caudillo, pues lo considera como una manera bastante mala de gobernar. La figura del líder fuerte divide y polariza el país en dos extremos y representa un riesgo importante para el ejercicio democrático.

2. Hay un fuerte rechazo a un gobierno militar

Las cuatro quintas partes de la población (79%) consideran que es malo que el país lo gobierne el ejército y una quinta parte (21%) lo aprueba. Cuando se contraponen las opiniones extremas, de aquellos que consideran que es un “muy bueno” o “muy malo” un gobierno militar, casi la mitad de la población (48,8%) se inclinó por el rechazo al gobierno militar y solo un 7,2% lo consideró muy bueno. Es decir, los venezolanos que rechazan un gobierno militar son siete veces más numerosos que aquellos que lo aceptan y elogian. El involucramiento de las fuerzas armadas en funciones fuera de su competencia constitucional, su desprofesionalización y su participación en la diatriba política como una parcialidad, renunciando al rol de tercero que había cumplido por varias décadas de democracia, han llevado a esta abrumador descrédito social y político (Camacho, 2023; Jácome, 2018).

3. Alta aprobación del gobierno de los expertos

Tres cuartas partes de la población (75,4%) estima que deben ser los expertos y no el gobierno (es decir, los políticos) quienes deben tomar las decisiones importantes y deben hacerlo de acuerdo con lo que ellos consideren que es mejor para el país. Es un rechazo contundente a los políticos y a la tesis de que son los líderes políticos y revolucionarios quienes deben estar al frente del gobierno. Hay un cansancio en la población por los errores, despilfarro y las nefastas consecuencias de la designación de no-expertos en la gestión de gobierno, lo cual ha sido muy evidente en el área de servicios públicos. Solo un 24,7% de la población, una cuarta parte, consideró que la participación de expertos en la toma de decisiones era una forma mala de gobernar y apenas un 10,3% de entre ellos la calificó como muy mala.

4. Alto desinterés por la política y desconfianza en los políticos

El 72% de la población expresa que no le interesa la política. Solo un 28% expresó estar algo o muy interesado en la política y esto es bien singular en una sociedad que ha estado tan altamente politizada como la venezolana. Y, al ser preguntados sobre la confianza que tenían en los políticos, el 62% expresó desconfianza en la mayoría de los políticos, solo un 22% expresó confianza. Esto reafirma o explica la altísima aceptación de que sean los expertos quienes tomen las decisiones. Es importante resaltar que, si bien solo el 22% manifestó confianza en los políticos, en los resultados previamente reportados encontramos que un 55% de la población apoyaba la idea del líder fuerte, el cual podía gobernar por su propia cuenta y sin

consultar ni someterse a la Asamblea Nacional, lo cual resulta contradictorio. La hipótesis que es posible formular a partir de ambos resultados es que para una parte de la población el “líder fuerte” no forma parte de los políticos, es considerado un no-político.

5. Muy alto apoyo a la democracia como un buen sistema de gobierno

Nueve de cada diez venezolanos (88,5%) manifestó que consideraba que la democracia era una manera bastante buena de gobernar el país. Un porcentaje semejante (aunque levemente superior) a quienes rechazan el gobierno de los militares y a quienes aprueban que las decisiones sean tomadas por expertos y no por el gobierno, que sería como decir por los políticos. Lo que resulta paradójico es que ese alto nivel de aprobación que tiene la democracia como sistema político no se ve igualmente expresada en el nivel de satisfacción que los ciudadanos muestran con el funcionamiento real de la democracia, el cual es muy bajo, ya que en ese caso un porcentaje similar expresó estaba insatisfecho con la democracia (Latinobarómetro, 2023). Esta incongruencia parece confirmar la aseveración de Fukuyama que la derrota de la democracia estriba más en su ejecución que en su conceptualización (Fukuyama, 2014; Alarcón, 2024), y que existe entre la población una preferencia y confianza en la idea de la democracia como mejor forma de gobierno, pero que muestra una insatisfacción con los resultados esperados de su desempeño. Quizá esa frustración sea el resultado de las múltiples y ambiciosas expectativas que se han creado sobre sus frutos y que exceden el ámbito estrictamente político (Gil Yépez, 2009).

6. Una representación dividida sobre la responsabilidad de la democracia en lograr que los ingresos individuales sean iguales

A los entrevistados se les explicaba que hay muchas acciones que son deseables, pero que no son características esenciales de la democracia, y se les preguntaba si consideraban que era esencial que el Estado interviniera para lograr que los ingresos de las personas fueran iguales. Los resultados fueron muy similares entre quienes dijeron que esa acción sí era esencial a la democracia (38%) y quienes pensaban que no era esencial a la democracia o que incluso estaba en contra la democracia (42,3%). Si sumamos las respuestas que se inclinan levemente por una u otra representación, tenemos que los consideran que es una labor esencial del Estado procurar que exista igualdad en los ingresos de las personas eran poco menos de la mitad (47%), y en contraposición, los que ponderaban que no era una obligación o tarea propia

o esencial del Estado tal propósito, eran un poco más de la mitad, el 54% de la población.

7. Se incrementa la valoración de la responsabilidad individual y supera la responsabilidad del gobierno

Al poner a elegir a la población entre si el gobierno tiene la responsabilidad de proporcionar un medio de vida a todas las personas, o si cada uno debe responsabilizarse individualmente para obtener sus propios medios de vida, el 27% de la población se inclinó por la responsabilidad del gobierno, mientras el 49% consideró que cada uno debía asumir su responsabilidad. En el medio de las dos posturas se ubicó el 24% de la población, que se ubicaba en el borde, inclinándose unos levemente para atribuirle la responsabilidad al gobierno y mientras que otros lo hacían hacia los individuos. Esto es un cambio significativo en la interpretación que sobre el papel del gobierno hace la población, y se puede interpretar como un ejercicio de responsabilización importante de las personas frente a la tradición del gobierno proveedor y paternalista. Quizá ese desapego es consecuencia del abandono y la incapacidad del gobierno nacional de ofrecer tales medios de vida durante casi una década, por lo cual las circunstancias han forzado a los ciudadanos a tener que asumir la responsabilidad de conseguir sus medios de vida por ellos mismos. Este resultado es sorprendente, pues todas las políticas sociales del gobierno, cajas CLAP, bonos, subsidios, entre otros, intentan mantener la representación de que la protección es garantizada por el gobierno, pero, por los resultados obtenidos, se puede afirmar que no logran ese cometido en una parte importante de la población. Tal vez porque no reciben tal ayuda, quizá porque, a pesar que la reciban y la acepten, ya no confían en que ese sea el medio adecuado para alcanzar sus aspiraciones de una vida mejor.

Es interesante comparar estos resultados con de la pregunta anterior, pues si bien una mitad de la población (47%) pensaba que el Estado debía actuar en favor de la igualdad de los ingresos, solo un cuarta parte desestimaba el papel del esfuerzo individual, por lo tanto, una parte de la población combina ambas posturas y considera que debe darse tanto una acción del Estado a favor de la igualdad, como un esfuerzo individual por alcanzarlo.

8. Se valora la propiedad privada de las empresas por encima de la propiedad estatal

Al ser preguntados sobre cuál tipo de propiedad de empresas debería incrementarse en el país, si las empresas propiedad del Estado o las privadas, el 37% consideró que debía aumentarse las empresas privadas y un 25% las del Estado. Se mantiene un nivel importante de la población que valora las empresas del Estado, sin embargo, se está distante de la representación de la empresa estatal como la única buena y deseable para el país. Cuando se suman los niveles de ligera inclinación (los números 5 y 6 de la escala) se obtiene que el 59% de la población apoya a la empresa privada y el 40% la propiedad estatal de las empresas, con lo cual el Estado propietario todavía mantiene importancia en el imaginario social venezolano.

9. La competencia es buena

Puestos a elegir entre si la competencia económica era buena o mala, el 24% de la población dijo que era mala, mientras el 37% de la población afirmó que era buena. Es decir, hay un 13% más de los que la piensan como buena que aquellos que la estiman mala. Cuando se suman los valores intermedios, hay una quinta parte de la población (22%) que se inclina levemente a considerarla buena; mientras un 9,6% lo hace para considerarla mala, con lo cual, al dividir las escala en dos partes, omitiendo los lugares centrales, tendríamos que el 59% de la población sostiene que la competencia es buena, mientras que un 37% estima que la competencia es mala, un porcentaje similar a quienes sostienen que las empresas debe ser propiedad del Estado.

Es importante destacar que, aunque no se hizo mención específica a que la competencia era económica, el contexto de las preguntas podría inducir a suponerlo. Sin embargo, creemos que los resultados reflejan una valoración cultural más amplia de la competencia como forma de interacción social que la estrictamente económica de empresas o precios.

10. Los ingresos personales deben ser el resultado de las diferencias en el esfuerzo individual

Este es un resultado muy sorprendente ante la tradición igualitarista que había predominado en la cultura económica venezolana: menos de una quinta parte de la población, un 17,6% apoyó la idea de que los salarios deberían ser más iguales. Por

otro lado, el porcentaje de quienes consideran que los ingresos pueden ser diferentes, no-iguales, cuando ello es el resultado del esfuerzo individual, fue del 65%. Con lo cual quienes aprueban la desigualdad de los ingresos por esfuerzo fueron tres veces más que los igualitaristas. En el nivel medio, con apenas leves preferencias se ubicó el 17%. Si se dividen en dos partes los resultados estadísticos y se suman a cada lado las cifras con apoyos ligeros, estaría el 28% a favor de la igualdad y el 71,5% a favor, implícitamente, de la desigualdad, cuando, repetimos, ésta sea el resultado de los incentivos aprovechados por el empeño individual.

11. Esforzarse en el trabajo lleva a una vida mejor

Uno de los temas de la cultura económica trabajados por la sociología venezolana (Briceño-León, 1996; 2009; Grusón y España, 2001; Ugalde, 2005)) y la psicología social ha sido la existencia de una desvinculación entre esfuerzo y logro (Romero, 1985), en el uso de caminos retorcidos para lograr las metas (Capriles, 2016) o en la poca confianza en las propias fuerzas para alcanzar la superación personal (De Viana, 2001), entendida ésta como éxito económico, riqueza o una vida mejor. Las evidencias prácticas del pasado y el presente tendían a favorecer esa creencia. Para el estudio y la medición de esta representación se utilizó la contraposición del “trabajo fuerte” por un lado y “la suerte (azar) o ser un enchufado (poder)” por el otro. Es evidente que se estaban trabajando en dos niveles diferentes, pues se está contraponiendo las valoraciones y creencias personales por un lado y las evidencias prácticas por el otro. Pero, aun así, era interesante conocer cómo respondía la población a este dilema a pesar del incremento de la desigualdad y de la pobreza que ha existido en Venezuela y que contrapone por un lado a una mayoría de la población empobrecida, y por el otro a un grupo minoritario que vive con los lujos ostentosos de una riqueza súbita y de dudoso origen. Los resultados dieron que el 39% de los entrevistados consideró que esforzarse en el trabajo suele llevar a una vida mejor, mientras que un 31,4% consideró que solo la suerte o estar enchufado es lo que rinde frutos. En este caso, como en otros de los temas del estudio, encontramos que en el sector medio hay un 22%, que no tenía una escogencia, una opinión clara, sino dudosa. Esto es una quinta parte de la población, el mismo porcentaje que tiene una moderada inclinación hacia un modelo del esfuerzo individual y la empresa privada. En este caso, si se suman a las dos opciones opuestas, encontramos que el 61,6% cree en el esfuerzo individual como medio para mejorar las condiciones de vida, mientras que el 38,5 piensa que solo pudiera ocurrir con el auxilio de la suerte, o de enchufarse para conseguir los favores del poder. Es relevante cómo a pesar de las evidencias de una riqueza rápida y ostentosa vinculada al poder político o la suerte, todavía dos terceras partes de la población insisten y apuestan por el esfuerzo individual, bien sea

arriesgándose con emprendimientos en el país, o aventurándose a emigrar buscando mejores destinos para su esfuerzo.

DESAFÍOS Y RIESGOS PARA LA TRANSICIÓN

Estos cambios en la cultura política presentan cinco desafíos para la transición de un régimen autoritario, centralista, paternalista y estatista, por uno de tipo democrático, descentralizado, emprendedor y con economía de mercado.

Los cambios culturales sobre las representaciones del buen gobierno y una buena sociedad que hemos descrito con los resultados previamente presentados, ofrecen oportunidades importantes para el cambio social y político, para la transformación del modelo económico, pero, al mismo tiempo, significan un desafío, un reto para la gobernanza, tanto por las opiniones adversas y divididas que hay en la sociedad, como por las urgencias a las cuales está sometida la sociedad venezolana y que se deben responder para evitar una reversión del proceso político como ha ocurrido en otras sociedades (Alarcón, 2024; Marzouki, 2022)

1. Deseos de un líder fuerte versus deseos de un gobierno de expertos

Es una contradicción difícil de conciliar entre las aspiraciones por un líder fuerte que no requiera del apoyo de la Asamblea Nacional, ni tenga que preocuparse por las elecciones, por un lado, y, por otro, el apoyo ofrecido a la tesis que las decisiones las deben tomar un grupo de expertos y no el gobierno. Es un desafío para la gobernanza, pues, el líder fuerte no puede renunciar a ser él o ella quien tome las decisiones, ya que ceder esa responsabilidad sería un debilitamiento de su figura poderosa. Es posible hipotetizar que el grupo de expertos pudiera actuar en la sombra y el líder aparecer ante el público tomando las decisiones, pero, en ese caso, la decisión la está tomando el gobierno, y por lo tanto afectaría la credibilidad de la población en la política acordada, pues no contaría con el aval de los expertos. Esa permanencia de un alto porcentaje de la población que apoya al líder fuerte, puede ser una amenaza que conduzca a lo que Cardozo (2023) llama la resiliencia autoritaria.

2. Deseos de un líder fuerte versus rechazo a un gobierno militar

Más poderosa aún es la contradicción que se presenta entre el deseo de un líder fuerte como buen gobierno y el rechazo a un gobierno militar. Es un desafío

tanto desde el punto de vista de la representación y el imaginario social como en la práctica del control político en condiciones de inestabilidad. La imagen del líder fuerte en Venezuela ha estado asociado a la figura de un militar, la de un caudillo que tiene heroísmo guerrero y arrojo individual, y esto se ha reforzado más en las dos últimas décadas, por lo cual las figuras civiles que han sido olvidadas o son representadas como débiles y cambiantes. Desde una perspectiva práctica, se pueden visualizar las dificultades que tendría un gobierno de transición, el cual desde el punto de vista fáctico y simbólico, necesitaría de un respaldo militar para el ejercicio del poder y la estabilidad y, al tenerlo y exhibirlo, se pudiera estar debilitando la imagen civil del gobierno y la fortaleza individual del líder.

3. Deseos de un Estado proveedor versus apoyo a la responsabilidad y al esfuerzo individual

Es contradictorio el rol asignado por la población al Estado como actor que debe actuar para reducir las diferencias en los ingresos y por otra parte el apoyo que se da a la idea que se deben incrementar los incentivos para permitir que el esfuerzo individual se traduzca en mejores ingresos para las personas, provocando inevitablemente diferencias que conllevarían a desigualdades en las remuneraciones o ganancias percibidas. Es importante destacar que cuando se omite el Estado en la pregunta, y pudiéramos afirmar también que cuando el gobierno está ausente porque no interviene en la realidad, se valoriza más la responsabilidad individual.

Es importante esto pues, a pesar de la representación tan fuertemente arraigada en la cultura y hasta plasmada en la Constitución de que el Estado debe proporcionar medios de vida decente a las personas (no la igualdad), los que apoyan y aplauden la responsabilidad y esfuerzo individual duplican a los que piensan que debe ser el Estado quien la ofrezca y garantice. Sin embargo, un gobierno de transición está en la obligación moral y política de atender las urgencias de una población desnutrida y desamparada, lo cual obliga a que en un gobierno de transición se incremente el rol del Estado proveedor y se apliquen múltiples programas para buscar aliviar las penurias de la población en la situación de emergencia humanitaria compleja (Oliveros y Palacios Chacín Chacín, 2024).

4. Apoyo a una economía de mercado versus apoyo a una economía estatizada

Resulta sorprendente que después de dos décadas de difusión de mensajes contra la empresa privada y de cacareadas expropiaciones de industrias y tierras

agrícolas productivas, el apoyo a la propiedad privada de las empresas supere ampliamente a la representación de que las empresas deben ser propiedad del Estado. De igual manera, son más quienes piensan que la competencia es buena de los que sostienen que es mala. Sin embargo, aunque sea un grupo minoritario, que dos quintas partes de la población mantengan que las empresas deben ser del Estado y que la competencia es mala, representa un reto para las políticas públicas en este dominio por la resistencia que pueda generar. Si este aspecto forma parte de la transición y se van a revertir expropiaciones de muchas empresas, se hace necesario reforzar las bondades de la empresa privada con evidencias fuertes y bien comunicadas.

5. Desconfianza en los políticos versus alta valoración de la democracia

Finalmente, es un desafío congeniar en las políticas públicas la representación tan negativa que existe de los actores políticos por ineficaces e incompetentes, con la altísima valoración que se tiene de la democracia. Es muy complejo hacer coexistir una creencia fuerte en la democracia con un descreimiento notable en los políticos. ¿Cómo se construye una democracia sin actores políticos? Es un dilema fuerte que quizá y de forma imaginaria se ha buscado resolver con el apoyo dado a los outsiders en la política o a las figuras empresariales. Pero no es sencillo que esa imagen de outsiders experto se mantenga en el tiempo, pues al iniciar funciones públicas el outsider o experto se convierte en figura política, y requiere que así sea para la construcción de consensos entre actores diversos y con intereses diferentes y desiguales que requiere la democracia.

CONCLUSIONES

En el prefacio que el expresidente de Túnez M. M. Marzouki preparó para el libro de S. Bitar y A. Lowenthal sobre “Transiciones democráticas”. Enseñanzas de líderes políticos”, escribió que “Derrocar al dictador no es más que el primer paso de un proceso mucho más largo hacia el cambio real. El camino de la transición democrática se allana al producirse un cambio en los conceptos, las mentalidades, los valores y las conductas” (Marzouki, 2016, 14).

El propósito de este texto ha sido mostrar los cambios que se han dado en la mentalidad y los valores de los venezolanos sobre el buen gobierno y la buena sociedad y mostrar cómo esos cambios han estado ocurriendo antes de la transición y no como un efecto de la transición. Esos cambios en la cultura política no garantizan la transición, ni la salida del régimen autoritario, pero pueden ser un importante punto de apoyo para su impulso. Al fin y al cabo, como bien lo destaca Huntington,

las condiciones sociales y económicas pueden incidir, pero no llevan necesariamente a un cambio, pues un régimen democrático se instala por medio de la gente, “las democracias no fueron creadas por causas, sino por causantes” (Huntington, 1994, 105)

Las representaciones a las cuales nos hemos referido y los dilemas que su mutación implican, no son una sorpresa en la sociedad venezolana. Esas realidades y las representaciones sociales que las evocan no son nuevas en la historia nacional, tienen una larga data y una profunda raigambre en la mentalidad colectiva, y allí radica justamente la importancia de su permanencia o de su cambio. De allí el notable valor que tiene identificar los cambios, los agregados o las modificaciones que se desencadenan en las valoraciones o en los matices de la representación. Y por la misma razón, su relevancia para comprender o impulsar el punto de inflexión que significa para las personas la transición de un régimen autoritario a uno democrático.

Las tensiones que representan los dilemas, sea por la persistencia de lo antiguo o por la irrupción de lo nuevo, deben entenderse en el contexto político internacional en el cual ocurren. Los casos que analizaron O’Donnell y Schmitter (1986) en su libro pionero *Transition from Authoritarian Rule*, ocurrieron en un momento de expansión de la ola de democratización, por lo tanto, sus conclusiones y lecciones se encuentra permeadas de esa aureola de libertad que impulsó la “bola de nieve” de la democratización (Huntington, 1994). La situación internacional en la cual pudiera ocurrir una transición democrática en Venezuela en los años 2024 y 2025 es completamente distinta, no solo no hay a nivel mundial una ola de democratización en la cual montarse, sino que están en expansión las tendencias autoritarias y el incremento de los gobiernos dictatoriales. Esa realidad no niega la posibilidad de una transición, sino que la condiciona y hace que su potencial de ocurrencia tenga una mayor significación porque habrá de ser innovadora y pionera, pues los retos a los cuales se enfrenta son de “naturaleza esencialmente nueva” (Martínez Meucci, 2020, 297).

La figura del caudillo como el hombre fuerte en el poder ha sido una constante en la historia política venezolana de los siglos XIX y XX, y fue también el tono del liderazgo de Hugo Chavez en el siglo XXI. El caudillo ha tenido para la población venezolana la doble significación de garantía de orden y de empoderamiento vicario. En su libro sobre “Venezuela Metida en cintura”, Elias Pino Iturrieta (1998, 52), califica al caudillo como de “loquero”, pues cumple el papel de ponerle orden a los locos en esa sociedad, a los perturbadores sociales y políticos, a quienes alteran el orden social. El efecto disruptivo de los actores sociales puede tener orígenes muy variados, pero el caudillo substituye la ley y la norma y se constituye como hombre fuerte en un restaurador del orden, y como ley viviente ahuyenta los miedos a locura

social que el no-orden y la anomia infunden. Desde otra perspectiva, también podemos afirmar que el caudillo le ofrece un empoderamiento vicario a la población que lo sigue.

Mucho énfasis se ha hecho en el personalismo y el seguimiento fervoroso y ciego del hombre fuerte por parte de las multitudes, quienes, atraídas por el imán de su carisma individual, no escatiman entusiasmo al momento de depositar su fe en sus buenas y nobles intenciones. Eso es cierto, pero, las razones de tal devoción no han sido claramente comprendidas ni interpretadas, pues nos parece que la figura del caudillo no se legitima, en el sentido de Weber (1977), por su carisma, sino por el empoderamiento vicario que le ofrece a la población. El líder se convierte en la voz de los que han sido silenciados, en el músculo que les permitirá alcanzar lo que en su flaqueza no han podido lograr o les ha sido negado por otros poderosos. Diego Bautista Urbaneja afirma que la figura del caudillo ocurre en una sociedad donde “pululan las ideas de libertad y de igualdad...” -y continúa- “sean lo sean la igualdad o la libertad, ellos (saben que) no son ni iguales ni libres” (Urbaneja, 2023, 52). Lo sorprendente y paradójico es que el resultado histórico de la acción del caudillo no ha sido ofrecer mayor libertad ni igualdad. No hubo más libertad ni más igualdad con los caudillos troperos de los siglos XIX y XX; ni tampoco con el caudillo socialista del siglo XXI.

El caudillismo no puede producir esos anhelados resultados que conducían al empoderamiento, pues la contraparte necesaria del caudillo es el pueblo incapaz. Esa fue la prédica y la práctica detrás de los positivistas que acompañaron a J.V. Gómez en su gobierno. Esa era la representación del pueblo que estaba detrás el gendarme necesario que debía imponer el orden o del César democrático que debía ilustrar al pueblo. El caudillo, el gendarme o el César tienen como sustento la representación de un pueblo bochinchero, incapaz en su guachafita de convivir ordenadamente o en su ignorancia escoger el camino adecuado del bienestar y progreso. En su versión nueva y actualizada, a ese pueblo ya no se le atribuye la incapacidad atávica del pasado, sino una incapacidad política de agencia, pues está imposibilitado de acabar con la dictadura, ya que ha intentado de todo sin conseguirlo, sin éxito. Y por lo tanto, es el hombre o la mujer fuerte quién podrá cumplir el papel de agencia del pueblo y empoderarlo vicariamente.

El apoyo dado al rol de los expertos en la representación social del buen gobierno resulta discordante con la imagen de ese líder fuerte que actúa a nombre del pueblo, pero no es necesariamente discrepante, pues en la historia del siglo XX los caudillos tuvieron a su lado a sus expertos que no le restaron relevancia ni fuerza a su liderazgo. Ese fue el caso de J. V. Gómez con la presencia de J. Gil Fortoul, L. Vallenilla Lanz, G. Torres o P.M. Arcaya; o de Medina Angarita quien “se rodea

de un calificado grupo de intelectuales” (Quintero, 2018, 168). Esa fue también la situación de H. Chávez, quien al inicio de su gobierno incorporó un amplio grupo de intelectuales y profesores universitarios a su equipo de gobierno, quienes como expertos lo avalaban, y le permitieron darle un halo de ilustración y sapiencia a su mando militar.

La presencia de los expertos en el gobierno puede, sin embargo, reforzar la imagen del pueblo ignorante y desamparado, que necesita de la tutoría de versados intelectuales y diestros técnicos para encontrar su camino. Este dilema se transforma en el sustituto preferido ante el otro dilema al cual se ha estado enfrentado y que se refiere a la oposición entre los políticos mezquinos y egoístas por un lado, y los expertos con sapiencia y sin intereses individuales, por el otro. Lo que resulta relevante en la cultura política venezolana es que la representación del líder fuerte como no-político, se convierte en rasgo central en la superación de esas tensiones y en la posibilidad de incorporar las capacidades técnicas necesarias para la gestión pública.

Otro desafío lo personifica la participación política de los militares en la conducción del buen gobierno. Este reto es el resultado de una tensión muy fuerte en la sociedad pues, por un lado, ha existido durante más de dos décadas una abundante y excesiva presencia de lo militar en funciones civiles de gobierno. No solo por la profusa presencia de oficiales militares en altos cargos de ministerios, empresas propiedad del Estado, gobernaciones, embajadas (Transparencia, 2021), sino también por la simbología militar que es esgrimida recurrentemente en los discursos, las celebraciones de los héroes militares y en los nombres dados a las instancias más simples de gobierno, como fue la creación en respuesta a la grave crisis eléctrica en 2019 del “Comando para la defensa de los servicios básicos estratégicos del Estado”; o ante a las falencias de los servicios públicos, la instauración de las Bricomiles, las “Brigadas comunitarias militares para la educación y la salud”. Frente a esa apabullante presencia de lo militar en la sociedad, se encuentra en modesto silencio desafiante el abrumador rechazo a la participación de los militares en el buen gobierno. No se trata tan solo de una necesidad de reforzar el lenguaje y los héroes civiles, sino también un rechazo a idea épica de que la gestión del buen gobierno solo puede ser el resultado de la actuación de los militares, pues son ellos quienes, como herederos de la gloria de la independencia, pueden emprender grandes “batallas”. Confrontada con esa visión épica, se plantea la idea sencilla de la construcción del progreso y el bienestar a través del esfuerzo civil, individual y ciudadano, que no amerita de grandes hazañas ni de héroes.

Ese esfuerzo civil y ciudadano, modesto y sin proezas, es lo que alimenta la creciente presencia de las representaciones que apoyan la empresa privada, el

emprendimiento y los incentivos para que el esfuerzo individual pueda conducir a mejores ingresos. Es el sustento del rechazo a la empresa estatal como negocio para el enriquecimiento de los funcionarios, y de los aparatos e instituciones del Estado como depredadores de los ciudadanos a través de la corrupción y del obligado pago bajo la mesa para obtener casi cualquier servicio público.

Estos cambios en la cultura política ofrecen unas relevantes oportunidades para la transición política y las transformaciones que deberán emprenderse (Oliveros y Palacios Chacín, 2024), pero en un contexto de la emergencia humanitaria que requiere de respuestas urgentes de auxilio social por parte del gobierno y de la sociedad en su conjunto, constituyen un inmenso desafío, ya que la implementación de esas políticas necesarias de solidaridad y apoyo a la población vulnerable dentro de una agenda social solidaria y que garantice la gobernabilidad (Oropeza, 2024; Alarcon, 2018), pueden fomentarse actitudes y comportamientos contrarios a las tendencias recientes de cambio en la cultura política y que, como un efecto indeseado, se repita o refuerce el modelo estatista y paternalista previo y se reaviva lo que pudiéramos calificar como la resiliencia rentista del país.

Es una situación engorrosa, pues históricamente la aparición e impulso a las representaciones de la buena sociedad como aquella promotora de la experticia, los méritos, la responsabilidad individual y el emprendimiento privado, ha ocurrido en los momentos cuando se ha dado una reducción de los ingresos petroleros y se han impulsado transformaciones en las políticas públicas. Así ocurrió durante los años noventa del siglo pasado, con la caída de los ingresos petroleros del gobierno central y las propuestas innovadoras de reformas económicas y del Estado presentadas durante los segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera. Algo similar ocurrió después de 2014 por la reducción de los ingresos del gobierno, debido primero a la reducción de las exportaciones petroleras por la ausencia de mantenimiento, la falta de inversión y la destrucción de los recursos humanos y materiales de la industria petrolera; y luego, por el impacto de las sanciones, lo cual obligó al gobierno a reducir las importaciones, dolarizar la economía y abandonar a su suerte a la población, todo lo cual significó un impulso obligado a la búsqueda de respuestas individuales muy diversas, desde el surgimiento del pequeño emprendimiento, hasta la preparación de las maletas para la emigración.

Lo que no queda claro es si los cambios de cultura política que hemos descrito se corresponden con un cambio ya consolidado del modelo cultural que se ha venido gestando como consecuencia de los repetidos fracasos del modelo estatista paternalista, o si es apenas una respuesta transitoria que tiene la población en estos momentos de penuria y, si por el azar de alguna guerra, regresaran los altos ingresos petroleros al gobierno y éste comenzará a distribuirlos masivamente, se modificarían

esas valoraciones y representaciones. Si esto llegase a suceder, se pondría en evidencia la fragilidad y transitoriedad de los cambios culturales. Quedaría en evidencia que la aspiración subyacente de la población no es un cambio de modelo, sino el regreso al modelo rentista. Que el anhelo dominante y anclado en la cultura es el retorno fantasioso de la abundancia de la tierra de gracia, de una riqueza caída del cielo que es distribuida por la prodigalidad del líder fuerte y paternalista.

El mayor desafío en la transición democrática será cumplir con los valores que la inspiran (Arson & Lowenthal, 2013) y lidiar con esas urgencias y contradicciones, y buscar que las políticas públicas que se implementen vayan en la dirección de permitir consolidar y profundizar esos cambios ocurridos en la cultura política y sus bondades, y no lo contrario. Al concluir el libro, luego de un amplio análisis de las experiencias de nueve países y las entrevistas a sus líderes y protagonistas, Lowenthal y Bitar concluyen que construir democracias en una sociedades que han estado gobernadas por regímenes autoritarios “no ha sido ni será nunca, un proceso sencillo ni rápido”, y que...”por eso la paciencia, persistencia y actitud abierta a los acuerdos seguirán siendo importantes (Lowenthal y Bitar, 2016, 575,615).

El reto de garantizar no sólo el cambio, sino la estabilidad y permanencia de la transición política requiere de una estrategia compleja que debe tomar en consideración las representaciones sociales de la población, sus consensos y sus disensos y contradicciones, pues se trata de una sociedad plural donde se gestan cambios y se mantienen resistencias, donde los balances de poder cultural no están completamente decididas, como tampoco lo están las capacidades de imponerse las fuerzas políticas del cambio o de la permanencia, de la democracia y del autoritarismo. Pues cuando pueden existir posibilidades de conseguir avances, hay también riesgos de que se produzcan retrocesos. En el análisis que hace Juan Carlos Rey de la transición de la dictadura militar de Pérez Jiménez a la democracia a fines de los años cincuenta e inicios de los sesenta del siglo XX, sostiene que se estableció entre los actores políticos de ese momento un sistema de reglas del juego y mecanismos institucionales no formalizados ni explicitados, una peculiar cultura política que él califica como un “sistema populista de conciliación”, por medio del cual se procuraba crear una gran coalición o alianza de grupos políticos heterogéneos, a los cuales se les reconocería la legitimidad de sus intereses y se creaba un “sistema de negociación, transacciones, compromisos y conciliaciones” de manera que las aspiraciones de todos pudieran ser satisfechas, aunque fuese parcialmente (Rey, 1989, 263-264).

El manejo político de las tensiones y amenazas que en la cultura política puedan presentarse por las diferencias existentes en las representaciones del buen gobierno y la buena sociedad en la población, puede llevarse a cabo por un mecanismo similar al formulado por J.C. Rey para el conjunto del gobierno sobre las metas democráticas.

Rey sostiene que con el sistema populista de conciliación” se buscaba obtener unas condiciones “mínimas de democracia” y no de “maximizar la democracia”, ni tampoco la aplicación de sus valores, sino de alcanzar unas condiciones que se consideraran “satisfactorias”, de modo tal de “maximizar la probabilidad de preservación de un mínimo (satisfactorio) de democracia” (Rey, 1989,266).

Un sistema mínimo de conciliación en la cultura política significaría establecer cuáles son los rasgos mínimos que sería necesario defender y preservar de modo tal que puedan garantizarse los cambios hacia una sociedad liberal, democrática, civil, participativa, productiva, respetuosa y estimulante del esfuerzo individual y del emprendimiento privado en cualquiera de sus escalas. Y que, al mismo tiempo, fuese solidaria y consciente de la necesidad de apoyar a los débiles y vulnerables, y de garantizar el bienestar de toda la población. Sería como buscar no una transformación completa hacia un modelo liberal de economía y gobierno, sino como un mínimo satisfactorio que permita garantizar la implantación firme de los cambios y ganar tiempo para poder mostrar sus bondades. Sería una especie de “ruptforma” (Huntington, 1994, 111) pero en lo cultural que, aunque no satisfaga todas las aspiraciones, pueda ser eficiente en logros y cohesión social.

Sin embargo, lo más ambicioso y relevante en términos de la cultura política y de los valores en la sociedad durante la transición, sería conseguir un “consenso entrecruzado” (Rawls, 1996) un consenso que vaya más allá de ser un modesto *modus vivendi*, como ciertamente lo es el sistema mínimo de conciliación de Rey, sino que procure integrar los intereses y valores razonablemente legítimos de las distintas representaciones, y permita de ese modo ir avanzando hacia una sociedad democrática con mayor igualdad y libertad.

REFERENCIAS

- Alarcón Deza, Benigno (2024) La gobernabilidad de una transición democrática, en En B. Alarcón Deza (Coord.) *La consolidación de una transición democrática. La Venezuela de 2025* (págs. 21-46) Caracas: UCAB. (este volumen).
- Alarcon Deza, B. (2018). Transición y consolidación democrática. La gobernabilidad de una transición política. En B. Alarcon Deza, & S. Ramirez, *La Consolidación de una transición democrática. El desafío venezolano III* (págs. 33-58). Caracas: UCAB.
- Arsons, Cynthia & Abraham F. Lowenthal 2013, Foreword in Transitions from Authoritarian Rule: Tentative conclusions about uncertain democracies. O'Donnell, Guillermo & Phillippe C. Schmitter, Washington, DC, The Wilson International Center for Scholars & The John Hopkins University Press
- Baptista, A. (2004). *El relevo del capitalismo rentístico: hacia un nuevo balance del poder*. Caracas: Fundación Polar.
- Berlin, Isaiah (2004) *Las ideas políticas en el siglo XX, Sobre la Libertad*. Madrid, Alianza. p.93-130
- Bitar, S., & Lowenthal, A. F. (2016). *Transiciones democráticas: Enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- Briceño-León, Roberto (1996) “La ambición de Riqueza” en *Revista venezolana de economía y ciencias sociales*, (Venezuela) N° 1, Ene-Mar, pp.60-68
- Briceño-León, Roberto (2006) Ética de la riqueza en Venezuela, en *Espacio Abierto*, Vol. 15, N° 1 y 2, Enero-Junio, pp. 35-54
- Briceño-León, Roberto (2009) ¿La Riqueza es mala? Cultura y política de la riqueza en Venezuela En J Magdaleno (ed) *ideologías, máscaras de poder?*, Caracas, Libros *El Nacional*
- Briceño-León, Roberto (2011) La Cultura del Trabajo y de la Riqueza en H. Atencio (ed) *Aproximación a nuestra cultura*, Caracas, Fundación Venezuela Positiva, pp. 314-3
- Briceño-León, Roberto (2012) The Three Phases of Homicidal Violence in Venezuela. *Ciencia e Saude Coletiva*, Rio de Janeiro, Brasil, Dic. 2012, vol.17, no.12, p.3159-3170.
- Briceño-León, Roberto (2015) *Los efectos perversos del petróleo*, Caracas, Libros El Nacional 35
- Briceño-León, Roberto. (2018) *La Modernidad Mestiza. Estudios de sociología venezolana*. Barcelona, Editorial Alfa, 2018.
- Briceño-León, Roberto (2021) Un siglo de Inclusión Social, en *La sociedad en el siglo xx venezolano*, Ines Quintero (coordinadora), Caracas, Fundación de la Cultura Urbana, 2021,pp. 262-303

- Camacho Rincones, Rodolfo (2024) Pensando en el pasado y mirando el futuro de la Fuerza Armada Nacional. En B. Alarcón Deza (Coord.) *La consolidación de una transición democrática. La Venezuela de 2025* (págs. 291-328) Caracas: UCAB. (este volumen)
- Capriles, Axel. (2011). *El complejo del dinero*. Caracas: *El Nacional*.
- Capriles, Axel 2016 *La picardía del venezolano o el triunfo de Tío Conejo*, Caracas, Editorial Alfa
- Cardozo, Elsa (2024) Cultivar la resiliencia democrática: entorno, vínculos y aprendizajes internacionales. En B. Alarcón Deza (Coord.) *La consolidación de una transición democrática. La Venezuela de 2025* (págs. 121-167) Caracas: UCAB. (este volumen)
- Chavez, H. (2011). Obtenido de <http://www.todochavez.gob.ve/todochavez/382-intervencion-del-comandante-presidente-hugo-chavez-durante-acto-de-asignacion-de-viviendas-a-familias-afectadas-por-las-lluvias>
- Chavez, H. (2012). Obtenido de <http://www.todochavezzenlaweb.gob.ve/todochavez/146-intervencion-del-comandante-presidente-hugo-chavez-durante-el-acto-pueblo-palante-cumpliendo-la-mision-organizado-en-el-marco-de-la-gran-mision-vivienda-venezuela>
- Crazut, Ramón. (1994). La suspensión de las garantías constitucionales como medio para instrumentar la política de intervención del Estado en la actividad económica (1939-1991). *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 92, 306-334.
- De Viana, Mikel (2001). “La ficción de modernidad”, en *Un Mal Posible de Superar, resúmenes de los documentos del Proyecto Pobreza*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2001. Pp 81-87
- Doise, Willem, (1985) Les representations sociales : definition d’un concept. *Connexions*, Vol 45, p 243-253
- España, Luis Pedro 2005, *Así nos tocó vivir. Historias que están detrás de la pobreza*. Caracas, Asociación para la Promoción de Estudios Sociales – UCAB, 2005
- Gil Yepes, J. A. (2009). *La Centro Democracia. El modelo de sociedad preferido de los venezolanos*. Caracas: *El Nacional*.
- González Caro, Pedro (2024), El poder de la gente. Organización y participación ciudadana. En B. Alarcón Deza (Coord.) *La consolidación de una transición democrática. La Venezuela de 2025* (págs. 245-259) Caracas: UCAB. (este volumen)
- Grusón, Alberto y Luis Pedro España 2000 Los problemas de los venezolanos: identificación de causas y soluciones. En *La pobreza en Venezuela: causas y posibles soluciones*. Borradores de trabajo N° 22, Caracas, UCAB, julio 2000

- Habermas, J. (1981). *Problemas de legitimación en el Estado moderno*. En J. Habermas, La reconstrucción del materialismo histórico (págs. 243-272). Madrid: Taurus.
- Hegel, Georg Wilhem. (2004) *Lecciones de Filosofía de la Historia Universal*, MADRID: Alianza, 2004
- Howarth, Caroline; Andreouli, Eleni and Kesi, Shose (2014). Social representations and the politics of participation. *The Palgrave Handbook of Global Political Psychology*. Nesbitt-Larking, Paul; Kinnvall, Catarina; Capelos, Tereza and Dekker, Henk (eds). Houndmills: Palgrave, pp. 19–38.
- Huntington, S. (1994). *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Inglehart, Ronald. (2018). *Cultural Evolution. People's Motivations are Changing, and Reshaping the World*. Cambridge University Press.
- Inglehart, Ronald. & Christian WELZEL. (2005). *Modernization, Cultural Change, And Democracy. The Human Development Sequence*. Cambridge University Press.
- Jácome, F. (2018). Los militares en la política y economía de Venezuela. *Nueva Sociedad*, 274, 119-128.
- Jodelet, Denise (1989) Representations sociales: un domaine en expansion. *Les representations sociales*. D. Jodelet (ed), Paris, PUF, p.31-61
- Latinobarómetro. (2023). Informe 2023 *La recesión democrática de América Latina*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Lowenthal, A. F., & Bitar, S. (2016). Del régimen autoritario a la gobernanza democrática: aprender de los líderes políticos para construir futuro. En S. Bitar, & A. Lowenthal, *Transiciones democráticas: Enseñanzas de líderes políticos* (págs. 575-615). Barcelona: Galaxia gutemberg.
- Martinez Meucci, Miguel Angel (2020) De punto Fijo al postchavismo. Transición a la democracia en Venezuela ayer y hoy. *Transiciones políticas en América Latina* Caracas, Universidad Metropolitana, pp 267-298
- Marzouki, M. M. (2016). Prefacio. En S. Bitar, & A. Lowenthal, *Transiciones democráticas: Enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona: Galaxia Gutemberg, pp 13-16
- Marzouki, M. M. (2022). Coup in Tunisia? Is Democracy lost? *Journal of Democracy*, 33(1), 5-11.
- McClelland, David. (1982) *Informe sobre el perfil motivacional observado en Venezuela en los años 1930, 1950 y 1970*, Caracas: Fundación Venezolana para el Desarrollo de las Actividades Socioeconómicas, 1982.
- Moscovici, S (1976) *La psychanalyse, son image et son public*. Paris, PUF.

- O'Donnell, Guillermo & Phillippe C. Schmitter (2013) *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. Washington, DC, The Wilson International Center for Scholars & The John Hopkins University Press.
- Oliveros, A. y Palacios Chacín, J. (2024), Las exigencias económicas del primer año de transición. En B. Alarcón Deza (Coord.) *La consolidación de una transición democrática. La Venezuela de 2025* (págs. 175-207) Caracas: UCAB. (este volumen).
- Oropeza, A. (2024), La gobernabilidad como variable. En B. Alarcón Deza (Coord.) *La consolidación de una transición democrática. La Venezuela de 2025* (págs. 49-116) Caracas: UCAB (este volumen).
- Pereira, Valia (2000) La igualdad en las actitudes de los venezolanos. *Espacio Abierto* 9 (2), pp 197-219
- Pino Iturrieta, E. (1998). *Venezuela metida en cintura 1900-1945*. Caracas: UCAB.
- Quintero, Ines. (2018). El siglo XX: conquista, construcción y defensa. En E. Pino Iturrieta, *Historia mínima de Venezuela* (págs. 141-231). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Quadagno, Jill. (1987). Theories Of Welfare State. *Annual Review of Sociology*, 13, 109-128
- Rawls, J. (1996). *El liberalismo político*. Barcelona: Grijalbo Mondadori.
- Rey, J. C. (1989). *El futuro de la democracia en Venezuela*. Caracas: Colección IDEA.
- Rivero, M. (2010). *La rebelión de los naufragos*. Caracas: Alfa.
- Romero, Carlos y Grecia Bonayoa (2018) Venezuela: el ocaso de una democracia, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIII (233) , pp 285-306
- Romero García, Oswaldo (1985) *Motivando Para el Trabajo*, Caracas, Cuadernos Lagoven
- Santos, Miguel Angel (2021) La Venezuela del día después (y la del día antes), *Comunidad Venezuela. Agenda de investigación y acción local*, Bogotá, COPS-IDRC, pp 44-65
- Sartori, Giovanni (2006). *¿Qué es la democracia?* México: Taurus.
- Staerklé, C. (2009). Policy Attitudes, Ideological Values and Social Representations. *Social and Personality Psychology Compass*, 3, 1096-1112.
- Torres, A. T. (2013). El país como proyecto a largo plazo. En M. Roche, *Álbum de familia. Conversaciones sobre nuestra identidad cultural*, Caracas: Alfa, pp 141-160
- Transparencia Venezuela. (2021). *Presencia militar en el Estado Venezolano*. Caracas : Transparencia Venezuela.

- Ugalde, Luis 2005 *Detrás de la Pobreza. Percepciones, creencias, apreciaciones*. Caracas, UCAB
- Urbaneja, D. B. (2023). *Si ha habido un pueblo...* Caracas: Alfa.
- Villarroel, G. (1996). *Democracia sin consenso. Los valores confrontados de la cultura política venezolana*. *Espacio Abierto* 5(2), 223-248.
- Villarroel, G. (2001). *Las representaciones políticas del venezolano*. Caracas: UCV-CDCH.
- Weber, Max. (1977) *Economía y Sociedad*, México: FCE, 1977.
- Zapata, Roberto (1996) *Valores del venezolano*. Caracas, Ediciones IESA.

EL PODER DE LA GENTE

ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, UNA HERRAMIENTA DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y CORRESPONSABILIDAD CIUDADANA

Pedro González Caro

CAPÍTULO

6

CONSIDERACIONES SOBRE PARTICIPACIÓN

La participación ciudadana es un derecho constitucional de todos los venezolanos; la participación en sus diferentes modalidades facilita el fortalecimiento del poder del ciudadano en las comunidades coadyuvando en su desarrollo local. La constitución como instrumento normativo y de acuerdo nacional que impulsa y promueve cambios estructurales en el ámbito socioeconómico de la nación, garantiza a todos los venezolanos su participación protagónica en los asuntos públicos del país. La constitución brinda y crea los espacios para que todos participen y sean protagonistas de su propio proceso de transformación. También, las bondades de la participación fundan una actitud positiva, donde todos se van involucrando en las políticas públicas y programas sociales de sus comunidades (González 2016).

La participación es un tema fundamental que se encuentra a lo largo de la constitución de la República Bolivariana de Venezuela. En su Preámbulo encontramos "...Refundar la República para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones...". Más adelante, en el art 5, se refiere a la intransferibilidad de la soberanía popular que es ejercida directamente según los preceptos constitucionales y legales e indirectamente, mediante sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público.

El art 62 explícitamente se refiere a la participación en los asuntos públicos, "todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad, facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica".

En Venezuela a partir de la aprobación de la nueva constitución, en el año 1999, se marca el inicio de un nuevo escenario, donde el impulso de la participación abre un abanico de posibilidades de incorporación de los ciudadanos, en asuntos referidos al ámbito de organización social para la participación comunitaria y en la vida pública de los venezolanos. En tal sentido, se puede evidenciar que la carta magna contiene como mínimo unos 65 artículos, que promueven la participación de sus ciudadanos en los asuntos públicos del país. Además, explícitamente brinda a la participación una categoría como derecho constitucional y le concede a los ciudadanos, la oportunidad de ser protagonistas de su propio proceso de cambio para mejorar su calidad de vida.

La intransferibilidad de la soberanía que reside en el pueblo, parte del supuesto de que la participación es una forma intransferible del ejercicio de la soberanía, entendida como el poder político supremo. El artículo 62, referido supra, por su parte hace referencia a que todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Señala explícitamente la obligación del Estado y deber de la sociedad de facilitar la generación de las condiciones más favorables para que la participación sea una realidad. En este artículo constitucional, particularmente es imperativo destacar la necesidad de la participación, entre otras cosas, en el control de la gestión pública, en participar en la observancia de la rendición de cuentas, puntualiza la obligación por parte de los funcionarios de rendir cuentas. Además, implícitamente obliga al ciudadano a prepararse para la participación, en el entendido de que para poder recibir cuentas correctamente es necesario estar formado y entender plenamente cuales son los elementos que deben ser observados y los indicadores de éxito.

En otra parte constitucional, el art. 67, se establece que: “Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse con fines políticos mediante métodos democráticos de organización, funcionamiento y dirección”. La filosofía Aristotélica destaca que el hombre desde su existencia tiende a comportarse socialmente atendiendo a sus necesidades materiales, por ello es considerado un “animal político”, pero a la vez, también se concibe como un ser con “razón”. Estas capacidades “natural” por una parte y “social” por la otra, condicionan la vida asociativa y le permiten asociarse de una determinada manera dentro del contexto histórico en que se desarrolla.

Los ciudadanos tendrán como medios de participación y protagonismo, en ejercicio de su soberanía, en lo político, la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa. También las

iniciativas constitucional y constituyente, así como el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros.

Todos los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos para el ejercicio de cargos públicos de acuerdo a la ley, así como a expresar libremente sus pensamientos, sus ideas u opiniones de viva voz, por escrito o mediante cualquier otra forma de expresión, y de hacer uso para ello de cualquier medio de comunicación y difusión, sin que pueda establecerse censura. Quien haga uso de este derecho asume plena responsabilidad por todo lo expresado.

En lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad.

1. Participación e Identidad

En el caso venezolano, la Constitución Nacional hace una especial referencia a la participación de la sociedad civil, en el marco de la Seguridad y Defensa de la Nación, en el artículo 326, “La seguridad de la Nación se fundamenta en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil para dar cumplimiento a los principios de independencia, democracia, igualdad, paz, libertad, justicia, solidaridad, promoción y conservación ambiental y afirmación de los derechos humanos, así como en la satisfacción progresiva de las necesidades individuales y colectivas de los venezolanos y venezolanas, sobre las bases de un desarrollo sustentable y productivo de plena cobertura para la comunidad nacional. El principio de la corresponsabilidad se ejerce sobre los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar”. Tal como lo refiere el Dr Roman Duque en su artículo, en este libro, los polos del Estado son por un lado la sociedad civil y por el otro su estructura política, es decir el gobierno como una forma de operacionalizar el Estado. De modo que se reafirma el hecho de que la participación ciudadana, no es solo un instrumento que permite a los ciudadanos incorporarse a la política pública, sino que se trata de un derecho fundamental para expresar su voluntad.

Con este marco de referencia, a partir de 1998 se ha dado en Venezuela un proceso de cambio y de replanteamientos en diversos ejes temáticos de los cuales algunos aún se encuentran en proceso de construcción. Uno de los ejes que ha sido alcanzado a nivel conceptual, es el concerniente al de la seguridad y defensa con una nueva propuesta de transformación cívico-militar, es decir los diferentes componentes de la Fuerza Armada Nacional, que en esencia son parte integrante del

Estado, están llamados a integrarse y jugar un rol preponderante junto a un “nuevo” actor como lo es la sociedad civil.

En este nuevo contexto el tema de la Seguridad de la Nación, íntimamente ligado a la Defensa y al Desarrollo integral y el papel que juegan la sociedad civil y la Fuerza Armada en la nueva institucionalidad que sustentan, es que se conjuga una triangulación de un nuevo modelo que demanda repensar los enfoques que sirvieron para brindar soporte a las explicaciones teóricas de la doctrina de Seguridad de la Nación hasta finales del siglo XX, y que hoy día no responden a la dinámica socio-política del proceso antes señalado y que tal como queda establecido en el preámbulo de la constitución nacional, pretende la refundación de la República, para establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado, que consolide los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; asegure el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación ni subordinación alguna.

Este proceso que ya data más de 20 años, desde su génesis, ha derivado en la construcción de un estado socialista, que es rechazado por una muy importante parte de los venezolanos, 72,5% de los venezolanos aspira un cambio político para superar las crecientes desigualdades sociales¹ y que, a pesar de ello, intenta imponerse bajo la premisa engañosa de la defensa de los más sublimes intereses de la patria.

La expresión “patria” según nos relata su santidad Juan Pablo II en su libro *Memoria e Identidad*, se relaciona con el concepto y la realidad de “padre”. La patria es en cierto modo lo mismo que el patrimonio, es decir, el conjunto de bienes que hemos recibido como herencia de nuestros antepasados. Es significativo que, en este contexto, se use con frecuencia la expresión “madre patria”. En efecto, todos sabemos por experiencia propia hasta qué punto y muy particularmente en Venezuela, la herencia espiritual y ancestral, se transmite a través de las madres (Juan Pablo II 2005).

2. ¿Qué defendemos con la participación?

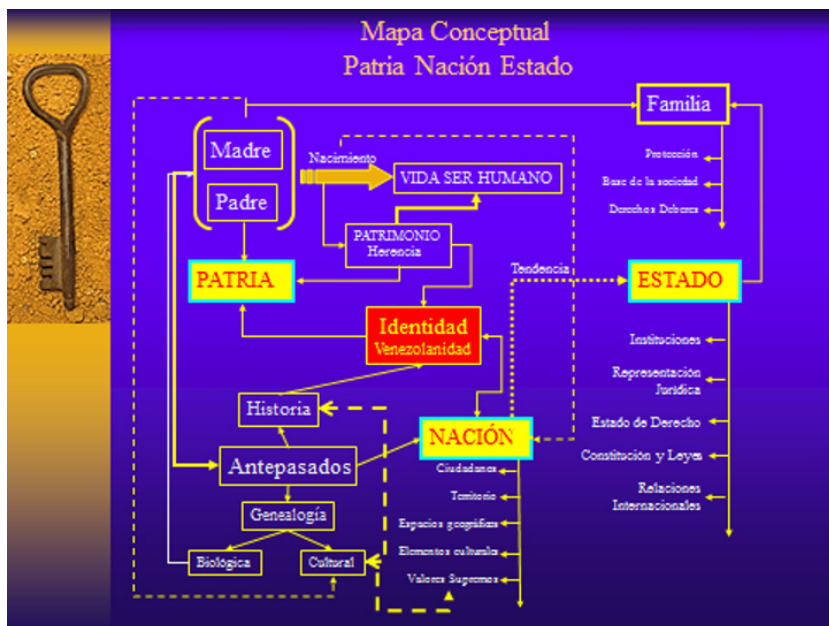
Lo que se defiende, es la supervivencia de la Nación frente a una amenaza nueva y aterradora que es capaz de suprimir la voluntad de los ciudadanos y someterlos mediante tácticas de control social. Se defiende, ciertamente a la tierra, al territorio, las instituciones y a los ciudadanos, se defiende a la Patria que es la

1 <https://politikauca.net/2022/07/21/725-de-los-venezolanos-aspira-un-cambio-politicopara-superar-las-crecientes-desigualdades-sociales/>

herencia ancestral y a la vez el acervo patrimonial que se deriva de ella; pero el concepto de Patria incluye también valores y elementos espirituales que integran la cultura de una Nación.

Como se puede ver, en el concepto mismo de patria, hay un engarce profundo entre el aspecto espiritual y el material, entre la cultura que identifica al venezolano, sus valores, creencias, su gentilicio, pero muy por encima de ello “la libertad”; Se defiende “la tierra” que representa los elementos materiales de la herencia ancestral, el trabajo, los recursos, el progreso y el bien común. Se defiende la tierra arrebatada por la fuerza a una nación, en la figura de escasez, inflación, y desconfianza institucional, entre otras cosas. La participación se convierte en cierto sentido en una invocación, más aún, en un clamor al “espíritu” de la Nación que exige al ciudadano de hoy retome el profundo y trascendental significado de palabras como “virtud” y “honor” que, con orgullo, sin precedentes en la historia de Venezuela, entonaban nuestros antepasados en la canción patriótica que más tarde sería el Himno Nacional, para defender por medio de su participación y compromiso ciudadano los más sublimes valores de Libertad.

Figura 1 mapa conceptual Patria Nación Estado, Basado en Memoria e Identidad



Se desprende entonces, que al Estado, en su condición de forma de representación jurídica de la Nación, le corresponde defender y proteger a los ciudadanos y cada ciudadano, en su hogar, su familia, su comunidad y su trabajo debe desarrollar y contribuir con acciones orientadas hacia la defensa de la “Venezolanidad” comprendida como “todo aquello que ha permitido al venezolano ser”; que en esencia es la garantía de la supervivencia de la Nación. Defendemos la democracia, las instituciones, la confianza en ellas y defendemos la posibilidad cierta de seguir siendo “venezolanos”. Estas relaciones quedan graficadas en la Figura 1 que representa el mapa conceptual Patria, Estado, Nación.

Al tenor de lo descrito anteriormente y teniendo presente que los principios de defensa de la Nación, en su concepción sistémica de la realidad, abarcan todos los ámbitos, de manera transversal e interrelacionada, se hace indispensable que cada uno de los venezolanos, orientado por valores de Justicia, Integridad, y Libertad asuma el reto y el compromiso de defender nuestra herencia, participando activamente en el ejercicio de su ciudadanía y el rescate de los valores democráticos más sublimes.

3. La crisis y la participación.

Venezuela atraviesa por la peor crisis de su historia republicana. Se trata de una crisis sistémica que abarca todos los ámbitos de la realidad y afecta con especial virulencia a las clases sociales más vulnerables tal como queda evidenciado en la investigación del proyecto ENCOVI de la Universidad Católica Andrés Bello, (<https://www.proyectoencovi.com>). La regresión democrática acompañada por la inculcación o inobservancia de los derechos humanos constitucionalmente establecidos, entre muchos otros factores, se ha traducido en un deterioro generalizado en lo social, político, económico y en la convivencia misma de la población tal como quedó establecido en el Informe de la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Bachelet 2019). La participación ciudadana, se establece como práctica para transformar y construir nuevas realidades con la capacidad de alcanzar propósitos, interpretar intereses de la sociedad e incorporar, en las deliberaciones presentes, las necesidades de las generaciones futuras. Sin embargo, la realidad en Venezuela está muy distante de esta norma, la mayoría de las organizaciones ciudadanas, se observan aisladas y dispersas, con grandes intenciones, pero en general la sociedad es pasiva, doblegada con altísima tendencia a adecuarse para sobrevivir.

Esta conducta social generalizada, obedece a que la sociedad se encuentra frustrada al no obtener ningún resultado de las acciones que adelanta. Los líderes sociales están dispersos y no muestran claridad en los objetivos. Los ciudadanos han perdido el interés en los asuntos públicos decantándose por tratar de garantizar

solo su propia sobrevivencia. Esta pérdida de interés en lo público ha apuntalado la desconfianza en los partidos políticos, que por definición son el elemento interconector del ciudadano con el sistema político. Esta desconfianza en los partidos se demuestra en múltiples estudios estadísticos realizados por el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la UCAB². Toda esta situación pone a los ciudadanos venezolanos en una condición de orfandad y alta vulnerabilidad para el ejercicio y defensa de los derechos humanos.

En la sociedad venezolana actual se tiene la idea de que quien está en el poder tiene la verdad, sobre cuáles son las necesidades de las comunidades. Así que muy poco le interesa al gobernante cuál es la opinión de las comunidades sobre la “calidad de vida” que les brinda el gobierno, por eso, la participación comunitaria prácticamente no existe. Por otro lado, las comunidades a su vez han asumido que la responsabilidad, de resolver los problemas, es únicamente del gobierno; con lo que se refuerza el paradigma de que quien gobierna tiene la razón y la verdad. La democracia, es un concepto mucho más amplio que una simple forma de gobierno “del pueblo para el pueblo”

4. La Democracia es una forma de vida.

En democracia, los ciudadanos tienen la oportunidad de aprender y ayudarse unos a otros a formar los valores y establecer las prioridades que servirán de guía para instrumentar sus planes de desarrollo. Pero para lograrlo es imperativo desarrollar una cultura cívica para construir comunitariamente los valores y principios que determinarán esa forma de vida y nuestra relación con el resto de los ciudadanos, con nuestra historia y nuestro gentilicio. Los valores democráticos reconocen la igualdad de derechos, libertades, dignidad y obligaciones, sin diferencias originadas por su pertenencia étnica, política o social; respetan los derechos y la dignidad de las personas y reconocen a la democracia como un bien común para toda la sociedad. En la medida en que estos valores se fortalecen crece el vínculo entre el gobierno y el ciudadano; crece la Democracia como forma de vida.

El mejor desempeño del gobierno está fundamentalmente basado en la calidad del vínculo entre el gobierno y los ciudadanos, en la participación, la rendición de cuentas y la supervisión. Las soluciones participativas tienen singular importancia pues de allí deriva la legitimidad del gobierno y la confianza de que los recursos serán administrados con criterios de interés comunitario.

2 <https://politikaucab.net/2020/08/04/benigno-alarcon-prospectiva-no-es-un-evento-academico-mas-es-el-resultado-de-muchas-horas-de-analisis-y-discusion-entre-expertos/>

Conforme aumenta el interés de los ciudadanos en el gobierno y en los asuntos comunitarios aumenta también el interés mutuo del gobierno y los ciudadanos por desarrollar una cultura cívica activa fundamentada en los valores de la democracia, con lo cual se viabiliza la construcción de un sistema que garantice la plena satisfacción de las necesidades de la población y se refuerzan los lazos que identifican a los ciudadanos y al gobierno como una sola unidad de identidad.

Esta identidad supone que las personas son capaces de identificar cosas que las unen como partes de una comunidad que está por encima de las diferencias locales, sociales, políticas y étnicas. Sin esa identidad, sin esa venezolanidad, por abstracta que sea, el funcionamiento del país como un Estado nacional sería muy difícil, puesto que las personas no concederían legitimidad y tendrían dificultades para aceptar la autoridad de los gobernantes y las instituciones públicas.

En una democracia plena se esperaría que los ciudadanos apoyen la democracia y se sientan parte de una comunidad cívica nacional. Esta comunidad estaría basada en el reconocimiento de que las personas de distinta pertenencia étnica, política y social forman parte de esa comunidad en pie de igualdad ante la ley. Al amparo de estas creencias, los ciudadanos ejercerían la tolerancia en la convivencia política con los demás; tendrían en alta estima los valores democráticos y creerían que la democracia trabaja para el mejoramiento de la sociedad.

Existe una mayoría amplia del país que aspira a vivir nuevamente en democracia y reclama el respeto a sus derechos ciudadanos y políticos, incluido el derecho a elegir, pero una parte significativa de la población se ha vuelto pasiva y sumisa por la percepción de que no hay nada que se pueda hacer, que lo único que se puede hacer es mimetizarse y adaptarse para sobrevivir o irse del país. Esto explica la baja participación de los venezolanos en organizaciones tanto políticas como sociales, consecuencia de las muy bajas expectativas que la gente tiene sobre sus posibilidades para tener un impacto significativo en su futuro o en las decisiones políticas. En esencia se está deteriorando la Identidad, la Venezolanidad. Esta situación de desempoderamiento de los ciudadanos se ha traducido en una enorme apatía y dependencia de factores externos, lo que genera una sociedad pasiva y espectadora de la evolución de los eventos políticos y sociales.

El empoderamiento ciudadano es, entonces, la herramienta que impulsará a la sociedad a retomar la autoestima de nuestro gentilicio, el trabajo productivo como fuente individual para la superación, y demostrarnos a nosotros mismos que somos capaces de lograr recuperar una democracia plena. Retomando también nuestra identidad con el rescate de nuestra propia historia y de los símbolos patrios que nos identifican. Que nos lleve a entender que el poder radica en los ciudadanos.

En este sentido, la práctica de estos valores, y a través de las acciones de cada ciudadano, permitirá ir modelando con el ejemplo la sociedad en la que deseamos vivir, la democracia plena que deseamos construir. La guía de estos valores permite desarrollar el músculo democrático y convertirlo en práctica diaria. La práctica de estos valores se convierte en un aprendizaje permanente de ciudadanía, democracia y convivencia.

CONCEPTUALIZACIÓN DE PARTICIPACIÓN

Sobre la conceptualización las definiciones son útiles, a condición de que no se conviertan en fórmulas fáciles y, por el contrario, se conviertan en herramientas que permitan, abrir el pensamiento a la creatividad. En ciencias sociales deben significar algo distinto al razonamiento dogmático, por ejemplo, el razonamiento geométrico, que avanza en línea recta, axiomática, de definición en definición, ambos propios de una mentalidad escolástica (Restrepo, 2000). Se debe intentar precisar qué se dice y sobre todo aquello que no se dice, pero que en esencia es la médula del proceso racional de crear una idea y transmitirla.

Hay visiones plurales de la participación. La temática está ubicada dentro del proceso de construcción de democracia. Implica pensar en pluralidad de actores, visiones, estrategias, lógicas, con encuentros, desencuentros. Se podría afirmar que el hombre se halla en presencia del pluralismo desde su nacimiento. En efecto, desde la cuna el niño percibe la pluralidad y diversidad de los objetos y personas que se mueven a su alrededor. A medida que crece su experiencia crece con la misma fuerza, su relación y el conocimiento de la diversidad. Por ello no es posible la existencia de un solo y único concepto de participación. Habrá que admitir entonces, pluralidad de estrategias. Los actores sociales, políticos e institucionales que están en la base de la participación no son homogéneos ni estandarizados; menos lo son sus visiones y apuestas sobre la participación. De esta diversidad hay que partir; se precisa pluralismo político, jurídico, para que las formas que cada quien diseña, se expandan (Cifuentes, 2002)

Una de las definiciones más aceptadas, para la participación, en la comunidad internacional es: “La participación es la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive” (Roger Hart, 1993).

El término participación social o ciudadana puede ser conceptualizado desde diferentes perspectivas teóricas, así puede referirse a los modos de fundamentar la legitimidad y el consenso de una determinada población, por ejemplo participación

democrática o también puede referirse a los modos de luchar contra las condiciones de desigualdad social y para cuya superación se necesita impulsar la participación.

Desde una perspectiva colectiva, el concepto participación aparece como aquella intervención que requiere de un cierto número de personas cuyos comportamientos se determinan recíprocamente, se trata de una decisión individual, de efecto colectivo. De acuerdo a esto, participar es sinónimo de intervención colectiva desde la individualidad.

Desde la perspectiva de las ciencias sociales la participación es entendida como la asociación del individuo con otros en situaciones y procesos más o menos estructurados y donde el individuo adquiere un mayor ejercicio de poder en relación con determinados objetivos finales que pueden ser conscientes para el individuo o significativos desde la perspectiva del sistema social.

IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN

Queda entendido que la participación obedece fundamentalmente a la búsqueda de consolidación de las ideas y de la construcción de un futuro deseado de progreso y desarrollo orientado por la visión particular de quien quiere participar pero que busca la consolidación de objetivos colectivos.

Según Carlos Matus, citado en Carrucci (2003), un problema, es la brecha o distancia que existe entre una situación deseada (objetivo) y la situación actual (inicial), “Formalización para un actor de una discrepancia entre la realidad constatada o simulada y una norma que él acepta o crea como referencia (Carlos Matus)”. Es importante tener en cuenta que la “problematización” se desarrolla en un proceso en el cual, la explicación del problema se realiza desde la perspectiva de un actor social, por lo que la primera instancia es el conocimiento de, para quién, es problema la cuestión planteada.

En la realidad intervienen múltiples factores, algunos controlados por el actor y otros absolutamente fuera de su control, por lo que la participación se convierte, entonces, en la herramienta de transformación de la realidad, para no dejarse arrastrar por los acontecimientos, de modo que ella se inserta en una lucha que nos involucra a todos y en la cual en algunas ocasiones nos sentimos impotentes ante la impresionante fuerza que tienen los hechos, que nos arrastran hacia una dirección en la que no queremos ir. Pareciera que algo con una gran fuerza nos impulsara sin darnos la oportunidad de elegir.

Por consiguiente, el actor que intenta modificar la realidad debe considerar en su proceso estas fuerzas, porque unas veces más que otras, siempre se refiere al conflicto entre oponentes. En algunas concepciones teóricas ese oponente aparece

como si fuera la naturaleza o algo indefinido. En otras, como la planificación situacional y la estratégica en general, los oponentes se identifican con fuerzas sociales concretas o con otros seres humanos, (Huertas 1994).

Si el hombre, un gobierno, o una institución, renuncian a transformar la realidad y se dejan conducir, arrastrar; renuncian a cambiar esa velocidad y dirección de la realidad y por el contrario son arrastrados por ella, entonces se estará renunciando al principal derecho humano que es decidir con libertad hacia dónde se quiere ir y cómo luchar para alcanzar esos objetivos. De modo que la participación surge como esa herramienta indispensable que puede garantizar al hombre esa libertad de elegir su camino, las formas de transitarlo y cómo llegar al final. La participación se manifiesta, entonces, como una herramienta de gestión participativa, una herramienta de lucha permanente de la cual dispone el hombre, para poder enfrentar con éxito las crecientes demandas que el medio donde se desenvuelve le impone y de esta forma alcanzar grados más altos de libertad definida en los términos antes referidos.

LA PARTICIPACIÓN COMO HERRAMIENTA DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ

La construcción de la paz es un término general usado para describir una amplia variedad de esfuerzos de diferentes actores del gobierno y la sociedad civil. La construcción de la paz aborda el conflicto en el ámbito comunitario, regional, nacional o global, a través de procesos participativos que incluyen el diálogo, la negociación basada en principios, la mediación y la resolución colectiva de problemas. La construcción de la paz en las altas esferas realizada por las Naciones Unidas (ONU) o los Estados-Nación incluyen esfuerzos diplomáticos oficiales y para la prevención de conflictos con el objetivo de encontrar una solución a los impulsores profundos del conflicto. Los esfuerzos de construcción de la paz llevados a cabo en el ámbito local incluyen programas de diálogo y otros esfuerzos comunitarios para disminuir el conflicto y mejorar las relaciones y la calidad de vida.

Los procesos formales de construcción de la paz requieren estructuras para lograr una gran participación y un debate profundo de los intereses y reclamos subyacentes que provocan el conflicto. La participación pública es un componente esencial para lograr un resultado sostenible.

Por otra parte, los Acuerdos de Paz, son una de las iniciativas y esfuerzos que se realizan para lograr la convivencia en armonía, para lograr el respeto a los derechos humanos y para conducir el proceso social y político en la dirección de bienestar,

progreso y desarrollo al que aspiran los ciudadanos. Sin embargo, la mitad de todos los acuerdos de paz fracasan, de acuerdo al estudio del Prof. John Paul Lederach, experto en temas de paz, “Peace Accords Matrix” (PAM), presentado el 16 de febrero de 2016, en el Instituto Kroc³ para estudios internacionales sobre la paz, adscrito a la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos. Los procesos de paz liderados por elites en las altas esferas o entre estados que limitan o excluyen la participación y los intereses públicos tienen más probabilidades de fracasar que aquellos que ponen a las personas (o a la sociedad) en el centro del proceso. A través de investigaciones sobre todos los acuerdos de paz celebrados después del periodo de la Guerra Fría se detectó una disminución del 64 % del riesgo de fracaso gracias a la participación de actores de la sociedad civil, incluyendo grupos religiosos, los grupos de mujeres y las organizaciones de derechos humanos entre otros (Nilsson 2012).

En otro orden de ideas pero manteniendo como eje conductor, la participación ciudadana, encontramos que los datos incluidos en *Why Civil Resistance Works* (Chenoweth 2011), muestran que la eficacia de las campañas no violentas ha sido más de dos veces superior a la de las campañas violentas. Cuando usamos el término campaña no violenta, hacemos referencia a una serie de tácticas constantes no violentas observables en pos de una meta. Las campañas no violentas exitosas logran, principalmente, lo siguiente:

- Promueven la participación masiva de personas
- Mantienen la disciplina no violenta
- Invierten en Planificación y
- Promueven la Creatividad, la imaginación, la conectividad y la sostenibilidad

Ha quedado demostrado, cómo la participación ciudadana es determinante en el proceso de construcción de la paz que permitirá a los ciudadanos, construir el país de progreso y desarrollo al que aspiran. Sin embargo para que pueda ser posible lograr el éxito resulta indispensable que la participación sea masiva para que la sociedad civil en su conjunto pueda hacer efectiva su contribución a la reconstrucción de la democracia y profundizar los principios y valores democráticos.

Pero nada de esto sucede por azar, ya habíamos hablado de las corrientes que nos conducen en direcciones en las que no queremos ir, con lo cual la planificación y la determinación de objetivos resultan imprescindibles para lograr avanzar en el camino hacia la consolidación de la democracia. La relación determinante, de estos tres elementos, a) la construcción de paz, b) la participación masiva y c) la planificación

3 <https://kroc.nd.edu/>

estratégica como herramienta de la gestión participativa, en su conjunto, permitirá la construcción de viabilidad para la gestación de una democracia plena que brinde oportunidades y nos conduzca al país de progreso y desarrollo que buscamos.

DE CARA A LA VENEZUELA DE 2025

De cara a la Venezuela de 2025, se hace indispensable la incorporación de la conceptualización de la construcción de paz y la acción no violenta al proceso social de participación, para brindar el apoyo social que necesitará un gobierno de transición. El uso de la sinergia entre la acción no violenta y la construcción de paz, resulta imperativo para poder construir la viabilidad a un proceso de transición que por definición es inestable, dándole la posibilidad al nuevo régimen de consolidar la base de una democracia estable, que pueda orientar su esfuerzo en la reconstrucción de las instituciones, recuperar la confianza de los ciudadanos para poder brindar las oportunidades de progreso y desarrollo para todos los ciudadanos.

Es obligatorio comprender que el logro de las aspiraciones normativas y constitucionales no será inmediato, para lograrlo, será necesario un periodo de construcción de viabilidad estratégica a estas aspiraciones y demandas. Es por ello que la sociedad en general y cada ciudadano en particular debe tener en cuenta lo siguiente: En primer lugar ¿cómo puede construirle viabilidad a su diseño normativo y constitucional?, ¿qué obstáculos se deben vencer? y sobre todo ¿cómo los puede vencer? para que la legítima aspiración de libertades, pueda hacerse realidad como una fuerza efectiva que sea capaz de conducir el cambio hacia la situación de consolidación de un estado de libertades, progreso y desarrollo.

Al responder estas preguntas nos daremos cuenta de que algunas operaciones pueden ser altamente conflictivas en los diferentes campos donde ellas van a desarrollarse; ya sea en lo político, lo exigente en recursos económicos, o en demandas de alta gerencia, entre otros elementos importantes; por eso deben considerarse al menos tres tipos de restricciones:

- a) Las de orden político
- b) Las de orden económico
- c) Las capacidades organizativas e institucionales.

Cuando una sociedad, un país logra romper el hilo de la dominación, tras un largo periodo de gobierno autoritario, solo ha dado el primer paso en la consolidación de la democracia. Es por ello que reflexiones de este tipo, son indispensables para poder hacer viable el restablecimiento de la democracia. Asociadas a estas tres

restricciones (Políticas, Económicas y Capacidades) está el concepto de los pilares de una transición democrática: capacidad estatal, Estado de derecho y democracia de los que habla Benigno Alarcón en su artículo.

Esto quiere decir que las operaciones necesarias para consolidar la democracia y dar respuesta a las naturales demandas de los ciudadanos, pueden requerir, para lograr su efecto, de un poder político que no tenemos y que pretendemos usar, puede ser que falten los recursos económicos o financieros, o que las deficiencias organizativas o institucionales no nos permitan formular un plan con un compromiso real de acción. De modo que sobre el cumplimiento de las aspiraciones de cambio, pesan una serie de factores, conocidos como restricciones de las cuales la sociedad debe estar plenamente consciente.

Una vez que se han determinado las restricciones, entonces se procede a construirle viabilidad, levantando esas restricciones en el horizonte y en el tiempo, Matus (1992). En este momento surge un proceso iterativo entre la búsqueda positiva para construirle viabilidad económica, política y de la capacidad de la organización y la necesidad de restringir el diseño a lo que realmente resulta “viable”, de modo de obtener una solución que fundamentalmente esté ajustada a nuestra aspiración normativa del “debe ser”, declarada en la Constitución, pero que adicionalmente, sea coherente y viable considerando las condiciones en las que se está iniciando el proceso de transición. De este modo se logrará un proceso adecuado a un ambiente de recursos limitados. No hacer las consideraciones sobre las restricciones arriba señaladas pone en gran riesgo la sostenibilidad de la democracia recién recuperada.

De modo que la acción participativa de construcción de paz debe tener en cuenta estas consideraciones y brindar todo el apoyo social al gobierno de transición para lograr la estabilidad y evitar una recaída, tal como ya ha sucedido en otros países.

REFERENCIAS

- González Ruiz Ana Mercedes (2016): Participación comunitaria: derecho constitucional de todos los venezolanos que fortalece el desarrollo local y nacional, *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, (julio-septiembre 2016).
En línea: <http://www.eumed.net/rev/cccss/2016/03/participacion.html> <http://hdl.handle.net/20.500.11763/CCCSS-2016-03-participacion>
- Juan Pablo II (2005) *Memoria e Identidad. Conversaciones al filo de dos milenios*. Caracas, ed. Planeta.
- Bachetet (2019) *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. 2019*. En Línea https://www.ohchr.org/sites/default/files/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session41/Documents/A_HRC_41_18_SP.docx
- Restrepo Forero, Gabriel. (2000). *La enseñanza de las ciencias sociales en la educación de jóvenes y adultos*. Proyecto Socialización y ajustes al decreto 3011, Universidad Pedagógica Nacional – Secretaría de Educación del Distrito. Santafé de Bogotá, D.C. citado en Documento preparado para el conversatorio sobre conceptualización y definiciones referentes a la Participación, convocado por la DIGIDACP, Ministerio del Interior, Mayo 9 del 2002. Rosa Maria Cifuentes Gil
- Toranzano Roca, Carlos. (2002) *La Pluralidad Y Diversidad De La Participación*. En: Las paradojas de la participación ¿Más estado o más sociedad? citado en Documento preparado para el conversatorio sobre conceptualización y definiciones referentes a la Participación, convocado por la DIGIDACP, Ministerio del Interior, Mayo 9 del 2002. Rosa María Cifuentes Gil
- Hart, Roger A. (1993). La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica, *Innocenti Essay*, no. 4, Centro Internacional de Desarrollo Infantil, Florencia
- Carucci, F. (2003). *Planificación estratégica por problemas: Un enfoque participativo*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales / Friedrich Ebert Stiftung
- Huertas Franco (1994) *El Método PES*, Entrevista con Carlos Matus. Ed Altadir

REFORMA INSTITUCIONAL NECESARIA

LA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, PARTICIPATIVA, PROTAGÓNICA, MULTIÉTNICA Y PLURICULTURAL COMO FIN SUPREMO CONSTITUCIONAL

Román J. Duque Corredor*

CAPÍTULO

7

LAS PREMISAS DEL ESTUDIO SOBRE LA REFORMA INSTITUCIONAL

1. El mandato del poder constituyente al formular la Constitución del 1999.

El poder constituyente originario mediante referendo del 25 de abril de 1999 delegó en la Asamblea Constituyente el cometido de transformar el Estado y de crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa, el cual ejerció elaborando una Constitución que el pueblo aprobó por referéndum el 20 de diciembre de 1999, con el fin supremo de refundar la República como una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural. Para lo cual estableció la República Bolivariana de Venezuela, bajo la forma jurídico-política de un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. Dentro de esa forma escogió el modelo de la subordinación constitucional de todos los poderes del Estado y de su separación e independencia; de la democracia representativa con el complemento de la participación permanente de la ciudadanía, regidas por los principios de elecciones libres, el sufragio universal, el respeto de las libertades y de los derechos humano, la igualdad y el pluripartidismo; y la estructura del federalismo descentralizador. Cometido constituyente que se resume en el mandato de conformar jurídica y políticamente el Estado como una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural. Estructura o tejido social que no existe en la realidad política surgida después de la promulgación de la Constitución hasta el presente, puesto que esta realidad contradice el modelo que propugna de refundación de la República como una sociedad democrática y participativa, que permita el protagonismo ciudadano y los pluralismos. Y que coloca al ciudadano en el vértice y no en la base del Estado. Confrontación que impone la reforma institucional del sistema político.

* Exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia de la República de Venezuela. Exconsultor jurídico de la Presidencia de la República. Expresidente e Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Coordinador Nacional del Bloque Constitucional de Venezuela. Presidente de la Fundación Alberto Adriani. Doctor Honoris Causa y profesor honorario de la Universidad de Los Andes. Doctor Honoris Causa de la Universidad del Zulia. Profesor de postgrado de la Universidad Católica Andrés Bello y de la Universidad Monte Ávila.

2. Lineamientos para la reforma institucional para según el mandato del poder constituyente.

El planteamiento de la reforma institucional necesaria para construir un país donde el Estado esté al servicio del ciudadano y no al revés, parte del criterio que en Venezuela el Estado no cumple con el deber ser, como se postula constitucionalmente, de un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. Y se pregunta, *¿qué debe hacerse para que el Estado proteja y garantice los derechos de todos, sin discriminación, y estimule las iniciativas de los ciudadanos y sus asociaciones en lugar de limitarlas?* La respuesta ha de encuadrarse dentro del área de la reforma política e institucional: la organización del Estado y los derechos del ciudadano, y, concretamente, la discusión de la separación de poderes y sobre su modelo de gobierno presidencialista, es decir, la moderación del presidencialismo o su sustitución por una democracia más ciudadana que parlamentaria; la descentralización profunda para consolidar el poder local a través del federalismo; el poner coto a las deformaciones del partidismo como política de Estado y el ejercicio real del poder ciudadano. Lo primero, a mi juicio, que corresponde es precisar si en verdad las causas que el Estado no cumpla con ese deber son como se ha organizado o estructurado el ejercicio de la soberanía popular, la separación de poderes, el presidencialismo, la democracia representativa, la descentralización, el sistema de partidos, el poder ciudadano y el sistema de justicia. Es decir, se parte de la base que el modelo jurídico político del Estado constitucional democrático y social de derecho y de justicia es adecuado y, de lo que se trata es de revisar si la institucionalidad que se ha establecido garantiza o no sus elementos esenciales como parte de la reforma política. Particularmente, la de la sociedad democrática, participativa y protagónica.

Por mi parte, creo que la definición constitucional de Estado sometido al imperio de la Constitución y de la ley, es la que corresponde a la de Estado Derecho. Y la definición de sociedad democrática, participativa y protagónica, como base del Estado democrático, es la manifestación de la voluntad de los ciudadanos expresada libremente por el sufragio y ejercida por los medios efectivos de participación política y social que, junto como la representación, conforman el Estado como democrático. Asimismo, que los principios de la solidaridad social y el bien común son los que conducen al Estado social, o “cláusula de las obligaciones sociales” del Estado de Derecho. Y, que el compromiso del Estado con el progreso integral de los venezolanos que aspiran promover el desarrollo humano que les permita una calidad de vida digna, o un orden más justo; son los aspectos que configuran el concepto de Estado de Justicia. De modo, que, si el Estado no está sometido al imperio de la Constitución y de la ley y no se nutre de la voluntad de los ciudadanos porque no se

expresa libremente por los medios electorales y a través de la participación política y social y no existe en verdad separación de los poderes, y tampoco está comprometido con el progreso integral y con el desarrollo humano de los ciudadanos, puesto que sus políticas llevan a una crisis social y económica; es porque el ordenamiento establecido o las instituciones que han de garantizarlo, impiden que se de en la práctica el modelo de Estado de democrático y social de Derecho y de Justicia. Y si la soberanía popular, base de la sociedad democrática, solo se ejerce mediante elecciones, plebiscitos, referéndum o consultas, es decir, intermitentemente, como fuente del poder, sin embargo, carece de una propia institucionalidad de participación ciudadana dentro de la estructura del Estado.

Es verdad, que los órganos legislativos, estatales y municipales representan a los ciudadanos, mediante el sufragio, pero, cada vez que la ciudadanía quiere y necesita ejercer su soberanía, o expresar su opinión en los asuntos públicos o de interés general; no tiene órganos o medios propios y tiene que acudir, a los poderes públicos para solicitarles que se les deje oír su opinión o participar es esos asuntos. Y aunque constitucionalmente los ciudadanos son la fuente del poder público y se les reconoce el derecho de participar directa y libremente en los asuntos públicos, escasas veces se les permite solo por medios de sus representantes, participar en la toma de decisiones, lo que no ha sido un medio eficaz de ejercicio de la soberanía. Sobre todo, en supuestos de crisis de la democracia representativa como sucede en Venezuela. En donde más de la mitad de la población no cree en los órganos de representación electoral. Y también por la pérdida de credibilidad de los elegidos a través del voto popular y de los órganos representativos por su subordinación a intereses partidistas. En concreto, que un factor clave para que la sociedad sea democrática no es que los ciudadanos voten libremente, cada vez que se llame a elecciones, sino que participen en los procesos de discusión, decisión, ejecución y control de las políticas públicas. No alternativamente, sino como parte de estos procesos. Considero, que la sociedad democrática, es la institucionalización de “la participación protagónica de ciudadanos de forma individual y colectiva en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano”. Puesto que consiste en “la participación de la sociedad en los diferentes niveles de gobierno a través de instancias mixtas conformadas por autoridades y representantes de la sociedad y los objetivos de esta, entre los cuales se encuentra el fortalecimiento de la democracia con mecanismos permanentes de transparencia, rendición de cuentas y control social y su participación protagónica en la gestión de lo público”¹.

1 “Mecanismos de democracia participativa y participación ciudadana en la legislación ecuatoriana” (https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_mec.pdf).

3. Las cuestiones de la reforma institucional para cumplir con el mandato del poder constituyente.

Se hacen, entonces, cinco preguntas fundamentales:

1. ¿Es necesario repensar si en verdad los mecanismos del sufragio y de participación ciudadana en el modelo de Estado participativo y protagónico son medios efectivos de ejercicio del derecho de soberanía del pueblo?
2. Es necesario revisar el ordenamiento para restablecer y fortalecer el Estado de Derecho y para garantizar la independencia, la autonomía y el equilibrio entre los poderes del Estado?
3. ¿Cómo debería ser un sistema de incentivos que contribuya a prevenir y controlar los conflictos de intereses y las influencias indebidas en la gestión de los poderes del Estado?
4. ¿Cómo optimizar los medios para el ejercicio de los derechos políticos por parte de los ciudadanos? Y;
5. ¿Cómo crear condiciones legítimas para el ejercicio del “poder ciudadano” e implementar una descentralización profunda para acercar el poder del Estado a los ciudadanos?

Las interrogantes anteriores son las cuestiones fundamentales que conducen al planteamiento de la revisión o reforma del Estado y a la redefinición de sus funciones como poder público, y en mi criterio, particularmente, sobre los modos de ejercicio de la soberanía popular, de la función jurisdiccional y del sistema de justicia. Sobre estos temas me referiré partiendo de la idea de que la reforma de la institucionalidad del Estado de Derecho supone modificaciones constitucionales o procesos constituyentes. En otras palabras, puesto que se trata de institucionalizar la participación directa ciudadana dentro de la democracia representativa como parte del ejercicio y del control del poder y no como un simple medio electoral de representación; de consultas populares o de revocación de mandatos. Pero ello inmerso en el orden republicano representativo y no en su contra. Y que además acerquen los ciudadanos a los asuntos políticos y públicos y estimulen su participación y no la abstención. Así como vincular el interés del ciudadano con el interés de la comunidad y que acabe con lo que Carlos A. Piedra Buena llama “desciudadanización”, o “el desinterés por la cosa pública”². Y que obedece, en palabras de Mireya Lozada, al fracaso de una de las promesas del proyecto bolivariano de transformar la desprestigiada democracia

2 . Piedra Buena, Carlos, A, “Crisis de partidos políticos en la Argentina: aproximación a un diagnóstico de su situación actual”, en G. Ancarola et al, Calidad institucional o decadencia republicana, Buenos Aires: Lajouane, 2007, pág. 196.

representativa por una democracia participativa y protagónica, que “luego, de más de veinte años de la Revolución bolivariana de la muerte de Hugo Chávez (05.03.2013) y el ascenso al poder de Nicolás Maduro (14.04.2013), “ha socavado la democracia, legitimado nuevas formas de autoritarismo y militarización de la vida social.”³ Y que según R. Uzcátegui ha sido por el aparato e impacto de la propaganda de “una revolución espectáculo”⁴.

DIAGNÓSTICO

1. El sistema de la democracia orgánica del estado comunal contrario al modelo de sociedad democrática ciudadana, participativa y protagónica.

En mi criterio, la democracia participativa de esta revolución espectáculo en el fondo reproduce “la democracia orgánica” de antiguos regímenes autoritarios o dictatoriales de sustituir la democracia representativa por entes de representación, pero dentro de una estructura piramidal vertical, encuadrados en el partido del gobierno y según su ideología⁵. En efecto, el llamado estado comunal, a mi juicio, cabe dentro de ese modelo de democracia orgánica, puesto que la participación ciudadana se enmarca en entidades locales, las comunas, denominadas “espacios socialistas”, predeterminadas, dentro de un estado compuesto por la agregación de comunidades organizadas y constituidas solo por los ciudadanos de estas comunidades del ámbito geográfico establecido por el gobierno del poder central. Y, por cuanto, la constitución, desarrollo y consolidación de las comunas como forma de autogobierno no es posible sin el apoyo de los órganos, entes e instancias del Poder Público. Y, también porque las condiciones de sus sistemas de agregación, como el Consejo Comunal, la Comuna, la Ciudad Comunal, la Federación Comunal, la Confederación Comunal y cualquier otro que se constituya por iniciativa popular, se establecen mediante el Reglamento de la Ley Orgánica de las Comunas; y por los lineamientos que a tales efectos dicte el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de comunas. E, igualmente, el número de comunidades organizadas requeridas para la constitución de las comunas, tanto en el área urbana como en el

3 Lozada, Mireya, “Transición Política y reparación social en Venezuela: desafíos de reconstrucción democrática”, en la obra “Violación de derechos humanos en América Latina: reparación y rehabilitación”, Editores Elizabeth Lira, Marcela Cornejo y Germán Morales, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, 1ª. Edición 2023, Cap. XVII, Pág. 377.

4 Citado por Lozada, Mireya, en “Transición Política y reparación social en Venezuela: desafíos de reconstrucción democrática”, trabajo mencionado, Pág. 388.

5 Ver, Fernández Riquelme, Sergio, “Democracia Orgánica en España (1943-1967): los teóricos y las ideas”, El Español Digital. La Verdad sin Complejos, disponible en: [Democracia Orgánica en España \[1943-1967\]: los teóricos y las ideas - El Español Digital “La verdad sin complejos” \(xn--elespaoldigital-3qb.com\)](https://xn--elespaoldigital-3qb.com/).

área rural, es el que establezca el referido Reglamento, pero para lo cual se requiere conformar una comisión promotora que deberá ser notificado al órgano facilitador y aunque su Carta Fundacional se apruebe por referendo, sin embargo, para su eficacia y validez se requiere su registro para que la comuna tenga personalidad jurídica⁶.

Pienso que de la regulación de las comunas se desprende que no son órganos de representación universal sino de los integrantes de comunidades organizadas de entidades locales que no comprende a todos los ciudadanos de dichas entidades, por lo que es un sistema contrario al sufragio universal y al sistema de partidos. Porque su sistema es el de la representación de las relaciones entre miembros de espacios locales preestablecidos y no de todos los de una entidad territorial. En este sistema los partidos políticos no se consideran parte de las comunidades organizadas. Además, las comunas es un sistema que considera el socialismo como su fundamento propio y no el pluralismo. En este estado comunal la única forma que tienen los ciudadanos de participar en la vida política es a través de las comunidades organizadas conforme los principios de ese fundamento socialista; para lograr la conformación del estado comunal, por lo que se establece como célula fundamental la comuna; como sistema económico el económico comunal a través de organizaciones socio productivas bajo formas de propiedad social comunal; y del socialismo como un modo de las relaciones sociales de producción; y bajo el control gubernamental de la representación ciudadana. Lo cual determina una concepción del Estado centralizado, vertical y corporativo, para eliminar los elementos que pudieran desvirtuar su fundamento.

2. Reformas constitucionales y cambios políticos necesarios

La historia demuestra que en los procesos políticos que suponen cambios constitucionales que tienen por fin principal la renovación de los poderes públicos, para reestructurarlos o para sustituir sus personeros por otros, las cuestiones esenciales relativas a la función del Estado ante la sociedad y de ésta como la base del mismo Estado, quedan preteridas por los objetivos meramente políticos de suplantar un antiguo orden o un gobierno por otro. Así, por más que se adopten nuevas definiciones sobre la organización política jurídica del Estado, sin embargo, la nueva estructura política de transición o su desarrollo contradice las finalidades de la reforma o renovación. De allí, que los cambios políticos, en los procesos de transición democrática, por la vía de la reforma constitucional o de procesos constituyentes, ha de permitir, en primer lugar, una verdadera discusión sobre

6 Ley Orgánica de Las Comunas (Gaceta Oficial N. 6.011 Extraordinario de 21 de diciembre de 2010). Esta Ley tiene por objeto establecer normas que regulan la constitución, conformación, organización y funcionamiento de la Comuna, como entidad local donde ciudadanos y ciudadanas, en el ejercicio del Poder Popular, ejercen el pleno derecho de la soberanía y desarrollan la participación protagónica, mediante formas de autogobierno para la edificación del Estado comunal.

estos conceptos para que las definiciones que se escojan sobre la forma del Estado sean en verdad cambios políticos respecto del Estado. Y, en segundo lugar, que los cambios además de la simple sustitución de estructuras son principalmente del funcionamiento del Estado. Es, pues, en las Constituciones, por la vía de su revisión, en donde han de encontrarse esas respuestas y descubrirse la redefinición de las funciones del Estado, para que, en consecuencia, se puedan entender las definiciones que se acuñan para el Estado y diseñarse un sistema de control de la legitimidad de su ejercicio, sobre todo para determinar si ciertamente existe o no un real cambio político en positivo. En este orden de ideas, por ejemplo, el Consejo Federal Suizo, al someter a votación popular la reforma de la Constitución Federal, aprobada el 18 de diciembre de 1998, decía a sus ciudadanos, que por ser la Constitución la regla más elevada del derecho nacional debe permitir conocer a los ciudadanos rápidamente cuáles son sus derechos y la esencia del Estado en donde han escogido vivir y cómo es ejercido el poder público, y la forma cómo pueden participar en la vida política. Así, los ciudadanos suizos votaron su Constitución el 18 de abril de 1999, para lo cual, antes de este acto refrendario, se les hizo saber en su Exposición de Motivos, por la Asamblea Federal de la Confederación Suiza, que “La nueva Constitución federal es más completa, más legible y clara en su presentación que la Constitución en vigor. Una transparencia que tiene su importancia cuando se sabe que la Constitución tiene igualmente por función la de informar. En una democracia, la carta fundamental del Estado no debe ser accesible solamente a los juristas. Nosotros invitamos, por lo tanto, a cada ciudadano a ser suya la nueva Constitución”. Es verdad, que no somos ni seremos suizos, pero si tan propicios somos para copiar ejemplos políticos de otros países, dentro de un mimetismo solidario, a veces irreflexivo, ¿por qué no seguimos algunos buenos ejemplos, como el señalado, de auténtica democracia social y participativa, de apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, al mejor estilo de los mecanismos semidirectos, a la hora, por lo menos de llevar a cabo cambios constitucionales? No creando nuevos poderes, sino incrustando esos mecanismos en los poderes constituidos; o como medios institucionales de ejercicio del poder público. Ni tampoco sustituyendo los partidos políticos por otros medios de asociación. Por supuesto, que la democracia, participativa y protagónica, a la que se refiere la Constitución, no puede ser una mutación de la llamada “democracia orgánica”, propia de regímenes dictatoriales, en la que la representación popular no se ejerce a través del sufragio universal, sino a través de órganos que estos gobiernos consideran naturales, como unidades, comunas, círculos o grupos aglutinados en movimientos afines, controlados por el gobierno y su partido.

Solo después de aprobada la Constitución de 1999 los venezolanos nos enteramos de las definiciones del Estado y del papel de la sociedad en el nuevo orden constitucional, pero, es después cuando comenzamos a precisar sí en verdad

son tales, es decir, respuestas a un cambio político más democrático y mayormente ciudadano, verdaderamente protagónico y participativo; y sí, ciertamente, su puesta en práctica ha hecho que el viejo orden, quedó rezagado, como “la noche que se quedó atrás”. Cobra vigencia, pues, aún después del “hecho constitucional”, el análisis y la definición que para el Estado y la sociedad se apuntalan en un nuevo Texto Fundamental, de modo que hay que esperar para saber, en verdad, si conforme a la ciencia constitucional moderna, una nueva Constitución resulta ser un Digesto, o colección de definiciones; o si por el contrario, realmente sus instituciones son las de un verdadero Estado de Derecho democrático y social y de Justicia, el cual materializa los valores fundamentales de la sociedad democrática, para permitirnos vivir en libertad y en paz, protegidos contra la arbitrariedad y la injusticia y con seguridad. En este cometido, de salvaguardar estos valores, el ejercicio del derecho ciudadano de la soberanía popular y la función jurisdiccional del Estado resultan esenciales. Y, sin pretender agotar el tema, es necesario repensar un nuevo sentido de la ciencia constitucional, mediante la redefinición de la soberanía popular como una institución permanente del Estado y precisando también la noción de Sistema de Justicia, cuya construcción ciertamente que fortalece lo judicial dentro del Estado y compromete a sus instituciones con el valor de lo justo.

3. Un orden constitucional moderno

Históricamente el constitucionalismo no solo ha consistido en la elaboración de textos constitucionales, sino fundamentalmente en prever un control de su cumplimiento y su protección por órganos jurisdiccionales independientes y fuertes, para garantizar su inviolabilidad, así como el de los derechos ciudadanos que se proclaman constitucionalmente. No puede negarse, que formalmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela del 15 de diciembre de 1999, se afilia a esa tendencia. En efecto, la parte orgánica y la parte dogmática de la vigente Constitución se complementan con un sistema de control judicial de la constitucionalidad que se atribuye al Poder judicial y fundamentalmente dentro de él, a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para garantizar la integridad de la Constitución y la protección de los derechos ciudadanos. Pero, mucho más recientemente la ciencia constitucional ha proclamado que la Constitución no es simplemente el paso de un ordenamiento anterior a otro diferente y establecer una democracia meramente política, o simplemente un régimen de Derecho, sino que, por el contrario, lo propio de la reforma constitucional en el tiempo presente es la superación del momento histórico para fundar una sociedad distinta, económica y socialmente, pero sobre todo éticamente y efectiva de la soberanía popular. Entonces, la Constitución, al decir de Gregorio Robles, “deja de ser así tan solo un marco formal procedimental

para ser también un marco material de carácter axiológico que todos los poderes del Estado y todos los ciudadanos deben respetar”⁷. Ese contenido axiológico, representa el consenso político alcanzado en la Constitución sobre la sociedad, y condiciona y determina todas las decisiones que este autor llama “intersistemáticas”. Esto es, las que tienen lugar en el marco interinstitucional creado, dentro del orden jurídico, a las cuales pertenecen las leyes, los actos administrativos, los actos de los particulares y las sentencias. Esos valores consensuados poseen máxima jerarquía normativa y su función es penetrar de sentido axiológico al conjunto del sistema jurídico. De allí, que ese consenso es el fundamento de los deberes y de los derechos de la sociedad políticamente organizada, que es el Estado, y los principios valorativos que constituyen el núcleo básico del sistema que se materializan principalmente en la interpretación de la jurisdicción constitucional, que completa y aclara el sentido de aquellos, pero, teniendo presente que son fruto de un consenso político que es la base de la Constitución. Consenso éste en el cual, en nuestro caso, el respeto de los derechos fundamentales de cada ciudadano, la participación de la sociedad y la no-discriminación y protección de las minorías, son sus elementos esenciales. Al respecto vale la pena señalar, como lo indica el autor citado, Gregorio Robles, que con posterioridad a la promulgación de la Constitución, la lucha política o ideológica, hace perder esos valores y la idea del consenso alcanzado, en donde es difícil ceder en las posiciones, sobre todo en los supuestos de ambigüedades constitucionales, en el cual el consenso es pura ficción, por lo que, “los diálogos *post constitutionem*”, entre los poderes constituidos a través de medios de contrapeso y de un poder judicial como árbitro, y, el control ciudadano, directo o indirecto, como recurso definitivo, resultan ser apropiados para un modelo de Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. Por otro lado, los más recientes ejemplos de constituyentes sin un previo acuerdo o consensos nacionales, impuestas o como simples instrumentos para cambiar un gobierno por otro, o para permitir la reelección, demuestran que no son las vías más apropiadas para la reforma institucional. En efecto, las asambleas constituyentes deben ser un proceso de racionalización de la vida pública, que no se detiene por el solo hecho de promulgarse la Constitución, sino que por el contrario, existiendo un marco institucionalizado, es un deber ético la búsqueda de ese nuevo consenso para superar la unilateralidad y el utilitarismo egocéntrico, de constituyentes de corte autoritario o despótico, como la que existe en Venezuela en el presente, donde no pueden existir sino instituciones y personeros comprometidos con ese marco totalitario y no con la sociedad civil que en definitiva es la titular del poder constituyente.

7 Robles, Gregorio, “Sobre el concepto de Constitución”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Año 2017, No. 94.

El modelo constitucional del Estado de Derecho y de Justicia, social y democrático, que se proclama en el artículo 2° de la Constitución actual, es un compromiso ético, e implica, por tanto, una conciencia sobre la función del Estado respecto de la Sociedad, y de ésta como base del Estado, y de lo que significa el Derecho, como instrumento de aplicación del marco axiológico constitucional, y de la protección judicial de la constitucionalidad y de la garantía de los derechos humanos; los cuales, no debe olvidarse que son producto de un proceso de diálogo y de un consenso político, que es su fundamento relativo, porque su verdadera causa es una razón ética. Las relaciones entre el Estado y la Sociedad resultan, pues, la piedra angular de todo sistema constitucional, la filosofía que debe inspirar el rediseño de la arquitectura estatal y la orientación que debe imprimirse a las funciones del Estado como instrumento del bien común. Pero, en mi criterio, lo fundamental es institucionalizar los instrumentos para materializar una sociedad democrática, participativa y protagonista, que es el fin supremo de la Constitución.

Y si de cambios políticos se trata en procesos de transición democrática, algunos autores hablan de “la teoría política posfundacional”, lo cual implica asumir presupuestos distintos a los abordados por los clásicos estudios denominados “transitológicos”, cuyo objeto es propiamente la transición, mientras tal teoría es llenar los vacíos que determinaron la necesidad de la transición, o de impedir nuevas transiciones. Según Lesgart, citado por Ariana Reano y Martina Garategaray, estos procesos de transiciones en Latinoamérica, “inauguraron un área de investigación en las ciencias sociales y renovaron las preocupaciones académicas que acompañaron el renacimiento de la ciencia política”. Puesto que no se trata de “cambio de régimen”, dicen las autoras mencionadas, sino que como la metáfora de la partida de ajedrez a la que se referían O'Donnell y Schmitt, “más que las jugadas estratégicas y condicionadas de los actores, nos interesa indagar el propio tablero de juego que durante los años de la transición se fue construyendo, modificando y acomodando al compás de los avatares de las nacientes democracias latinoamericanas”⁸.

8 Reano, Ariana y Garategaray, Martina, “La transición democrática en debate. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las transiciones latinoamericanas”, Izquierdas (Santiago) vol.49 Santiago 2020 Epub 11-Ene-2021.

PROPUESTA

La revisión de la relación entre sociedad y gobierno

La redefinición del estado y del sistema democrático conforme el fin fundacional del proceso constituyente de 1999.

1. La revisión de la relación entre sociedad y gobierno como elemento determinante para la consideración de la reforma del estado

Se olvida, a veces, que el Estado como manifestación política del poder se fundamenta en el conjunto de relaciones que unen y conducen a sus componentes en un destino y en un futuro común. En otras palabras, más que el poder en sí mismo, es la representación de la organización social de sus individuos, vale decir, en su gobierno y en sus ejecutorias. El Estado, por otra parte, sin entrar en mayores disquisiciones, surge de la necesidad de los miembros de la sociedad de organizarse para equilibrar sus derechos e intereses y de lograr su armonía, y por tanto de crear una autoridad y de establecer las reglas de conducta que han de respetarse para lograr esos fines comunes. Por tanto, ontológicamente, el Estado existe por una cuestión de orden y seguridad y teleológica. El Estado, en concreto es la estructura política y el ordenamiento jurídico de la sociedad. Por esta razón, es que, como organización política de la sociedad, el Estado no solo son los órganos de gobierno sino también, y principalmente, la sociedad misma. Como bien se ha dicho, los dos polos del Estado son, por un lado, la sociedad civil, y por el otro, su estructura política, es decir, el gobierno. Pero entre ambas debe haber mecanismos de equilibrio y de solución de sus conflictos, sin que se altere la marcha del Estado y mucho menos su institucionalidad.

De modo que la participación ciudadana no es solo un instrumento para incorporar al ciudadano en la política pública, sino un derecho fundamental para expresar su voluntad ante esos conflictos mediante procesos referendarios o de consulta o revocatorios y en definitiva para resolverlos como máximo árbitro. De allí, que existe un vínculo estrecho entre la sociedad, que, según palabras de Fernando de Trazegnies Granda⁹, es el Estado visto desde la base, y las instituciones que componen la estructura política del Estado, que, de acuerdo con el mismo autor, es el Estado visto desde arriba. De modo que cuando esa integración se invierte, por ejemplo, cuando se considera exclusivamente el Estado como gobierno, y a éste

9 Trazegnies Granda, F. de. (1994). El rol de la sociedad civil. *Derecho & Sociedad*, (8-9), 170-180. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14297>

como único representante de la sociedad y del bien común, o las organizaciones que controla o que diseña para su predominio; el Estado entra en crisis. Cuando ello ocurre, entonces, se impone la revisión no solo de las formas del modelo político de gobierno, sino también de las funciones de ese mismo modelo. Igualmente, ante el reto de la eficacia de la democracia para resolver las crisis sociales y económicas y los problemas del desarrollo, la tesis de su gobernabilidad determina la reforma de las estructuras de gobierno, para que las crisis políticas se resuelvan por esos mismos poderes, por lo que la representatividad popular y la participación ciudadana debe ser determinante en el sistema de gobierno no solo en el poder legislativo, sino inclusive en el poder ejecutivo. De allí una de las ventajas del sistema parlamentario mixto, al estilo francés. Ello porque los parlamentos y los partidos políticos, que son los principales canales a través de los cuales funciona la democracia deliberativa, presentan deficiencias que afectan a la totalidad del sistema, lo que explican los pobres resultados morales del proceso democrático¹⁰; y el por qué organizadores grupos de interés, movimientos sociales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG), le disputan la representación política”¹¹.

2. La redefinición del estado y del sistema democrático de gobierno

El Estado moderno, por la pérdida del valor del individuo y de la limitación de la acción individual, que ha llevado a que en el Estado el gobierno asuma los papeles que les corresponde a los ciudadanos, ha originado principalmente la crisis de los sistemas democráticos, precisamente por la pérdida de la capacidad de decidir según el bien común. En efecto, son factores diferentes a los de la justicia, la moralidad y los derechos humanos, los que se atienden para resolver los interrogantes que se plantea la sociedad, y, en consecuencia, estas desviaciones, través del tiempo han producido desconfianza y apatía disminuyéndose la participación y el espíritu cívico de la población, que se siente perjudicada y desilusionada. Esta realidad social lleva a apreciar la democracia como sistema de gobierno efectivo y justo, en la medida en que permita y asegure la participación de los ciudadanos en las opciones políticas y garantice a los gobernados no solo la posibilidad de elegir y controlar a sus propios gobernantes, sino también la de sustituirlos oportunamente de manera pacífica. La reforma, en consecuencia, que se propugna es la de la sociedad democrática representativa, participativa y protagónica, cuya manifestación es el Estado Social de Derecho, en el cual la persona debe ser el centro de toda acción social, política, económica y cultural; por lo que para su materialización se requiere de redefiniciones

10 Carlos, A. Piedra Buena, Op., Cit., 241

11 Kenneth Roberts, “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”, citado por María Laura Eberhardt, en “Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción”, Pág. 90. (disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/51408704.pdf>).

del Estado mismo, como la que expusimos de considerar al Estado como la integración de la sociedad y del gobierno; y de sus funciones, para que el individuo pueda desarrollar plenamente su personalidad, y participe activamente en la solución de sus problemas y pueda reclamar eficazmente el ejercicio de sus derechos fundamentales. Todo ello para promover la paz, la convivencia, la solidaridad, el desarrollo que, junto con el bien común, la justicia y la seguridad jurídica, modernamente constituyen los fines del Estado.

El Estado Social de Derecho, por definición, requiere de un sistema de gobierno en el cual prive la ley y se respete la persona humana, y ésta reciba la satisfacción de sus derechos, y fundamentalmente, en donde exista un orden justo, que preserve su dignidad, libertad, e iniciativa individual y comunitaria; y por supuesto, que permita la aplicación de los recursos económicos, sociales y culturales para la satisfacción de las necesidades colectivas, que es una nueva forma de entender la Justicia. Ahora bien, la auténtica democracia solo es posible en un Estado en donde el derecho sea la regla de conducta y la recta concepción de la persona humana su orientación. Es decir, en el cual la ley es soberana y no la voluntad arbitraria de los gobernantes y cuyo contenido refleje la realidad social en que se desenvuelven los individuos, y sobre todo que proteja la libertad de todos. En este contexto, entonces, la persona es el centro de toda actividad política, y por ello, para que el Estado Social y de Derecho, pueda conformarse como participativo, se requiere redefinirlo para convertirlo en instrumento del desarrollo de los derechos fundamentales de la persona, que es la representación social del individuo y del ciudadano, que es su representación jurídica. Lo determinante, pues, en esta redefinición es la consideración jurídico-ciudadana dentro del Estado. Es decir, el desarrollo de formas democráticas, que permitan la participación y representación del ciudadano, como reconocimiento a su naturaleza individual y dignidad personal. Pero, debido a su interdependencia, por las relaciones y conflictos que nacen de su vida en sociedad, esas formas democráticas deben también asegurar su destino común, para que no se frustren los esfuerzos y empeños colectivos, que son igualmente fundamentales en una sociedad que aspire que el bien y la felicidad alcancen a todos.

En esta redefinición, al Estado le corresponde, entonces, proteger esa dignidad personal y estimular la solidaridad social, en todos los planos, para permitir, en consecuencia, la paz, que es de todos, y que exige, por tanto, como lo afirmó San Juan Pablo II, “cada vez más, el respeto riguroso de la justicia y, por consiguiente, la distribución equitativa de los frutos del verdadero desarrollo”. En esa sociedad organizada y participativa, ciertamente que el Estado debe ser Social y de Justicia, pero fundamentalmente, un Estado de Derecho. En esta concepción, pues, la Justicia es parte de la cultura histórica del Estado. No constituye, por tanto, un simple valor

puro del Derecho, sino la concreción en cada caso de los derechos fundamentales del individuo en una realidad determinada. En otras palabras, un orden justo. Es decir, la Justicia, como forma de entender el desarrollo social y de establecer la participación entre los individuos. El Estado, en este orden justo, como instancia subordinada de la sociedad, y con vistas al bien común y la protección del individuo, debe cumplir la función de garantizar la libertad y promover el desarrollo personal, pero dentro de un sistema de derecho y fundamentalmente de justicia. La redefinición del Estado, dentro de este orden de ideas, en una cultura jurídica determinada, basada en los derechos fundamentales del ciudadano, y en la consagración de las garantías jurídicas e instituciones para reivindicarlos y defenderlos, así como de los medios para permitir la participación ciudadana en las exigencias del desarrollo de la vida socioeconómica, política y cultural, vienen a ser la Justicia en un Estado Social, Participativo y de Derecho.

3. La reforma del estado y la redefinición de sus funciones en la renovación constitucional

Las reformas constitucionales deben atender fundamentalmente a la ampliación y protección de los derechos humanos, por un lado, y por el otro, a la reforma de la estructura del Estado y de los mecanismos de interrelación de sus órganos, así como de su control. Resulta interesante, pues, que brevemente me refiera a los cambios constitucionales de algunos Estados latinoamericanos que acudieron a procesos constituyentes para resolver sus crisis terminales. Así, por ejemplo, dentro del marco de la reforma del Estado, teniendo presente el derecho constitucional comparado, en lo referente al Poder Ejecutivo, la tendencia reformista recae sobre el sistema de gobierno, con el reforzamiento de elementos parlamentarios, a través de mecanismos de control a priori y de control a posteriori sobre los actos del Ejecutivo; la consagración de la figura del Primer Ministro y las facultades mutuas de disolución del Congreso o del Gobierno; provocando la transformación del presidencialismo hacia un sistema presidencial con sujeción parlamentaria. Ello con la finalidad de facilitar la gobernabilidad de los sistemas políticos democráticos. Igualmente, en lo referente a la elección presidencial el cambio sustancial ha sido del sistema electoral indirecto al sistema de elección directa a doble vuelta y la no reelección. Por lo que atiende al Poder Legislativo, se ha enfatizado en la reforma sobre los requisitos y condiciones de elegibilidad de los congresistas; y respecto de la composición del Parlamento o del Congreso, la tendencia es hacia el bicameralismo, como garantía de representación de todas y cada una de las provincias y departamentos, y porque, se considera que la existencia de una Cámara del Senado o Cámara Alta, garantiza, en el plano técnico-jurídico, una segunda revisión y examen más exhaustivo de los textos legales, lo cual permite mejorar el trabajo legislativo. Asimismo, en el plano

político, se afirma que el bicameralismo asegura el equilibrio necesario que garantiza la separación de poderes, que es indispensable para el funcionamiento de los sistemas presidenciales de gobierno, porque es posible realizar con mayor efectividad las funciones de control que constitucionalmente se le encomienda al Poder Legislativo. Y, por lo que se refiere al Poder Judicial, la reforma integral del Poder judicial es uno de los temas prioritarios de las agendas constituyentes, para afianzar su autonomía e independencia, y hacia la garantía de la tutela judicial efectiva.

Entre otras reformas, las definiciones de las incompatibilidades del ejercicio judicial con cualesquiera otras funciones públicas y con las actividades privadas, ha ocupado parte de los trabajos de esas reformas. Al igual de la creación de mecanismos dirigidos a garantizar la idoneidad de los jueces, previendo la participación popular en el nombramiento y en la revocación de las designaciones de los jueces. E, incluso, hasta contemplar dicha participación en el ejercicio de la función jurisdiccional. También en la tendencia constitucional contemporánea se advierte la posición favorable a la creación como órganos de gobierno y administración del Poder Judicial de los Consejos de la Magistratura o de la Judicatura, para fortalecer el carácter autónomo e independiente del Poder Judicial frente a los demás poderes, exigiendo mayores requisitos de idoneidad a sus integrantes. Por otro lado, la reforma del Poder Judicial apunta igualmente hacia su modernización, para garantizar la celeridad procesal, la tutela efectiva y su capacidad financiera. Pero, también forma parte de la reforma judicial constitucional, el reconocimiento y creación de jurisdicciones especiales, como las electorales y las de Justicia de Paz y de los pueblos indígenas, además, de jurisdicciones independientes de la jurisdicción ordinaria, como la jurisdicción constitucional; e igualmente la constitucionalización de la jurisdicción contencioso-administrativa. Todo ello se ha reforzado con la consagración expresa en los textos constitucionales de un derecho a la tutela judicial efectiva.

En ese contexto, el proceso constituyente venezolano, plasmado en la Constitución vigente del 15 de diciembre de 1999, presenta el lado positivo de la progresividad de los derechos humanos, en su parte de Constitución ciudadana. Pero, en lo que se refiere al sistema de gobierno, que fue una de las causas de la crisis que condujo a la reforma constitucional, en la denominada “Constitución Política”, en la estructura orgánica del poder político del Estado, se observan incongruencias con los llamados valores republicanos del federalismo y municipalismo, de la democracia representativa y participativa y de la separación de los poderes públicos; y del exceso de los poderes excepcionales del presidencialismo, entre otros. En efecto, en materia de la distribución territorial del poder público, que es un mecanismo para evitar el centralismo y la concentración del poder, se debilitan los poderes locales al crearse instrumentos como el Consejo Federal de Gobierno, que por el control

que ejerce el poder central en su dirección, representa un obstáculo al proceso de descentralización, a favor de los Estados y los Municipios, puesto que se puede instrumentar como una superestructura de control de estos entes. Por otro lado, se sujeta a la legislación nacional muchas de las competencias propias de los Estados y Municipios y se prevé la disminución de su Situado.

En cuanto al principio de la separación de los poderes públicos, que precisamente es la garantía de su equilibrio para evitar su concentración en uno solo de ellos, por el contrario, aparece fortalecido el Presidencialismo con la debilidad institucional de la Asamblea Nacional, que es el nuevo Poder Legislativo Nacional, al eliminarse una de sus Cámaras, que le daba la posibilidad de contrapesar a la otra Cámara; y al diluirse el control legislativo entre la Asamblea Nacional y el llamado Poder Ciudadano. Igualmente, la posibilidad de la disolución de la única Cámara por el presidente, cuando la Asamblea Nacional eventualmente ejerza su facultad de control, de remover, durante tres veces, en un período al vicepresidente, representa una amenaza precisamente para que ese control mediatizado llegue a ejercerse. Igualmente, la posibilidad que el presidente dicte decretos en cualesquiera de las materias que corresponden a la reserva legal, por autorización de la Asamblea Nacional, puede hacer nugatorio el principio del Estado de Derecho, como es la garantía de la legislación ordinaria.

Por lo que respecta a la democracia representativa, en la Constitución actual, no se contienen modificaciones sustanciales en materia electoral, sino que por el contrario se prevé la reelección indefinida, por simple mayoría, sin la doble vuelta, y, además, en relación con la participación ciudadana, el referéndum, especialmente, los referéndums revocables, están sometidos a condiciones difíciles de cumplir. Tampoco se mejoran los sistemas de elección de los entes locales, y se mantiene el esquema de representación proporcional de las minorías y no el del voto personalizado.

En cuanto a las garantías democráticas, no resulta congruente la eliminación del principio tradicional de nuestra historia republicana de la sujeción de las fuerzas armadas al poder civil, así como la eliminación del carácter deliberante de tales fuerzas, que precisamente por tener de por sí la fuerza de las armas, se le sometía al poder civil. Tampoco es congruente con esos valores republicanos la creación como un estamento dentro del Estado para las fuerzas armadas, al otorgarle privilegios, que antes no tuvieron, como el antejuicio de méritos a los Oficiales Generales y Almirantes, y al establecer en el ámbito constitucional la existencia de una Contraloría propia de dichas Fuerzas, fuera del Poder Ciudadano. Y, por último, la consagración del concepto de defensa nacional como el de una responsabilidad compartida entre los militares y la sociedad civil, así como atribuir al Consejo de Defensa la definición del concepto estratégico de Nación. Todo lo cual evidentemente significa dar

jerarquía constitucional a conceptos militares que se oponen a la doctrina civil de la democracia y de la seguridad ciudadana.

Ante lo que se ha llamado el *agotamiento de las formas democráticas*, la tesis es la de intensificar la democracia representativa con la participación, según la cual esta última más que una instancia rival o contradictoria con la representación es el elemento correctivo de sus defectos. Y, por otro lado, la realidad ha demostrado que el estado comunal, no previsto en la Constitución, reproduce el sistema político de democracia orgánica, propio de estados dictatoriales ideologizados y fundamentalistas, como un instrumento de control de la sociedad y no de participación ciudadana, que contradice el carácter universal de las formas democráticas de representación y permite la eliminación del multipartidismo.

4. La redefinición de las funciones del estado para la reforma política e institucional y la organización del estado y derechos del ciudadano

En la propuesta “La Venezuela que queremos”, partiendo que la soberanía reside en los ciudadanos y que el Estado se debe a ellos, se pregunta ¿qué cosas deberían cambiarse para que el Estado cumpla con ese deber y sea realmente un Estado Constitucional democrático y social; de Derecho y de Justicia, que proteja y garantice los derechos de todos, sin discriminaciones y se estimule las iniciativas de los ciudadanos y sus asociaciones, ¿en lugar de limitarlas? Siguiendo esa orientación, responderé a este tema central con mis personales respuestas a las interrogantes señaladas al comienzo de este trabajo.

4.a ¿Es necesario repensar si en verdad los mecanismos del sufragio y de participación ciudadana son medios de ejercicio del derecho de la soberanía del pueblo?

Considero que los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, a que se contrae el artículo 70, constitucional, son manifestaciones de esa soberanía, pero no su ejercicio pleno, ya que su vigencia es solo hasta tanto se obtenga una representación popular, un referendo, la revocación de los mandatos; o la presentación de una iniciativa legislativa, la realización de un cabildo abierto o asamblea de ciudadanos, entre otros. Es decir, el derecho de soberanía popular es intermitente y ciertamente deja de ser poder una vez que esos medios se ejercen.

Considero que constitucionalmente la soberanía popular ha de institucionalizarse como una función del Estado a través de la cual los ciudadanos puedan interactuar con los funcionarios gubernamentales y las autoridades locales en el proceso de configuración e implementación de las políticas estatales, y para

ejercer el control público sobre las actividades de los otros poderes públicos. En efecto, como dice Juan Manuel Abal Medina, por las deficiencias de las formas de representación indirecta, la menor participación en las decisiones de interés general y por la mayor volatilidad del voto: “los individuos buscan una relación de transparencia con la política (en general desde lugares ‘no políticos’), mediante un vínculo de tipo empático que desprecia cualquier tipo de mediación¹²”. Función de ejercicio de la soberanía que estaría a cargo de una Cámara Ciudadana o Cívica, como un órgano permanente, formada por delegados elegidos por los sectores económicos, sociales, laborales, profesionales, educativos, productores y empresarios, mediante el sufragio en sus respectivos sectores. Esta Cámara Cívica tendría iniciativa legislativa, emitiría opiniones sobre una variedad de temas a las autoridades, que sería un órgano de intercomunicación entre los ciudadanos y los poderes públicos. La decisión de la Cámara Cívica tendría carácter recomendatorio, pero su solicitud sería obligatoria en materias de interés nacional, y se adoptarían en forma de conclusiones, propuestas y recursos. Y sus funciones las ejercería mediante foros civiles, audiencias públicas, talleres, líneas directas, llamamientos ciudadanos; y a través de comisiones. La Cámara Ciudadana o Cívica funcionaría como una plataforma para el diálogo entre la sociedad civil y las autoridades para fomentar la búsqueda de soluciones, así como como la responsabilidad social y para proteger los derechos y libertades de los ciudadanos en el desarrollo e implementación de la política estatal. La Cámara Cívica sería una plataforma de comunicación para la sociedad, las empresas y las autoridades, mediante foros comunitarios abiertos, donde se discuta el desarrollo de los diferentes sectores, los problemas más importantes y las posibles soluciones, y el apoyo a las prácticas de actividad cívica más efectivas. De esta forma, los ciudadanos participan en la gestión de los asuntos públicos, a diferencia de la simple elección de organismos representativos, que, según Giovanni Sartori, es democracia indirecta, en la que el pueblo no gobierna sino elige representantes que lo gobiernen¹³. Por otro lado, esas formas de democracia participativas y protagónicas no son antagónicas de la democracia representativa, sino que, como una forma de democracia semidirecta, funcionan más como correctivos que como pilares de la vida democrática moderna, en palabras de Maurice Duverger. Ejemplo de ello son el plebiscito exigido constitucionalmente y no facultativo; la consulta obligatoria; la iniciativa popular vinculante y la revocación de representantes, que son mecanismos de la democracia directa y que funcionan como correctivos de la democracia representativa. En efecto, los mecanismos solo de democracia indirecta, o representativa, supone que delegar la representación es deshacerse de la capacidad de participar. Lo cual puede generar conflictos de interés para los representantes, cuando se encuentre “atrapado entre los

12 Abal Medina, Juan Manuel, “La muerte y la resurrección de la representación política; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 105.

13 Giovanni Sartori, “Teoría de la democracia”, vol. 2, Alianza Editorial, México, 1988, p. 3

imperativos de su mandato y su independencia de juicio”¹⁴; que es una de las críticas que se hace a la representación política.

Una referencia sería el ejemplo de la Asociación Pro-Venezuela, que fue establecida en acto público en el Aula Magna de la Universidad Central de Venezuela, el 7 de julio de 1958, por iniciativa, entre otros de Mariano Picón Salas, Alejandro Hernández, Luis Hernández Solís, Carlos Irazábal y Miguel Acosta Saignes, después de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Pro-Venezuela fue una sociedad sin fines de lucro con el fin de propugnar los valores propios en el orden político, social y cultural del orden democrático y de organizarse como espacio de la conciencia nacional favorable al desarrollo democrático; promover el continuo ascenso del nivel económico, social y cultural del venezolano; y propulsar entre las colonias extranjeras residentes un sentimiento de integración y apego al país. Fue un cuerpo representativo del patrimonio intelectual y espiritual de la nación. Se caracterizó por un ideario nacionalista y funcionó como un organismo deliberativo, integrado por los rectores de todas las universidades del país, los presidentes de los diferentes colegios profesionales y academias, de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, del Colegio de Profesores, del Colegio de Periodistas, de la Federación de Centros Universitarios y muchos otros, todos con voz y voto en las decisiones del Consejo Nacional y fue presidido por el arzobispo de Caracas. Y participó en la elaboración de proyectos y en la toma de decisiones en materias de interés nacional, como la industrialización; la reforma agraria y el desarrollo económico independiente e integral del país; el fomento del óptimo aprovechamiento y control de los recursos naturales; la inversión de los recursos extranjeros en el desarrollo venezolano, sin desplazar, la iniciativa nacional; la redistribución del ingreso y la eficacia de la administración pública; y el continuo ascenso del nivel económico, social y cultural del venezolano¹⁵. También participó en los trabajos de la elaboración de la Constitución de 1961. En un sentido, la Asociación Pro-Venezuela congregó el conjunto de personas que comparten sus vidas dentro del ámbito de una organización jurídico-político económica, que según Fernando de Trazegnies Granda, es institucionalizar la sociedad civil. Es decir, un instrumento que reproduce “una idea del alcance y de la profundidad de los lazos sociales que estructuran la sociedad”¹⁶.

Sin duda, que Pro-Venezuela fue una Cámara Cívica o Ciudadana, puesto que el sentido del deber cívico fue muy alto, y por eso puede servir de referente para su institucionalización como forma de una sociedad democrática, participativa y

14 Thomas E. Cronin, en “direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall”, citado por Jean-François Prud’homme, en su trabajo “Consulta Popular y Democracia Directa”, Cuadernos de Divulgación de Democracia Directa No. 15 (disponible en: [tps://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm#ff](https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/consulta_popular_y_democracia_di.htm#ff)).

15 [Asociación Pro-Venezuela | Fundación Empresas Polar \(fundacionempresaspolar.org\)](http://Asociación Pro-Venezuela | Fundación Empresas Polar (fundacionempresaspolar.org))

16 de Trazegnies Granda, Op. Cit., Pág. 177

protagónica, multiétnica y pluricultural. En estas formas de democracia, priva la llamada “cultura de deliberación y del consenso” más que la del debate, en razón que las relaciones de sus integrantes son más intersectoriales que las de la representación política y las de entre facciones. Dicha Cámara, cabe dentro de lo que Maurice Duverger considera instrumentos de la democracia semidirecta, dado que operan dentro de sistemas predominantemente representativos¹⁷. Además, en palabras de Jean-François Prud’homme, “en nuestros días la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política de su ciudadanía”. Y, que “esa participación se da en el marco de las instituciones de la democracia representativa”¹⁸, para cuya autenticidad es necesario garantizar el respeto a los intereses de la minoría, del sufragio universal y de la representación proporcional.

4.b. ¿Es necesario revisar el ordenamiento para restablecer y fortalecer el Estado de Derecho y para garantizar la independencia, la autonomía y el equilibrio entre los poderes del Estado?

Considero que es necesario revisar los ámbitos de actuación de los poderes definidos en la Constitución para reforzar su legitimidad mediante mayorías calificadas, como la doble vuelta para la elección tanto del Presidente como para el Vicepresidente, así como para asegurar la independencia entre ellos disminuyendo el peso que significa para esos poderes el presidencialismo exacerbado, a través de un sistema de gobierno semiparlamentario, a cargo de un Primer Ministro, elegido por el poder legislativo, de modo de establecer un mayor poder contralor de la representación popular sobre los asuntos de gobierno y un medio legítimo como el voto de censura al gobierno para resolver las crisis de gobierno mediante consultas populares. Pienso, por otro lado, que el período de los mandatos populares debería ser de cuatro (4) años y de otros cuatro (4) años por reelección inmediata y por una sola vez. Además, dado que la reelección es un mecanismo que limita la alternabilidad democrática debe regularse constitucionalmente la participación electoral de funcionarios que concurren a su reelección como un mecanismo que daría mayor garantía a la imparcialidad en los procesos electorarios. Asimismo, considero que la desconcentración administrativa y política a favor de los estados y municipios reforzaría el carácter federal del Estado, mediante una mayor descentralización de funciones administrativas y legislativas del poder nacional, al igual que de la desconcentración de ciertos tributos (por ejemplo, parte del impuesto sobre la distribución de productos de hidrocarburos, del impuesto de consumo y de licores), y de las tasas (por ejemplo, las de registro inmobiliario).

17 Maurice Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Par's, 1955, p. 93.

18 Jean-François Prud’homme, “Consulta Popular y Democracia Directa”, Cuadernos de Divulgación de Democracia Directa No. 15, citado anteriormente.

Por otro lado, considero que la existencia del poder ciudadano y del poder electoral no ha dado mayor efectividad a la separación de los poderes públicos, por lo que estimo que podría revisarse la estructura de otros países, en donde la defensoría del pueblo, el ministerio público y los órganos electorales, sin constituir una rama del poder público, sin embargo, disfrutan de verdadera independencia como servicios autónomos; aparte de su despolitización.

Respecto del poder judicial, la existencia dentro del Tribunal Supremo de Justicia de una Sala Constitucional ha de ser revisada, para establecer límites a su jurisdicción constitucional para evitar la concentración en esta Sala prácticamente de toda la función jurisdiccional y para evitar que se sustituya en el poder constituyente y en el poder legislativo. Finalmente, la reorganización del sistema de justicia, comenzando por el Tribunal Supremo de Justicia, y de la judicatura mediante la creación del Consejo Nacional de la Magistratura, con participación de jueces y ciudadanos y la aplicación de un plan nacional evaluación de idoneidad de los jueces titulares y de concursos para todos los jueces provisorios, mediante jurados independientes, y de jubilación adelantada para los jueces que lo soliciten, sería un modo de restituir y reestructurar la independencia del poder judicial. Por supuesto, estos cambios suponen una consulta popular para que el pueblo como titular del poder constituyente decida sobre su vigencia. En mi criterio la reforma de la función de la jurisdicción como poder del Estado, dada la situación de una absoluta falta de seguridad jurídica resulta determinante para que el modelo de Estado democrático de Derecho sea efectivo en la realidad, por lo que por esta razón creo necesario destacar la revisión, que, a mi juicio, debería hacerse profundamente de esta función estatal.

4.c ¿Es necesario revisar la estructura y la función jurisdiccional?

La justicia, entendida como estructura estatal y como función pública, en un Estado subordinado socialmente, no se concibe como un sistema normativo que simplemente reconoce los derechos fundamentales del ciudadano, sino, por el contrario, principalmente como la consagración de garantías jurídicas y de instituciones para reivindicar y defender esos derechos, como parte de los elementos de control de la acción del Estado por la sociedad. Por otra parte, la cultura jurídica de un país constituye el sistema de justicia, sobre el cual descansan las aspiraciones sociales respecto de la Justicia. Como sistema, el sistema de justicia se compone de diversos elementos, que van desde los organizativos, los funcionales y los humanos, cuya finalidad es dirimir los conflictos y controversias que surjan entre los individuos y frente al Estado mismo. De modo que cuando se habla de reforma del sistema judicial, dentro de la reforma del Estado, no puede entenderse como su simple modernización, sino que la reforma debe alcanzar a cada uno de sus elementos y de

sus operaciones. Por otra parte, si lo que se aspira es a una Justicia fácil, accesible, oportuna, equitativa y barata, es necesario principalmente redefinir la función jurisdiccional del Estado, y también prever una nueva organización judicial, contemplar modelos procesales y establecer mecanismos de selección y de control de los jueces, y por supuesto, fortalecer aún más la autonomía e independencia de los jueces, e introducir elementos de participación ciudadana en el ejercicio y en la organización del Poder Judicial. La función jurisdiccional es una función pública y los jueces son funcionarios públicos y es el Estado quien administra la justicia. Es decir, es parte del poder público estatal y como tal sus bases se encuentran emplazadas en la Constitución.

Ahora bien, superadas las etapas de la violencia privada, que fue la razón histórica para hacer pública la resolución de los conflictos, la experiencia ha demostrado la conveniencia de los procedimientos de la llamada “*justicia por consenso*”, es decir, de la mediación de la conciliación y del arbitraje, como formas alternas de resolver disputas privadas. De allí que se ha propuesto que el Estado debe favorecer la utilización de estos medios, previéndose constitucionalmente una jurisdicción alterna, bajo la supervisión del Estado, que permita que los conflictos privados puedan ser dirimidos por los particulares y no por la jurisdicción pública, y también imponiendo la conciliación previa a los juicios, o dentro de ellos, como una forma de evitar la justicia por disenso, que requiere necesariamente la intervención del Estado, como tercero imparcial, pero ajeno y lejano a las partes contendientes.

Aparte de lo anterior, la redefinición de la función jurisdiccional, aunque conceptualmente consista en la aplicación del derecho, ha de comprender también la jurisdicción de equidad, para que los jueces puedan resolver en cada caso ateniéndose a su sentimiento de lo justo. En efecto, ante la aspiración de que el sistema judicial sea cada vez más justo, es necesario contemplar al lado de la jurisdicción de Derecho, jurisdicciones de equidad, y permitir la aplicación de las reglas de equidad por los jueces ordinarios. Por supuesto, que salvo las jurisdicciones de consenso y la de equidad, y la de las pequeñas causas vecinales, que pueden contemplarse en el ámbito de los poderes locales, el carácter unitario de la jurisdicción y la garantía ciudadana del juez natural, impiden la existencia de un fuero militar, en forma paralela al Poder Judicial, y su extensión a los civiles, y determina además su aplicación a lo estrictamente castrense.

Por otra parte, siguiendo la tendencia del derecho internacional humanitario, de reconocer a cada Estado el derecho de elegir el marco jurídico que mejor se adapte a sus necesidades nacionales específicas, constitucionalmente ha de preverse, como complemento del sistema judicial, la promoción de instituciones de protección y difusión de los derechos humanos al estilo del Ombudsman y de Comisiones de

Derechos Humanos, así como la incorporación de las bases para la creación y funcionamiento de sistemas nacionales integrales de protección de tales derechos, cuyos elementos esenciales, han de ser su autonomía, su integración plural, su efectividad para recibir y formular denuncias y su cooperación con las instituciones de los sistemas internacionales. En este contexto, el desarrollo de un sistema de justicia restaurativa por la violación de derechos humanos, a que se refieren los artículos 29 y 30, constitucionales, que determine no solo la responsabilidad personal por la violación de estos derechos, sino también los medios de la reparación integral de las víctimas; es una tarea para cumplir en la redefinición del sistema de justicia y de la función jurisdiccional.

En cuanto a la participación de los ciudadanos comunes en el ejercicio de la función jurisdiccional, los principios del carácter democrático y representativo y la incorporación del elemento participativo en el sistema de gobierno, que se postula para la reforma del Estado, así como el principio de la soberanía popular consagrado constitucionalmente como fuente de poder público, y en especial de la administración de justicia, sirven de sustento a la intervención ciudadana en la función jurisdiccional, a través de su integración en los Tribunales Mixtos o a los Tribunales de Jurados. En otras palabras, que la participación popular en esta función pública surge de la aplicación de los principios anteriores, y en el derecho de participación política consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948¹⁵, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre de la Organización de Estados Americanos de 1948¹⁶, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas de 1966¹⁷; en la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos de 1969¹⁸; y en la Carta Democrática Interamericana de 2001¹⁹.

Aparte de lo anterior, también es posible establecer expresamente en el ámbito constitucional las bases de la participación popular en la administración de justicia, o en su gobierno y dirección. E igualmente, la atribución a las autoridades de pueblos indígenas o de comunidades campesinas de funciones jurisdiccionales, o los Jueces de Paz, electos popularmente, encargados de resolver conforme a la equidad. O los juzgados especiales mixtos para el juzgamiento de las pequeñas causas civiles y de las infracciones penales menores, son formas de permitir, con fundamento constitucional, la participación popular en la función jurisdiccional. Finalmente, la descentralización de la justicia, en los Estados en donde esté centralizada, es otro de los temas de la reforma del Estado y de la redefinición de la función jurisdiccional, en el sentido de que la función jurisdiccional conceptualmente no tiene que ser necesariamente nacional y, además, porque el poder público, entendido como el ejercicio de funciones o potestades estatales, corresponde a cualesquiera de sus ramas,

19 OAS: Carta Democrática Interamericana

nacional, estatal, provincial o municipal. Es más, la descentralización político-territorial, se complementa con la descentralización funcional, al transferirse a entes territoriales regionales y locales, funciones del Poder Nacional o Central, y dentro de éstas cabe también la función jurisdiccional. Por otro lado, la descentralización de la justicia es una forma de acercar el Poder Judicial al ciudadano.

4.d. ¿Cómo debería ser un sistema de incentivos que contribuya a prevenir y controlar los conflictos de intereses y las influencias indebidas en la gestión de los poderes del Estado?

Considero que la creación de una Comisión Nacional de Ética y Transparencia Pública y de un sistema de acceso a la información pública, al igual que un código o ley penal internacional con mecanismos de recuperación de activos adquiridos ilegítimamente y la proposición de un tratado que contemple el lavado de capitales públicos como delitos contra la población y un tribunal penal internacional para estos delitos, pudiera prevenir, controlar y sancionarlos. Asimismo, considero que ha de contemplarse como obligatorio el referendo consultivo para las decisiones sobre materias de interés nacional, en lugar de su carácter potestativo, como se establece en el artículo 71 de la vigente Constitución, por lo que creo que tales materias deben enunciarse en el propio texto constitucional, como, por ejemplo, las leyes o decretos que signifiquen restricciones a derechos fundamentales. Por otra parte, en mi criterio, el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos, dictado, mediante Resolución, por el Consejo Moral Republicano en el 2013²⁰, debería convertirse en una Ley Orgánica, lo que daría mayor jerarquía en a tal Código como fuente de Derecho contra la corrupción, aplicable a todo funcionario de las ramas del poder público, respecto de la prevención y control de los conflictos de interés y las influencias indebidas en la gestión de los poderes del Estado.

4.e. ¿Cómo optimizar los medios para el ejercicio de los derechos políticos por parte de los ciudadanos?

Considero que el sistema de partidos ha de facilitarse y de garantizarles su formación y funcionamiento, entre otros mecanismos, restituyendo el financiamiento para los partidos de vocación democrática, según militancia y resultados electorales mínimos y facilidades para su registro. Una ley sobre reuniones y manifestaciones públicas que garantice los derechos de asociación, de reunión y de manifestación, me parece que puede ser un medio que asegure el ejercicio de estos derechos. Así como la prohibición constitucional de los delitos de opinión y de la eliminación de las cadenas nacionales salvo para los casos de emergencia, desastres o catástrofes o elecciones populares. Al igual que la modificación de CONATEL como un órgano de

20 Resolución N° CMR-016-2013, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 40 314, del 12-12-13

consulta y no de gobierno de la información. La consulta popular previa obligatoria para la adopción de decisiones administrativas en determinados asuntos de interés social y la consagración de falta penal para el incumplimiento de tal consulta, así como la obligación constitucional del presidente o del Jefe de Gobierno de informar previamente sobre los actos de gobierno de trascendencia nacional; son mecanismos de ejercicio de derechos políticos. El reconocimiento legal de legitimidad a las ONGs para presentar denuncias penales con fuerza obligatoria y para representar judicialmente a los ciudadanos para la defensa de sus derechos constitucionales es un medio de proteger esos derechos.

En cuanto a ¿cómo crear condiciones legítimas para el ejercicio del “poder ciudadano” e implementar una descentralización profunda? Considero que deben establecerse los referendos consultivos obligatorios para actos normativos y decisiones de trascendencia nacional y local, el asesoramiento vecinal obligatorio y el reforzamiento de los Consejos de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas municipales, y deben revivirse las asociaciones de vecinos como entes de contraloría social. La transferencia a los municipios de impuestos como el del consumo y parte del de la gasolina y de los licores, es un modo de fortalecer su autonomía financiera. Asimismo, la transferencia obligatoria y directa del situado constitucional por la Oficina de Presupuesto a los estados y municipios, ha de consagrarse constitucionalmente, sin que se tenga que pasar por el Ministerio del Interior y de Justicia. Los Consejos Comunales deben desincorporarse del poder central e incorporarse al poder municipal como consejos parroquiales, mediante el voto universal y directo de los vecinos de la parroquia. Un aspecto relevante es la reformulación de reciente Ley de Armonización y Coordinación de las potestades de los estados y municipios, en virtud del riesgo que supone esta ley para aumentar el centralismo en perjuicio de la autonomía de los municipios y de los estados, ya debilitada, porque por sus disposiciones podrían verse limitados en el ejercicio de su potestad tributaria, lo que reduciría aún más el federalismo descentralizador²¹.

Respecto de la protección de los derechos humanos considero que debe reformarse el actual Consejo Nacional de los Derechos humanos, creado mediante decreto 876 del 3 de abril de 2014, que depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Vicepresidente; para sustituirlo por un órgano autónomo, de rango constitucional, con estructura y funciones parecidas a las del Consejo Nacional de Derechos Humanos, contemplado en la Constitución mexicana de 1999 (art. 102, apartado B), e integrado principalmente por organizaciones defensores de dichos derechos y facultado para recibir quejas, realizar investigaciones de presuntas violaciones de derechos humanos y presentar denuncias en instancias nacionales

21 Constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios Acceso a la Justicia

e internacionales, lo que reforzaría el sistema de protección de dichos derechos y actuaría como contralor de la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, la reforma institucional propuesta para reforzar el Estado democrático no puede prescindir de la revisión de la autonomía de los organismos electorales, puesto que es una garantía que pretende asegurar elecciones justas, libres y transparentes, al ser organizados y arbitrados por organismos especializados e imparciales. En razón que tal garantía no existe con la sola creación del Poder Electoral, como sucede en Venezuela. Puesto que se ha demostrado que el procedimiento de elección de los Rectores del Consejo Nacional Electoral que se ha aplicado no ha garantizado la despartidización de este Consejo y del resto de los organismos electorales subalternos. Desde punto de vista, la modificación del Consejo de Postulaciones Electorales en un organismo totalmente ciudadano e independiente, y no subordinado al poder legislativo, es un asunto clave para la integridad electoral. En efecto, según el artículo 295, de la Constitución, el Comité de Postulaciones Electorales de candidatos o candidatas a integrantes del Consejo Nacional Electoral ha de estar integrado solo por representantes de los diferentes sectores de la sociedad, de conformidad con lo que establezca la ley. En ese orden de ideas, en mi criterio, los integrantes de dicho Comité no pueden ser ni diputados, ni funcionarios ejecutivos o judiciales, puesto que no representan sector alguno de la sociedad, entendida como comunidad nacional. Tal Comité, podría ser designado por la Cámara Cívica que sería institucionalmente la representación no política ni partidista, sino de la sociedad democrática, participativa y protagónica, que la Constitución concibe como fin supremo. En efecto, el proceso de democratización cabe también hacerlo con instituciones puntuales que no habían experimentado este proceso hasta el momento. Esta etapa consiste en cambiar las instituciones del régimen autocrático anterior por las nuevas instituciones democráticas, con todo lo que ello conlleva²².

La sociedad democrática participativa y protagónica, es “la sociedad civil sólida”, de la que habla Fernando de Trazegnies Granda, de la cual han de sentirse parte todas las personas. Además, debe estar organizada institucionalmente como un tejido de principios e instituciones, que es lo único que puede dar solidez al sistema democrático. Asimismo, que ese conjunto de personas organizadas institucionalmente debe tener una clara conciencia de pertenecer a una sociedad, tanto en lo que respecta a los derechos como a las obligaciones que se derivan de ello. Por tanto, es muy importante que las personas que conforman una sociedad civil tengan capacidad de reclamar y capacidad de disciplinarse a sí mismos, sin

22 Alfredo Marín García, 01 de julio, 202201 de julio, 2022. *Democratización*. Economipedia.com (Democratización - Qué es, definición y concepto | 2023 | Economipedia=).

la intervención permanente del Estado, por lo que es necesario desarrollar una conciencia de civilidad o de civilización de la sociedad²³.

CONCLUSIONES

Las respuestas anteriores, a mi juicio, implican un nuevo ordenamiento jurídico y, en mi criterio, una reforma de Constitución, puesto que si bien significan cambios sustanciales, sin embargo, no constituyen una modificación de la estructura del modelo de Estado democrático y social de Derecho y de Justicia y de sus principios constitucionales, pero que para garantizar su estabilidad y su pluralidad debería surgir de un gran Pacto Nacional que podría llamarse “Pacto de la Venezuela que queremos Todos”, preferiblemente de la iniciativa popular, conforme el artículo 342, de la vigente Constitución, como parte de un gobierno de transición. Y que contemplara la Cámara Cívica como institución constitucional de participación ciudadana y de mayor cohesión del tejido social. Por otra parte, siendo como lo sería la Cámara Cívica una forma de democracia semidirecta, cabe la observación de Maurice Duverger, según la cual los mecanismos de democracia directa o semidirecta tienen que ser evaluados en el marco global de las instituciones de la democracia representativa. Y que en el mejor de los casos constituyen correctivos a deficiencias de funcionamiento de las instituciones de representación, pero, en sí, no son garantía de una mayor calidad de la democracia²⁴. Una reforma institucional de la sociedad civil consolidada se corresponde con el principio de que la verdadera protagonista de la democracia es la sociedad civil y no el Estado, ni el gobierno.

23 Trazegnies Granda, F. de. (1994). El rol de la sociedad civil. *Derecho & Sociedad*, (8-9), 170-180([nomipedia](#)=).

24 Duverger, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, París, 1955.

REFERENCIAS

- Abal Medina, Juan Manuel (2004). *La muerte y la resurrección de la representación política*; Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica,
- Duverger, Maurice (1955). *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, París.
- Eberhardt, María Laura, en Democracias representativas en crisis. Democracia participativa y mecanismos de participación ciudadana como opción, P. (disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/51408704.pdf>).
- Fernández Riquelme, Sergio, Democracia Orgánica en España (1943- 1967): los teóricos y las ideas, *El Español Digital. La Verdad sin Complejos*, 18/06/2022, disponible en: Democracia Orgánica en España [1943-1967]: los teóricos y las ideas - El Español Digital “La verdad sin complejos”, ([xn-- elespaoldigital-3qb.com](https://xn--elespaoldigital-3qb.com)),
- Lozada, Mireya, Transición Política y reparación social en Venezuela: desafíos de reconstrucción democrática, en la obra *Violación de derechos humanos en America Latina: reparación y rehabilitación*, Editores Elizabeth Lira, Marcela Cornejo y Germán Morales, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, 1ª. Edición 2023.
- Marín García, Alfredo, 01 de julio, 2022. *Democratización*. Economipedia.com (Democratización - Qué es, definición y concepto | 2023 | Economipedia=).
- Piedra Buena, Carlos, A. (2007) Crisis de partidos políticos en la Argentina: aproximación a un diagnóstico de su situación actual, en G. Ancarola et al, *Calidad institucional o decadencia republicana*, Buenos Aires: Lajouane.
- Prud’homme, Jean-François, Consulta Popular y Democracia Directa, *Cuadernos de Divulgación de Democracia Directa* No. 15.
- Reano, Ariana Y Garategaray, Martina, La transición democrática en debate. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de las transiciones latinoamericanas (scielo.cl)
- Robles, Gregorio, (2017) Sobre el concepto de Constitución, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*.
- Sartori, Giovanni. Teoría de la democracia, vol. 2, Alianza Editorial, México, 1.988.
- Trazegnies Granda, F. de. (1994). El rol de la sociedad civil. *Derecho & Sociedad*, (8-9), 170-180. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/14297289>

Fuentes informativas y documentales

OAS: Carta Democrática Interamericana

Asociación Pro-Venezuela | Fundación Empresas Polar (fundacionempresaspolar.org)

Constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley Orgánica de Coordinación y Armonización de las Potestades Tributarias de los Estados y Municipios
Acceso a la Justicia

Mecanismos de democracia participativa y participación ciudadana en la legislación ecuatoriana (https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_mec.pdf).

(<https://www.mindefensa.gob.ve/mindefensa/wp-content/uploads/2016/07/GO-40314-DEL-12DIC13-COIGO-ETICA-DE-SERVIDORES-Y-SERVIDORAS-PUBLICO.pdf>)

Ley Orgánica de las Comunas - MippCI (minci.gob.ve)

PENSANDO EN EL PASADO Y MIRANDO EL FUTURO DE LA FUERZA ARMADA NACIONAL

Rodolfo Camacho Rincones

CAPÍTULO

8

LA INVOLUCIÓN

Desde la publicación del libro *La consolidación de una transición democrática, el desafío venezolano III* por la Universidad Católica “Andrés Bello” en 2018, se han registrado notables cambios en Venezuela, particularmente en lo que respecta a la Fuerza Armada Nacional. Estos cambios no responden a desafíos de seguridad y defensa, evoluciones en la doctrina militar, adquisiciones de nuevo armamento o las condiciones económicas y sociales del país. Esta involución es el resultado de la carencia de políticas públicas en el ámbito de la defensa, lo que ha llevado a una ausencia de una estrategia nacional de seguridad. Esto ha ocasionado una serie de actividades reactivas, con un enfoque en el diseño, planificación y empleo de medios militares para servir a los intereses del partido en el poder, en lugar de garantizar una Fuerza Armada Nacional apta y eficaz, capaz de disuadir y responder a amenazas si fuese necesario.

Cada día, se hace más patente la notable falta de preparación de la Fuerza Armada Nacional para llevar a cabo sus funciones de combate. Esta deficiencia se refleja en una doctrina que permanece incompleta, adaptada a un entorno operativo distinto y orientada principalmente hacia un escenario de amenaza interna. Se evidencia un entrenamiento deficiente, falta de mantenimiento y operatividad de los equipos. Además, se observa una baja moral y problemas de disciplina, así como desertiones y un alto número de solicitudes de paso a situación de reserva. Asimismo, se evidencia una incapacidad para cumplir con las misiones asignadas. Duplicidad de esfuerzos y una desactualización tecnológica. También es notorio el escaso, por no decir inexistente, apoyo logístico y un mando centralizado que se muestra incapaz de ser flexible para adaptarse a las diversas situaciones. Esta desafortunada tendencia se refleja también en los jefes militares de turno, que cada vez muestran una mayor politización y un menor nivel de conocimiento en asuntos militares. Esta situación ha desembocado en una asignación de recursos y capacidades que no siempre se alinea con las necesidades de la institución, sino que generalmente parece favorecer al partido en el poder, desviándose así de su compromiso esencial de servir a la Nación.

Es importante subrayar que estos indicadores no son exhaustivos ni absolutos, ya que la evaluación precisa de la capacidad de combate de una fuerza militar requiere un análisis detallado de múltiples factores y circunstancias específicas. No obstante, los hechos notorios, públicos y comunicacionales han dejado en evidencia los elementos anteriormente mencionados.

Es importante resaltar que esta situación se ha visto agravada por reformas en las normativas que rigen la institución militar. El 30 de enero de 2020, se publicó una reforma a la Ley Orgánica de la FAN, estableciendo por primera vez bases ideológicas para el sector militar venezolano. Estos cambios legales refuerzan la conexión entre el proyecto político y la FAN, haciendo hincapié en conceptos como “antiimperialismo”, “el carácter antioligárquico” y la “hazaña revolucionaria independentista”. Además, otorgan a la milicia un estatus militar especial, indicando que es el vaso comunicante entre la organización castrense y el pueblo venezolano, permitiéndole llevar a cabo operaciones específicas, conjuntas, combinadas e integrales, sin una clara definición de sus misiones y roles dentro de la institución.

En el ámbito práctico, se han identificado manifestaciones palpables de este retroceso. Por ejemplo, en las publicaciones de unidades militares en redes sociales se advierten ciertas inconsistencias en las ideas, así como errores ortográficos. También se aprecia una tendencia al culto a la personalidad y a la difusión de mensajes políticos relacionados con el régimen. Además, se registra un impacto notable en la condición biopsicosocial de los miembros de la FAN. Esto se manifiesta en casos lamentables, como los suicidios y episodios de violencia física entre miembros del cuerpo militar. Asimismo, se ha observado una considerable incidencia de accidentes involucrando vehículos, naves y aeronaves. Por último, preocupa el grado de implicación de efectivos de distintos rangos y jerarquías en actividades ilícitas, que abarcan desde delitos comunes hasta casos de corrupción, abuso de poder, torturas y narcotráfico.

La gestión gubernamental ha culminado en la conformación de una organización de naturaleza revolucionaria o popular, donde los líderes están al servicio de la cúpula gobernante. Esta dinámica se caracteriza por una cierta laxitud, arbitrariedad y ambigüedad en las acciones. Las estadísticas reflejan el deterioro en cuanto al apresto operacional, que abarca aspectos relacionados con el personal, equipamiento y entrenamiento. Además, se evidencia una desprofesionalización en los cuadros, con problemáticas en la unidad, cohesión, espíritu de cuerpo, valores e identidad corporativa. Este conjunto de factores ha debilitado sustancialmente a la organización, dejando como consecuencia más notoria que la Fuerza Armada Nacional de Venezuela no cuenta con las capacidades necesarias para disuadir o hacer frente a amenazas, riesgos o desafíos que puedan comprometer la soberanía nacional, así como la integridad territorial y la seguridad de los ciudadanos.

El cambio de orientación hacia alianzas con Cuba, Irán, China y Rusia, como detalla Elsa Cardozo en su análisis de relaciones internacionales, tuvo un impacto notable en la dinámica militar. Desde el inicio de su mandato, Hugo Chávez optó por una reconfiguración significativa de sus alianzas militares, una elección impulsada en gran medida por motivos ideológicos. Este cambio estratégico implicó una adaptación en la doctrina de empleo y la incorporación de nuevo equipamiento. Sin embargo, esta transformación resultó en un cierto aislamiento de las fuerzas militares venezolanas en la región, ya que estos elementos eran ajenos a la experiencia de sus homólogos extranjeros, lo que afectó la interoperabilidad, elemento esencial para la ejecución conjunta y combinada de misiones tácticas, minimizando posibles interferencias y optimizando los tiempos de respuesta.

Estas naciones, con intereses geopolíticos y económicos distintos a los de Venezuela, han proporcionado equipamiento militar que ha generado críticas debido a su calidad y funcionamiento. Algunos expertos consideran que estos sistemas presentan deficiencias significativas, lo que ha suscitado preocupación sobre su eficacia operativa. Además, se ha observado una falta de apoyo en términos de capacitación y asesoramiento técnico para operar, mantener y reparar estos equipos. Esta situación ha generado inquietudes respecto a la autonomía y capacidad de la Fuerza Armada Nacional para desarrollar una doctrina militar propia que se adapte al contexto operativo actual y sea compatible con los equipos adquiridos. En última instancia, la relación con estos países ha sido mayormente transaccional, con un énfasis en el aspecto comercial, y ha generado discusiones sobre la verdadera naturaleza de esta alianza en el ámbito político.

EL MAR DE LA FELICIDAD

Al asumir el poder, Hugo Chávez, dio facilidades para que la presencia cubana se hiciera sentir su influencia. Inicialmente de manera discreta y ya entre 2005 hasta mediados del 2015, la presencia de militares cubanos en Venezuela alcanzó sus picos de relevancia, llegando a contar con 700 efectivos, distribuidos en sitios estratégicos, incluyendo el comando estratégico operacional, algunos componentes militares, institutos de formación de oficiales, la dirección de contrainteligencia militar, entre otros. Se ha constatado que participación se enfocó en tres áreas: el negocio militar, el tema doctrinario y labores de asesoramiento, acompañamiento y seguimiento (con visos de supervisión). A finales de 2015, su presencia ya había disminuido considerablemente y el Grupo de Cooperación Enlace cubano encargada de la misión militar, prácticamente cesó sus operaciones. Ha habido mucha especulación sobre las razones por las cuales los militares cubanos dejaron de colaborar con sus

contrapartes venezolanos. Se ha especulado mucho sobre las razones que llevaron a los militares cubanos a dejar de colaborar con sus contrapartes venezolanas. Sin embargo, estas razones están íntimamente relacionadas con la crisis económica que ha restringido la adquisición de nuevos equipos, así como de partes y repuestos, y, lo más trascendental, con la plena adopción del sistema de defensa territorial como eje central de la organización militar venezolana.

Los informes más recientes indican que su presencia se ha limitado a la Dirección de Contrainteligencia Militar, la Dirección de Inteligencia Conjunta del Comando Estratégico Operacional y el Centro de Estudios para la Seguridad y Protección de la Patria, estimándose en alrededor de 60 efectivos. Cabe destacar que el convenio firmado entre Venezuela y Cuba para la colaboración militar imponía al sector castrense venezolano la obligación de entregar información relacionada con el poder de combate, con la ubicación de sus instalaciones y otras informaciones sensibles para la seguridad del País. Estos mandatos podrían ser considerados como acciones contrarias a los intereses nacionales, según lo establecido en el Código Orgánico de Justicia Militar.

Artículo 464. Son delitos de traición a la Patria:

11. Suministrar al enemigo memorias, datos o informes sobre la constitución, movilización, recursos, industrias de guerra, fuerza o armamento de la Nación; revelar el plan de campaña o el secreto de alguna operación, expedición o negociación; poner en su conocimiento el santo, seña o contraseña, órdenes y secretos militares, planos o descripciones de fortalezas, buques de guerra, arsenales, estaciones navales, plazas de guerra, canales, caminos, vías férreas, puertos, radas o aeropuertos.

Hablar de estos temas generaba notables tensiones entre los oficiales venezolanos, especialmente debido a que el intercambio con los militares cubanos carecía de reciprocidad. Los asesores cubanos adoptaban una actitud displicente hacia sus pares venezolanos, independientemente de su rango. En la práctica, ante cualquier resistencia a sus planteamientos, preferían comunicarse con sus superiores y estos a su vez notificaban al ministro de la defensa o al comandante estratégico operacional, para que estos últimos “ajustaran” las discrepancias de los militares venezolanos.

La doctrina militar cubana, establecida inicialmente en la reforma de la Ley Orgánica de la FANB en 2005, enfocada en el sistema defensivo territorial y la creación del Comando General de la Reserva y Movilización Nacional, ha perdurado en el tiempo. Posteriormente, estos aspectos evolucionaron, dando lugar a una nueva reforma en 2007 y la introducción del Concepto Estratégico Militar en 2008. A partir de entonces, surgieron dos líneas de mando que, en la práctica,

se entrelazaron y afectaron seriamente la unidad de mando, así como el control y la coordinación. Hacia 2012, se transformaron los comandos de componente en órganos de dirección, relegándolos, inicialmente solo en papel pero progresivamente también en la práctica, de su rol de mando sobre las unidades orgánicas, limitándolos a tareas administrativas. Dentro de la doctrina cubana, el enfoque más internalizado ha sido el de la contrainteligencia. Esta área ha sido la más desarrollada y ejercitada, aunque no necesariamente para restringir el flujo de información al enemigo, sino para monitorear, vigilar, detener y someter a interrogatorios y torturas a aquellos que expresan opiniones contrarias al gobierno o son percibidos como una amenaza para el proyecto político en cuestión.

EL IMPERIO RUSO

La relación entre Rusia y Venezuela se intensificó a partir de la llegada al poder de Hugo Chávez en 1999. Desde entonces, ambos países han establecido una alianza basada en intereses políticos, militares y económicos compartidos. Rusia ha proporcionado apoyo político y diplomático a Venezuela, mientras que este último ha buscado en Rusia un aliado estratégico en contraposición a las políticas de Estados Unidos en la región. Esta relación se ha fortalecido a través de acuerdos de cooperación en áreas como energía, defensa y comercio. La venta de armamento ruso a Venezuela y la cooperación en proyectos energéticos son ejemplos destacados de la colaboración entre ambos países.

La adquisición de material militar proveniente de la Federación Rusa conllevó un proceso integral que incluyó el envío de oficiales venezolanos en comisión de estudios a Rusia, focalizando en áreas estratégicas, tácticas y técnicas de relevancia. Simultáneamente, se registró la llegada de asesores rusos al país, cuya labor inicial se centró en llevar a cabo labores de mantenimiento a los equipos recién adquiridos. Esto se debió a las notables deficiencias mecánicas y eléctricas que presentaban dichos sistemas. Este trabajo crítico de mantenimiento ha sido encomendado a una entidad identificada como la Brigada de Garantía y Mantenimiento, cuyo cuerpo de profesionales, en su mayoría, no está compuesto por efectivos militares, sino por especialistas provenientes de las empresas fabricantes de los diversos equipos. Este enfoque demuestra la alta especialización técnica requerida para abordar los desafíos asociados a la optimización y puesta a punto de este equipamiento militar de vanguardia.

Los equipos rusos adquiridos incluyen aviones Sukhoy 30, helicópteros MI, pasando por sistema de defensa antiaérea avanzado como el sistema S-300, vehículos blindados como el T72, los sistemas Igla y el fusil AK103. Además de la compra

de los sistemas de armas, también se firmaron convenios y contratos para instalar complejos para reparar, fabricar y mantener los equipos recién adquiridos. Hasta el presente solo han sido completados el Centro de Mantenimiento y Reparación de Helicópteros, con unos dieciséis años de atraso y con una operatividad limitada por falta de repuestos y especialistas venezolanos y el Centro de Instrucción y Entrenamiento Simulado para Helicópteros MI con unos trece años de atraso y actualmente en estado de abandono.

En el segundo semestre de 2018, una misión militar rusa llegó a Venezuela, compuesta por aproximadamente doscientos efectivos que rotaban cada seis meses. Establecieron su base principal en el Hotel del Círculo Militar de Caracas, bajo el mando de un oficial general. Esta misión incluía oficiales superiores y subalternos especializados en estado mayor, combate y fuerzas especiales, así como expertos en cartografía, inteligencia de señales y operaciones de aviones no tripulados.

Desde esta base, se llevó a cabo un plan de visitas a unidades militares en zonas fronterizas. Se desplegaron aviones no tripulados para verificar el levantamiento cartográfico proporcionado por la Dirección Conjunta de Cartografía del Comando Estratégico Operacional y para detectar medidas electrónicas tomadas por las fuerzas militares de Colombia y Estados Unidos.

Los especialistas en estado mayor visitaron centros de adiestramiento y comandos del sistema defensivo territorial, obteniendo una comprensión completa de la situación militar venezolana. Para el segundo semestre de 2019, con la información recopilada, se diseñó una organización llamada “batallones de infantería reforzado” para el Ejército Nacional Bolivariano, Dicha organización fue mostrada durante el desfile del 24 de junio de ese año y en ocasión al día del Ejército. Esta estructura nunca pudo funcionar como una unidad, pues los problemas logísticos, de moral, de disciplina y de entrenamiento, estaban causando serios problemas en la operatividad del Ejército.

Esta situación, junto con otros problemas de seguridad, llevó a una reducción de la misión militar rusa. Desde mediados de 2021, solo permanecen en el país los responsables de la brigada de garantía y mantenimiento. Aunque el contrato original expiró el 31 de diciembre de 2022, se renovó por seis meses más (hasta junio de 2023). Sin embargo, debido a la falta de transferencia de conocimiento por parte de Rusia, especialmente en lo referente a sistemas electrónicos, es posible que se extienda por un período adicional.

LA ALFOMBRA PERSA

Desde octubre de 2009, Hugo Chávez inició un acercamiento muy intenso con Irán, especialmente con el presidente iraní Mahmud Ahmadineyad, destacando siempre que esa colaboración “era esencial para la lucha contra el imperialismo”. En sus primeros momentos se hicieron inversiones en el ámbito militar con un arma estratégica como son los aviones no tripulados. Ese proyecto venezolano conocido como ARPIA, implicó el envío de militares venezolanos a Irán a capacitarse en todo lo relacionado a los drones y ese convenio también incluyó la construcción de una fábrica de esos equipos en Venezuela. También se hicieron contratos para repotenciar 14 motores de los aviones F5, así como para instalar una planta de producción de pólvora doble base (1), la repotenciación de la planta de nitrocelulosa y reactivación de la planta de nitroglicerina, así como instalar una planta de producción de detonadores, tipo Berdan y Boxer. Ninguno de esos proyectos llegó a feliz término, únicamente por incumplimientos de la parte venezolana, bien porque no hacían las construcciones o porque no pagaban su parte del contrato. Esto fue resquebrajando la confianza y llevando la relación a un punto muerto, la cual con el fallecimiento de Hugo Chávez y la salida del poder de Mahmud Ahmadineyad, quedaron relegadas a un segundo plano.

La dinámica de la relación cambió significativamente con la designación de Tareck El Aissami como ministro del Petróleo y Presidente de PDVSA en medio de una crisis de combustible en 2019, inicialmente focalizándose en el sector petrolero. Sin embargo, de manera progresiva y discreta, esta colaboración se extendió hacia el ámbito militar. En octubre del mismo año, se hizo público que técnicos y militares iraníes se encontraban en la Base Aérea “El Libertador” en Palo Negro, estado Aragua, realizando reparaciones en aeronaves C130, F16 y helicópteros Cougar. A lo largo del primer trimestre de 2020, en plena pandemia, comenzaron a llegar aviones iraníes al aeropuerto internacional “Josefa Camejo” en el estado Falcón, supuestamente con técnicos destinados a reparar el Centro Refinador “Paraguaná”.

En julio de 2022, se dio a conocer la instalación del lanzacohetes múltiple HASEB de 107 mm en vehículos Tiuna y en las lanchas tipo DAMEN interceptors. Asimismo, en diciembre de 2020, Nicolás Maduro anunció que en las instalaciones de la Empresa Aeronáutica Nacional (EANSA) ubicada en la Base Aérea El Libertador, en Palo Negro, Estado Aragua, se estaban ensamblando aviones no tripulados de fabricación iraní, conocidos como ANSU 100, una versión mejorada del MOHAJER 2, que fue exhibido durante el desfile del 5 de julio de 2022. Finalmente, en julio y agosto de 2023, como parte del proyecto de recuperación de capacidades disuasivas,

la Armada Bolivariana recibió cuatro nuevas lanchas de combate misilístico y de ataque rápido de la clase Peykaap III, fabricadas en Irán.

ALIANZA ESTRATÉGICA CON LOS HERMANOS ASIÁTICOS

El 23 de julio de 1999, el presidente venezolano Hugo Chávez se reunió por primera vez con Jiang Zemin, entonces presidente de la República Popular de China. Posteriormente a eso se empezaron a firmar acuerdos en materia de energía y petróleo, minería, industria de alta tecnología, medios de transporte y maquinaria pesada, armamento y equipos de defensa. Así como créditos que sellaron el inicio de una relación entre China y la República Bolivariana de Venezuela que ya tiene 23 años. Siendo el año 2007 el momento culminante de las mismas, pues las compras superaron los 4.000 millones de dólares y la relación trascendió de lo comercial.

Entre los años 2007 y 2010, oficiales subalternos chinos vinieron a Venezuela para aprender el idioma español y luego realizar cursos en la Escuela de Operaciones Especiales del Ejército. Estos visitantes, que no excedían los cuatro anualmente, mantuvieron una actitud bien discreta, hasta que para el 2011 dejaron de venir.

Para el 2012, la Armada diseñó un proyecto de adquisición de armamentos para la actualización, reequipamiento, y reorganización de la infantería de marina y designó al entonces Vicealmirante Giuseppe Alexandre Cimadevilla (posteriormente comandante de la Armada Bolivariana, actual diputado por el oficialismo y enlace del Partido Socialista Unido de Venezuela (PsuV) en Nueva Esparta) como jefe de ese proyecto. El mismo consistía en la compra de vehículos blindados 8x8 VN1 en todas sus versiones a la empresa China North Industries Corporation (NORINCO). Ese proyecto recibió sus primeros vehículos blindados anfibios en enero del 2015. La opacidad en su implementación ha impedido saber si fue cumplido en su totalidad o no, ya que en estos momentos aún hay brigadas de infantería de marina anfibia que no poseen el material completo.

Se estima que, como parte de ese mismo contrato, en el 2017 se recibieron los vehículos de reconocimiento ligero ATV CS/VP4, los cuales fueron destinados a la mejorar la movilidad de las unidades fronterizas de la Armada y del Ejército y vehículos blindados para la Guardia Nacional, los cuales son empleados en el control de orden público. Mención especial también hay que hacer con las ventas de material para reprimir protestas realizadas por China. Es importante señalar que desde 2019 no se tienen registros de nuevas adquisiciones por parte de Venezuela a China. Este distanciamiento puede atribuirse al hecho de que no se han materializado proyectos exitosos y con resultados tangibles en el país. Además, la creciente cantidad de

incidentes de corrupción asociados a los fondos provenientes de la colaboración chino-venezolana ha generado una percepción negativa entre los funcionarios del país asiático, en la cual, no desean asociarse con un actor en un escenario que no solo puede llevar al fracaso, sino que también va en contra de sus propios principios y políticas anticorrupción.

En el contexto geopolítico y militar actual, ha quedado en evidencia que el gobierno de Venezuela está trabajando activamente para fortalecer sus lazos con China. A pesar de la deuda pendiente de aproximadamente 16.700 millones de dólares en 2019, esta relación es estratégica. Dada la necesidad imperante de fuentes de financiamiento, la colaboración con China emerge como una de las opciones más viables y pertinentes desde una perspectiva de seguridad nacional. No podemos pasar por alto que cerca del 35% de la producción petrolera de Venezuela se dirige directamente hacia China. Esto establece un vínculo crucial entre ambos países, especialmente en términos de seguridad energética y eventualmente en cooperación militar. Con la gradual recuperación de la producción petrolera y cierto alivio en las sanciones internacionales, Venezuela podría recuperar su posición como un actor relevante en el mercado global de energía, lo cual sin duda acrecentaría su importancia estratégica para el gigante asiático.

TANTA “AYUDA” ¿Y?

A pesar de las aparentes colaboraciones y las notables inversiones realizadas en múltiples convenios, así como considerables desembolsos financieros hacia estos países aliados, la realidad operativa y el estado actual de la Fuerza Armada Nacional revelan una situación muy distinta. Los niveles de operatividad y preparación distan de ser los esperados para disuadir o hacer frente a cualquier amenaza significativa.

La dinámica de esta cooperación militar marcó un significativo cambio en la Fuerza Armada Nacional, en una línea similar a lo experimentado en otros sectores fundamentales del país. No obstante, este cambio estuvo motivado por la coyuntura económica favorable que el gobierno pudo aprovechar gracias a los ingresos petroleros de ese momento histórico. No se llevó a cabo un proceso riguroso de estudio, comparación, análisis, planificación o discusión para establecer estas alianzas ni para adquirir el equipamiento militar y firmar dichos convenios. Una vez adquiridos los equipos, la Fuerza Armada Nacional se vio enfrentada a la carencia de infraestructura para su almacenamiento y práctica, así como a la falta de conocimientos sobre su operación y de capacidades para llevar a cabo su mantenimiento. A esto se sumó la selección de líderes militares cuya lealtad estaba principalmente alineada con la facción política, y que desde el principio habían

menospreciado la importancia del estudio y el conocimiento militar como pilar fundamental en la profesión. Este conjunto de factores permitió la consolidación de una dinámica perjudicial que se resumía en la consigna de “complacer peticiones y obedecer órdenes de mi comandante”.

Ciertamente, a lo largo de estos años de declive en los precios del petróleo, la Fuerza Armada Nacional ha enfrentado desafíos sustanciales. La pérdida de autonomía presupuestaria y la falta de una visión estratégica por parte de los líderes militares han dejado al cuerpo castrense en una situación compleja. Los comandantes se han visto limitados por la escasez de recursos, la ausencia de personal altamente especializado y la falta de apoyo de la cooperación internacional en el mantenimiento y operación del equipamiento militar. Esta serie de desafíos ha puesto en evidencia la dificultad que tienen los jefes militares para encontrar soluciones efectivas a las problemáticas operativas y logísticas que enfrenta la Fuerza Armada.

En el transcurso de los últimos nueve años, los líderes militares han evitado asumir su responsabilidad en el deterioro del sector defensa. Esta falta de acción ha permitido el deterioro progresivo de la Fuerza Armada Nacional y ha propiciado el crecimiento desproporcionado de la Milicia Nacional Bolivariana. El intento de establecerla como componente predominante en el ámbito militar del país se ha reflejado en la organización y movilización de la población en unidades populares de defensa integral, abarcando las 38.152 comunidades a lo largo del territorio nacional. Este cambio en la dinámica ha llevado a que la milicia ya no se considere un complemento, sino que su personal constituya el porcentaje más alto en cualquier misión encomendada a la Fuerza Armada. Esta transformación, sin duda, ha sido un esfuerzo ideológico orientado a consolidar la verticalización del partido o un partido militarizado, anticipándose a posibles niveles de incertidumbre que amenacen el poder del régimen.

Aunque se argumente que las sanciones internacionales y el bloqueo contra el país han contribuido a esta situación, es necesario cuestionar por qué no se han implementado cambios en la organización en medio de esta crisis. ¿Por qué no se han diseñado estrategias para abordar los problemas, incluyendo los disciplinarios? ¿Por qué no se ha actualizado la doctrina? ¿Por qué se ha politizado la institución? ¿Por qué los jefes militares han puesto a la FAN al servicio de una facción política? ¿Por qué se continúa dirigiendo la FAN como si aún estuviéramos en 1958? ¿Por qué se aplican criterios moralistas o políticos para justificar los abusos, las violaciones de derechos humanos y las torturas perpetradas por profesionales militares contra sus compañeros uniformados y civiles? La respuesta a todas estas preguntas reside en que los jefes militares continúan con estos comportamientos porque el propio gobierno ofrece incentivos a quienes así actúan.

Los líderes actuales no están cumpliendo con la imperativa tarea de catalizar cambios sustanciales y de fomentar en sus subordinados la apreciación por los valores esenciales de la institución militar. No están involucrando de manera activa a sus efectivos en la edificación de una entidad revitalizada y poderosa, lo que denota una carencia de compromiso con la transformación ineludible que demanda la coyuntura actual, simplemente se atienen a los mandatos del gobernante de turno, no importa si esas órdenes significan el sacrificio de la organización. La muestra más evidente, es que el 12 de julio del 2023, el ministro de la defensa hizo entrega de la réplica del sable de la lealtad a los integrantes de las promociones del año 1990, que pasaron a la situación de reserva activa en julio de 2023 por tiempo de servicio cumplido. Siendo interesante destacar que este reconocimiento a la lealtad fue exclusivamente para los generales de división y mayores generales de esas cohortes. ¿Qué evaluación se realizó para decir que los demás integrantes de esas promociones no fueron leales? ¿A quién fueron leales, a su Nación o a una parcialidad política?

La situación actual de la Fuerza Armada Nacional (FAN) es, sin lugar a dudas, un desafío que podría agudizarse si continúa siendo influenciada por la agenda política de los actuales líderes gubernamentales. Este escenario está intrínsecamente ligado a la persistencia del modelo político predominante en el país. Sin embargo, en el caso de un cambio de autoridades, se abre la posibilidad de que la situación actual pueda revertirse e inicie un proceso de transformación que revitalice las expectativas dentro de las filas de la organización militar.

En el caso de Venezuela, la compleja situación interna ha tenido un impacto directo en los elementos que componen su poder estatal. La capacidad militar se encuentra limitada por diversas razones, desde la obsolescencia de equipamientos hasta la falta de recursos para su mantenimiento y operación eficaz. La situación económica y política ha debilitado su influencia diplomática, y la capacidad tecnológica e innovación se ven rezagadas debido a la falta de inversión y desarrollo en estos sectores. Asimismo, la estabilidad política y la gobernanza efectiva se han visto comprometidas por la polarización y la inestabilidad institucional. La proyección de influencia cultural y el ejercicio de “soft power” se ven obstaculizados por la crisis interna y las restricciones en el ámbito internacional. El control sobre recursos estratégicos se ha visto mermado por la disminución de la producción y la falta de inversión en sectores clave. En este contexto, resulta evidente que Venezuela enfrenta serias dificultades para hacer frente a amenazas potenciales contra su seguridad y defensa. La debilidad en estos elementos del poder estatal limita la capacidad de respuesta y pone en riesgo la integridad y soberanía del país ante desafíos internos y externos.

AMENAZAS, RIESGOS Y DESAFÍOS A LA VENEZUELA DEL 2025

“Hacer predicciones es muy difícil, especialmente, si son sobre el futuro”

Niels Bohr. Físico y Premio Nobel danés

A. Confusión con las amenazas o ¿conveniencia política?

Desde el artículo 337 hasta el 339 de la Constitución de la República se mencionan, definen y describen los estados de excepción. La norma los define con bastante precisión y señala que son todas aquellas:

circunstancias de orden social, económico, político, natural o ecológico, que afecten gravemente la seguridad de la Nación, de las instituciones y de los ciudadanos y ciudadanas, a cuyo respecto resultan insuficientes las facultades de las cuales se disponen para hacer frente a tales hechos.

Señalando que existen tres tipos: el estado de alarma cuando se produzcan catástrofes naturales, calamidades públicas; el estado de emergencia económica cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias y el estado de conmoción interior o exterior en caso de conflicto interno o externo. Desde el segundo semestre de 2001, ya se había publicado la Ley de Estados de Excepción y aunque no existe desarrollo jurídico, es indudable que esas son las tres amenazas que se contemplan contra la seguridad de Venezuela, de los venezolanos y sus instituciones.

Sin embargo, el Comando Estratégico Operacional de la Fuerza Armada (CEOFANB), en el Concepto Estratégico Militar elaborado el 2008 y reformado el 2019, establece que contra Venezuela solo existen dos amenazas, las externas y las internas. El CEOFANB, mediante el documento más actual, conceptualiza a las amenazas externas como

el conjunto de acciones potenciales de origen foráneo, procedentes de las potencias imperialistas o de otros países que pretendan ejecutar alguna acción contra la República Bolivariana de Venezuela (RBV), pudiendo incluso influir desde múltiples direcciones, con temporalidad relativa de mediano o largo plazo, con el firme propósito de menoscabar a la RBV, en los ámbitos prescritos en nuestro texto constitucional, con el propósito de fragmentar el Estado-Nación venezolano hasta su extinción como una de sus posibilidades, a fin de imponer sus voluntades contra los principios supremos de nuestra Nación Bolivariana.

Mientras que las internas las define como “el conjunto de acciones potenciales con motivaciones no exclusivamente originadas por los connacionales, pero sí conducidas por estos en la RBV., con temporalidad relativa (indeterminada)

de mediano o largo plazo, con el firme propósito de menoscabar a la República Bolivariana de Venezuela en los ámbitos prescritos en nuestro texto constitucional, a fin de imponer sus voluntades, contra los principios supremos de nuestra nación bolivariana”.

Las definiciones contenidas en el documento en cuestión revelan una omisión de los principios fundamentales de Seguridad y Defensa, tal y como se estipula en el artículo 326, parte final, de nuestra Constitución y en la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación de 2014. Ambos textos legales subrayan la naturaleza multidimensional de la seguridad, identificando al menos siete dimensiones esenciales: económica, social, política, cultural, geográfica, ambiental y militar. Es evidente, entonces, que el concepto estratégico militar en cuestión fue concebido de forma restringida, sin hacer distinciones claras entre diversas amenazas ni proporcionar una contextualización adecuada para el empleo de la Fuerza Armada Nacional. Esta concepción limitada no solo resulta insuficiente para salvaguardar la seguridad nacional, sino que también ha propiciado la emergencia de nuevas amenazas, riesgos y desafíos que afectan la soberanía, la independencia política y la integridad territorial de Venezuela. Hubiera sido deseable que el documento incluyera una propuesta de amenazas que abarcara todas las posibilidades, como las que se exponen a continuación:

Tabla 1. Caracterización de las amenazas

AMENAZA	OBJETIVO	ACTOR	ACCIÓN
Amenaza interna	La estabilidad política, la soberanía, la integridad del territorio y la seguridad ciudadana	Cambio climático. Evolución de la naturaleza. Personas naturales (individualidades o grupos) y/o jurídicas nacionales y/o extranjeras que actúan por cuenta propia o con apoyo transnacional.	Catástrofes naturales Epidemias Desestabilización económica y ataque a la moneda. Campaña de guerra psicológica para confundir y desinformar. Generación de descontento popular. Terrorismo. Narcotráfico. Golpe de Estado. Control territorial y político a través de organizaciones criminales, tales como paramilitares, pandillas o bandas delincuenciales y crimen organizado. (subversión)
Amenaza externa	La estabilidad política, la soberanía, la integridad del territorio.	Actores estatales o no estatales con apoyo transnacional.	Conflicto internacional. Activación de problemas limítrofes. Intervención humanitaria. Terrorismo.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante recordar que, en este tiempo histórico conocido como globalización, solo existe una regla para cualquier tipo de conflicto y es que no existen normas. No se prohíbe nada. Sin embargo, se mantiene vigente lo establecido por Karl Von Clausewitz, el objetivo de la guerra es imponer nuestra voluntad al adversario. Toda amenaza, salvo las producidas por el cambio climático o las epidemias, se caracterizan por estar en permanente evolución, sin embargo, tienen cuatro elementos comunes propias de la naturaleza humana: el odio, el instinto de supervivencia, la enemistad y la violencia primitiva, los cuales generan un sentimiento hostil, una respuesta o reacción vital y por supuesto una alta incertidumbre y es precisamente lo que ha llevado a los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro a realizar caracterizaciones imprecisas de las amenazas contra el país.

La reforma de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación en 2014 introdujo un elemento de relevancia que ha recibido escasa atención en los análisis: la instauración del Sistema para la Protección de la Patria mediante un decreto presidencial en 2015. Este marco jurídico especifica que el sistema consta de cuatro subsistemas: el de paz, en el cual participan los órganos de seguridad ciudadana y las misiones gubernamentales de asistencia social; el popular, compuesto por diversas organizaciones políticas creadas por el gobierno, como consejos comunales y comunas, con roles en vigilancia, seguridad y contraloría social; el de protección, que engloba a los organismos de seguridad y empresas de vigilancia privada encargadas de la seguridad ciudadana; y el operacional, integrado por los organismos que componen la defensa integral de la Nación, incluyendo a la Fuerza Armada Nacional. Este enfoque de seguridad integral se centra en la seguridad humana, dejando de lado otros aspectos de la seguridad y enfocándose en la ampliación de los medios de vigilancia y control sobre la ciudadanía. Asimismo, prevé medidas punitivas para aquellos que se opongan a las directrices gubernamentales. Resulta destacable la fusión de organismos con funciones tan diversas, lo cual refuerza la impresión de que este Sistema no fue concebido para hacer frente a amenazas, sino para proteger a quienes ostentan el poder en el país.

Por otro lado, es plausible argumentar que este sistema no está orientado hacia el ámbito de la seguridad en el sentido más amplio, ya que no plantea medidas preventivas que podrían ser fundamentales para el desarrollo de políticas que fomenten el crecimiento económico, el desarrollo personal y la integración social, elementos esenciales para robustecer la seguridad en su conjunto. En virtud de lo expuesto, se reafirma una conclusión ampliamente reconocida: el gobierno ha diseñado un sistema con el propósito de ejercer un mayor control social y político sobre los venezolanos, contribuyendo así a asegurar su permanencia en el poder, y para ello emplea todos los recursos del Estado.

B. Cuáles son las amenazas contra la seguridad de la nación para el 2025

Resulta innegable que la cuestión de la seguridad no ha ocupado un lugar prioritario en la agenda política durante los años de gobierno revolucionario. Tanto Hugo Chávez como Nicolás Maduro, en su camino hacia el autoritarismo, desestabilizaron los contrapesos institucionales, permitiendo la proliferación y actuación de grupos armados, ya sean respaldados por el gobierno o no, lo que a su vez incentivó la inseguridad tanto en entornos urbanos como rurales. Este contexto no solo afectó a los ciudadanos, sino que también desincentivó la inversión y alejó tanto el capital nacional como extranjero, contribuyendo así a la consolidación del poder gubernamental y a la dependencia de la sociedad. Estos grupos, que encontraron su auge bajo el paraguas de la revolución, penetraron diversos sectores productivos, siendo su actividad más destacada la regularización de la economía ilegal en Venezuela. Esta dinámica se gestó, creció y se fortaleció bajo la égida del poder autocrático que ha gobernado el país durante casi cinco quinquenios, proporcionando importantes ingresos financieros a dichos grupos.

Simultáneamente, el propio gobierno, al observar la expansión de las actividades de los grupos bajo su influencia, que incluyeron la ampliación territorial y la disminución de la autoridad de los organismos de seguridad ciudadana, así como la diversificación de la actividad criminal (que abarca desde la extorsión a negocios legales e ilegales hasta el secuestro, tráfico de personas y piratería), respondió de inmediato mediante la creación de planes, leyes e instituciones temporales de seguridad y administración de justicia, adaptadas a la coyuntura. Sin embargo, su propósito fundamental radicaba en ejercer el monopolio de la actividad ilícita con fines políticos.

Resulta evidente que el actual liderazgo político y militar continúa enfocándose en las motivaciones políticas de los actores, tanto internos como externos, que se oponen a la actual forma de gobierno. Esto supone una priorización de los aspectos políticos por encima de los elementos concretos que representan amenazas para la seguridad nacional. La narrativa persistente que subraya el interés de otros países, particularmente Estados Unidos, en los recursos energéticos, materias primas y minerales estratégicos de Venezuela, ha perdido credibilidad. Su repetición solo encuentra eco en la base de apoyo más radical, mostrando así la necesidad de una revisión y actualización de los enfoques de seguridad en el contexto político actual.

En el contexto de un nuevo gobierno, resulta imperativo mantener un análisis continuo y objetivo, con el fin de evaluar los riesgos reales y discernir las amenazas potenciales. Es esencial ejercer el derecho soberano para identificar y establecer las prioridades nacionales de seguridad, así como formular estrategias, planes y acciones

acordes con el marco legal y en total acatamiento del Derecho Internacional. Se debe tener presente el diagnóstico preciso que señala la fragmentación y debilidad de los instrumentos de seguridad y defensa de la Nación, y en ese sentido, es crucial recuperar el control de las instituciones y preservar la soberanía sobre el territorio venezolano. Cabe resaltar que Venezuela posee una ubicación geográfica estratégica, ricos yacimientos de minerales cruciales, una biodiversidad envidiable y reservas significativas de agua, petróleo y gas. No obstante, la relativamente pequeña densidad poblacional frente a la vastedad territorial implica extensas áreas sin presencia ciudadana y, por ende, sin autoridades establecidas.

El cambio político previsto para el año 2025 se verá influenciado por diversos actores, tanto estatales como paraestatales y políticos que han ocupado cargos significativos y mantienen redes y bases de apoyo propias, así como por organizaciones criminales. Estas últimas pueden clasificarse en cuatro categorías diferentes. En este contexto, el informe del respetado portal Insight Crime titulado “El ascenso del Estado Criminal híbrido en Venezuela”, emitido en julio de 2023, detalla cómo elementos corruptos dentro del ámbito estatal se han aliado con grupos delictivos, dando lugar a un ente estatal de naturaleza híbrida que entrelaza la administración pública con actividades criminales. Esto implica que los grupos armados ilegales operan en colaboración con el Estado, al mismo tiempo que surgen redes criminales desde su interior. Insight Crime destaca la existencia de: los grupos armados no estatales adversarios, los grupos armados no estatales cooperativos, los grupos incrustados en el Estado y los grupos armados híbridos.

Con el propósito de proporcionar una concisa descripción de las amenazas en cuestión, se ha optado por enfocarse en los tres primeros grupos, en virtud que el autor considera que el cuarto se integra al tercero durante determinadas fases de sus operaciones. Agregando una cuarta categoría que se ha denominado actores estatales, condicionados por problemas limítrofes.

Cabe destacar que el informe de Insight Crime ofrece un análisis detallado de estas amenazas a la seguridad interna del país, el cual merece ser considerado de manera complementaria. No obstante, es relevante recalcar la perspectiva del autor, quien argumenta que los dos últimos grupos tienden a amalgamarse en ciertos momentos de sus actividades, añadiendo así una capa de complejidad a la evaluación de estas amenazas. A continuación, se expondrán algunas de las amenazas que podrían surgir durante la etapa de transición política proyectada para el año 2025. Estas amenazas han sido identificadas a raíz de sus acciones de naturaleza violenta, intimidatoria y corrupta, las cuales cuentan con el respaldo tanto directo como indirecto de autoridades locales. Este apoyo les ha permitido consolidar y expandir sus operaciones más allá de las fronteras de Venezuela, con implicaciones

que trascienden la mera seguridad y soberanía nacionales, afectando también la estabilidad regional.

Los grupos armados no estatales adversarios: Estas organizaciones representan una amenaza inminente para la seguridad nacional. Estos conjuntos, compuestos por dos o más individuos organizados y coordinados, despliegan acciones que buscan instigar la inseguridad, socavar el orden público y comprometer la estabilidad interna de la Nación. Operan en zonas donde la soberanía es intermitente, utilizando la violencia para obtener ganancias sustanciales que les permiten financiar sus actividades ilícitas, reclutar y entrenar miembros, y adquirir armamento y municiones.

Lo más preocupante es que estos grupos estructurados de delincuencia organizada ejercen control social y administran justicia en diversos rincones del país, particularmente en las comunidades marginadas y desatendidas, así como en las zonas fronterizas. Establecen conexiones entre la población y la actividad delictiva, extendiendo su influencia a través de prácticas como la extorsión, amenazas y chantajes, llegando incluso a cometer actos de violencia e incluso homicidios. Esta expansión pone en riesgo la integridad territorial y la soberanía de la Nación, proporcionando una base operativa desde la cual pueden llevar a cabo acciones en todo el país, manteniendo un amplio territorio bajo su control para descansar, reorganizarse y operar de manera efectiva.

- *Principio del formulario*

Los grupos armados no estatales cooperativos, representan una amenaza significativa para la seguridad nacional. Estos conjuntos, que operan en áreas específicas de la criminalidad, mantienen relaciones de colaboración con autoridades militares, policiales y políticas, con el propósito de contener, reprimir y amedrentar a los adversarios políticos del régimen actual. Esta dinámica ha permitido a estos grupos consolidar una influencia considerable en diversas esferas del país, erosionando la estabilidad y seguridad interna.

La conexión entre el gobierno y organizaciones como Hezbollah, FARC y ELN va más allá de conversaciones superficiales, como ha sido demostrado en múltiples ocasiones. Los altos funcionarios del gobierno han facilitado la presencia de estos grupos terroristas en territorio venezolano, proporcionándoles documentación de identificación y armamento. Además, se ha documentado la legitimación de capitales y el lavado de dinero para fines que no han sido completamente esclarecidos. Este entrelazamiento entre el aparato gubernamental y grupos de esta naturaleza evidencia una politización de la seguridad y defensa de la Nación, presentando un

desafío crucial para cualquier gobierno de transición. El control efectivo sobre estas organizaciones se vuelve una prioridad ineludible en este contexto.

Los grupos incrustados en el Estado, esta organización se asocia con la cúpula gobernante corrupta en complicidad con elementos delictivos. Este grupo se conformará principalmente por funcionarios, agentes y seguidores del régimen saliente, quienes buscarán mantener el control sobre actividades ilícitas. Para lograrlo, reforzarán su estructura criminal con el propósito de desafiar al nuevo gobierno, valiéndose de tácticas como actos de terrorismo. El análisis de la evolución de esta cúpula gobernante revela tres etapas distintivas:

1. Los Inexpertos: Durante los dos primeros años en el poder, se caracterizaron por ajustes políticos, consolidación de afectos, identificación de lealtades y la identificación de centros de riqueza y poder.
2. La Banda: Al adquirir experiencia en los aspectos mencionados anteriormente, estos líderes y sus seguidores más leales se infiltraron en empresas, entidades y organismos estatales. Desde estas posiciones, promovieron contrataciones y actuaron en función de intereses personales, desvirtuando la integridad de la administración pública. Aunque en esta etapa aún era posible discernir entre la administración pública y los funcionarios corruptos.
3. La Mafia: Al consolidarse en diversos grupos de poder, lograron someter por completo la administración pública a sus intereses, centrados en la acumulación de poder y la expansión de sus patrimonios. En esta fase, la estructura del Estado y los funcionarios corruptos se amalgaman en una entidad única.

Durante un periodo de 23 años, estos individuos han construido una infraestructura que les ha otorgado significativos privilegios. Sin embargo, para obtener y mantener estos beneficios, han cometido una serie de delitos graves, afectando no solo a los derechos humanos, sino también a la propiedad, la cosa pública y diversos sistemas fundamentales como la educación, salud, judicial, científica y cultural. Esto ha generado un severo daño antropológico en la población.

Al salir del poder, se verán expuestos a la pérdida de impunidad en sus acciones y a la lealtad de instituciones que les han brindado protección durante su gestión. Para evitar ser sometidos al sistema de justicia, sea a nivel nacional o internacional, este grupo probablemente buscará crear un estado de ingobernabilidad. Lo harán a través de acciones perpetradas por el hampa común, grupos colectivos, organizaciones terroristas e incluso mediante la formación de fuerzas subversivas en contra del estado venezolano. Estas acciones podrían llevarse a cabo tanto en áreas urbanas

como rurales. Es posible identificar tres vías de reclutamiento para esta organización: provenientes de los organismos de seguridad, de la propia población y una última conocida como el “ejército virtual”.

1. Grupo proveniente de los organismos de seguridad, los cuales se remontan a los primeros años de la presidencia de Hugo Chávez, quien focalizó sus esfuerzos en controlar aquellos cuerpos con capacidad de protección y represión. Esto se tradujo en un notable fortalecimiento de la Guardia de Honor Presidencial, que ha evolucionado de un regimiento a tres brigadas y varias unidades especializadas en la actualidad. Bajo el mandato de Nicolás Maduro, esta estructura fue heredada y complementada con la creación en 2016 de las Fuerzas de Acciones Especiales (FAES) y el posterior fortalecimiento del Servicio Bolivariano de Inteligencia.

No obstante, el desarrollo más significativo radica en la Dirección de Asuntos Especiales de la Dirección de Contrainteligencia Militar (DGCIM), activada en 2011. Esta dirección, que cuenta con cerca de 800 efectivos altamente capacitados en técnicas de combate, opera de manera directa bajo la autoridad de Nicolás Maduro. Es importante destacar que la mayoría de los efectivos en estas unidades tienen una edad promedio de 23 años, y sus líderes son seleccionados minuciosamente por su compromiso y lealtad hacia el gobierno. Además de salarios competitivos y bonos sustanciales, financiados por el presupuesto de la Presidencia de la República, se les otorga una amplia libertad de acción en sus operaciones como medio de asegurar su adhesión.

2. Grupo proveniente de la población, esta amenaza emana de agentes paraestatales ligados al gobierno saliente, cuya presencia se remonta a los inicios de 1999 con la formación de los “Círculos Bolivarianos”. Estos grupos han sido organizados y equipados desde los organismos de seguridad, dando origen al fenómeno del paramilitarismo en Venezuela.

Estos agentes del gobierno, reclutados principalmente de zonas populares, actúan bajo protección oficial para amedrentar y presionar a aquellos que se oponen al régimen. Utilizan una amplia gama de tácticas coercitivas, desde agresiones verbales hasta secuestros y torturas. Mantienen una estructura activa y adaptable, empleando incluso mujeres en sus acciones y recurriendo a la violencia para atemorizar a líderes políticos y sus seguidores, así como promover la impunidad.

Esta dinámica ha dado lugar al fenómeno de las micro desigualdades en la sociedad venezolana, como señala Roberto Briceño León en el capítulo correspondiente de este libro. Además, grupos afines al régimen, presentes en consejos comunales y otras organizaciones políticas, aprovechan su influencia para instaurar

el miedo y ejercer control sobre sus comunidades, apoyados por una fachada de participación ciudadana promovida por el gobierno.

3. Ejército virtual, el actual gobierno posee una red de comunicaciones altamente dinámica, lo que facilitará eludir numerosos controles y transmitir mensajes con el potencial de debilitar la transición y perturbar la gobernanza de las nuevas autoridades. Se tiene constancia de que desde el gobierno actual se emprenden acciones para comprometer la integridad y privacidad de individuos, así como para hackear redes de sectores opositores. También se ha documentado el uso indebido de equipos de organismos estatales por parte de funcionarios públicos para cometer fraudes y robos, tanto a nivel nacional como a ciudadanos particulares. Además, la notable cantidad de emisoras de radio, televisión y medios comunitarios bajo la influencia del régimen plantea un desafío considerable para el nuevo gobierno.

C. Actores estatales, condicionados por problemas limítrofes

Para efectos de este trabajo, por actores estatales se puede definir como todo aquel ente participante de las relaciones internacionales.

El país tiene dos negociaciones de situaciones limítrofes pendientes, las cuales requieren ser manejadas con medidas diplomáticas prudentes y consistentes, ya que de no hacerse pueden provocar tensión internacional. Es conocido que la reclamación de Guyana avanzó ante la indolencia del gobierno, primero por la administración de Hugo Chávez que cedió en las pretensiones de ese país a los fines de obtener su voto en diferentes organismos multilaterales y posteriormente, durante la gestión de Nicolás Maduro se olvidó por completo el tema y ha llevado al escalamiento del caso ante la Corte Internacional de Justicia. El diferendo limítrofe con Colombia se encuentra estancado, debido a los múltiples problemas que atraviesan ambos países, sin embargo, la naturaleza está favoreciendo a Colombia en estas áreas. Ambas situaciones pueden generar un problema de soberanía e integridad del territorio que el nuevo gobierno debe atender con prontitud y sin sesgos políticos.

D. Aproximación teórica a las amenazas.

Todo lo señalado indica que en el país hay amenazas que se pueden dividir en dos grandes grupos: las amenazas tradicionales y las amenazas no tradicionales, que también se pueden concatenar con los estados de excepción y se engloban en los

aspectos de seguridad que hacen las Naciones Unidas en el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (2004):

1. Seguridad global (Terrorismo, Guerras entre Estados, Armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas);
2. Seguridad democrática (Violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los derechos humanos y genocidio, delincuencia transnacional organizada);
3. Seguridad humana (narcotráfico, trata de personas, tráfico ilícito de armas, enfermedades infecciosas, degradación del medio ambiente y demás expresiones del crimen organizado).

El factor político que entregará el poder en Venezuela dejará una estela de demandas sociales insatisfechas y un aparato burocrático precario y per sé vulnerable a todas estas amenazas difusas, compuestas por actores bastante ágiles, escudados en el anonimato, dotados de las herramientas que da la globalización, con fondos suficientes para comprar voluntades, experiencia para diseñar estrategias de perturbación que afectaran el orden público, el orden interno y hasta inquietar la región.

Para hacer frente a todo lo expuesto, las nuevas autoridades deben estudiar constantemente los escenarios en que pueden actuar esas amenazas, determinar las afectaciones que tiene el sistema democrático, acordar los factores que permitirán darle la estabilidad necesaria al gobierno, puntualizar políticas públicas, definir planes de desarrollo integral, y cuáles serían las amenazas, que pudieran afectar el establecimiento de la paz durante el proceso de transición a la democracia. En paralelo, será necesario ejecutar dos tareas: atender las demandas y ejercer la represión política para desarticular las facciones que amenacen el proceso de transición. Siendo necesario hacer acuerdos políticos, tener un aparato de comunicaciones en funcionamiento constante, adecuar leyes a la nueva realidad del país, someter a la Ley a todos aquellos que han cometido violaciones de derechos humanos, conformar un aparato de inteligencia que proporcione información que le permitan tomar decisiones pertinentes, prudentes y consistentes con el fortalecimiento de la gobernabilidad y vigorizar las alicaídas instituciones del País, para que en sumatoria puedan construir un elemento de disuasión o capaz de enfrentar exitosamente las acciones de esas amenazas.

Este adversario actuara solapadamente y muy posiblemente de acuerdo a el siguiente mapa de amenazas

Tabla 2.
 Mapa de amenazas

PROBABILIDAD	Muy alta		Actuación de aliados políticos foráneos contra gobierno transición	Campaña de desinformación	Terrorismo Ciberataques Fomento de protestas sociales
	Alta		Ataques a instalaciones militares y policiales	Magnicidio Ataques a personalidades	Narcotráfico Tráfico de armas
	Media			Subversión	Saboteo a la infraestructura
	Baja	Conflicto internacional por diferendo limítrofe			
		Verde	Amarillo	Rojo	Negro
IMPORTANCIA					

Fuente: Original JGRC y elaboración propia.

QUÉ HACER CON LA FUERZA ARMADA NACIONAL BOLIVARIANA.

A. Generalidad

Venezuela atravesará cambios importantes a partir del 2025. Si se logra concretar un cambio político e iniciar la ruta hacia una transición democrática. Las amenazas que se han considerado pondrán a prueba al nuevo gobierno y sus instituciones. Atacarán la esencia del cambio, las intenciones del Estado, a sus autoridades y a la institucionalidad democrática, harán dudar de la cohesión y entereza del nuevo liderazgo y el sector defensa como otros organismos de la administración pública, tendrá que llevar en sus hombros la responsabilidad de acometer con éxito los retos que se originaran de la evolución política. Sin embargo, después de tantos años al servicio de una parcialidad política y colocarse de espaldas a sus misiones constitucionales, muchos se pudieran preguntar si la Fuerza Armada Nacional puede

ser una de las columnas en las cuales se sustente el gobierno de transición hacia la democracia. La respuesta es sí.

La seguridad de la Nación, no solo necesita contar con la Fuerza Armada Nacional para asegurar el paso de la transición hacia la democracia, también es importante que la nueva institucionalidad democrática genere todas las capacidades posibles a fin de satisfacer las demandas de una sociedad hambrienta de soluciones y la conjunción de estos seis elementos: el gobierno, apoyo internacional, medios de comunicación, alianzas políticas, la organización militar y el respaldo popular, impulsará la gobernabilidad, mejorará la situación económica y estimulará el desarrollo nacional, fundamentos claves para la seguridad del país.

Es pertinente recordar que todas las fuerzas armadas del mundo están reduciendo sus tamaños y ello es producto de la adquisición de sistemas de alta tecnología y dificultades económicas de las Naciones. Eso impone que además de una reducción de personal, también debe haber reajuste en el presupuesto destinado para el sector defensa. Eso ya orienta per se qué hacer con la Fuerza Armada Nacional. Sin embargo, la situación socioeconómica del país pondrá al nuevo gobierno en un dilema: Invertir dinero en la seguridad como elemento vital para el desarrollo u orientar los recursos hacia la expansión del estado de bienestar de los venezolanos, así como a la satisfacción de las demandas sociales. Sin importar la decisión que se tome, todo impone pensar que la FAN debe ser dotada de personal profesional, de material, equipo y sistemas de armas de avanzado nivel, pero tales aspectos llevan procesos para adecuaciones y tiempos largos para la obtención de los recursos, por tal motivo una parte de la estrategia a emplear será la celeridad en acometer los cambios necesarios en el ámbito de la seguridad y defensa de la Nación.

Mucho se ha discutido sobre qué hacer con la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, durante el proceso de transición que debería comenzar en enero de 2025. Algunos pensadores señalan que la misma debe ser transformada, otros reinstitucionalizada, unos hablan de modernización, otro grupo indica que lo mejor es hacer reingeniería y unos más avezados insisten en que deben ser eliminadas. Todos, excepto su eliminación, tiene basamentos científicos, políticos y económicos valederos. Amén de cualquiera de las opciones que se tome, lo cierto es que a la FAN es necesario devolverle sus valores institucionales y capacidades en breve plazo, de manera que se genere una organización militar flexible, capaz de adaptarse a misiones en cualquier ámbito operacional, dentro de un marco de acción específico, conjunta, unificado y combinada, que impondrá un mayor esfuerzo de coordinación, entre las instituciones del país para el logro de las misiones que le encomienden la autoridad civil a la cual estará subordinada.

La reinstitucionalización, bajo la perspectiva delineada por el Almirante Jesús Briceño García, conlleva a la restauración del rumbo que la organización mantenía en sus etapas iniciales dentro del proceso político actual. Según Briceño, esta evolución es crucial para restablecer los cimientos y valores que originariamente definieron a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) como un componente esencial del Estado venezolano. Un punto de relevancia en esta dinámica es el Artículo 328 de la Constitución de la República, que subraya dos términos esenciales: “institución” y “organizada por el Estado”. Estas expresiones operan de manera complementaria, confiriendo a la FANB un estatus reconocido como órgano estatal, dotado con funciones específicas y respaldado por los recursos humanos, materiales y equipo necesarios para cumplir los objetivos del Estado. En consecuencia, este marco normativo desempeña un papel fundamental para aprehender y robustecer la contribución institucional de la FANB en el contexto político del país.

El artículo 328 señala que la FANB es una institución y como tal el personal que presta servicio en ella, debe tener normas, valores, signos, símbolos, cultura organizacional propia, regulaciones específicas, cuya finalidad es regir el comportamiento de ese grupo social y ampliar el sentido corporativo. Es decir, la función institucional es regular, estabilizar y reducir la incertidumbre, simplificando la toma de decisiones. El mismo artículo impone que esa institución es organizada por el Estado y siendo su finalidad cumplir con las obligaciones y deberes que le son impuestos por la Constitución. En atención a lo expuesto y sobre la base de nuevas realidades, las amenazas y riesgos que pudieran afectar la seguridad del país se requiere implementar cambios que no se limiten solo a reinstitucionalizar.

Igual ocurre con el planteamiento de modernizar la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Vera (2019) señala que para la modernización militar es necesario el reemplazo de una tecnología militar existente, pero para que sea eficiente es necesario que ese material esté vinculado a una organización apropiada, a una doctrina de empleo útil, a una infraestructura acorde a esos equipos y especialmente a un personal debidamente educado, entrenado, capacitado y moralizado, con un liderazgo comprometido con esa modernización. En tal sentido, pensar que la FANB que se encontrará el nuevo gobierno se halla en condiciones de afrontar tal reto, es simplemente hacer una afirmación sin sentido.

La perspectiva de notables estrategias militares venezolanos, entre ellos el Almirante Rafael Huizi Clavier y los Generales Juan Herrera Betancourt y Francisco Yanez, enfatiza la necesidad imperante de llevar a cabo una reingeniería en la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB). Este enfoque, que tiene sus raíces en la gestión administrativa y las herramientas gerenciales, se centra en la administración de los procesos en lugar de las funciones, promoviendo la reconfiguración de estos

últimos en vez de simples ajustes marginales. La premisa fundamental radica en el reconocimiento del alto nivel de capacidad y eficiencia de su personal, lo que sugiere que la organización posee la capacidad de adaptar sus procesos con el fin de alcanzar resultados óptimos. Sin embargo, como se ha evidenciado en los párrafos anteriores, la situación actual de la organización militar venezolana dista considerablemente de esta premisa.

La propuesta de transformación para ser la más correcta y ajustada sobre el diagnóstico del apresto operacional que se conoce de la FAN. Si partimos de las diferentes acepciones de transformación, la más adecuada es hacer que algo cambie o sea distinto, pero sin alterar totalmente todas sus características esenciales.

B. Transformación

A fines de este trabajo, el autor define la transformación como un proceso dinámico y continuo que permite a la organización ajustar progresivamente aspectos doctrinarios, formar, entrenar y capacitar al personal sobre esos conceptos, conforme a la disponibilidad de equipos y avances tecnológicos, que permitan un cambio en la cultura organizacional, en la identidad corporativa, en el empleo de sus capacidades y que sirva de guía para hacer frente a las amenazas contra Venezuela.

Desde hace cierto tiempo todos los países han venido discutiendo sobre la necesidad de tener una fuerza multimisión. González y Betancourt (2017) la definen como “la idea de una Fuerza polivalente encargada de diversificar la atención a las amenazas no solo a la seguridad nacional sino también al ser humano”. El autor está convencido que Venezuela debe sumarse a tal iniciativa e iniciar lo más pronto posible un proceso de transformación hacia ese objetivo. La razón de ello se fundamenta en que asignar a cualquier organización militar las misiones que otros organismos del Estado no pueden cumplir, no convierte el aparato militar en eficiente y mucho menos eficaz. De nada basta que la Fuerza Armada Nacional, tenga disciplina, voluntad o su entrega plena al servicio, sino tiene una estructura que soporte las operaciones, un personal que las ejecute, un cuerpo legal que rija sus actuaciones y unos medios acordes a esos nuevos desafíos.

Indudablemente es necesario que la institución militar establezca, revise, cambie, adapte y ajuste: 1. Las leyes y reglamentos que rigen su organización, moral, composición, empleo, procesos, disciplina, recompensas, mérito y la identificación de una conducta elevadamente profesional y ética. 2. La doctrina de empleo con los medios disponibles y orientados hacia las misiones constitucionales y en defensa de la democracia. 3. La Universidad Militar Bolivariana para integrar eficientemente

la formación, capacitación, instrucción y el entrenamiento de los efectivos de la organización con la nueva doctrina. 4. Todo el ámbito logístico, especialmente lo referido a la alimentación, cuidado integral de la salud, los uniformes e instalaciones. 5. Salarios y beneficios socioeconómicos que garanticen la dedicación a tiempo completo del personal uniformado. 6. La participación de los militares venezolanos en procesos electorales como votantes, ya que no existe ningún desarrollo sobre el particular en las normas vigentes y su interpretación desde su entrada en vigencia ha sido en favor del gobierno actual.

Las actuaciones de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, indican que es una organización al servicio de una parcialidad política, la cual le ha impuesto lineamientos, signos, símbolos y valores ajenos a una institución militar. Lo señalado impone a las nuevas autoridades la discusión, el planeamiento, la asignación de tareas, ejecución y la supervisión de estas a los fines de hacer innovaciones para cambiar el modelo existente y crear una organización flexible, ágil, profesional y al servicio exclusivo de la Nación. Esa transformación debería orientarse hacia el diseño de una institución que se organice con una adecuada distribución de competencias y se asignen responsabilidades ajustadas a perfiles funcionales.

En este análisis, se pone de manifiesto la complejidad inherente a una institución militar, caracterizada por el choque entre la tradición arraigada y la necesidad de adaptarse a nuevas dinámicas. Este desafío se acentúa tras una prolongada campaña de operaciones psicológicas, que ha priorizado la lealtad a una facción política sobre el bienestar de la Nación en su conjunto. Dentro de los rangos militares, esta coyuntura ha generado una notable disonancia cognitiva. Los mensajes provenientes de distintos líderes políticos y jefes militares, junto con la percepción de la sociedad hacia la institución, las realidades personales y familiares, crean incoherencias que requieren una evaluación constante y crítica. Esto ha dado lugar a la identificación de cuatro grupos de militares: 1. Aquellos que respaldan plenamente las declaraciones de sus superiores, atribuyendo los acontecimientos a factores externos al gobierno, tanto políticos como militares. 2. Individuos que sostienen que la responsabilidad recae exclusivamente en las autoridades militares, eximiendo de culpa a los líderes políticos, tanto oficialistas como de la oposición. 3. Profesionales que, debido a su rango, posición o afiliaciones, reciben beneficios adicionales, como incentivos económicos, impunidad, nombramientos y relaciones cercanas al poder. Estos individuos tienden a percibir la situación como menos crítica de lo que se plantea, considerando que existe margen de mejora o que incluso está en proceso de mejorar. 4. Aquellos que han optado por distanciarse del conflicto para preservar su libertad o han elegido mantenerse en silencio mientras cumplen con sus obligaciones, conscientes de la gravedad de la situación en el ámbito militar.

Este escenario demandará un abordaje meticuloso y estratégico para conciliar las distintas perspectivas y avanzar hacia una institución militar más cohesionada y alineada con los intereses de la nación.

En vista de lo expuesto y si le adicionamos los reiterados cambios en la legislación militar, la creación del sistema defensivo territorial, las líneas de mando administrativa y operacional, la conjunción de oficiales de comando, técnicos, de tropa, asimilados en un solo escalafón y en un solo cuerpo profesional, sin doctrina de empleo, con la pérdida de referentes morales e intelectuales, la falta de autonomía funcional presupuestaria, imposición de la lealtad hacia una parcialidad política y aunado a todo ello, con la imposibilidad de tomar acciones disciplinarias que permitan hacer ajustes en la estructura del mando, se puede concluir que el sector militar venezolano atraviesa una importante crisis de responsabilidad en el mando, pues tal competencia va desde quien emite la orden hasta el ejecutante de la misma y es por ello que se observan solo actuaciones de la Fuerza Armada Nacional en ocasión a las órdenes que recibe desde el “alto mando político y militar de la revolución”.

En el proceso de transformación, es crucial reconocer y fortalecer la influencia del liderazgo político sobre el ámbito militar. Esto implica una clara subordinación de las fuerzas armadas al poder político, asegurando que las decisiones estratégicas estén alineadas con los objetivos y políticas del gobierno. Esta subordinación no solo garantiza la coherencia en la implementación de las políticas de seguridad y defensa, sino que también preserva la integridad del sistema democrático y protege los intereses nacionales. Es esencial establecer canales de comunicación efectivos entre los líderes políticos y militares para facilitar la toma de decisiones informadas y la ejecución eficaz de las misiones asignadas. Asimismo, se debe promover una cultura de responsabilidad y transparencia en la toma de decisiones, donde el liderazgo político asuma la responsabilidad última de las acciones tomadas en el ámbito militar. Esta interacción armoniosa entre lo político y lo militar es fundamental para el éxito de la transformación y para asegurar que la organización esté plenamente preparada para enfrentar los desafíos presentes y futuros.

En el contexto del gobierno de transición, se insta a las autoridades políticas y militares a considerar estas recomendaciones como una guía completa para la transformación de la organización militar. En primera instancia, se destaca la necesidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo de la situación actual, con el fin de identificar con precisión las prácticas políticas y la carencia de profesionalismo que están afectando negativamente su desempeño. Esta evaluación proporcionará una base sólida para la implementación de cambios significativos.

Posteriormente, se subraya la importancia de definir una visión clara y ambiciosa para la organización militar. Esta visión debe enfocarse en la creación de una entidad altamente profesional, ética y eficaz en la consecución de sus misiones. Al comunicar esta visión de manera abierta y transparente a todos los niveles, desde los líderes hasta los soldados rasos, se establecerá un compromiso firme con la transformación.

Un aspecto fundamental será la revisión de la estructura organizativa. Esto implica la identificación y eliminación de posiciones o roles redundantes que puedan estar asociados a prácticas politizadas. Fomentar una estructura jerárquica basada en méritos y competencias asegurará un funcionamiento más eficiente y equitativo. También será vital promover una cultura de adaptación y aprendizaje. Fomentar una mentalidad de mejora continua y la participación en programas de formación y desarrollo profesional fortalecerá las capacidades individuales y colectivas de la organización militar.

La adopción de tecnologías avanzadas es un paso crucial para mejorar la eficiencia y precisión en las operaciones. Esto abarca desde sistemas de comunicación segura hasta herramientas de ciberseguridad robustas, así como sistemas de información geoespacial que potencien la toma de decisiones. Fortalecer las capacidades cibernéticas y de guerra electrónica es vital en el entorno actual. Esto permitirá a la organización enfrentar amenazas en el ciberespacio y en el ámbito electrónico con eficacia y seguridad.

La colaboración interinstitucional y multinacional debe ser una prioridad. Establecer alianzas estratégicas con otras organizaciones militares y agencias de seguridad facilitará el intercambio de conocimientos y mejores prácticas, fortaleciendo la capacidad de respuesta ante desafíos comunes.

No menos importante es la inversión en la formación y desarrollo del personal. Implementar programas específicos para cerrar brechas de habilidades y mejorar la competencia en áreas críticas garantizará que la organización esté plenamente preparada para cumplir sus misiones con excelencia. La instauración de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia es esencial. Esto incluye la implementación de sistemas de evaluación de desempeño basados en méritos y resultados, sin influencias políticas, fomentando una cultura de responsabilidad y transparencia.

La ética y los valores fundamentales deben ser reforzados en cada nivel de la organización. La disciplina, lealtad, integridad y respeto a la cadena de mando son pilares indispensables para una organización militar profesional y eficaz. Es necesario establecer políticas claras que aseguren la independencia política y prohíban la

participación activa de miembros del personal militar en actividades políticas partidistas. Esto preservará la imparcialidad y neutralidad de la organización.

Finalmente, garantizar la existencia de canales de comunicación abiertos y seguros permitirá a los miembros de la organización expresar sus preocupaciones o sugerencias sin temor a represalias, fomentando un ambiente de confianza y colaboración. Al adoptar estos principios como referencia, las autoridades políticas y militares del gobierno de transición podrán avanzar de manera significativa hacia la instauración de un nuevo y más robusto sistema democrático. Este proceso de transformación requerirá tiempo, paciencia y un liderazgo firme y comprometido. La consistencia en la implementación de estas medidas será clave para el éxito a largo plazo.

Ya en el libro *La consolidación de una transición democrática, el desafío venezolano III* (2018) se establecieron procesos críticos en las áreas de: 1. Personal (Reclutamiento, selección y retención de militares de calidad, así como el desarrollo de líderes, Es imperante que esos jefes tengan la visión clara de lo que debe ocurrir y de allí encaminar el rumbo hacia toda la organización). 2. Inteligencia (reconfiguración de la inteligencia, procesos y ciclos. La situación impondrá la necesidad de potenciar la efectividad operativa tanto de la Fuerza Armada Nacional como de los diversos organismos de seguridad, por ello, se hace imperativo perfeccionar tanto la adquisición y análisis de información como la rapidez en la distribución de la inteligencia. Esto no solo conlleva una optimización de la capacidad de recolección y evaluación de datos, sino también una mayor agilidad en la comunicación de la inteligencia, lo que a su vez respalda de manera sustancial la toma de decisiones estratégicas). 3. Operaciones (desarrollo de unidades de entrenamiento, la modernización, la creación de los tipos de unidades). 4. Logística (como elemento fundamental para generar las capacidades de la FAN, será esencial proporcionarle los recursos necesarios para dotar con nuevo equipamiento y mantener en óptimas condiciones el material bélico existente. Esto implica estudios y una exhaustiva supervisión de su disponibilidad, estado y capacidad operativa en consonancia con la nueva estructura organizativa y doctrinaria, garantizando así el carácter disuasivo de estos sistemas.) y 5. Asuntos diversos (para relacionarse efectivamente con la sociedad. Deben tomarse medidas correctivas y ejemplarizantes con todos aquellos profesionales militares que han transgredido el respeto a los derechos humanos, así como incrementar el estudio y difusión en todos los cuadros de esa rama del derecho, siendo importante destacar que la capacitación en el derecho internacional humanitario tendrá importancia capital en virtud de las amenazas en ciernes).

Para optimizar la estructura militar, se sugiere la división de cada componente en dos entidades especializadas. Primero, un cuerpo de combate dedicado a las

operaciones militares y, segundo, un cuerpo de apoyo al combate encargado de las labores administrativas. Este enfoque permitirá una clasificación y especialización más precisa de los efectivos, facilitando la ejecución de misiones sin distracciones ni duplicaciones de esfuerzo. El cuerpo de combate será responsable del diseño, conducción y ejecución de operaciones militares cruciales para asegurar la integridad del territorio y la soberanía de la Nación. En paralelo, el cuerpo administrativo se encargará de gestionar los sistemas esenciales que aseguren la eficiencia de las unidades de combate en operaciones, además de colaborar en misiones no militares asignadas por el Estado a la Fuerza Armada. Esto implicará el reclutamiento, selección, entrenamiento y administración de recursos humanos y materiales, adaptados a las necesidades del cuerpo operativo. Para esta reorganización, será necesario hacer modificaciones en leyes y reglamentos, que no necesitan del concurso de muchas instituciones, cuya participación en el proyecto podría retardar cualquier proceso, siendo ello contrario a la necesidad del nuevo gobierno. Es indudable que esto acarrea un trabajo dinámico, inclusivo, creativo y con voluntad, que con énfasis se oriente por un lado hacia las estructuras que ya existen y funcionan, pero que trabajan de manera paralela, lo cual implica distracción de funciones, fallas en el adiestramiento, duplicidad de esfuerzos, retardos en las decisiones y por consiguiente insatisfacciones y pocas capacidades operativas.

La FAN ha visto como en el pasado se hicieron esfuerzos por su modernización, sin embargo, estos nunca avanzaron más allá de los papeles y las presentaciones a los jefes militares de turno. Este problema siempre ha radicado que no existe continuidad y a: la alta rotación del personal, limitados conocimientos en el manejo y administración de la organización, falencias en el conocimiento sobre la ciencia y el arte militar, escaso consenso que se llega al momento de discutirse temas de relevancia y lo más relevante: la disposición de los jefes militares en tener una organización al servicio de un partido político. Pareciera que ninguno de los superiores tiene el tiempo para probar y mejorar procesos y métodos. Lo peor ha sido, que cada nuevo nombramiento implica un eterno borrón y cuenta nueva, es decir, han sido los mismos militares quienes se han negado a que su organización sea diferente.

Como se expuso en párrafos anteriores, estas no son ideas nuevas, ni tampoco producto exclusivo del autor, hay muchas experiencias que han desarrollado proyectos de esta naturaleza y sus resultados han sido exitosos. Para 1985 Janowitz ya explicaba que “la distinción entre logística y combate, es una distinción funcional y no una distinción organizativa formal”. Más recientemente, se encuentra con frecuencia en textos de la U.S. Army, el desarrollo de capítulos y apartados acerca del Ejército institucional, como es también llamado (Army Strategic Planning Guidance, 2013,

p. 10; Army Transformation Roadmap, cap. 3). Esto tampoco se trata de cambiar una doctrina por otra. Es adoptar una acorde a la realidad, política y económica de Venezuela. Sería vanidoso tratar de ahondar en la misma en tan pocas páginas, pero la intención es justificar e incentivar la necesidad de transformar la Fuerza Armada Nacional.

El sector militar venezolano, se ha venido aislando de sus pares en la región y ello se debe a una doctrina inacabada que no permite la interoperabilidad entre componentes similares y solo se ha limitado a participar en unos juegos militares que organiza la Federación Rusa, los cuales son más destinados a promocionar su industria militar, corregir deficiencias o fallas en sus equipos para mejorarlos, más no para operar combinadamente. En tal sentido, lo peor que puede pasar es que se piense que esta transformación de la organización militar, será solo un empeño del nuevo liderazgo político y de las autoridades militares que tenga a bien designar, obviando que también obedece a una nueva realidad geopolítica y a los veloces cambios que se producen en el escenario internacional e inclusive el nacional, que necesitan de cooperación y gestiones multilaterales para hacer frente a las diferentes modalidades que pueden adoptar las organizaciones señaladas en párrafos anteriores en procura de menoscabar la soberanía, la integridad del territorio, hasta amenazar la independencia del País , así como de los imperativos de eficiencia, economía y sostenibilidad en el uso de los recursos, siempre escasos, del Estado.

C. Cambios en la doctrina

Un tema fundamental en el proceso de transición es el cambio de la doctrina militar. Es necesario tener presente que este cuerpo de principios que se nutre de un vocabulario específico, definiciones, procesos, formas, tácticas, técnicas, métodos, necesarios para planificar, ejecutar y supervisar las operaciones militares oportunas y pertinentes para el cumplimiento de las misiones asignadas, requiere de una permanente adaptación debido el dinámico y complejo ambiente que se genera durante un conflicto o para hacer frente a una amenaza.

En el Concepto Estratégico Militar, publicado el 2008 y reformado el 2019, se describe que la doctrina militar bolivariana es “una doctrina militar conforme con la postura defensiva en lo político, así como defensiva y ofensiva en lo operacional y táctico, condicionadas a una agresión previa” y se hace un mediano desarrollo de todo el sistema defensivo territorial. De igual manera, elabora una metodología que para fines de comprensión del fenómeno de la guerra son de gran ayuda, ya que la divide en períodos y estos en etapa, para de esa manera planificar las acciones del país y las operaciones militares de la FAN, así como distribuir y emplear las

fuerzas y los recursos con la mayor eficiencia, bajo el concepto de conflicto no lineal. Sin embargo, la mala caracterización de las hipótesis de conflicto hace que estos aspectos doctrinarios sean rígidos y no se adapten a otras amenazas. Adicional a lo anterior, existen dos aspectos que hacen esa doctrina carente de todo valor técnico militar, uno es que la politizan en todo momento, dando un papel preponderante a la permanencia en el poder del régimen actual y la otra es que la FAN tampoco ha elaborado los manuales necesarios para el estudio de cada una de estas operaciones.

Uno de los principales errores que presenta la doctrina militar bolivariana es concebir el sistema defensivo territorial como una unidad de combate, y aunque en la Ley “Constitucional” de la FAN lo define como una “agrupación territorial de fuerzas y medios en un espacio del territorio para planificar y conducir operaciones de defensa integral. En el concepto estratégico operacional dice que “es la estructura concebida para ejecutar la integración de las distintas funciones operacionales de combate”. Sin embargo, los mismos jefes militares anclaron el sistema defensivo territorial a las unidades que existen en cada localidad (bien sea región o al nivel estatal) y prácticamente han restringido los sistemas operativos del campo de batalla del sistema defensivo territorial, lo cual lo hace ineficiente. Los resultados operacionales de la operación “Escudo Bolivariano 2021” en el primer trimestre del 2021 confirman tal afirmación, ya que demuestran fallas en el mando y control, inteligencia, maniobra, fuegos y la logística, producto del escaso nivel de instrucción de los combatientes, del bajo adiestramiento de sus superiores, así como la precariedad en la organización y funcionamiento de los Estados Mayores.

Siendo un hecho sin precedentes que a pesar de tales errores, en los últimos días de abril de 2022, la Fuerza Armada Nacional repite la misma operación con unidades de reacción rápidas, conformadas con personal de los diferentes componentes y organismos de seguridad ciudadana, pocos cohesionadas, con escaso entrenamiento y bajo el mando de jefes no naturales, con una rotación de 30 días en la zona de operaciones. En la cual los elementos que conforman el sistema defensivo territorial no cumplen ninguna función de combate. Siendo interesante mencionar que después de un año de operaciones, las unidades militares no han trabado combate con ninguna fuerza hostil.

En tal sentido, es necesario determinar cuál es el papel que debe cumplir el sistema defensivo territorial. El autor considera que lo pertinente es darle misiones especialmente en el área de inteligencia, de organización de la milicia, el estudio de las amenazas que pudieran presentarse en la región de su jurisdicción y el enlace de la FANB con la administración pública.

Desde siempre, la Fuerza Armada Nacional ha sido organizada, equipada y medianamente entrenada para disuadir o derrotar las amenazas externas, pero desde hace varios años y bajo el argumento que están colaborando con el mantenimiento del orden interno, ha sido empleada en la lucha contra el crimen organizado, contra la minería ilegal, la depredación del ambiente, entre otras tareas secundarias que no se corresponden con el orden interno. Para tales misiones, los jefes militares se han limitado a organizar temporalmente unidades, las cuales son enviadas a zonas de operaciones sin cohesión, sin medios de comunicación, sin entrenamiento, con una logística deficiente, sin información sobre el enemigo o las amenazas que se encuentran en la región y los resultados operacionales demuestran tales improvisaciones.

A raíz de la implementación del Plan “Bolívar 2000” por parte de Hugo Chávez, la Fuerza Armada se vio compelida a asumir progresivamente roles que corresponden a otros órganos estatales. Esta medida se respaldó en el artículo 326 de la Constitución, que insta a la FAN a participar activamente en el desarrollo nacional, para lo cual empeñaron todos los recursos disponibles para tal fin. El análisis detallado y que se puede apreciar en la tabla siguiente, revela que las fuerzas militares, lejos de incrementar su versatilidad, se ven comprometidas, desgastadas y desviadas de su misión primordial al asumir labores de carácter social y de seguridad ciudadana, invadiendo esferas de actuación de otros entes estatales y que puede ser apreciado en la tabla número 3.

Tabla 3

Actividades Operacionales de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana

ACTIVIDAD OPERACIONAL	ENB	ANB	AMB	GNB	MNB
Defensa militar					
Mantenimiento del orden interno					
Participación en el desarrollo					
Mantenimiento del orden público					
Protección de infraestructura					
Control de fronteras					
Lucha contra el narcotráfico					
Lucha contra minería ilegal					
Lucha contra el contrabando en general					
Secuestro					
Extorsión					
Protección de personalidades					
Seguridad ciudadana					

Alta participación	Media participación	Baja participación	Ocasional participación	Ninguna participación

Tabla 2. Actividades Operacionales de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana

Elaboración propia.

Nota: ENB: Ejército Nacional Bolivariano. ANB: Armada Nacional Bolivariana. AMB: Aviación Militar Bolivariana. GNB: Guardia Nacional Bolivariana. MNB: Milicia Nacional Bolivariana.

El Concepto Estratégico Militar (2019) más que generar elementos doctrinarios, muestra las incoherencias del pensamiento militar bolivariano, pues deambula entre un ensayo de filosofía de la guerra pasando por un manual de operaciones tácticas hasta posicionarse como un libro de consulta sobre lealtades políticas. En ningún momento se refiere al arte operacional, tampoco distingue los niveles estratégicos, operacionales y tácticos y mucho menos describe la acción

conjunta de los componentes militares. Está diseñado y escrito para permanecer rígido, ya que no incluye, entre otras amenazas, el accionar de actores no estatales.

El mando militar que se designe en el 2025, deberá proporcionar cohesión, fortalecer las decisiones para darles continuidad y creando compromisos para el futuro, a los fines de tener todo un desarrollo conceptual y bibliográfico que permitan comprender la doctrina estudiarla y hacerle posteriores ajustes a medida que se vaya comprobando o no su aplicación.

A MANERA DE CONCLUSIONES

Será imperativo para el nuevo gobierno reconocer la urgencia de tomar medidas audaces para salvaguardar la nación. Para hacer frente a las amenazas actuales, debe acelerar el proceso de transformación, diseñando una política pública de seguridad y defensa que permita asignar un presupuesto adecuado para restaurar la autonomía funcional de la Fuerza Armada Nacional. Paralelamente, se requiere una revitalización profunda que retome con determinación la senda de su profesionalización, implicando reorganización estructural, evolución en la doctrina de empleo, entrenamiento de excelencia, un salario competitivo y condiciones que respalden y motiven a los militares, así como mejoras en agilidad y flexibilidad. Este camino, aunque retador, trasciende su dificultad: es una misión de definición y el compromiso con esta transformación no solo apuntalará la seguridad de nuestro país, sino que también dejará un legado duradero para las generaciones venideras. Será el momento de liderar con visión y determinación, con la certeza de que estas acciones serán el cimiento de un futuro más seguro y próspero para nuestra amada nación.

Bajo el liderazgo político y militar, es imperativo implementar una serie de estrategias y enfoques que fortalezcan la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y promuevan su eficacia en la defensa y seguridad nacional, entre otras:

- A. Selección y Formación de Personal de Excelencia:** Establecer procesos de reclutamiento y selección altamente rigurosos, basados en criterios de mérito y compromiso. Implementar programas de formación continuada que promuevan la especialización y el desarrollo de habilidades críticas para el desempeño militar.
- B. Cultivo del Ethos Militar:** Diseñar programas de educación y capacitación que fomenten y refuercen los valores éticos y morales fundamentales en la FANB. Realizar actividades y ejercicios que promuevan el sentido de pertenencia, el honor, la disciplina y el compromiso con la nación.

- C. Doctrina Operativa Dinámica y Actualizada:** Establecer un sistema ágil de revisión y actualización constante de la doctrina militar. Fomentar la documentación y análisis detallado de las experiencias operativas para integrar lecciones aprendidas en el perfeccionamiento de la doctrina.
- D. Modernización del Ejercicio del Mando:** Implementar un modelo de liderazgo basado en el mando tipo misión, otorgando a los líderes militares la flexibilidad y agilidad mental necesaria para enfrentar amenazas en ambientes operacionales dinámicos y complejos. Promover una cultura de delegación de responsabilidades y toma de decisiones descentralizada.
- E. Estímulo a la Excelencia y Mérito:** Establecer sistemas de reconocimiento y recompensa para aquellos miembros de la FANB que demuestren un desempeño sobresaliente. Garantizar la estabilidad laboral y ofrecer incentivos económicos proporcionará un estímulo adicional para mantener el compromiso y la dedicación.
- F. Reinstitutionalización y Respeto a la Constitución:** Promover y garantizar el cumplimiento estricto de los principios constitucionales que delinear el papel y funcionamiento de la FANB. Reforzar la independencia y autonomía de la institución, asegurando que su accionar esté alineado con los intereses nacionales.
- G. Reingeniería Organizacional:** Aplicar un enfoque de reingeniería administrativa para optimizar procesos y estructuras, asegurando que la FANB esté organizada de manera eficiente y efectiva para cumplir con sus funciones y objetivos.
- H. Desarrollo de Capacidades y Recursos:** Priorizar la inversión en la dotación de recursos materiales, tecnológicos y humanos necesarios para que la FANB pueda cumplir con éxito sus tareas y responsabilidades. Garantizar un programa constante de capacitación y desarrollo del personal.
- I. Evaluación y Adaptación Constante:** Establecer mecanismos regulares de evaluación del desempeño institucional, identificando áreas de mejora y adaptándose a las dinámicas cambiantes del entorno político y de seguridad.
- J. Despolitización y Profesionalización:** Implementar políticas y mecanismos que aseguren que la FANB opere de manera imparcial y profesional, al margen de afiliaciones políticas partidistas. Promover una cultura de lealtad a la nación y el compromiso con la integridad territorial y soberanía.

REFERENCIAS

A. Libros y artículos

- Alarcón, B. (2018). (Coordinador) *La Consolidación de una Transición Democrática El Desafío Venezolano III*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Blanco, E. (2017). “El nuevo ser militar venezolano en la nueva Venezuela republicana”. Disponible en: <http://edgareblancocarrero.blogspot.com/2017/06/el-nuevoser-militar-venezolano-en-la.html>: Fondo de Cultura Económica.
- Cadena (2008). Política, estrategia y economía: herramientas para medir la eficiencia y eficacia de un ejército. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 3(1), p. 105-148. Recuperado de: <http://www.umng.edu.co/documents/63968/76556/Rev3No1.JoseLCadena.pdf>.
- Colom (2008). *Entre Ares y Athena: El debate sobre las Revoluciones en los Asuntos Militares*. Madrid: Instituto Universitario de Investigaciones General Gutiérrez Mellado.
- Colom (2014). “El Desarrollo Conceptual de la Revolución en los Asuntos Militares”. *Revista Científica General José María Córdova* 12 (14): 19-34.
- Devine (2022). El problema con el mando tipo misión Cultura del Ejército y suposiciones de los líderes. Disponible en: <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivos/Primer-Trimestre-2022/Q1-Devine-2022/>
- Díaz (2019) La defensa nacional en jaque: Análisis de los factores que han obstaculizado problematizar las amenazas externas dentro de la política pública de seguridad nacional en Colombia. Disponible en: <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/0866ca48-e85e-466b-86c2-a8de5d016d6d/content>.
- Gehman, Jr. y Dubik (2004). Military Transformation and Joint Experimentation. USA Center for Technology and National Security Policy National Defense University, 2004 Number 46
- González y Betancourt (2018). La transformación del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Latinoamericana de estudios de seguridad* (22), 70-84. <https://doi.org/10.17141/urvio.22.2018.3093>.
- Jácome, F. (2011). *Fuerza Armada, Estado y Sociedad Civil en Venezuela*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.329

- Janowitz, M. (1990). *El soldado profesional*. Madrid: Secretaría Técnica del Ministerio de Defensa.
- Osborne y Gaebler (1994). *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- 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).
- Piñango y Naim (1984). *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*. Ediciones IESA.
- Realuyo y Troncoso (2019), El Papel de las Fuerzas de Seguridad de los Estados Unidos para Combatir el Crimen Organizado Transnacional en Las Américas. Disponible en: www.academia.edu/38381842/El_Papel_de_las_Fuerzas_de_Seguridad_de_los_Estados_Unidos_para_Combatir_el_Crimen_Organizado_Transnacional_en_Las_Americas.
- Rojas (2016). Doctrina Damasco: eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército. *Revista Científica General José María Córdova* 15 (19): 95-119.
- Vargas (2021). Los instrumentos de poder y su importancia para la Inteligencia Estratégica. *Revista Perspectivas* Volumen 13, Número 22, Enero - Diciembre 2021. Disponible: <https://revistascedoc.com/index.php/pei/article/view/268/570>.
- Molina (2018) La Revolución de los Asuntos Militares (RMA) en el contexto de la era de la información. Disponible en: <https://helvia.uco.es/xmlui/bitstream/handle/10396/10563/7.pdf>.
- <https://www.infobae.com/americas/venezuela/2019/07/28/nicolas-maduro-aseguro-que-los-guerrilleros-colombianos-ivan-marquez-y-jesus-santrich-son-bienvenidos-a-venezuela/>
- Valdés Guía, Pedro (2019) *La dirección de la guerra: conducción operacional y gobierno político de las operaciones militares*. Tesis Doctoral, Universidad de Navarra, Pamplona.
- Amenazas y vulnerabilidades a la seguridad. Disponible en: https://www.casede.org/PublicacionesCasede/Atlas2009/amenazas_y_vulnerabilidades_5.pdf
- Sanz y Calabria, Alfredo (2022) Funciones de combate y operaciones multidominio. Disponible en: <https://www.acami.es/wp-content/uploads/2023/01/Funciones-de-combate-y-operaciones-multidominio-web.pdf>
- Frías Sánchez Carlos Javier (2021). El campo de batalla futuro... que quizá es presente. Disponible en: www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2021/DIEEEM07_2021-CARFRI_Batalla.pdf#330

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 y 2019). 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/wpcontent/uploads/LOFANB-2014.pdf>
- Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. (2020). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.508 Extraordinario, de 30 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ve/storage/documentos/leyes/ley-constitucional-de-la-fuerza-armada-nacional-bolivariana-20211019170208.pdf>
- Ley Orgánica de Seguridad de la Nación. (2014). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6156, de 19 de noviembre de 2014. Disponible en: [http:// http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2015/03/LEYES-PARA-LA-SEGURIDAD-Y-LA-DEFENSA.pdf](http://http://www.minci.gob.ve/wp-content/uploads/2015/03/LEYES-PARA-LA-SEGURIDAD-Y-LA-DEFENSA.pdf)
- Ley Orgánica contra la delincuencia organizada https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ven_ley_del_org_finan_terr.pdf

C. Informes:

- Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», 2004
- “Política de Defensa de Chile, Edición 2020”, aprobada mediante Decreto Supremo N°004, del 4 de diciembre de 2020. <https://insightcrime.org/es/wp-content/uploads/2023/07/El-ascenso-del-Estado-criminal-hibrido-en-Venezuela-InSight-Crime-1.pdf>

LOS AUTORES



BENIGNO ALARCÓN DEZA

Director y fundador del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello. Profesor universitario en cursos de post y pregrado desde 1999 en las áreas de Derecho Internacional Económico, teoría de juegos, estrategia, conflicto y negociación. Es abogado de la Universidad Católica Andrés Bello (1989); Magíster Scientiarum en Seguridad y Defensa del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (1995); 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 (1997); especialización en Derecho Internacional Económico y de la Integración en la Universidad Central de Venezuela (1999); Maestría en Gerencia Pública en la Universidad de Maryland (2007).

Profesionalmente se ha especializado en análisis de escenarios políticos, gerencia estratégica de conflictos y negociación. Ha participado en múltiples conferencias tanto en Venezuela como en el exterior. Es autor de varios libros y artículos en materia de Derecho Internacional Económico, inversión extranjera y política, con especial énfasis, durante los últimos 10 años, en el estudio comparado de regímenes autoritarios y transiciones democráticas con el caso de Venezuela.

ALEJANDRO OROPEZA G.

Doctor en Ciencia Política, Universidad Simón Bolívar (USB) Caracas; Magister Sc., en Planificación del Desarrollo, CENDES – UCV; Magister en Políticas Públicas – USB; Abogado. Profesor en las universidades: Central de Venezuela, Simón Bolívar, Católica Andrés Bello; investigador y docente de la Unidad de Políticas Públicas de la USB; del Centro de Estudios del Desarrollo, CENDES – UCV y del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la UCAB.

Actualmente es presidente y director académico del Center for Democracy and Citizenship Studies – CEDES, en Miami, USA; miembro de la Mesa de Análisis

Coyuntural del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la UCAB, Caracas; CEO del Observatorio de la Diáspora Venezolana – ODV, Miami – Madrid. Autor de diversos libros, capítulos en obras colectivas, artículos en revista y en la prensa sobre ciudadanía, gobernabilidad, democracia, políticas públicas y gestión de gobierno y, proceso político. Escritor.

ELSA CARDOZO

Internacionalista y doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, profesora titular jubilada de la UCV. Allí se desempeñó como coordinadora de la Escuela de Estudios Internacionales y del Postgrado en Relaciones Internacionales y Globales. Fue docente, jefe del Departamento de Estudios Internacionales y directora de la Escuela de Estudios Liberales en la Universidad Metropolitana.

Es miembro de la Mesa de Análisis Coyuntural del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello. Es autora de libros, capítulos en obras colectivas, artículos en revistas y en la prensa sobre relaciones internacionales y política exterior venezolana.

ASDRÚBAL OLIVEROS

Socio-Director de Ecoanalítica, compañía dedicada al asesoramiento en materia económica y financiera, en Caracas. Oliveros es egresado de la Universidad Central de Venezuela como Economista Summa Cum Laude y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey como Especialista en Entorno de negocios en América Latina, además que por cinco años fue Economista Senior de Santander Investment. Como miembro del grupo de analistas de Santander para la región andina, ganó el premio al mejor Team de las revistas Latin Finance e Institucional Investor por 5 años consecutivos.

Oliveros también se ha desempeñado como Profesor de las universidades Católica Andrés Bello y Central de Venezuela, ha fungido como conferencista en diferentes ámbitos, tanto locales como en el exterior, especialmente, Bogotá, NY y Londres. Por otro lado, es asiduo invitado en programas de opinión de radio y TV, así como en artículos de prensa y revistas especializadas. En 2019, fue elegido por la prestigiosa revista estadounidense *Americas Quarterly* como uno de los 10 venezolanos que van a reconstruir a Venezuela en un escenario de transición. En la

actualidad es columnista de la revista Business Venezuela, además de colaborador de Prodavinci e Hispano Post.

También es miembro del Comité Editorial de la revista SIC. Se ha desempeñado como director externo de importantes compañías en el país, así como miembro de la junta directiva de Transparencia Venezuela, además de consultor para Venezuela del Banco Mundial, FMI, BID y CAF.

JESÚS PALACIOS CHACÍN

Economista egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (2018), profesor de Macroeconomía en la Escuela de Economía de la Universidad Católica Andrés Bello, y profesor invitado de la cátedra de Macroeconomía en el IESA, además ha dictado distintos talleres sobre elementos de entorno y finanzas en distintas empresas y participado como asesor parlamentario en la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional (2019-2020).

Palacios Chacín tiene estudios de diplomado en Ingeniería Financiera (UNIMET, 2019) y es Magíster en Finanzas (IESA, 2021). Actualmente es Economista Senior de la firma Ecoanalítica (2021), Consultor Corporativo de un amplio número de empresas y antes se desempeñó como analista de mercados emergentes en banca de inversión (EMFI Securities, Londres).

ROBERTO BRICEÑO-LEÓN

Sociólogo, Doctor en Ciencias. Miembro vitalicio de la Academia de Ciencias de América Latina (ACAL). Profesor Titular de sociología de la Universidad de Central de Venezuela y de la Universidade Federal do Ceará, Brasil. Director del Laboratorio de Ciencias Sociales, LACSO, y del Observatorio Venezolano de Violencia, OVV.

Ha sido profesor e investigador de la Universidad Sorbona-nueva, París 3, Francia; de la Universidad de Oxford, Inglaterra; de la Autónoma de México y fellow del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC. Ha sido consultor y evaluador de investigación y programas sociales en África, Asia y América Latina. Tiene más de 200 artículos en revistas académicas y 28 libros.

PEDRO GONZÁLEZ CARO

Capitán de Navío retirado de la Armada Venezolana. Graduado de la Escuela Naval en 1981, Licenciado en Ciencias Navales, curso de Comando y Estado Mayor en la Escuela Superior de Guerra Naval Venezolana, Maestría en la Universidad Central de Venezuela, egresando Magíster Scientiarum en Ciencias Administrativas mención Gerencia Empresarial. Graduado del Instituto de Altos Estudios de Defensa Nacional como Magíster Scientiarum en Seguridad y Defensa Nacional.

Actualmente es Subdirector ejecutivo del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), y Coordinador ejecutivo del Proyecto de empoderamiento de la Soc. Civil, Creemos Alianza Ciudadana. Fue oficial de programas en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en temas relacionados con la formulación y evaluación de proyectos y planes estratégicos.

ROMÁN DUQUE CORREDOR

Nació en Mérida, Venezuela, el 2 de diciembre de 1941, y falleció, durante la preparación de esta publicación, el 22 de septiembre de 2023 en la ciudad de París, Francia.

Doctor en Derecho y miembro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Román Duque Corredor, registró una larga trayectoria como intercesor de la justicia y educador.

Se desempeñó por más de 15 años en el Poder Judicial y tuvo una extensa carrera, de más de 30 años, como profesor universitario en pregrado y posgrado. Dedicó su vida a formar ciudadanos en los principios del Estado de derecho, en campos que van desde lo jurídico a lo social, impartiendo cursos en diferentes universidades del país: Universidad Central de Venezuela, Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Monteávila. Profesor honorario de la Universidad Católica de La Plata en Argentina y profesor meritorio de la Universidad Católica Andrés Bello.

Ejerció como consultor jurídico de la presidencia de Luis Herrera Campíns y fue magistrado de la Corte Suprema de Justicia en dos periodos (1982-1986) y (1989-1992). Desarrolló más de 30 trabajos en Derecho Público y 10 libros sobre Derecho Procesal, Derecho Constitucional y Derecho Agrario en Venezuela.

Recibió el Doctorado Honoris Causa otorgado por el Consejo Universitario de la Universidad de Los Andes, y el Premio Valores Democráticos “Francisco José Virtuoso, S.J.”, en la categoría Hacedores de Democracia, otorgado por el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno Padre Francisco José Virtuoso, S.J. de la UCAB.

RODOLFO JOSÉ CAMACHO RINCONES

General retirado del Ejército, egresado de la Academia Militar de Venezuela en 1985. Ha obtenido los títulos de Licenciado en Ciencias y Artes Militares, Abogado (Graduado con honores), es Especialista en Gerencia Educativa, Derecho Internacional Humanitario, Derecho Administrativo (Graduado con honores), Derecho Penal y Criminalística. Posee las maestrías en Ciencias y Artes Militares (Graduado con honores), y en Gerencia Educativa.

Ocupó todos los cargos inherentes a cada uno de sus grados militares, destacando entre otros: comandante de unidades de infantería y de cadetes. Oficial de enlace militar en la Misión de Naciones Unidas en Guatemala, Oficial de Intercambio en la República de Corea del Sur. Ocupó los empleos de Consultor Jurídico del Ejército, del Ministerio de la Defensa, jefe de Disciplina del Ejército. Subdirector de la Escuela de la Judicatura Militar. Como Oficial General se desempeñó como comandante de Brigada de Infantería, director de Adiestramiento, comandante de Operaciones del Ejército y director Conjunto de Adiestramiento de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Experto en el tema de violencia de género, operaciones militares, derecho administrativo militar y en la generación de pensamiento estratégico.



Últimos títulos publicados en la colección

Nuevo desafío venezolano (2023)

Benigno Alarcón Deza

Bases de un plan nacional de formación de jueces para Venezuela. Propuestas desde la academia (2023)

Jesús María Casal / Juan Alberto Berrios
(coordinadores)

La siembra de la pobreza. La paradoja de la siembra del petróleo (2023)

Arquímedes Román A.

Ser buena gente. Nuestra ética del éxito social y del desarrollo (2023)

Emilio Graterón Colmenares

La educación de los jesuitas en la Venezuela Contemporánea (Análisis, vivencias y reflexiones) (2023)

Leonardo Carvajal

Consumo informativo y cultural en Venezuela. Estado actual y tendencias (2023)

Carlos Correa /Marcelino Bisbal (coordinadores)

Nueva mirada sobre Venezuela. Reflexiones para construir una visión compartida (2023)

Katharina Wegner /Manuel Zapata (coordinadores)

Sociedad educadora. Propuesta de la Escuela de Educación al país (2024)

Escuela de Educación UCAB

La Consolidación de una Transición Democrática (volumen II)

constituye la continuación y el seguimiento de una de las propuestas más importantes y ambiciosas presentadas por el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello: *La Consolidación de una Transición Democrática* (Alarcón y Ramírez, 2018), en el cual contribuyeron más de trescientos expertos en las áreas de economía, política social, seguridad y defensa, seguridad ciudadana, administración pública nacional, relaciones internacionales, estado de derecho, libertad de expresión y medios de comunicación, sistema de partidos políticos, sistema electoral, y el rol de la sociedad civil en la construcción de la gobernabilidad de un proceso de transición. Por tal razón, el trabajo que presentamos en este volumen es una pieza inseparable de aquel por lo que invitamos al lector seriamente interesado en los temas relacionados con la construcción de gobernabilidad en un proceso de transición democrática a ver ambos trabajos como piezas indivisibles de la colección: El Desafío Venezolano.

(...)el cambio aparece como una necesidad ineludible en la Venezuela de hoy si se quiere un camino de recuperación de la senda de crecimiento. Lo que no podría honestamente es ponerle una fecha a este proceso, que quizás será más largo y complejo que el determinado por una coyuntura político institucional electoral. Sea cual sea la fecha en que la sociedad venezolana logre sentar unas bases para un proceso de transición, cuya necesidad es cada vez más evidente, estos trabajos ofrecen luces sobre el camino a seguir para que dicho proceso pueda resultar exitoso, en contextos de alta vulnerabilidad como los que enfrentamos en el presente y nos retan en el futuro.

♦Arturo Peraza, S.J.
RECTOR

