HUGO CHÁVEZ:
UNA DÉCADA EN EL PODER

HUGO CHÁVEZ:

UNA DÉCADA EN EL PODER

FRANCESCA RAMOS PISMATARO
CARLOS A. ROMERO
HUGO EDUARDO RAMÍREZ ARCOS
–editores académicos–

Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

© 2010 Editorial Universidad del Rosario
© 2010 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales,
Observatorio de Venezuela
© 2010 Neritza Alvarado Chacín, Félix Gerardo Arellano Porras, Ramón Guillermo Aveledo,
Dario Azzellini, Ana María Bejarano, Marcelino Bisbal, Carlos Blanco, Sayndra Borges Guitian,
Natalia Brandler, Ana Marleny Bustamante, Luís Alberto Buttó, José María Cadenas Gonzáles,
Javier Corrales, Claudia Curiel Leidenz, Irma Chumaceiro Arreaza, Yolanda D'Elia,
Antonio De Lisio, Jorge Díaz Polanco, Fernando Luís Egaña, María Cándida Ferreira,
Javier Andrés Flórez Henao, Beatriz Franco Cuervo, Fernando García Fernández, Fernando Gerbasi,
Inés Guardia Rolando, Larissa Guerrero Álvarez, Domingo Irwin, Francine Jácome,
Frédérique Langue, Stéphanie Lavaux, Rubia Cecilia Luzardo Polanco, Clemy Machado de Acedo,
Thais Maingon, Gilberto Maringoni, Carlos Martínez Becerra, Nemesio Segundo Montiel Fernández,
Pauline Ochoa León, Germán Puentes González, Yessica Quiñonez, Alberto Quirós Corradi,
Hugo Eduardo Ramírez Arcos, Socorro Ramírez Vargas, Francesca Ramos Pismataro,
Carlos A. Romero, Juan Eduardo Romero Jiménez, Marina Sierra, Vicente Torrijos R.
© 2010 Eduardo Barajas Sandoval, por el prólogo

ISBN: 978-958-738-088-0

Primera edición: Bogotá, D.C., marzo de 2010
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Gabriela de la Parra
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Lucelly Anaconas
Impresión: Xpress Studio Gráfico y Digital
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 Nº 13-41 oficina 501 Teléfono 297 02 00, ext. 7724 • Bogotá D.C.
Correo electrónico: editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito de la
Editorial Universidad del Rosario.

Hugo Chávez: una década en el poder / Francesca Ramos Pismataro, Carlos A. Romero,
Hugo Eduardo Ramírez Arcos, editores académicos. Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y Relaciones Internacionales. -- Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2010.
826 p.: cuadros.

ISBN: 978-958-738-088-0

CHÁVEZ FRÍAS, HUGO RAFAEL, 1954 - PENSAMIENTO POLÍTICO / VENEZUELA
- HISTORIA POLÍTICA - 1997 / VENEZUELA - POLÍTICA Y GOBIERNO - 1997 /
DEMOCRACIA – HISTORIA – VENEZUELA / I. Ramos Pismataro, Francesca / II. Romero,
Carlos A. / III. Ramírez Arcos, Hugo Eduardo / V. Facultades de Ciencia Política y Gobierno y
Relaciones Internacionales / VI. Título

987.0633 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Prólogo 13
Eduardo Barajas Sandoval

Presentación 17
Francesca Ramos Pismataro, Carlos A. Romero

Primer capítulo
Una institucionalidad en construcción

La muerte lenta de la democracia en Venezuela 25
Ana María Bejarano

Consecuencias institucionales de la presidencia de Hugo Chávez..... 47
Ramón Guillermo Aveledo

La sociedad civil en el marco de la Revolución Bolivariana y del Socialismo del siglo XXI (1999-2009) 69
Francine Jácome

La travesía de la estrategia territorial en los gobiernos de Chávez 87
Antonio De Lisio

Un poder constituyente en movimiento 107
Dario Azzellini

Segundo capítulo
Retratos políticos de diez años de gobierno

Diez años de polarización política en Venezuela 129
José María Cadenas

Diez años después: Hugo Chávez y su estilo de gobernar 153
Francesca Ramos Pismataro, Hugo Eduardo Ramírez Arcos

¿Cuál es el tipo de liderazgo de Chávez? 171
Gilberto Maringoni

Reflexiones acerca de los primeros años de revolución, socialismo e independencia en Venezuela 183
Germán Puentes González

11A 201
María Cándida Ferreira, Fernando García Fernández

Tercer capítulo
Comunicación y poder

El discurso de Hugo Chávez. Del poder de la seducción a la confrontación como estrategia 215
Irma Chumaceiro Arreaza

Discurso, poder e historia en el pensamiento de Hugo Chávez (1998-2009) 239
Juan Eduardo Romero Jiménez, Yessica Quiñonez

Anatomía de una hegemonía comunicacional. Una mirada a 10 años de la Revolución Bolivariana 259
Marcelino Bisbal

La estructura aglutinante del poder revolucionario en la Venezuela de Hugo Chávez 281
Vicente Torrijos R.

Violencia política e inseguridad en Venezuela (1998-2008) 305
Inés Guardia Rolando, Larissa Guerrero Álvarez

Cuarto capítulo
Política social

Aspectos sociales de la política actual 325
Clemy Machado de Acedo

La política social de lucha contra la pobreza y la exclusión en el gobierno de Hugo Chávez (1999-2009) 345
Neritza Alvarado Chacín

Balance de lo social en las prácticas del gobierno bolivariano 365
Yolanda D'Elia, Thais Maingon

La década bolivariana de salud: un secreto mal guardado 387
Jorge Díaz Polanco, Sayndra Borges Guitian

Quinto capítulo
Economía y petróleo

La economía durante la Revolución Bolivariana 409
Claudia Curiel Leidenz

El petróleo bajo Chávez: anatomía de un fracaso 427
Alberto Quirós Corradi

Sexto capítulo
La política internacional

Diez años de política exterior 449
Carlos A. Romero

Cambios en el tipo de régimen y la nueva política exterior de Venezuela 467
Javier Corrales

La integración en el proyecto geopolítico bolivariano: una reflexión política 485
Félix Gerardo Arellano Porras

La integración energética y la estrategia regional de integración del gobierno del presidente Hugo Chávez 505
Carlos Martínez Becerra

Séptimo capítulo
Colombia y Venezuela: la relación binacional

Colombia-Venezuela: una intensa década de encuentros y tensiones 527
Socorro Ramírez Vargas

La política exterior de la Revolución Bolivariana y Colombia 565
Fernando Gerbasi

Diez años en la relación transfronteriza colombo-venezolana 583
Ana Marleny Bustamante

La revolución de Chávez: fortalezas, debilidades y contradicciones 603
Marina Sierra

Avances y retrocesos en la concepción del agua en Venezuela y la gobernanza de las cuencas binacionales 617
Stéphanie Lavaux, Pauline Ochoa León

Octavo capítulo
Partidos políticos y sistema electoral

Los partidos políticos en la década de Chávez 641
Fernando Luís Egaña

Del partido único al partido militar 661
Carlos Blanco

Entre el sistema electoral y la coyuntura política en Venezuela 681
Beatriz Franco Cuervo, Javier Andrés Flórez Henao

Noveno capítulo

Género e indígenas: políticas de inclusión social

Diez años de desigualdades de género en el ejercicio de los derechos políticos 705
Natalia Brandler

La nueva relación de los pueblos y comunidades indígenas con el Estado venezolano 725
Rubia Cecilia Luzardo Polanco, Nemesio Segundo Montiel Fernández

Décimo capítulo

Relaciones cívico-militares

Relaciones civiles y militares en Venezuela (1998-2008) 743
Domingo Irwin

De panteones cívicos e imaginarios políticos: los usos del pasado en la Revolución Bolivariana 761
Frédérique Langue

Diez años de Revolución Bolivariana: impacto en las relaciones civiles y militares 783
Luís Alberto Buttó

Autores 801

Prólogo

La comunidad colombo venezolana tiene fundamentos que provienen de un mestizaje compartido y del empeño de unidad del proyecto bolivariano. Casi doscientos años de separación sin distanciamiento y de coexistencia sin reparos mayores, al ritmo de afinidades ostensibles, no han hecho sino ratificar los signos de un parentesco innegable. Como a los hermanos no se les escoge, pero se les lleva siempre bajo la marca indeleble de la familia, se comprende por qué entre los dos países existen obligaciones de reconocimiento y apoyo mutuo, que han de perdurar mientras la forma del continente americano siga siendo la misma, en un rincón del mundo en el que la historia puede muy bien ser consecuente con la geografía.

Con ritmo diferente, según los imperativos del momento, las relaciones entre los dos pueblos se han desarrollado con una espontaneidad marcada por el signo de la amistad. Como en pocos parajes, nuestros dos países tienen una frontera tan extensa y a la vez tan variada. Lo que hace que el encuentro permanente entre colombianos y venezolanos presente versiones caribe, andina, llanera y selvática. Por fortuna, y sin perjuicio de interpretaciones sesgadas que agrandan la importancia de sucesos menores, la vida fronteriza se ha desarrollado en todos esos escenarios sobre el denominador común de una compatibilidad, cuando no de una similitud cultural, que ambas naciones deben atesorar. Porque la configuración paulatina de unas reglas no escritas de convivencia y mutuo respeto es, bajo cualquier medida, clave para la paz.

En medio de todo, como suele suceder, las dificultades coyunturales y la ignorancia de la historia y de la vida cotidiana a uno u otro lado no han deja-

do de estar presentes, particularmente en los recintos del poder político de las capitales. Ello es apenas explicable, en cuanto cada uno de los dos países tiene, por supuesto, su propia personalidad, una experiencia social autóctona y unas características particulares de su modo de tramitar las disputas por el poder. Lo que hace que sea más urgente conocer los fundamentos de la vida política y de las transformaciones sociales de cada quien, lo mismo que los rasgos esenciales del talante de la gente, la saga de su liderazgo, la índole de sus instituciones políticas y culturales, y el arraigo de todo ello en el alma popular.

Si bien los deberes de conocimiento mutuo corresponden principalmente a los gobernantes y a los conductores de la política exterior, es necesario ir más allá. El mundo académico se debe ocupar del tema, lo mismo que los estrategas de toda índole y los lectores de la historia, particularmente los que tienen la clarividencia suficiente para leerla, o mejor para inspirarla, hacia adelante. Justo porque solo en cuanto se obre así se estará atendiendo de manera adecuada la obligación de responder a los imperativos de una vecindad cuya dinámica no conviene que sea la de la indisposición.

La llegada al poder de Hugo Chávez, y la puesta en marcha de una República Bolivariana de Venezuela, fruto de su inspiración, han significado un remezón no solo en la vida venezolana sino en las relaciones de su país con el mundo y, en lo que más nos concierne, con Colombia. Los pregones de un proyecto continental, la intervención, o al menos la proclamación de opiniones sobre aspectos íntimos de los procesos políticos de los diferentes países americanos, y hasta los intentos de actuar en la vida política de otras naciones, no tienen precedente en los dos siglos de historia de las repúblicas del continente, y han despertado todo tipo de sentimientos.

Su apropiación de la figura bolivariana, y los malabares a los que ha apelado para adjudicarle al libertador, y fundador de la Gran Colombia, atributos de inspirador de un socialismo todavía por explicar, han puesto a muchos colombianos a oscilar entre la perplejidad y la hilaridad. Acostumbrados a la imagen de Bolívar dando batallas definitivas en las veredas de Paipa o Tunja, con caballos de Sotaquirá, o durmiendo triunfante en las haciendas de Boyacá, resulta un poco extraña esa interpretación de nuestro héroe común, llena de arandelas acomodaticias, como si sobre su uniforme del siglo XIX alguien le quisiera poner, sin su consentimiento, una camiseta del Che.

Con todo, la irrupción de un político de origen militar que quiere sacudirlo todo y desea no solo cambiar a toda carrera a Venezuela sino a la América Latina, para luego tratar de ir más allá, no deja de ser objeto de curiosidad para unos y para otros de preocupación. Porque no es posible quedarse inerme cuando la agenda pública de un líder venezolano, por hermano que se considere, incluye planes que se vociferan con vehemencia, sobre el destino del país latinoamericano que se le antoje. Y porque siempre será sospechoso que un presidente haga alarde de afecto por una república que no es la suya y pretenda incluirla dentro de su propio proyecto político, al tiempo que se declara neutral ante los factores que la amenazan y ostenta afinidades con sus enemigos.

La vieja discusión sobre áreas marinas y submarinas, para nada extraña en la vida internacional, ha quedado relegada, de los dos lados, por una serie ya larga de amenazas y recriminaciones de otra naturaleza. No se trata siquiera de las posturas de grupos radicales que han interpretado las definiciones coloniales españolas a su acomodo para sacar conclusiones extravagantes sobre lo que debería ser el territorio de uno u otro Estado. Lo nuevo es el hecho de que sea el propio Gobierno venezolano, bajo la inspiración del presidente, el que haya tomado decisiones radicales de estrangulamiento del comercio bilateral y llegado a pregonar posibilidades de guerra, justificadas en lo que considera toda una estrategia colombiana, al servicio de intereses de terceros, para acabar con su proyecto revolucionario.

Todo esto es lo que ha movido el interés de estudiosos colombianos en la historia y el destino de Venezuela, y lo que ha llevado a realizar avances en el conocimiento y la interpretación del proyecto del presidente Chávez, así como a hacer una especie de balance de la década que lleva en el poder. El ejercicio no podría ser completo sin la colaboración de profesores y estudiosos venezolanos de diferente orientación. De ahí ha surgido la alianza que, dentro del mayor respeto por el pensamiento de cada uno de los autores, ha permitido la producción de este libro.

El trabajo se ha hecho en ejercicio del deber de conocerse mejor, para salvar de los problemas coyunturales una amistad que surge de los orígenes comunes, las similitudes del alojamiento territorial, el paralelismo del desarrollo social y político y la experiencia común de dos pueblos que, en muchos casos sin darse cuenta, han coexistido exitosamente por más de dos siglos.

Alfonso López Michelsen, un colombiano conocedor de la historia y promotor de la amistad y el respeto entre Colombia y Venezuela, advirtió bien sobre la gravedad, la impropiedad y las consecuencias nefastas de una enemistad inventada entre los dos pueblos. Si en una mala hora, por error de conducción, se llegase a una confrontación violenta, esta no podría durar más de dos días, observó, pero la reparación del daño causado tardaría más de dos siglos.

Todo el que siembre la discordia entre Colombia y Venezuela estará cometiendo una grave infracción histórica. Todo el que trate de aprovechar la coyuntura para tomar venganza de experiencias personales dolorosas, de las que no está exenta la relación entre seres humanos, mostrará que carece de esa visión panorámica que es preciso adoptar cuando se tiene la voluntad de convivencia pacífica, que es la mejor fórmula para el futuro de dos países amarrados por el destino.

Este ejercicio de conocimiento mutuo, y de reflexión sobre las experiencias de la época contemporánea, quedaría incompleto si tuviese por objeto solamente el estudio del caso venezolano. Como ninguna de las partes tiene la exclusividad de hacer el estudio de la situación de la otra, ya se ha anunciado la intención, bienvenida, de adelantar un trabajo equivalente respecto de la última década de la vida colombiana. En la medida que Colombia y Venezuela se conozcan mejor, mediante un diálogo generoso y diáfano, y aprendan a interpretarse mutuamente, dispondremos de elementos que permitirán sacar las lecciones más útiles de cada periodo o episodio de nuestra obligatoria convivencia.

Eduardo Barajas Sandoval
Decano Facultades de Ciencia Política y Gobierno
y de Relaciones Internacionales

Presentación

Francesca Ramos Pismataro
Carlos A. Romero

La edición del libro *Hugo Chávez: una década en el poder* surge de un trabajo académico binacional (uno de nosotros, Carlos A. Romero, es miembro de la Cátedra Colombia de la Universidad Central de Venezuela, en Caracas, y los otros dos, Francesca Ramos Pismataro y Hugo Eduardo Ramírez Arcos, pertenecemos al Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, en Bogotá), los artículos que lo componen son el resultado de un esfuerzo colectivo en el que participan autores de distintas nacionalidades, en su mayoría colombianos y venezolanos.

Tenemos razones de más para incorporar, en el inicio de esta presentación, algunas reflexiones sobre ambos países desde nuestras perspectivas nacionales, reconociendo la importancia que tiene, sobre todo en un contexto como el actual, estudiar a Colombia desde Venezuela, y a Venezuela desde Colombia, retomando una idea de Hugh Thomas: "Quien solo conoce España no conoce a España". Estudiar a Venezuela, para el caso de los muchos "no-venezolanos" que contribuyen en este libro, será un ejercicio en esta vía. Ejercicio que por demás viene a ser enriquecido junto con las valiosas reflexiones y experiencias que aportan los expertos venezolanos.

La política colombiana y venezolana ha experimentado en los últimos diez años un importante cambio en cuanto a sus bases intelectuales, premisas, conceptos claves y discursos. Al ser noticia estos países, y al tener la riesgosa competencia de los medios de comunicación, la creación de conocimiento se hace cada vez más difícil, no solo por la complejidad inherente a esos tópicos, su fuerte contenido ideológico y la presencia de un debate que expresa la ausencia de un

consenso teórico y metodológico, sino también, por el hecho mismo de que los procesos políticos en estos países se han convertido, de igual manera, en una suerte de espectáculo mediático, lo cual, en cierto sentido, distorsiona su comprensión.

Sin embargo, el problema que plantea esta situación no solo se agota en la definición de un espacio para la discusión que está sometido a los sinsabores de la noticia, de los prismas ideológicos y del propio interés en dominar la agenda de investigación y docencia por parte de sectores parcializados. Hay quizás algo más interesante. De lo que se trata es de evaluar, hasta donde sea posible, cómo de forma paralela a esta "explosión" del interés sobre lo que pasa en Colombia y en Venezuela, se ha dado un importante desplazamiento de los paradigmas que dominaron por un tiempo a la ciencia política y a las relaciones internacionales en nuestros países.

Cuando nos referimos a esto, lo que tratamos de exponer es que una cierta manera de ver las cosas dominó la agenda de docentes, investigadores y estudiantes en nuestras disciplinas, al menos desde la década de los ochenta del siglo XX. Esa manera se ha cuestionado en los últimos años, aunque de formas diferentes. En el caso particular de Venezuela, a partir del comienzo de la primera presidencia de Hugo Chávez, en 1999, comienza una operación de deconstrucción ideológica de unas "tesis venezolanas" dominantes de centro, basadas estas en las ideas de un Estado fuerte, unos partidos políticos fundamentales, una sociedad homogénea y una paz relativa, las cuales llegaron a ser mayoritarias en los estudios sobre el país. Esta plataforma de centro impulsó las tesis del consenso venezolano, del rol positivo de los partidos políticos, de la fortaleza de la cultura democrática venezolana y del papel del petróleo como mecanismo de distribución social y generador de un equilibrio político.

Desde luego que la presencia mayoritaria de estos "paradigmas" no excluye que en otras ocasiones se hayan desarrollado visiones diferentes. En Venezuela, las visiones de izquierda siempre cuestionaron las tesis dominantes hasta la llegada de Hugo Chávez al poder.

Nuestro argumento central es que este proceso de tránsito intelectual dentro de la sociedad venezolana, se experimentó gracias a un cambio radical de paradigmas desde finales del siglo XX y, sobre todo, desde los primeros años del siglo XXI. Este cambio de plataforma intelectual se dio de manera inversa a la vivida en Colombia, donde se desmontó un discurso radical mayoritario

promovido desde la sociedad. En Venezuela, se desmontó un pensamiento de centro promovido por los gobiernos anteriores. El gobierno de Chávez y sus seguidores promovieron como discurso oficial lo que antes había sido una visión opositora crítica de la entonces dominante tesis del consenso político, logrado por el Pacto de Punto Fijo.

Es dentro de este contexto de cambios que diseñamos y lanzamos la convocatoria a expertos colombianos, venezolanos y especialistas de otras nacionalidades, con el fin de analizar en este libro los diez años de la experiencia venezolana, auto titulada por el Gobierno de Venezuela como "La Quinta República", y por parte de la oposición venezolana como "el régimen chavista", proceso del cual se pueden inferir cambios importantes en cuanto a la visión de la política doméstica y la política exterior.

El análisis del desplazamiento de las tradiciones intelectuales venezolanas y de la manera de estudiar la política, enriquece la capacidad explicativa del caso que nos ocupa, al tiempo que permite un espacio de reflexión y de debate teórico y metodológico de algunas tesis bien controversiales, como si en Venezuela se está dando una revolución; el papel de Hugo Chávez como líder del proceso; el carácter democrático o autoritario de aquella experiencia; el tipo de relación entre el Estado y la sociedad; el tema de la propiedad privada y la regulación estatal, los alcances del proyecto denominado "Socialismo del Siglo XXI"; el papel que cumple el petróleo en la dinámica nacional y la proyección internacional de estos cambios.

El libro que presentamos está dividido en diez secciones temáticas, estructuradas con la intención de ofrecer al lector un panorama global de lo que han sido estos diez años de gestión del Gobierno en cabeza del presidente Hugo Chávez Frías. En el primer capítulo, "Una institucionalidad en construcción", el lector encontrará un análisis desde la perspectiva histórica que contextualiza la llegada de Chávez al poder (Bejarano), y las consecuencias que su accionar ha traído para las instituciones (Aveledo) y la sociedad civil (Jácome). Dentro del mismo, hemos decidido incluir temas muchos más puntuales pero igualmente relacionados con la institucionalidad, como lo son el conjunto de estrategias territoriales que ha desplegado el presidente Chávez a lo largo de sus administraciones (De Lisio), así como los instrumentos y estrategias que buscan alimentar la idea del Poder Popular (Azzellini).

En un segundo aparte, incluimos algunos "Retratos políticos de diez años de gobierno" que, por un lado, narran los temas vinculados con la polarización política, resultado de los procesos que se han desencadenado desde la llegada al poder de Hugo Chávez (Cadenas), la forma de gobierno del presidente (Ramos Pismataro y Ramírez Arcos/Maringoni) y, por otro, reflexionan sobre el significado que se le puede dar a los diez años de gobierno (Puentes González). Se incluye, además, un retrato desde la perspectiva literaria de lo que fueron los hechos polémicos del 11 de abril de 2002 (Ferreira y García Fernández).

En el tercer capítulo se aborda el tema "Comunicación y poder". La metodología del análisis del discurso será la herramienta privilegiada, por parte de los autores que componen esta sección, para explicar la forma en la que la confrontación como estrategia política (Chumaceiro Arreaza) y la historia (Romero, J.E. y Quiñonez) se constituyen en elementos particulares dentro del discurso oficial, llevándonos al necesario análisis sobre el papel y la situación de los medios de comunicación (Bisbal), así como al de la forma en la que se estructura simbólica y físicamente el poder revolucionario en la Venezuela de hoy (Torrijos). Por último, dentro de este capítulo se incluye un análisis semiótico de dos periódicos identificados como de oposición en Venezuela y el tratamiento mediático que estos hacen de la violencia con el fin de identificar hasta qué punto el miedo forma parte de la vida del ciudadano común en la actualidad (Guardia y Guerrero).

Uno de los temas más relevantes, y al mismo tiempo más controvertidos, al hacer una rendición de cuentas sobre los resultados del proyecto político actual es el de la "Política Social". En esta cuarta sección, el lector encontrará una perspectiva general de lo que han sido las políticas sociales bajo la administración Chávez (Machado), y la forma en la que estas han abordado acciones estratégicas dentro de la gestión pública, como sería el caso de la lucha en contra de la pobreza y la exclusión (Alvarado). También se ofrecen balances generales de la gestión de lo social en el actual Gobierno (D'Elia y Maingon) y de la gestión específicamente en el campo de la salud (Díaz y Borges).

Con respecto al tema económico los editores pensamos que si bien este es un tema transversal y es abordado de una u otra manera en las distintas temáticas del libro, era necesario dedicarle un breve aparte —que se convierte en el quinto capítulo, "Economía y petróleo"— compuesto por dos artículos:

uno sobre el análisis especializado de lo que ha sido la economía durante la Revolución Bolivariana (Curiel), y el otro, por ser Venezuela un país petrolero, dedicado al manejo del petróleo bajo el Gobierno actual (Quirós Corradi).

El capítulo sexto se concentra en la "La política internacional" del gobierno de Hugo Chávez. Este tema es desarrollado mediante análisis centrados en explicar lo que han sido los diez años de la política exterior del gobierno de Chávez (Romero, C.A.), los cambios que ha introducido (Corrales) y la visión geopolítica y las estrategias de integración que se han puesto en marcha durante esta administración (Arellano/Martínez).

Respondiendo al carácter binacional en el que nace este libro y a la importancia que tiene el tema colombo-venezolano para nuestros países y sociedades, el séptimo capítulo, "Colombia y Venezuela: la relación binacional", se detiene, en primer lugar, a analizar de manera sistemática los encuentros y desencuentros de la relación entre Colombia y Venezuela (Ramírez Vargas). Como este artículo tiene el propósito de recoger de manera detallada el desarrollo de una década de relaciones binacionales, se convierte en el más extenso del libro. En segundo lugar, analiza las etapas de la política exterior del actual gobierno y su relación con Colombia (Gerbasi). Así mismo, en esta vía, se abordan las perspectivas estructuradas a partir de la mirada fronteriza, hecho que se convierte en el complemento ideal para profundizar en el análisis de la relación binacional (Bustamante/Sierra). Por último, el capítulo finaliza con el desarrollo de un tema que ha sido opacado en la agenda colombo-venezolana por la prevalencia de aquellos vinculados con los asuntos de seguridad, como lo es el tema del agua dulce y las cuencas binacionales (Lavaux y Ochoa).

El octavo aparte, "Partidos políticos y sistema electoral", refleja los cambios profundos que han tenido lugar en la política venezolana durante la última década. Alguien dijo que si Caldera pasó por encima de los partidos políticos tradicionales, Chávez terminó con ellos. En esta sección el lector encontrará un análisis sobre la situación de los partidos políticos en estos diez años (Egaña), junto al desarrollo de la hipótesis sobre la posibilidad del establecimiento de un "partido militar" bajo el gobierno de Chávez (Blanco), para luego recapitular con las reglas y condicionamientos en los cuales se desarrolla el sistema electoral venezolano (Franco Cuervo y Flórez Henao).

El tema de los derechos políticos y la inclusión social es abordado en el noveno capítulo, "Género e indígenas: políticas de inclusión social", a partir del análisis de dos perspectivas especificas como lo son las luchas indígenas (Luzardo Polanco y Montiel Fernández) y las reivindicaciones de género (Brandler).

Para cerrar estos diez capítulos que buscan analizar en conjunto los diez años de gobierno de Hugo Chávez en el poder, el décimo, "Relaciones cívico-militares", se encarga del análisis de un tema fundamental para la comprensión del actual Gobierno y política venezolana: las relaciones entre civiles y militares. Así, la visión que tiene el Gobierno con respecto a las fuerzas militares, los cambios que se han introducido, el papel que deben desempeñar y su relación con la sociedad son los temas centrales de esta última sección (Irwin/Buttó), además de los usos de la historia en el imaginario revolucionario (Langue).

Los artículos que contiene el libro tratan de explicar las relaciones que se han dado entre la política, las instituciones, la idelogía , la vida social y las nociones sobre el desarrollo económico en Venezuela durante los últimos diez años. Se trata de un análisis crítico y diverso sobre el desplazamiento de las llamadas "tesis venezolanas", basadas en el consenso político y el respaldo petrolero, y de la instauración de otras ideas como tesis oficiales en los campos de la política, la historia y las ciencias sociales en general, demostrando, en conjunto, las profundas transformaciones teóricas y metodológicas que se han dado en los estudios profesionales sobre Venezuela.

Lo que sí está claro es que los fundamentos teóricos y metodológicos del análisis y de la investigación en ciencias políticas se han extendido de manera plural en los últimos años, al momento de conocer con más profesionalismo el desarrollo de un debate todavía inconcluso sobre una realidad compleja y que a veces pareciera ser ambiguo y fuertemente ideologizado.

En nosotros los autores y en los lectores de esta publicación estará la oportunidad de discutir sobre lo que se dice aquí, lo que se estudia, lo que se analiza, lo que se deconstruye, lo que se insinúa y lo que se deja a medio camino. A fin de cuentas, la experiencia política no tiene valor si no se reconoce la importancia de su descripción y explicación rigurosa. Estamos seguros de que el contenido de este libro contribuirá a fomentar esa discusión.

Santafé de Bogotá-Caracas
2009

Primer capítulo
Una institucionalidad en construcción

La muerte lenta de la democracia en Venezuela

Ana María Bejarano*

1. Introducción

A diferencia de muchos de sus vecinos, que sucumbieron a la oleada de autoritarismo que azotó a América Latina en los años sesenta y setenta, Venezuela se ufanaba de haber mantenido una tradición de estabilidad democrática que duró más de tres décadas. En 1978, al comenzar la tercera ola democratizadora en América Latina, Venezuela (junto con Colombia y Costa Rica) era una de las pocas democracias que había logrado sobrevivir en la región. A finales de los ochenta, sin embargo, empezó a presentar preocupantes síntomas de erosión y decadencia. Luego de ser aclamada como un caso excepcional de desarrollo político estable y exitoso, Venezuela es hoy mencionada como un ejemplo de crisis democrática. En su compilación sobre la tercera ola de democratización en América Latina, Hagopian y Mainwaring (2005) incluyeron a este país (junto con Colombia y Perú) dentro del grupo de casos donde la democracia ha experimentado una seria regresión. Al presentar el caso de Venezuela, los autores afirman que el desmoronamiento de la democracia en este es "el desarrollo político más desalentador de la década pasada en toda América Latina" (2005, p. 12). El presente artículo busca poner el caso venezolano en perspectiva histórica y ofrecer una explicación del proceso de deterioro y decadencia de su democracia, con base en factores institucionales de largo plazo.

* Profesora asociada, Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Toronto, Canadá. Doctorada en Ciencia Política de la Universidad de Columbia, en Nueva York.

2. Crisis y decadencia de la democracia en Venezuela

Los dos intentos de golpe de Estado protagonizados por los militares venezolanos en 1992 (el primero el 4 de febrero, dirigido por el entonces teniente coronel Hugo Chávez), cayeron quizá como una sorpresa para aquellos que mirábamos el país desde la distancia. Los analistas venezolanos, sin embargo, no se sorprendieron del todo: al menos desde mediados de los años ochenta muchos de ellos habían advertido señales de erosión democrática (ver, entre otros, Naím y Piñango, 1984; Romero, 1986; Rey, 1987). En efecto, la mera creación de una Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE), en 1984, señaló una fuerte conciencia por parte de las élites políticas de las deficiencias del sistema político venezolano. En ese momento, sin embargo, nadie sabía qué tan profunda y prolongada sería la crisis; tampoco era obvio que sus secuelas llevarían a Venezuela en la dirección que ha tomado desde 1998. En otras palabras, si bien podemos explicar retrospectivamente la crisis de la democracia venezolana, la magnitud, la evolución y el resultado de la misma no estaban predeterminados, ni podían predecirse de antemano.[1]

Algunos fechan el comienzo de la crisis venezolana el 18 de febrero de 1983, cuando la moneda (el bolívar) sufrió una traumática devaluación causada por una fuga masiva de capitales y los precios internacionales del petróleo cayeron (Kornblith, 1998, p. 22). Aquel "viernes negro" (como los venezolanos recuerdan la fecha) simbolizó el fin de la prosperidad: durante las próximas dos décadas, el país sufrió una prolongada crisis en su economía, sociedad y sistema político. La caída en los precios del petróleo no solo fue brusca sino sostenida; con excepción de una breve recuperación en 1991 (como consecuencia de la Guerra del Golfo), los precios internacionales no cesaron de bajar durante casi dos décadas: entre 1981 y 1999 el petróleo venezolano perdió 85% de su valor. "En 1974, el petróleo contribuía con US$1.540 dólares por persona al erario público y representaba más del 80% del total de los ingresos del Gobierno; veinte años después, la cifra se había desplomado a US$200 dólares por persona y representaba menos del 40% del total de ingresos fiscales".[2] Mientras

[1] Por ello, como justo lo advierte Martín Tanaka (2005), bien hacemos en reconocer el importante papel de las percepciones, decisiones y errores de cálculo estratégico de los actores clave involucrados, así como el papel, por más mínimo que sea, de la "fortuna".

[2] En dólares constantes de 1999 (Naím, 2001, p. 21).

tanto, la población de Venezuela siguió creciendo a una tasa anual promedio de 2,5% entre 1981 y 1990.[3] La combinación de la caída sostenida de los ingresos petroleros y un crecimiento demográfico también persistente, sumados al fracaso en el esfuerzo por estimular otras actividades productivas, llevaron en los noventa a una profunda crisis de las bases estructurales de la sociedad y la política venezolanas —situación que solo ha sido encubierta, mas no resuelta, por un alza en los precios del petróleo desde 2003—. Su manifestación más dolorosa, desde luego, ha sido el empobrecimiento dramático de la población. En 1982, 32% de los venezolanos vivían en la pobreza, cifra que subió a 53% en 1989 y, para 2001, había alcanzado el 68%.[4] El desempleo ronda el 15% y casi la mitad de los empleos están en la economía informal. Igualmente problemática, no obstante, ha sido la caída en las fuentes de ingreso del Estado venezolano, la cual contribuyó a debilitar su ya de por sí desgastada capacidad para responder a una extensa lista de obligaciones y expectativas sociales.

Algunas explicaciones simplistas de la crisis venezolana atribuyen el deterioro económico y el empobrecimiento gradual a la corrupción y malversación de fondos. Empero, sus causas son más bien dictadas por la dinámica estructural de la caída de los precios internacionales del petróleo y el crecimiento de la población en una sociedad dependiente del mismo.[5] Sin lugar a dudas, lo que subyace a los males de Venezuela es la caída secular, y probablemente irreversible, no solo del precio sino también de la importancia estratégica de la materia prima (petróleo) sobre la cual se cimentaron la economía, la sociedad, y el Estado venezolano a lo largo del siglo XX. No obstante, los factores económicos no se traducen automáticamente en resultados políticos. Aun cuando el declive de los ingresos petroleros debe destacarse en cualquier explicación de la crisis contemporánea de Venezuela, fueron factores políticos —la forma como

[3] Ver CELADE (2001, Cuadro 32, p. 135).

[4] Ver Naím (1993, p. 24). Y Naím (2001, p. 21). Cada vez parece más difícil tener acceso a indicadores sociales creíbles sobre Venezuela. A pesar del mayor gasto social durante los casi diez años de Hugo Chávez en el poder, los indicadores de pobreza parecen haber permanecido relativamente invariables.

[5] Existe, desde luego, mucha corrupción en Venezuela, como en muchos otros países en desarrollo —sobre todo en aquellos donde el Estado tiene acceso directo a recursos abundantes—. No obstante, mientras que la corrupción sigue siendo un problema y plantea un obstáculo para el desarrollo, el diagnóstico de que los males de Venezuela se deben completa o principalmente a la corrupción ha sido exagerado, al grado que se ha vuelto un estorbo para entender las verdaderas causas detrás de la crisis. Como señala Naím, "la corrupción es un síntoma, no una causa de los problemas del país" (2001, p. 23).

el Estado y los partidos políticos enfrentaron esta profunda crisis—, los que llevaron a los acontecimientos fatales de fines de los ochenta y principios de los noventa, y al desenlace que condujo a la elección del presidente Chávez en 1998.

El momento decisivo vino en febrero de 1989, con el "Caracazo", un levantamiento urbano masivo que empezó en Caracas y se extendió por otras ciudades importantes, que protestaba contra el paquete de estabilización y las medidas de ajuste estructural tomadas por el gobierno de Carlos Andrés Pérez siguiendo las recomendaciones del FMI. En parte resultado de un sentimiento generalizado de privación económica, pero más que nada debido a las promesas frustradas de un regreso a la prosperidad bajo el segundo periodo de Pérez (1989-1993), el "Caracazo" alertó sobre la crisis que se desataba en Venezuela.[6] Los acontecimientos del 27 y 28 de febrero de 1989 marcaron un momento decisivo en la historia reciente de ese país. No por otra razón los venezolanos siguen citando esos días como la fecha simbólica del inicio de la crisis de fin de siglo: "[…] el 27 de febrero de 1989, el tenue hilo que mantenía unido el tejido social —el contrato social rousseauniano con ciudadanos conscientes de sus derechos y sobre todo de sus deberes hacia la comunidad— comenzó a despegarse. Aunque los países no cambian de un día para otro, es indudable que ese día marcó un antes y un después para toda la sociedad" (Rotker, 2000, pp. 217-218).[7]

El levantamiento social masivo conocido como el "Caracazo" y sus violentas repercusiones (con cientos, si no miles, de víctimas, resultado de la confrontación entre la multitud urbana y las fuerzas armadas) marcó el desmoronamiento de los dos pilares de la democracia venezolana: el Estado y los partidos políticos. La naturaleza espontánea y descontrolada de los disturbios populares y la falta de liderazgo patente durante esos dos días, puso en evidencia la falta de conexión entre los partidos y la sociedad venezolana, particularmente la incapacidad de los primeros para encauzar, mucho menos controlar, las demandas de una

[6] Sobre los dramáticos acontecimientos del 27 y 28 de febrero de 1989 (el "Caracazo"), ver las ediciones especiales de CENDES (1989) y UCV (1989). Ver también Kornblith (1998, Capítulo 1). Un análisis detenido de la política de dilemas de la segunda administración de Pérez se puede ver en Naím (1993). Para una explicación del fracaso de las reformas de mercado en Venezuela con un énfasis en las relaciones entre el presidente y su partido, ver Corrales (2002).

[7] Para testimonios dramáticos sobre los acontecimientos del 27 y 28 de febrero de 1989, ver la colección de Araújo, Giusti, Ojeda y Párraga (1989).

población empobrecida y enojada. Por otra parte, el colapso de la capacidad de la policía y la necesidad de usar una fuerza armada mal preparada para contener la turbulencia social, indicó la creciente debilidad del Estado venezolano. En los ochenta, Venezuela tenía una tasa promedio de diez homicidios por cada cien mil habitantes, similar a la de los Estados Unidos y mucho más baja que la de Colombia. En 1989, el año del "Caracazo", la tasa de homicidios llegó a 13,5 muertes por cada cien mil habitantes. En 1992, el año de los golpes militares, se hizo evidente un nuevo aumento: la tasa de homicidios se disparó a 16,3 muertes violentas por cada cien mil habitantes. Desde entonces, ha seguido elevándose, alcanzando una tasa de 50,96 muertes por cada cien mil habitantes en 2003.[8] Esto ha puesto a Venezuela, junto con Colombia y El Salvador, entre los países más violentos del mundo.

Ciertamente, a lo largo del siglo XX el Estado venezolano fue más coherente y logró un mayor grado de control sobre los medios de coerción que su contraparte colombiana. Con los años, sin embargo, y contrariamente a su apariencia como un Estado fuerte y pleno de recursos, este se ha tornado cada vez más débil y menos eficaz, en gran parte debido a su dependencia de los ingresos del petróleo. Esta limitación impidió que el país venezolano entablara el trueque de suma positiva que vincula Estados y sociedades, mediante la recaudación de impuestos, a cambio de participación en la toma de decisiones colectivas; y tampoco proveyó los incentivos para reclutar una burocracia meritocrática. Pese a estas deficiencias, en parte debido a sus cualidades míticas de "Estado mágico" (Coronil, 1997), las demandas y expectativas sociales siguieron creciendo, sobrecargando al Estado con funciones públicas cada vez más amplias. A pesar de su aparente autonomía frente a las clases más pudientes, hecha posible por los ingresos del petróleo, el Estado venezolano fue gradualmente capturado por una red de grupos vinculados no solo con la búsqueda de rentas, sino con intereses creados por las políticas económicas de los setenta y ochenta. A partir de los ochenta, la constante caída de los ingresos por petróleo produjo déficit fiscales

[8] Ver Briceño-León 2006, Tabla 1. El mismo autor reporta que desde 2004 las autoridades no han hecho públicos los datos oficiales sobre la tasa de homicidios (p. 323). Según *The Economist* la tasa de homicidios en Venezuela durante 2007 fue de 40 por cada 100.000 habitantes. Las cifras correspondientes a la ciudad capital, Caracas, son aún más alarmantes: la cifra oficial es 130 por 100.000 habitantes, mientras que un estudio liderado por INCOSEC dice que la verdadera cifra es 166 (*The Economist*, 2008, p. 47).

crónicos.[9] A fines de tal decenio, el Estado venezolano podía parecer todavía rico y poderoso, pero la crisis socioeconómica personificada en el "Caracazo" lo reveló corrupto, sobrecargado y sin el personal adecuado, cada vez menos capaz de cumplir con sus funciones básicas o de sostener siquiera una versión limitada del Estado de derecho. A fines del siglo XX, en diversas formas, el Estado venezolano había llegado a parecerse a su contraparte colombiana.

Después del "Caracazo" y sus violentas repercusiones, el gobierno de Pérez se vio en aprietos para sobreaguar las aguas turbulentas de la crisis económica, la creciente movilización antigubernamental y el desprestigio de los partidos políticos. Adicionalmente, las rigideces típicamente asociadas con los sistemas presidenciales precipitaron la crisis. De febrero de 1989 a principios de 1993, los venezolanos lucharon por encontrar una fórmula para remover de su cargo al jefe del Ejecutivo.[10] El 4 de febrero de 1992, la continuidad del régimen se vio seriamente amenazada otra vez: una insurrección de oficiales de rango medio dirigida por el teniente coronel Hugo Chávez trató de tomar el poder por medio de un golpe militar. El golpe falló pero le envió un fuerte mensaje a los venezolanos así como a la comunidad internacional: la democracia venezolana había estado al borde de una "muerte súbita".[11] El hecho de que todos los partidos políticos sin excepción y la mayoría de las Fuerzas Armadas hayan declarado su lealtad al sistema democrático salvó temporalmente al país de sucumbir a esta revuelta militar. El gobierno de Pérez, sin embargo, entró en una crisis irreversible. Dada su renuencia a dimitir y al constante aumento de manifestaciones en la calle durante ese año, algunos oficiales de alto rango creyeron que había llegado el momento de un golpe militar exitoso. Este segundo intento llegó el

[9] Más que la caída de los precios del petróleo, son los ciclos de prosperidad y depresión los que crean las principales distorsiones económicas y políticas. Como lo señala Karl (1997), las bonanzas contribuyen a crear y consolidar ciertas políticas perversas que difícilmente son reversibles cuando los ingresos dejan de fluir.

[10] La solución a este *impasse* se logró finalmente gracias a una disposición provisional que permitió un proceso judicial en contra del presidente Pérez. Tal como Linz y Valenzuela (1994), y otros, han sostenido, las rigideces del presidencialismo cumplen un papel significativo en la promoción de un juego político "imposible" que puede poner en peligro a las democracias. Ver también Coppedge (1994, p. 158).

[11] Siguiendo a O'Donnell (1992) en su forma de etiquetar un colapso rápido e inesperado de la democracia. Sobre el golpe militar, ver el manifiesto de los golpistas: "Nos alzamos por la constitución. Carta de los oficiales del MBR200", fechado el 24 de junio de 1992, y firmado por los líderes del intento de golpe, posteriormente en la cárcel. Viene incluido en Ochoa Antich (1992, pp. 7-33). Ver también el análisis de Sonntag y Maingón (1992).

27 de noviembre de 1992. En esta ocasión, la movilización militar fue aún más grande e involucró a las Fuerzas Navales y Aéreas, así como al Ejército. Para entonces, no había duda de que la democracia venezolana estaba sufriendo la peor crisis desde su fundación, en 1958, y que corría el riesgo de desaparecer.[12]

Dada la falta de mecanismos para poner fin al gobierno de Pérez de manera institucional y a la incapacidad de los partidos políticos para ofrecer soluciones viables a la crisis, Venezuela fue conducida hacia una situación "pretoriana" (Huntington, 1968), la cual motivó a los sectores militares a entrar en la arena política por primera vez, en más de treinta años. La intervención militar fue motivada por la crisis de intermediación y representación políticas: la falta de credibilidad de los partidos fue compensada en cierto sentido por la enorme credibilidad que gozaban los militares entre la población venezolana. Los dos intentos de golpe de 1992 significaron, en el mejor de los casos, un serio revés en términos de la subordinación de los militares al poder civil y, en el peor de los casos, el comienzo de un nuevo patrón de relaciones entre civiles y militares en Venezuela —dentro del cual los militares no solo han ganado en autonomía y expandido sus prerrogativas, sino que han vuelto a ejercer un grado de influencia en la política interna que no tenían desde finales de los años cincuenta—.

Entre noviembre de 1992 y mayo de 1993, el *impasse* político se profundizó en tanto que la mala reputación del presidente (Carlos Andrés Pérez) se convertía en el foco de la polarizada política venezolana. Su negativa a reconocer su papel en la tragedia y a renunciar llevó a muchos a predecir la inevitable quiebra del régimen democrático. A última hora, sin embargo, la Corte Suprema de Justicia encontró motivos para acusarlo de malversación de fondos de la "partida secreta" de la presidencia. El Congreso aceptó los cargos, y luego de un proceso judicial, Pérez fue destituido y reemplazado, en primer término, como encargado de la presidencia y por unos días, por el presidente del Congreso Nacional de Venezuela, Octavio Lepage, y luego por el resto del periodo, como presidente interino, por un independiente ligado a su propio partido, Ramón J. Velásquez.

[12] Tal situación se vio bien reflejada en el título de un libro que etiquetó al régimen político venezolano como una "democracia bajo presión". La versión en español fue editada en Venezuela por Serbín, Stambouli, McCoy y Smith (1993). Otra compilación de artículos útiles para comprender la crisis venezolana es la de Goodman, Mendelson, Naím, Tulchin y Bland (1995).

El Gobierno de transición logró sobrevivir durante los nueve meses de su frágil existencia y presidir una contienda electoral pacífica en diciembre de 1993,[13] en la cual el líder histórico del Partido Social Cristiano (COPEI) y fundador de la democracia venezolana, Rafael Caldera, fue elegido presidente.

En 1993 parecía como si el país hubiese vuelto al punto de partida. Algunos creyeron que la peor parte de la crisis política había sido superada, y el régimen parecía haber entrado en una "fase de reequilibrio".[14] En realidad, muchas cosas habían cambiado: entre ellas, y sobre todo, el sistema de partidos. Caldera no fue elegido por el que fuera su partido (COPEI), sino por una coalición de última hora, entre numerosos partidos pequeños incluyendo una facción disidente de su partido original, Convergencia. El otro pilar histórico de la democracia venezolana Acción Demorática AD, sufrió una derrota aplastante mientras que un partido de izquierda relativamente desconocido (Causa Radical) alcanzó una posición destacada en medio de este cambiante escenario partidista (López Maya, 1994). Luego de la segunda administración de Caldera (1994-1999) el sistema de partidos se fragmentó aún más. Los principales partidos fueron derrotados en la elección presidencial de 1998 y desde entonces han sido repudiados en cada elección, incluyendo las elecciones para miembros de la Asamblea Constitucional, en 1999.

El gobierno interino de Ramón J. Velásquez (desde mayo de 1993 hasta febrero de 1994) y el segundo periodo presidencial de Caldera (1994-1999) representan el último intento de los partidos tradicionales por recuperar el control de la situación política y de mantener a flote la democracia en Venezuela. En última instancia, fracasaron. Hasta cierto punto, el que se haya evitado un colapso repentino del régimen fue el resultado de las reformas políticas aprobadas desde mediados de los ochenta, particularmente la descentralización (López y Lander, 1996; Penfold-Becerra, 1999). Por otro lado, si bien es cierto que se evitó con éxito una muerte súbita de la democracia, no sería una exageración

[13] Según el presidente interino, Ramón J. Velásquez, cuando asumió la presidencia Venezuela "era un país que tenía sus bases institucionales destruidas" después de dos intentos de golpe. Sus objetivos principales, por consiguiente, fueron llegar a las elecciones en diciembre, establecer el nuevo Congreso (enero de 1994) e investir al nuevo presidente (4 de febrero de 1994). En sus propias palabras, el objetivo era "llegar al otro lado del puente institucional". Ver mi entrevista con Ramón J. Velásquez. Caracas, 10 de noviembre de 1995.

[14] El concepto de "reequilibrio" ha sido tomado de Juan J. Linz (1978).

caracterizar a la reciente evolución del régimen político venezolano como la muerte lenta de la democracia.[15] Esto se ha hecho evidente durante la última década, desde la aplastante elección de Hugo Chávez en 1998.[16] Para fines de 1998, cuando Chávez fue elegido como presidente, el desmantelamiento del sistema de partidos estaba prácticamente concluido. Los venezolanos votaron inequívocamente por el fin de la llamada "partidocracia" —es decir, el sistema bipartidista tradicional—, el cual se encontraba ya en las últimas cuando Rafael Caldera ganó la elección presidencial en 1993. Al rechazar a los partidos y elegir a Chávez, dieron un salto hacia lo desconocido.[17]

El colapso del sistema de partidos y la desaparición de los partidos tradicionales de Venezuela no ocurrió de la noche a la mañana, ni fue exclusivamente obra del presidente Chávez. De hecho, como lo ha señalado Moisés Naím, "el dominio de Chávez le debe más a la disolución a largo plazo del poder político que alguna vez tuvieron AD y COPEI" (2001, p. 18). En otras palabras, más que el ataque frontal de Chávez contra las instituciones del "antiguo régimen", los partidos tradicionales deben su deceso a la incapacidad de su liderazgo para anticipar, reaccionar y adaptarse a los cambios de la economía y la sociedad de Venezuela, incluso a los cambios institucionales (como la descentralización y las diversas reformas electorales aprobadas desde fines de los ochenta) en cuyo diseño ellos mismos habían participado (Penfold-Becerra, 2001; Bejarano, 2002). ¿Por qué resultaron estos partidos incapaces de responder y adaptarse a dichos cambios? La respuesta está relacionada en parte con su estructura interna y con sus vínculos con la sociedad: tanto AD como COPEI eran organizaciones fuertes, poderosas, disciplinadas y sumamente jerárquicas, con muy poco margen para la renovación generacional de sus cuadros o la retroalimentación por parte del electorado. También cultivaron una tendencia a monopolizar los procesos electorales, a dominar los procesos legislativos y a infiltrarse en toda

[15] Corrales y Penfold (2007) lo han caracterizado como una "transición hacia el autoritarismo".

[16] Una evaluación del controvertido gobierno de Chávez (1999- 2010) está claramente fuera del alcance de este artículo. Es obvio, sin embargo, que su elección en 1998 (en medio del colapso del sistema de partidos) y los cambios introducidos durante la reforma constitucional de 1999, pusieron fin a una era de la democracia venezolana e inauguraron un nuevo periodo en el cual, a pesar de la popularidad del presidente, las credenciales democráticas del régimen se han puesto en duda. Sobre Chávez ver Gott (2000). Para un intento por explicar el ascenso de Chávez y su mantenimiento en el poder, ver Ellner y Hellinger (2003).

[17] Andean Group Report (1998, p. 1).

clase de organizaciones civiles.[18] Tal como lo ha señalado Coppedge, "la partidocracia desestabiliza al bloquear casi todos los canales informales mediante los cuales los ciudadanos expresan sus demandas en las democracias sanas [...]. La penetración omnipresente de los partidos en la sociedad, y la centralización extrema de la autoridad dentro de los partidos en Venezuela se volvió, tras un periodo de tres décadas, una clara desventaja para la estabilidad" (1994, pp. 158-159), así como para ellos mismos.

Hasta cierto punto, los partidos venezolanos fueron víctimas de su propio éxito —un ejemplo clásico de los costos de la "ley de hierro de la oligarquía" de Michels (1968)— y de los peligros de la sobre-institucionalización. Además, desde luego, su constante acceso a los abultados fondos públicos y su dependencia de los ingresos del petróleo los tornaron incapaces de reconocer los cambios que literalmente estaban barriendo el suelo bajo de sus pies. La separación radical entre Estado y partidos, que había dado origen a las tácticas radicales de movilización populista de AD en los cuarenta, se volvió borrosa con los años, sobre todo después de la bonanza petrolera de los setenta. Los partidos venezolanos surgieron no solo después, sino en franca oposición al Estado venezolano creado y controlado por Juan Vicente Gómez y sus sucesores militares (Bejarano, en prensa, Capítulo 2). En los noventa, sin embargo, los dos partidos se habían aliado tan estrechamente con el Estado y vuelto tan dependientes de su generosidad que ya no era factible separarlos y diferenciarlos.

Esa fusión perversa, desde luego, es en parte responsable de la existencia de una burocracia ineficaz, y de un poder judicial corrupto y partidista. El predominio de los partidos sobre el Estado evitó una reforma seria del servicio civil, así como el fortalecimiento del sistema judicial perpetuando así el problemático "Estado politizado" tan típicamente latinoamericano (Chalmers, 1977). En Venezuela, la politización del Estado incluyó al Ejército; los partidos también penetraron y politizaron las organizaciones de la sociedad civil (estudiantes, obreros, campesinos, gremios profesionales y asociaciones de vecinos) en un grado extremo (Crisp, 2000). A diferencia de Colombia, donde parte del acuerdo del Frente Nacional consistió en desmovilizar a la sociedad y despolitizar

[18] Con razón, los venezolanos han llamado al sistema formado por estos dos partidos "la partidocracia", término que Michael Coppedge (1994) tradujo al inglés como "partyarchy".

al Estado después de una década de guerra civil (1948-1958), los esfuerzos de los partidos venezolanos por movilizar diversos sectores sociales terminaron produciendo el efecto indeseable de una penetración excesiva tanto en el Estado como en la sociedad. Cuando se redujeron los ingresos del petróleo, los partidos se encontraron no solo con menos dinero para distribuir, sino también de cara a una grave situación socioeconómica con la cual no estaban acostumbrados a lidiar, y en sus manos un Estado hipertrofiado que se había vuelto tan grande como ineficaz. Lo peor de todo, se enfrentaron con una población descontenta a la que ya no entendían, cuyas demandas ya no podían canalizar, mucho menos controlar. Cuando la crisis golpeó, el desmoronamiento del Estado y de los partidos fue de la mano y, con ellos, la inevitable erosión de la democracia venezolana. Entre 1988 y 1998, los partidos políticos que habían sido las piedras angulares de la democracia venezolana perdieron casi toda su influencia, dando paso a una proliferación de partidos y movimientos que aún no han cuajado en un nuevo sistema de partidos estable. A partir de 1998 el principal actor político ha sido el presidente Chávez y sus seguidores conformados en el Movimiento V República (MVR), ahora denominado Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), el cual, hasta ahora, no ha dado señales de convertirse en ningún tipo de organización política tradicional, sino que se ha mantenido como un vehículo para la movilización de masas dirigida desde arriba por su carismático líder.[19] A su alrededor, gira un gran número de pequeños partidos y movimientos de izquierda. La oposición no ha sido capaz hasta ahora de construir nada que se asemeje a una organización política viable —ya sea un partido o un movimiento—. Así, Venezuela pasó de una situación de alta concentración del poder en manos de dos organizaciones partidistas sumamente centralizadas y verticalmente estructuradas al extremo opuesto: el debilitamiento y prácticamente la desaparición de las instituciones de representación, especialmente los partidos políticos, la fragmentación extrema y la volatilidad del sistema de partidos, y un vacío político que, desde 1999, ha sido ocupado por la figura carismática pero profundamente polarizadora del presidente Chávez.

[19] En enero de 2007, después de su segunda reelección en 2006, Chávez anunció su intención de crear un nuevo Partido Único de la Revolución Venezolana. Muchos de sus aliados, incluyendo al Partido Comunista Venezolano, se mostraron reacios a la propuesta. Posteriormente fue rebautizado como Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV.

Desde su elección en 1998 —y particularmente desde la redacción de una nueva constitución en 1999— el presidente Chávez ha tratado de construir una nueva coalición sociopolítica que le permita llevar a cabo un desplazamiento radical de las élites sociales, económicas y políticas. La asamblea constituyente de 1999 resultó ser un excelente vehículo para llevar adelante tal propósito. En el proceso, la democracia venezolana sufrió un golpe fatal.

3. La reforma constitucional de 1999

La cuestión de reformar la constitución se puso sobre la mesa el 4 de febrero de 1992, cuando el teniente Chávez, junto con un grupo de jóvenes camaradas militares, quienes se llamaban a sí mismos el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR200), intentó derrocar al presidente Pérez por medio de un golpe militar. Su manifiesto no culpaba de los problemas de Venezuela a las instituciones incluidas en la Constitución de 1961 tanto como a los actores (más específicamente los partidos y las élites políticas) que las crearon y que prosperaron en ese ambiente institucional. No obstante, y aun cuando explícitamente hayan señalado que se habían levantado para defender la constitución, el Manifiesto terminaba exigiendo una Asamblea Constituyente "que definirá a través de una nueva Carta Magna el modelo de sociedad hacia el que Venezuela debería orientarse".[20]

En 1998, Hugo Chávez, el ex golpista convertido en candidato presidencial, levantó de nuevo la bandera de la reforma constitucional.[21] Durante su campaña, Chávez argumentó que Venezuela necesitaba una asamblea constituyente a fin de transformar radicalmente el Estado y el régimen político —lo que él llama "refundar la República"—. Muchos analistas han insistido en que Venezuela no enfrentaba una crisis constitucional a fines de los noventa y, por ende, no había necesidad urgente de reformar la Constitución de 1961.[22] Pese a ello, Chávez fue electo el 6 de diciembre de 1998 con el 56,2% de los votos y un claro mandato para renovar la arquitectura política de Venezuela. Los llamados de Chávez a una "refundación de la República" fueron interpretados como una promesa de transformación radical del orden político, social y económico.

[20] Ver Manifiesto en Ochoa Antich, (1992, p. 30).

[21] Esta sección sobre la Asamblea Constituyente se basa en mi artículo con Renata Segura (2004).

[22] Ver Michael Coppedge (2003, p. 177).

Socialmente, la nueva República acabaría con toda discriminación y el dominio social de las élites, e incorporaría a las masas excluidas de Venezuela como ciudadanos con todos los derechos y privilegios. Políticamente, el nuevo orden eliminaría los viejos partidos considerados corruptos y autoritarios, creando una nueva versión participativa de la democracia, concebida como soberanía popular más que como régimen democrático liberal.[23] La Asamblea Constituyente fue vista como el vehículo para construir esta nueva mayoría, una coalición contra las viejas élites sociales y políticas, especialmente las élites partidistas. Con el apoyo del Ejército, el presidente Chávez logró construir una coalición pro-reforma formada por *outsiders* políticos junto con algunos viejos partidos de izquierda —como el PCV, el MEP, el MAS y el PPT—[24] los cuales, en su mayoría (a excepción del MAS), habían sido marginales en el sistema de partidos dominado por AD y COPEI, entre 1958 y 1993.

Para 1999 los partidos tradicionales habían perdido completamente su capacidad de movilizar al electorado y competir contra la poderosa coalición liderada por Chávez. Los trabajadores organizados (la CTV), así como la Federación de Empresarios (Fedecámaras) también quedaron del lado perdedor de la escisión política, dada su estrecha relación con el establecimiento bipartidista. Muy pocas organizaciones sociales sobrevivieron a la debacle de los partidos. A pesar de su retórica incluyente y participativa, la coalición de Chávez se apoya primordialmente en los militares y en un grupo de pequeños partidos de izquierda radical, más que en las organizaciones sociales.[25] Estas han tenido una participación marginal en el proceso, excepto por un papel menor en tanto "multitudes entusiastas".[26]

El 2 de febrero de 1999, como nuevo presidente de Venezuela, Chávez juró con la mano en lo que él llamó la "moribunda" Constitución de 1961. El

[23] Para una discusión sobre el tipo de régimen prometido y después creado por Chávez, ver Coppedge (2003).

[24] El Partido Comunista de Venezuela (PCV) fue fundado en los años treinta; el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), data de principios de los sesenta; el Movimiento al Socialismo (MAS), una disidencia socialista del PCV, fue fundado a principios de los setenta; Patria Para Todos (PPT) fue un partido escindido de Causa Radical, partido marxista fundado a principios de los sesenta.

[25] Coppedge (2003, p. 181). Esta es una diferencia crucial que separa a la experiencia venezolana en la redacción de la constitución de los casos colombiano, ecuatoriano y boliviano.

[26] La expresión es de James Scott; su idea de la "multitud entusiasta" aplicada a Venezuela, en García-Guadilla y Hurtado (2000).

mismo día de su toma de posesión, emitió un decreto llamando a un referéndum para decidir sobre la elección de una Asamblea Constituyente. El 25 de abril de 1999, tuvo lugar el referéndum en el que más del 80% de los votantes aprobaron que se convocara a una Asamblea Constituyente Nacional, además del sistema electoral diseñado para elegir a los delegados de la asamblea. Las elecciones para la Asamblea Constituyente se llevaron a cabo el 25 de julio de 1999, usando una versión particular del sistema de representación proporcional mixta[27] diseñada por Chávez y sus asesores más cercanos.[28] La asamblea estaría formada por 131 delegados: 24 de ellos serían electos en un solo distrito nacional (de magnitud 24), y 104 serían electos en 24 distritos regionales (de diferentes magnitudes), que coincidían con las divisiones territoriales, es decir, con los 23 estados y el Distrito Federal de Caracas. Además, el presidente tenía el derecho de nombrar a tres representantes de las comunidades indígenas. Los candidatos podían elegir si se presentaban en la lista de un partido, en la de un movimiento social o como independientes. Los votantes tenían permitido emitir tantos votos como escaños había en cada distrito, y los candidatos con las pluralidades más amplias eran elegidos.[29] Las tendencias mayoritarias inherentes al sistema electoral sumadas a las tácticas de campaña de Chávez y sus seguidores,[30] así como la desorganización y dispersión de la oposición,[31] llevaron a una sobre-representación de la alianza pro-Chávez en la asamblea. Habiendo obtenido el 65% de los votos, la coalición pro-Gobierno ocupó el 93,1% de los escaños en la asamblea. Por el contrario, la oposición, con más del 34% de los votos, obtuvo solamente el 4,6% de los escaños en la asamblea.[32]

[27] En el cual algunos escaños son ocupados en distritos de un solo miembro por pluralidad, y otros en distritos de múltiples miembros por representación proporcional.

[28] Una explicación de la controversia que rodea a la elaboración de las reglas electorales para la asamblea puede leerse en García-Guadilla y Hurtado (2000, pp. 17-18). Ver también Coppedge (2003, p. 167).

[29] "Esta es una variante de un sistema conocido como voto en bloque, que tiene tendencias fuertemente mayoritarias, es decir, tiende a exagerar el margen de victoria del partido más grande", (Coppedge, 2003, p. 187).

[30] Todos los candidatos del Polo Patriótico se presentaron en una lista única y, dado que los partidos en la alianza habían negociado evitar la competencia dentro de esta, lograron reunir sus votos eficientemente (Coppedge, 2003, p. 187).

[31] En parte debido al desprestigio de los partidos, los candidatos de la oposición se presentaron como independientes, evitando cualquier parecido con las listas de los partidos del pasado. El efecto negativo de esto fue que terminaron compitiendo entre *sí* y dividiendo el voto de la oposición.

[32] Debe advertirse, sin embargo, que la abstención en estas elecciones fue de 62,4%. Ver García-Guadilla y Hurtado (2000, p. 19).

A diferencia de la experiencia de Colombia en 1991, la Asamblea Constituyente venezolana de 1999 estuvo dominada por la mayoría arrolladora de la coalición pro-Gobierno —el Polo Patriótico—, "una mezcla *ad hoc* de última hora que reunía a partidos pequeños y marginales de la izquierda y del sector militar, con el apoyo de las facciones desertoras de algunos partidos tradicionales" (Corrales, 2002, p. 299). Esto condujo a una asamblea fuertemente controlada por el Gobierno y predispuesta en contra de la oposición. Resulta así poco sorprendente que dicha asamblea produjera una versión extrema de democracia delegativa, la cual encaja a la perfección con el tipo descrito por O'Donnell donde "el presidente es considerado la personificación de la nación y el custodio y definidor de sus intereses [...]. Después de la elección se espera que los votantes/delegadores se vuelvan audiencias pasivas pero entusiastas de lo que el presidente haga" (1994, pp. 59-60).

Esta asamblea, dominada por una mayoría pro-Gobierno, produjo un arreglo institucional tan predispuesto a favor del dominio presidencial que ha puesto en riesgo la continuidad de la democracia venezolana más que ayudar a reequilibrarla después de la crisis. La Constitución de 1999 concentra enormes poderes en manos del presidente, quien puede —entre otras cosas— legislar por decreto, convocar a toda clase de plebiscitos y referendos, disolver la Asamblea Nacional y promover los altos mandos del Ejército sin aprobación del Legislativo. El periodo presidencial se extendió de cinco a seis años y se introdujo la reelección inmediata.[33] El control sobre el Poder Ejecutivo ha sido severamente debilitado, el Congreso se redujo de dos a una cámara (mutilando así la representación de las regiones a nivel nacional), se reintrodujo una fuerte tendencia a la centralización, y la noción de los partidos políticos, sobre todo de oposición, desapareció por completo de la nueva Constitución.[34] Junto con el enorme capital político que Chávez ha logrado mantener elección tras

[33] En 2009, mediante referéndum, se aprobó la posibilidad de reelegir al primer mandatario de manera indefinida.

[34] Corrales y Penfold la han llamado la "constitución más excesivamente presidencialista en la América Latina contemporánea" (2007, p. 101). Ver mi evaluación de la Constitución de 1999 en (2005), así como Corrales (2006). Sobre el proceso constituyente, ver Segura y Bejarano (2004).

elección desde 1998,[35] el "desplazamiento de la oposición" operado por la arquitectura institucional consagrada en 1999 ciertamente significó un cambio radical en el régimen venezolano —que Corrales y Penfold no han dudado en calificar como una "transición hacia el autoritarismo" en Venezuela (2007, p. 100)—. Otros ya han clasificado a Venezuela como un caso de "autoritarismo competitivo" (Levitsky y Way, 2002; Corrales, 2006). Independientemente de la etiqueta específica con la que queramos describir la forma de Gobierno de Venezuela bajo Chávez, no hay duda de que, como resultado de un prolongado proceso de erosión y desmoronamiento democrático, y particularmente debido a los cambios introducidos en la última década, Venezuela se encuentra cada vez más cerca de cruzar el umbral que separa a las democracias de los regímenes no democráticos, mas cierra con "*broche de oro"* con la aprobación por referéndum, en febrero de 2009, del levantamiento de cualquier limite a la reelección presidencial.

4. Conclusión

Durante los años sesenta y setenta, mientras que el resto de América Latina sufría bajo dictaduras militares de diverso cuño, Venezuela celebraba competencias electorales pacíficas cada cinco años, en las que, con frecuencia, la oposición reemplazaba al partido en el poder. Igualmente, mientras que la hiperinflación, los altos niveles de desempleo y el manejo económico irresponsable parecían ser la norma en la mayor parte de la región, la economía venezolana, alimentada por los ingresos petroleros, parecía inmune a las catástrofes económicas que azotaban a sus vecinos. En 1989 la vitrina se quebró y la imagen idílica de la democracia venezolana cambió para siempre.

La última década del siglo XX fue testigo de varios intentos fallidos de reestructuración económica, un gran alzamiento urbano (el "Caracazo"), dos intentos de golpe militar, la destitución y encarcelamiento de un presidente elegido (Carlos Andrés Pérez), el colapso del sistema de partidos, la llegada al poder de un coronel ex golpista y el cambio radical del marco institucional en ese país. Bajo estos convulsionados eventos, yace una compleja combinación

[35] "Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Gobierno, casi todos los gobiernos estatales y locales, el banco central y la industria del petróleo [...] están todos bajo el control directo y activo de la presidencia" (Naím, 2001, p. 19).

de causas: por un lado, la caída sostenida de los precios del principal producto de exportación y fuente de ingresos del Estado venezolano (el petróleo), dio como resultado un dramático empobrecimiento de la población. Por otro, los dos partidos políticos que habían desempeñado un papel principal en la construcción y mantenimiento de la democracia venezolana —Acción Democrática (AD) y el Comité Político Electoral Independiente (COPEI)— no estuvieron a la altura de la situación: incapaces de reformar sus rígidas organizaciones para responder al deterioro económico y social, enceguecidos por sus éxitos anteriores y por su acceso irrestricto a las abundantes arcas del Estado, AD y COPEI se vieron desbordados por las demandas de un electorado resentido y prácticamente desaparecieron de la escena en la última elección del siglo XX. Y por último, el Estado venezolano, agrandado por la bonanza petrolera de los años setenta, no solo se convirtió en un Estado crecientemente centralizado y corrupto, sino que además resultó incapaz de reformarse a sí mismo o de imponer una reforma estructural de la economía sobre la cual había prosperado desde los años veinte. En breve, los dos pilares sobre los cuales se asentaba la exitosa experiencia democrática de Venezuela desde 1958 (el Estado y el sistema de partidos) se deshicieron a medida que se cerraba el siglo.

En el vacío creado por este cataclismo político surgió un nuevo grupo de élites políticas que trajo consigo un novedoso conjunto de reglas de juego. La Constitución de 1999 simboliza el reemplazo de la vieja coalición partidista por una nueva, que tiene como punto focal la carismática figura del presidente Chávez, junto con un diverso abanico de partidos de izquierda, los militares, y la población urbana, marginal y desorganizada, como sus principales bases de apoyo. A juzgar por su retórica, esta nueva coalición parece firmemente comprometida con la equidad social; si utilizamos esta misma medida, sin embargo, ella parece estar mucho menos comprometida con la causa de la democracia liberal.

Bibliografía

Andean Group Report (1998, 15 de diciembre). "Victory of Hugo Chavez Buries Venezuela's Two Party Systems". En *Latin American Regional Reports*.

Araújo, Elizabeth, Roberto Giusti, Fabricio Ojeda & Régulo Párraga (1989). *El día que bajaron los cerros. El saqueo de Caracas*. Caracas: Editorial Ateneo de Caracas – C.A. Editora *El Nacional*.

Bejarano, Ana María (2006). "Stuck in the Gray Zone: States, Societies and Democracy in the Andes. A Review Essay". En *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 31, No. 62, pp. 259-274.

_____ (2005). "Transformaciones de la democracia en Venezuela: una lectura crítica de la Constitución de 1999". En *Desafíos*, No. 12, Semestre I, pp. 132-144, Bogotá: Universidad del Rosario.

_____ (2002). "Buenas intenciones y efectos perversos: los límites del reformismo institucional en Colombia y Venezuela". En *Comentario Internacional*. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales, No. 4, II Semestre, pp. 177-186.

_____ En prensa. *Precarious Democracies. Explaining Divergent Regime Trajectories in Colombia and Venezuela*. Durham, NC: Duke University Press.

Briceño-León, Roberto (2006). "Violence in Venezuela: Oil Rent and Political Crisis". En *Ciencia & Saude Coletiva*, Vol. 11, abril/junio, pp. 125-325. Rio de Janeiro.

CELADE (2001). *Boletín Demográfico. Urbanización y evolución de la población Urbana de América Latina, 1950-1990*. Edición Especial, mayo.

Centro de Estudios de Desarrollo (*Cendes*) (1989). *Cuadernos del Cendes*. No. 10. Edición Especial, Segunda Época, enero-abril. Universidad Central de Venezuela.

Chalmers, Douglas A (1977). "The Politicized State in Latin America". En James A. Malloy, (Ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Coppedge, Michael (1994). *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford, CA: Stanford University Press.

_____ 2003. "Venezuela: Popular Sovereignty versus Liberal Democracy". En Jorge I. Domínguez & Michael Shifter (Eds.). *Constructing Democratic Governance in Latin America* (pp. 165-192), (2da edición), Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Coronil, Fernando (1997) *The Magical State. Nature, Money, and Modernity in Venezuela*. Chicago & London: The University of Chicago Press.

Corrales, Javier (2002). *Presidents without Parties. The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. University Park, PA: Pennsylvania State University.

Corrales, Javier (2006). "Hugo Boss". En *Foreign Policy*, enero-febrero.

_____ & Michael Penfold (2007). "Venezuela: Crowding Out the Opposition". En *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 2, april, pp. 99-113.

Crisp, Brian (2000). *Democratic Institutional Design: The Powers and Incentives of Venezuelan Politicians and Interest Groups*. Stanford CA: Stanford University Press.

Ellner, Steve & Daniel Hellinger (Eds.) (2003). *Venezuelan Politics in the Chavez Era*, Boulder CO: Lynne Rienner Publishers.

García-Guadilla, María Pilar & Mónica Hurtado (2000). "Participation and Constitution-Making in Colombia and Venezuela: Enlarging the Scope of Democracy". Ponencia presentada en el Congreso de LASA, Miami, 16 a 16 de marzo de 2000.

Goodman, Louis W., Johanna Mendelson Forman, Moisés Naím, Joseph S. Tulchin & Gary Bland (Eds.) (1995). *Lessons of the Venezuelan Experience*. Washington & Baltimore: The Woodrow Wilson Center Press - The Johns Hopkins University Press.

Gott, Richard (2000). *Hugo Chavez and the Bolivarian Revolution*. London: Verso.

Hagopian, Frances & Scott Mainwaring (Eds.) (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huntington, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.

Karl, Terry Lynn (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley, CA: The University of California Press.

Kornblith, Miriam (1998). *Venezuela en los noventa. Las crisis de la democracia*. Caracas: UCV - Ediciones IESA.

Levitsky, Steve & Lucan Way (2002). "The rise of competitive authoritarianism". En *Journal of Democracy*, Vol. 13, No.2, abril, pp. 51-66.

Linz, Juan J. (1978). *The Breakdown of Democratic Regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (Eds.) (1994). *The Failure of Presidential Democracy***.** Dos Volúmenes. Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press.

López Maya, Margarita (1994). "El ascenso en Venezuela de la Causa R." Ponencia presentada en la Conferencia "Inequality and New Forms of Popular

Representation" (3 a 5 de marzo) del Institute of Latin American and Iberian Studies (ILAIS), Columbia University, New York, NY.

López Maya, Margarita & Edgardo Lander (1996). "La Transformación de una sociedad 'petrolero-rentista': desarrollo económico y viabilidad democrática en Venezuela". En P. Gaitán, R. Peñaranda & E. Pizarro (Eds.), *Democracia y Reestructuración Económica en América Latina*. Bogotá: IEPRI - CEREC.

Michels, Robert (1968). *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. 2da edición. New York: The Free Press.

Naím, Moisés (1993). *Paper Tigers and Minotaurs. The Politics of Venezuela's Economic Reforms*. Washington: The Carnegie Endowment for International Peace.

_____ (2001). "The Real Story Behind Venezuela's Woes". En *Journal of Democracy*, Vol. 12, No. 2, april, pp. 17-31.

_____ & Ramón Piñango (1984). *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*. Caracas: Ediciones IESA.

Ochoa Antich, Enrique (1992). *Carta a los militares de nuestra generación*. Caracas: Fuentes Editores.

O'Donnell, Guillermo 1992. "Transitions, Continuities and Paradoxes". En S. Mainwaring, G. O'Donnell & J. S. Valenzuela. *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

_____ (1994). "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, enero.

Penfold Becerra, Michael A (1999). "Institutional Electoral Incentives and Decentralization Outcomes: Comparing Colombia and Venezuela", Disertación doctoral. Graduate School of Arts and Sciences Columbia University: Nueva York.

_____ (2001). "El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada". En José Vicente Carrasquero, Thais Maingon, & Friedrich Welsch (Eds.). *Venezuela en transición: Elecciones y democracia 1998-2000*. pp. 36-51. Caracas: CDB Publicaciones.

(1989). Instituto de Estudios Políticos. *Revista Politeia.* No. 13 Universidad Central de Venezuela.

Rey, Juan Carlos (1987). "El futuro de la democracia en Venezuela". En J.A. Silva Michelena (Ed.), *Venezuela hacia el 2000. Desafíos y opciones,* pp. 183-245. Caracas: Editorial Nueva Sociedad –ILDIS– UNITAR/PROFAR.

Romero, Aníbal (1986). *La miseria del populismo. Mitos y realidades de la democracia en Venezuela*. Caracas: Ediciones Centauro.

Rotker, Susana (2000). "Nosotros somos los otros". En S. Rotker (Ed). *Ciudadanías del miedo*. pp. 217-229. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Segura, Renata & Ana María Bejarano (2004). "¡*Ni una asamblea más sin nosotros!* Exclusion, Inclusion, and the Politics of Constitution-Making in the Andes". En *Constellations*. Volume 11:2, junio de 2004, pp. 217-236.

Serbín, Andrés, Andrés Stambouli, Jennifer McCoy & William Smith (Eds) (1993). *Venezuela: la democracia bajo presión*. Caracas: INVESP - Nueva Sociedad.

Sonntag, Heinz & Thais Maingon (1992). *Venezuela 4-F 1992. Un análisis socio-político*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Tanaka, Martin (2005). "Peru 1980-2000: Chronicle of a Death Foretold? Determinism, Political Decisions and Open Outcomes". En F. Hagopian & S. Mainwaring (Eds.). *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. pp. 261-288.Cambridge: Cambridge University Press.

The Economist (2008, julio 19). *Venezuela: Deadly Massage*, p. 47.

.

Consecuencias institucionales de la presidencia de Hugo Chávez

Ramón Guillermo Aveledo*

¿Cómo está la institucionalidad venezolana después de una década de Revolución Bolivariana? Tal es la pregunta que intentaré responder en las páginas siguientes. Sin embargo, y aunque hablemos de instituciones, las cuales se relacionan con un poder despersonalizado y organizado, he preferido tomar prestado de Keynes[1] el título de su famoso ensayo, aunque el gobernante (Churchill) por él criticado más tarde, admitiera aquella como la peor decisión de su vida, algo muy improbable en el caso que nos ocupa, principalmente si consideramos su autodefinición revolucionaria, la cual lleva implícita una promesa de demolición institucional.

Por más que la cotidianidad nos someta a una experiencia que hasta hace relativamente poco habríamos considerado insólita, no crea el lector que pretendo establecer algún paralelismo. Pero en un régimen político que atiende más a los supuestos del modelo de legitimidad carismática de Weber[2] que a los de la democracia, aunque sea la de por aquí, es de rigor analizar el impacto que en las instituciones venezolanas ha tenido un liderazgo crecientemente personalizado, crecientemente concentrado y crecientemente discrecional.

* Abogado venezolano de la UCV y PhD en Ciencia Política de la Madison University. Coordina la Especialización en Gerencia Pública de la Universidad Metropolitana de Caracas, y es profesor a nivel de postgrado de la misma universidad y en las universidades Central de Venezuela y Católica Andrés Bello.

[1] Keynes, John Maynard. (1925). *Las consecuencias económicas del señor Churchill.*

[2] Ver Max Weber (2007).

1. Los antecedentes

1.1. ¿De cuáles instituciones hablamos?

Las instituciones son obras de la perseverancia colectiva y su construcción es indelegable. No hay tal cosa como instituciones prefabricadas que vengan con instrucciones para armar. Tampoco puede usted contratar a una empresa transnacional para que le construya una y se la entregue "llave en mano", como sí puede hacerlo con una edificación hospitalaria, un puente o un ferrocarril. Cada sociedad va haciendo sus instituciones, con propósitos claros y con paciencia.

Las instituciones son organizaciones, vale decir entes colectivos, no individuales. Para alcanzar la cualidad institucional, esas organizaciones deben pasar la prueba del tiempo, pues es la perdurabilidad la que les da consistencia. Y deben ser reconocidas por sus beneficios para la sociedad.

Ese conjunto de organizaciones, perdurables y generadoras de bien común, son las que dan consistencia a la sociedad. En una sociedad existe un entramado institucional del que hacen parte tanto las instituciones sociales, promovidas por los particulares, como las instituciones públicas, creadas por la Constitución y las leyes, sostenidas y nutridas por la política y fortalecidas por la confianza de los ciudadanos en su utilidad. Unas y otras son estructuras fundamentales en la sociedad.

La noción de institución es más amplia que la de instituciones públicas, no obstante nos referiremos a estas en esta breve revisión. Aunque la querella del actual poder político venezolano no está dirigida exclusivamente contra estas, sino contra todo el tejido institucional, también el privado, sin embargo, acaso por escogencia táctica, se ha ocupado primero del andamiaje público. Contando con que este orden de los factores infunda una anestésica confianza en el sector privado, inclinado a la premisa de que nunca el fuego llegaría hasta su potrero. Y dentro de la institucionalidad pública, nos concentraremos en las tres ramas tradicionales del Poder Público: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Otras dos fueron consagradas en la Carta de 1999. El Poder Ciudadano no ha pasado de ser la agregación de dos órganos preexistentes (Ministerio Público y Contraloría) y uno creado (Defensoría del Pueblo), cuyas actuaciones han estado marcadas por la situación venezolana: prioridad en la lealtad al proyecto

en el poder sobre la función constitucional, y confianza o desconfianza en la opinión distribuidas proporcionalmente en el apoyo que tenga el presidente. Unificación improbable hecha en el texto, que no en la vida real, para complacer un deseo del líder inspirado en la propuesta bolivariana del Poder Moral, que el Congreso prefirió no incorporar a la Constitución de 1819. De allí que el Poder Ciudadano esté encabezado por un Consejo Moral Republicano.[3]

La administración electoral, jerarquizada como poder autónomo en la actual Constitución, ha sufrido en la práctica una contradicción. Esa consideración formal y su continuo avance tecnológico son acompañados, y en buena medida desvirtuados, por una pérdida de la confianza por buena parte de la población y de los actores políticos distintos al partido patrocinado por el presidente de la República, pues su imparcialidad ha sido cuestionada en virtud de las reiteradas demostraciones de compromiso con las posiciones del Ejecutivo.

En cuanto a la distribución territorial del poder público en estados y municipios, o descentralización, hacerle justicia al tema implicaría un trabajo por lo menos tan extenso como este. Pero podría resumir una sintomatología para que el lector hiciera su propio diagnóstico.

El Consejo Federal de Gobierno previsto en el Artículo 185 constitucional, no se reúne. Los gobernadores y alcaldes elegidos en plataformas alternativas a los candidatos del presidente no son reconocidos en la práctica por los poderes Ejecutivo y Legislativo, no son recibidos ni tratados. Luego de las elecciones de noviembre de 2008, en las que experimentó interesantes avances el pluralismo en el gobierno regional y local, la Asamblea Nacional procedió con diligencia a acatar la instrucción presidencial pública de revertir la transferencia de puertos, aeropuertos y autopistas, a despecho de expresa disposición constitucional, y de vaciar a la Alcaldía Metropolitana de Caracas de funciones, bienes e ingresos, creando una Jefatura de Gobierno de libre designación presidencial, en contravención de la Constitución.

1.2. Sobre los venezolanos y las instituciones

Con base en la experiencia histórica, podríamos afirmar que la construcción de instituciones no se nos da a los venezolanos con mucha facilidad. Es cierto

[3] Ver artículos 273, 275, 278 y 279. *Constitución*.

que afirmar más o menos lo mismo de los latinoamericanos, en general, no sería calumnioso, pero lo de ser constantes en nuestra inconstancia, que diría Escovar Salom,[4] es un rasgo de carácter nacional. En Venezuela, el desarrollo institucional ha sido un proceso lento, laborioso, plagado de obstáculos, con recesos y aun retrocesos, y que se abre paso con la dificultad, a contracorriente.

Pueblo de "quién" antes que de "qué"; nos cuesta confiar en entes anónimos o abstractos. Nuestros vínculos son más personales que normativos. Ese dato no deberíamos soslayarlo a la hora de comprender por qué, y hasta sin darnos cuenta, como Penélope la mujer de Ulises, lo que con tanto esfuerzo tejemos en los días de sol radiante de nuestros afanes de progreso y civilidad, no es raro que lo destejamos durante las noches de recaída autoritaria.

Que el campo de lo político haya sido menos fértil para el desarrollo de instituciones que el social, tiene sus explicaciones. La primera nos cuesta reconocerla pero es tan cierta como demostrable, y es que por razones de profundidad, amplitud y proyección, la política es la más compleja entre las empresas que los seres humanos se plantean.

Eso no tiene por qué considerarse una especificidad nacional. Pero la dificultad aumenta en un pueblo mayoritariamente desconfiado,[5] y más si ese rasgo de psicología colectiva está acompañado por la impaciencia de quien no sabe esperar, "un tropicalismo desbocado que nos impele a la ruptura de los frenos que pudieran guiar el impulso hacia la racional conquista" (Briceño-Iragorry, 1966).

Desde 1811 hasta 2009 los venezolanos hemos tenido veintiséis constituciones y un Estatuto Provisorio. Hemos sido una confederación, una República unitaria, y, desde 1864, un Estado Federal. Lo cual no impidió que se desarrollara una manera de gobernar fuertemente centralizada. La división político-territorial también ha estado sometida a repetidos cambios.

[4] La nuestra es una "continuidad en la inconstancia" dice Escovar (1966).

[5] Estudios como el publicado en *Valores del Venezolano*, realizado por el Instituto Conciencia 21 y conducido por Roberto Zapata G. (Caracas, 1996) muestran que solo 17% de los venezolanos están de acuerdo con que se pueda confiar en la mayoría de la gente, mientras que el 82% está en desacuerdo con esa proposición.

Fue a partir de la muerte de Gómez que los venezolanos comenzamos en firme la construcción institucional, mediante la indispensable y progresiva despersonalización del poder.[6]

2. Progresos institucionales en el siglo XX

Ha habido lapsos en la historia de Venezuela en los cuales el proceso de desarrollo institucional ha adquirido un sentido de proyecto y, comparado con otros tiempos, ha acelerado su paso. Esto coincide con los intentos democratizadores adelantados en el siglo XX. Estos son: las cautelosas reformas desde arriba, impulsadas por militares y élites a la muerte de Gómez, entre diciembre de 1935 y octubre de 1945; la "Revolución de Octubre" propiciada por la juventud militar, el liderazgo de un partido político y el consecuente "Trienio Adeco" (1945-1948); y la democracia civilista fundada tras el derrocamiento de la dictadura de Pérez Jiménez, entre 1958 y 1998.

Los excesos y la intensidad del trienio 1945-1948 terminaron en una dictadura militar desarrollista que, si bien regresaba al pasado en cuanto al predominio de la fuerza, mostraba un proyecto nacional y se veía obligada a fingir respeto, al menos formal, a determinadas conquistas de la sociedad, tales como el voto universal como fuente de legitimidad y los límites constitucionales. Por allí anduvo su final entre 1957 y 1958, cuando los recursos disponibles mermaron y el descontento se hizo incontrolable.

El 23 de enero de 1958 fue un amanecer de libertades, y el liderazgo reemprendió la construcción democrática demostrando haber aprendido de las experiencias, tanto de los fracasos de anteriores intentos, como de los sufrimientos a lo largo de la dictadura. El aprendizaje de los demócratas venezolanos puede resumirse en la conciencia de la necesidad de superar el sectarismo; la conveniencia de unas fuerzas armadas profesionales y apolíticas; la naturalidad del pluralismo de lo cual derivan la aceptación y el respeto mutuo, el debate leal y el diálogo, pues mayorías y minorías son situaciones y no condiciones; la ineficacia de organizar un partido desde el poder; y la sensatez de equilibrar audacia y prudencia en los cambios.

[6] A estos asuntos me he referido con más amplitud en (2007a) *El Poder político en Venezuela*.

La extendida asimilación de esas verdades permitió un nuevo sentido común cívico, un sentido de lo común que dio lugar a un pacto de gobernabilidad, conocido como el Pacto de Punto Fijo; a una moderna y duradera Constitución, la de 1961; y a una capacidad para dar respuesta a las situaciones críticas que afloraran. Al comienzo los sectores militares que insistieron en el golpismo no aceptaron estas premisas y los partidos de la izquierda más radical optaron por el atajo de la violencia revolucionaria.

Durante las cuatro décadas de estabilidad bajo el gobierno civil, algo inédito en Venezuela, se produjeron avances institucionales significativos. En el marco de un presidencialismo más social que constitucional, progresaron desde la separación y el equilibrio de poderes, hasta cuotas, si bien insuficientes, para la fecha inédita en Venezuela. El voto se volvió el instrumento por excelencia de la participación ciudadana, y que el Gobierno perdiera las consultas comiciales, algo antes desconocido, adquirió más valor a medida que se volvió normal.

Reformas legales y gerenciales, prácticas laborales y estabilidad política, fueron dando cuerpo a una Administración Pública compleja, estructurada, con variables niveles de desempeño. Creció mucho, sobre todo en áreas como educación y salud, con calidad dispareja. En ese panorama diverso, crecientemente profesional, aunque con fallas sensibles, sobresalen verdaderas islas de excelencia, como la industria petrolera nacionalizada desde 1976, el sistema de transporte masivo de la capital, el Banco Central o, más recientemente, la administración tributaria.

El Congreso legisló, por iniciativa gubernamental y parlamentaria, y también por impulso de un acuerdo entre ambos. Para mejorar la productividad se creó la Comisión Legislativa, mediante la Enmienda No. 2 a la Constitución, en 1983. El Congreso controló más cuando los partidarios del presidente de la República no tenían mayoría absoluta en las cámaras, pero nunca una bancada oficialista impidió una investigación parlamentaria. A veces esta fiscalización se realizaba con más espectacularidad que sustancia, pero ese defecto ha devenido a menos cuando el control parlamentario ha llegado a brillar por su ausencia. El Poder Legislativo desarrolló también equipos profesionales y técnicos solventes para apoyarlo en su labor. Había burocracia clientelar, pero también burocracia preparada, diligente y con sentido de Estado. Con elevadas exigencias

profesionales se organizaron las oficinas de investigación y asesoría jurídica, económica y financiera.

No puede decirse lo mismo del Poder Judicial. Comparar la realidad hasta 1998 con la que tenemos actualmente, a la que nos referiremos más adelante, no basta. Hubo jueces competentes y honestos, y muchos en algunas jurisdicciones mayoritarios; sin embargo, el saldo de una evaluación integral no es favorable. Pero ni la sociedad ni el liderazgo político mostraron satisfacción ni conformidad con eso, y desde 1967 se planteó una tensión de inconformidad, los intentos de mejorar fueron insuficientes y, a veces, contraproducentes. Se reclamaban reformas, las cuales llegaron demasiado tarde.[7]

Se desarrollaron y ganaron credibilidad la Contraloría, la Procuraduría, el Ministerio Público y la autoridad electoral. A esta última le tocó dar su veredicto en elecciones presidenciales muy ajustadas, en las cuales el Gobierno perdía, y su dictamen fue acatado. También el Banco Central, cuya autonomía fue bastante respetada, con interferencias más bien excepcionales.

La preocupación por adaptar la institucionalidad democrática a las nuevas demandas, motivó la creación en 1984 de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) por parte del Ejecutivo, llamando a servir en ella a un espectro bastante plural de venezolanos.

A partir de 1989, el proceso de descentralización política, animado por la elección directa de gobernadores y alcaldes, y consolidado en la transferencia de competencias del poder central a los Estados, inició una transformación de la política venezolana y su consistencia institucional.

3. Las intentonas golpistas de 1992

En 1992 Venezuela vivió dos intentos de golpe de Estado contra el Gobierno constitucional, respuesta a una crisis del modelo rentista, inocultable desde 1983, y la pérdida de confianza en el sistema político. La violencia social de febrero de 1989 y las dificultades de implantación de las políticas de estabilización y ajuste macroeconómico del segundo gobierno de Pérez, antecedieron a estos conatos de toma del poder mediante la aventura militar, los cuales sorprendieron pero

[7] A este período está dedicado mi libro (2007b) *La 4ª República, la virtud y el pecado*.

no suscitaron la masiva y categórica condena que cabía esperar. Una corriente profunda de caudal creciente se dejaba sentir en la superficie.

La reaparición del fantasma del golpe de Estado produjo un retroceso desestabilizador. Se desató la búsqueda de respuestas, más o menos mágicas e improvisadas, se dificultaron los consensos y se estimuló el discurso populista. Todo ello con impacto negativo en las instituciones, cuyas vulnerabilidades se hicieron evidentes.

4. El liderazgo de Hugo Chávez, la Revolución Bolivariana y la legalidad

El liderazgo de Hugo Chávez ha sido característico del tipo de legitimidad carismática.[8] Sus raíces se hunden en el mito del hombre fuerte, del "gendarme necesario", traído del pensamiento francés al venezolano por el intelectual positivista Laureano Vallenilla Lanz, que se nutren de la antipolítica, sea esta de izquierda o de derecha, y del nacionalismo militar, cuerpo de nociones superficiales de patriotismo y responsabilidad especial de los militares como guardianes de la nacionalidad, apelando al legado de los padres de la patria, que antes movilizó la intervención política de las fuerzas armadas.

Pero este militar que saltó a la notoriedad política en un intento de golpe de Estado y que fue capaz de capitalizar el descontento ante el sistema de partidos, hasta ganar limpiamente las elecciones de 1998, se considera revolucionario y ese es el carácter que le atribuye a su mandato. Está en el poder no para gobernar, sino para hacer una Revolución, cuyo signo ha ido cambiando, o acaso esclareciéndose, desde un discurso que recogía en tradiciones nacionalistas, militaristas y populistas, hasta el "Socialismo Bolivariano" o "Socialismo del siglo XXI", en el cual las referencias a Bolívar son cada vez más un condimento afectivo y criollo, a la aplicación de fórmulas clásicas del marxismo-leninismo, más bien impermeables a las experiencias históricas concretas y presentadas en sus versiones menos evolucionadas. Su agenda es revolucionaria y su liderazgo es personalista. No pretende transformar las instituciones sino destruirlas para crear una institucionalidad nueva, pero a su vez el personalismo le impide

[8] Basado en "[…] la entrega enteramente personal y la confianza personal en las revelaciones, en el heroísmo o en otras cualidades de liderazgo de un individuo", "dominación carismática" como la del profeta, el guerrero elegido o el gobernante plebiscitario (Weber, 2007).

hacerlo, pues reclama instrumentos dóciles a sus designios, y no acepta controles y limitaciones.

Ello hace que el liderazgo fuerte y distinto, elegido popularmente como respuesta a la crisis de la democracia de partidos, en vez de poner fin a dicha crisis, la haya profundizado y complicado, inyectándole factores nuevos de descomposición y, por lo tanto, de inestabilidad.

Ese contexto permite una lectura más comprensiva del proceso constituyente de 1999, fuertemente uncido al carro del liderazgo presidencial, pero también del proyecto de reforma constitucional, cuyos cambios radicales en el modelo de sociedad y de Estado fueron rechazados por la mayoría en el referéndum de diciembre de 2007, aunque buena parte de su contenido haya sido implantado por vía de legislación ordinaria a lo largo de 2008 y 2009. Y, así mismo, la enmienda constitucional votada en febrero de 2009, contentiva de un elemento (la reelección presidencial ilimitada) ya negado por el electorado poco más de un año antes, así que su presentación contravenía la prescripción constitucional.

En el mismo orden habría que interpretar tanto la copiosa legislación por decreto, a merced de habilitaciones muy amplias e imprecisas, como las sentencias judiciales, empezando por las de la Sala Constitucional del Supremo, las cuales han reforzado la creciente discrecionalidad presidencial.

Acaso sea un dato provocativamente revelador de este clima, la acomodaticia doctrina de la "transitoriedad inmanente", situación de mudanza "necesaria u ontológica" propia de "un proceso de producción originaria" que reta "la construcción dogmática del derecho público y la filosofía política tradicionales", lo cual puede producir "antinomias intrasistémicas" que hagan "de imposible cumplimiento" alguna disposición constitucional (Delgado, 2001).

5. Los poderes públicos en el periodo 1999-2009

5.1. El Poder Legislativo

De los tres poderes clásicos, el Legislativo es el que más se ha debilitado en relación a su posición antes de 1999. Ello puede afirmarse desde la perspectiva constitucional, pero sobre todo desde la política.

El Poder Legislativo quedó constitucionalmente debilitado en su representatividad por la eliminación del Senado, la reducción del número de parlamentarios, la organización interna con claro sesgo antipluralista y la posibilidad de revocar mandatos a los parlamentarios de la minoría por la mayoría. Fue debilitado en su capacidad para legislar al flexibilizarse al extremo los supuestos para habilitación presidencial, al establecerse un proceso legislativo engorroso y de difícil aplicación, y al eliminarse la Comisión Legislativa. Y también se debilitó en su capacidad contralora al establecerse una posibilidad de disolución desequilibrada sin alterar el presidencialismo, al quitarle a la Contraloría de la República la condición de órgano auxiliar del parlamento, al suprimirle la competencia de autorizar ascensos militares, al limitarse el número de comisiones parlamentarias y al disminuir su control sobre los acuerdos internacionales. Todo ello en el contexto del sesgo antideliberante que se acentuó en la Venezuela de 1999, y que marcó el proceso constituyente.

Pero donde más se nota la minusvalía parlamentaria es en la interpretación que en la práctica se ha dado al papel de la Asamblea Nacional. Para comprender el problema sería suficiente observar dos datos. Solo en su primer periodo constitucional, la mayoría oficialista reformó cinco veces el Reglamento Interno y de Debates; la clara tendencia de estas reiteradas modificaciones de las reglas era facilitar su control y disminuir el margen de acción de los parlamentarios opositores o discrepantes. Una de ellas fue para permitir sesionar en la calle, sin la más mínima medida de seguridad, poniendo a los diputados al alcance de barras especialmente movilizadas para intimidarlos. El Reglamento, en realidad, es inobservado u obviado cuando el propósito de quienes controlan el parlamento así lo recomiendan.

Si eso fuera demasiado exquisito, basta con sintonizar el canal de televisión oficial de la Asamblea Nacional, ANTV, para apreciar que se trata de un instrumento de propaganda gubernamental, completamente ajeno a todo pluralismo —cuya programación y entrevistadores se caracterizan por el compromiso militante—, en el que ni siquiera los espacios para promociones y publicidad se salvan de esa tónica sectaria y beligerante.

La representatividad de la Asamblea Nacional ha quedado lesionada por la exigua presencia de parlamentarios no oficialistas, todos ellos disidentes de la plataforma pro-gubernamental en la cual fueron electos. Este hecho es princi-

palmente atribuible a que la oposición decidiera no participar en las elecciones de 2005 por desconfianza en la pulcritud del proceso electoral, pero está reforzado poderosamente por una bancada mayoritaria que la concibe como instrumento para demostrar la solidaridad con las políticas gubernamentales y pieza en la estrategia revolucionaria, lo cual se evidencia en el uso de la estación televisora ANTV, que antes hemos referido.

El uso del recurso de la habilitación o delegación legislativa previsto en el Artículo 236, numeral 8 de la Constitución ha sido, más que intensivo, abusivo. El presidente de la República ha legislado más que la Asamblea Nacional. Ha sido habilitado, a su solicitud, en 1999, por el extinto Congreso; en 2000 por la recién electa Asamblea y de nuevo por esta en 2007, aunque él mismo había planteado una reforma constitucional. Ha estado habilitado por casi la mitad del tiempo de su presidencia y ha decretado ciento sesenta y seis leyes, mucho más que las dictadas por la Asamblea, si se excluyen las ratificatorias de tratados.

En cuanto al control legislativo, las interpelaciones o preguntas parlamentarias a ministros y funcionarios han desaparecido prácticamente, salvo cuando se organizan virtuales "paredones de fusilamiento" a mandatarios no pertenecientes a las filas oficialistas. Cada investigación que ha sido propuesta ha sido negada por la mayoría, y en algún momento ha habido una declaración de la presidenta del cuerpo anunciando que un sonado caso de denuncia de corrupción "[…] no se está investigando y nunca será investigado". En cambio, se exhibe una gran diligencia para brindar acompañamiento a las iniciativas gubernamentales.

5.2. El Poder Ejecutivo

Para apreciar lo ocurrido con el Poder Ejecutivo venezolano en estos diez años, conviene hacer un poco de historia.[9]

A lo largo del siglo XIX, el gabinete ministerial crecerá de tres a siete carteras y con ellas permanecerá, hasta que en 1930 se crea el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría. Así que al cumplirse los primeros cien años de existencia de la República, luego de la separación de Colombia, a los originales despachos de Interior, Exterior, Hacienda y Guerra, solo se habían agregado Fomento, Obras Públicas, Instrucción Pública y, finalmente, Salubridad y Agricultura y Cría.

[9] Berríos Ortigoza (s.f.).

Con todo lo que Venezuela se transformó en los sesenta y los años que transcurren entre 1936 y 1998, las carteras ministeriales se duplicaron de ocho a dieciséis. Y si se cuentan solamente los cuarenta años del gobierno civil (1958-1998) el incremento neto en ministerios fue de tres, llegando a dieciséis desde los trece que dejó el gobierno militar.

En los diez años que van desde 1999, aunque hemos tenido un solo presidente de la República, la inestabilidad ha sido el signo del Poder Ejecutivo venezolano. Por habilitación del Congreso en 1999, y por disposición constitucional después,[10] se dio al Presidente de la República plena competencia sobre una materia hasta entonces de reserva legal. Las consecuencias son reducciones y ampliaciones del gabinete ministerial, cambios en la denominación y distribución de funciones de los despachos, cambios en la adscripción de institutos autónomos y empresas del Estado, creación y supresión de entes, cambios en la ubicación de direcciones que pasan de un despacho a otro, multiplicación de la figura de viceministerios. Todo ello aderezado por una rotación de ministros sin precedentes en el último medio siglo.

A su llegada al poder, el presidente expresó públicamente su convicción acerca del exceso de despachos ministeriales y su voluntad de reducirlos. Así, en su primer gabinete empezó por designar a tres ministros a cargo de dos carteras cada uno, como parte de esa "racionalización". Relaciones Interiores y Justicia, Trabajo y Familia, y Desarrollo Urbano y Transporte y Comunicaciones fueron los tres agrupamientos.

Con base en la habilitación obtenida del Parlamento en trance de disolución, Chávez dictó el Decreto No. 369 con Rango y Fuerza de Ley de Reforma del Decreto No. 253 con Rango y Fuerza de ley Orgánica de la Administración Central, en el cual se reducen a catorce los ministerios. Se consolidan las fusiones de Desarrollo Urbano y Transporte y Comunicaciones en Infraestructura, y de Interior y Justicia. Se elimina el de Agricultura y Cría al fusionarlo en el nuevo despacho de la Producción y el Comercio. Se elimina el despacho de Familia y se lo fusiona en Salud y Desarrollo Social. Se eleva a Ministerio de Planificación

[10] Artículo 236 de la *Constitución*: "Son atribuciones y obligaciones del presidente o presidenta de la República: […] (20) Fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración Pública Nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, dentro de los principios y lineamientos señalados por la correspondiente ley orgánica."

y Desarrollo la Oficina de Coordinación y Planificación de la presidencia de la República (Cordiplan), creada en 1958. Se denomina Finanzas al despacho conocido como Hacienda desde 1830, y el de Educación se transforma en Educación, Cultura y Deportes, al adicionarle las funciones del hasta entonces plural Consejo Nacional de la Cultura. Y se crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología creado el 7 septiembre de 1999, reformado cuatro días más tarde, y reformado otra vez en diciembre de ese mismo año, como parte de un nuevo decreto general sobre los ministerios, sus funciones y sus organismos de adscripción (Gaceta Oficial No. 36.850 del 14 de diciembre de 1999). Lo cual vuelve a ocurrir en octubre de 2001 (Decreto No. 1.475 del 17 de octubre de 2001).

Dos meses y medio después, en enero de 2002, se reforma una vez más el tren ministerial, mediante decreto publicado en Gaceta Oficial dos veces, con intervalo de tres días, "por error material en el ente emisor", una modalidad endémica en el decenio 1999-2009 (Decreto No. 1.634, en Gaceta Oficial No. 37.359 del 8 de enero de 2002 y No. 37.362, del 11 de enero de 2002). Allí se recrea, con el nombre de Agricultura y Tierras, el ministerio eliminado por el presidente Chávez en 1999, y se crea el de Educación Superior.

En agosto de 2002, siete meses después de la reforma mencionada, un nuevo decreto traslada competencias y crea el Ministerio de Comunicación e Información, llevando a diecisiete los despachos que Chávez había reducido a trece, en 1999, porque dieciséis le parecían demasiados (Decreto No. 1.928 del 19 de agosto de 2002).

En noviembre de 2002 hay una disminución de despachos, pues se elimina el de la Secretaría de la Presidencia (Decreto No. 2.083 del 2 de noviembre de 2002). En esos días se designa un ministro de Estado para el Desarrollo Social, aunque existía el ministerio de Salud y Desarrollo Social, y en septiembre se había nombrado un Ministro de Estado para la Coordinación y Control de Zonas Especiales de Desarrollo Sustentable, independiente de los despachos de Planificación y Desarrollo y Ambiente.

Sin alterar el número ni la denominación de los ministerios, la organización y funcionamiento de la Administración Pública central es modificada de nuevo, diecinueve días después, mediante otro decreto (Decreto No. 2.141 del 21 de noviembre de 2002). Lo cual ocurre una vez más en abril de 2003 (Decreto No. 2.360 del 9 de abril de 2003).

Una nueva reforma tiene lugar en mayo de 2004, cuando a nivel ministerial se separa la competencia en materia de cultura del despacho que ahora es de Educación y Deportes, y se designa un ministro de Estado para la Cultura, el cual se convertirá en ministerio diez meses después. Algunas modificaciones más se hacen en otros niveles (Decreto No. 2.937 del 25 de mayo de 2004).

En septiembre de 2004, se modifica la estructura al crear los Ministerios de Economía Popular y Alimentación, y se designan ministros de Estado para Vivienda y Hábitat y de Financiamiento del Desarrollo, distinto de los despachos de Finanzas y Economía Popular, mediante decretos que han de ser reimpresos por error, poco después (respectivamente, decretos 3.125, 3.126 y 3.128 de fecha 15 de septiembre de 2004). Sin alteraciones de número y denominación de ministerios, la organización y funcionamiento de la Administración Pública Central se modifica de nuevo en diciembre de 2004 (Decreto No. 3.336 del 12 de diciembre de 2004).

Pero no transcurrirán dos meses sin otro cambio. En febrero de 2005 los ministerios llegarán a 21 y los ministros a 22. Cultura es elevado a ministerio. Producción y Comercio se divide y se crean tres despachos: Turismo, Industrias Ligeras y Comercio e Industrias Básicas y Minería, al sustraerse de competencia en materia minera del que pasa a ser ahora Ministerio de Energía y Petróleo. Un cambio de denominación afecta al ministro de Estado para el Financiamiento del Desarrollo, que pasa a ser para el Financiamiento del Desarrollo Endógeno (Decreto No. 3.464, en Gaceta Oficial No. 38.124 del 10 de febrero de 2005).

Tal estructura permanecerá estable hasta abril, cuando se decide crear el Ministerio para la Vivienda y el Hábitat (Decreto No. 3.570, en Gaceta Oficial No. 38.162 del 8 de abril de 2005), transformando el ministro de Estado ya existente. Desde marzo, se dispone un ministro de Estado para la Integración y el Comercio Exterior. En noviembre de 2006 es creado el Ministerio del Deporte.

La inestabilidad no se detiene. Con motivo de la radicalización del proceso, a partir de la reelección del presidente en 2006, los despachos empiezan a denominarse Ministerios del Poder Popular.

En diciembre de 2006, una vez reelecto, el presidente juramentó titulares de 26 ministerios y dejó vacante el cargo de ministro de Estado para Comercio Exterior e Integración. En esa lista, adicionalmente a los ya mencionados,

aparecen los despachos de Participación Popular y Desarrollo Social, Pueblos Indígenas, Telecomunicaciones e Informática, y reaparece el Ministerio del Despacho de la Presidencia. En marzo de 2009, se creó el Ministerio para Asuntos de la Mujer, designando para el cargo a quien venía desempeñándose como ministra de Estado para ese tema y presidenta del Instituto Nacional de la Mujer.

En marzo de 2009, luego de su triunfo en el referéndum constitucional del 15 de febrero, y al anunciar una "nueva etapa" en la historia de Venezuela y de la Revolución, el presidente fundió los Ministerios de Infraestructura y Vivienda y Hábitat en el de Obras Públicas y Vivienda, eliminó el de Participación y Desarrollo Social para incorporar sus funciones al despacho de Salud y Protección Social, y dividió al de Industrias Ligeras y Comercio, al unificar la competencia industrial en Ciencia, Tecnología e Industria Intermedia[11] y crear el nuevo despacho de Comercio. El 15 de mayo de 2009, poco más de dos meses después de la designación, con ratificaciones e innovaciones, del gabinete completo, el presidente decidió la supresión del Ministerio para las Telecomunicaciones y la Informática, creado por decreto suyo del 8 de enero de 2007, y pasó sus competencias al despacho de Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, salvo la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), que se adscribe al Ministerio de Obras Públicas y Vivienda. Al ensanchado despacho de Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias, queda adscrita la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), cuya presidenta es, al mismo tiempo, jefe de Gobierno del Distrito Capital, cargo de designación presidencial creado a raíz de las reformas legales aprobadas en el primer cuatrimestre de 2009, para despojar de competencias al alcalde metropolitano de Caracas, electo en noviembre de 2008.

Un ejemplo que ilustra los constantes cambios es que en el lapso que va desde su creación en 2004 hasta mayo de 2009, el Ministerio de Economía Popular ha sido sucesivamente Ministerio de Economía Comunal y Ministerio para las Comunas, con modificaciones en su estructura, funciones y organismos de adscripción.

[11] Por alguna razón no explicada, cuando ha desaparecido un tercio del parque industrial, la industria que promueve y regula el despacho pasa de "ligera" a "intermedia".

5.3. El Poder Judicial

En agosto de 1999 la Asamblea Nacional Constituyente decretó la Emergencia Judicial, lo cual marcó la ruptura entre una Corte Suprema de Justicia, hasta ese momento comprensiva y cooperadora con los propósitos del Gobierno constitucional instalado en febrero de ese año, y el proceso constituyente que adelantaba. Proceso cuyos objetivos lucían más ambiciosos que un mero cambio constitucional y que era más comprensible si el analista sustituía la palabra "constituyente" por "revolución" en sus justificaciones.

A raíz de este decreto, y cuando todavía estaba vigente la Constitución de 1961, la ANC designó una comisión de su seno, presidida por un miembro del cuerpo, la cual procedió sumariamente a evaluar el Poder Judicial y a realizar suspensiones y destituciones de jueces, con base en las denuncias que hubiera contra ellos, y sin un verdadero procedimiento e informando a los afectados por las decisiones, al mismo tiempo que a la opinión pública en general, mediante los medios de comunicación social.

En diciembre de 1999, tan pronto fue aprobado el texto constitucional en referéndum, la Asamblea Nacional Constituyente, en uso del carácter originario que se había atribuido, designó de inmediato los integrantes del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), lo mismo que el Contralor y el Fiscal General de la República, obviando el procedimiento establecido en la nueva carta. También nombró, para que hiciera las veces del Congreso que disolvió, una Comisión Legislativa Nacional, a la cual nos referiremos más adelante.

El TSJ designó, el 24 de enero de 2000, una Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, cuyo reglamento fue publicado en abril,[12] y no obstante pertenecer al régimen transitorio, se mantuvo vigente hasta que su aplicación fue suspendida por mandamiento de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, dictada en 2004. La Comisión mantuvo las facultades disciplinarias y las ejerció mediante procesos sumarios que culminaron en la remoción de jueces, mientras, a mediados de ese año, el TSJ designó la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, ente colegiado que asumió buena parte de las tareas del extinto Consejo de la Judicatura, y la Comisión

[12] Ver: Gaceta Oficial No. 36.925 del 4 de abril de 2000.

Judicial de su propio seno, con ejercicio delegado por el pleno del Tribunal de sus facultades en materia de gobierno judicial.

Los concursos para la provisión de cargos que se iniciaron ese año fueron suspendidos en 2003. Para finales de ese año el 80% de los jueces venezolanos eran provisorios, temporales o encargados. En 2004, Human Rights Watch declaró que los jueces venezolanos eran "desechables" (Louza, 2007, pp. 151-178). Todo ello a despecho del mandato constitucional.

En diciembre de 2000, transcurrido un año del nombramiento de los primeros magistrados del TSJ, hubo una nueva designación total de integrantes del máximo tribunal, la cual tampoco se hizo siguiendo lo establecido en los artículos 264 y 270 de la Constitución, sino en virtud de una legislación *ad hoc*, denominada "Ley Especial para la Ratificación o Designación de los Funcionarios o Funcionarias del Poder Ciudadano y Magistrados y Magistrados del Tribunal Supremo de Justicia para su primer período constitucional". En diciembre de 2004, gracias a la Ley del Tribunal Supremo de Justicia[13] que amplió el número de magistrados de cada sala, la Asamblea Nacional nombró a 17 nuevos miembros principales, 5 para cubrir vacantes que no se llenaron mediante el procedimiento ordinario de incorporar a los suplentes respectivos, y 12 para las nuevas plazas surgidas del incremento del número de dos miembros por cada sala.

Además, se escogieron a los 32 suplentes. Dichos nombramientos tampoco se hicieron siguiendo el procedimiento establecido en la Constitución. En su momento, la oposición venezolana alegó que se pretendía alterar la correlación en el TSJ, a fin de garantizarse el Gobierno el control de la misma. Pero no hay por qué acudir a la palabra de los críticos. La orientación e intención de esta designación fue explicada por un satisfecho presidente del Comité de Postulaciones de la Asamblea Nacional, el diputado Pedro Carreño, más tarde ministro del Interior, al explicar que la instancia a su cargo había presentado al pleno de la asamblea, candidatos "cuya filiación revolucionaria está más que garantizada" (*El Nacional*, 2004), todo ello a pesar de la disposición del Artículo 256 constitucional, relativo a la independencia política de los jueces. Entre los magistrados designados estuvieron dos diputados de la bancada oficialista, uno de ellos el promotor de la legislación que requirió los nombramientos y,

[13] Ver: Gaceta Oficial No. 37.942 del 20 de mayo de 2004.

por primera vez en la historia del país, un entonces coronel activo del Ejército, quien se desempeñaba como fiscal general militar. El periodo constitucional de los magistrados del TSJ es de doce años.

Con base en la ley vigente desde mayo, fue destituido en junio de 2004 el vicepresidente del TSJ, Franklin Arrieche, elegido inicialmente por proposición de la bancada oficialista, cuyas ponencias en decisiones importantes contrariaron la posición del Ejecutivo, en particular la de agosto de 2002 acerca de los acontecimientos de abril de ese año.

La nueva ley aumentó los márgenes de discrecionalidad para remover magistrados del TSJ, acentuando su dependencia política, y consagró un procedimiento de designación que abre la puerta a su designación por mayoría simple, en vez de la calificada de dos tercios. Entre el 14 de junio y el 19 de julio de 2005, fueron removidos ciento treinta jueces por la Comisión Judicial, sin que mediara procedimiento alguno.

En 2005, 306 jueces fueron sustituidos y 465 fueron destituidos. En 2006, 67 jueces fueron sustituidos por estos procedimientos y otros tantos destituidos. En algunos casos la causa es notoriamente una decisión jurisdiccional contraria a la aspiración oficial, como negar medida privativa de libertad a funcionarios policiales en quienes se daban los supuestos para su procedencia, acordar un amparo constitucional o dictar la suspensión de una medida privativa de libertad a favor de un periodista.

La intervención política en la cúspide del sistema judicial se refleja en cascada hacia el resto del mismo. Centenares de jueces han sido removidos por procedimientos cuestionables, en algunos casos, "Simplemente se les comunica un acto, en pocas líneas y en una sola página, señalándoles que por observaciones recibidas ante la Comisión Judicial, se había decidido dejar sin efecto su designación como jueces provisorios" (Chavero, 2007).

Los voceros del TSJ han alegado que los jueces provisorios son de libre nombramiento y remoción, por lo cual no se les reconoce estabilidad alguna. No obstante lo cual, para reducir el porcentaje de jueces provisorios de más del 80% al 44%, como se había logrado para 2008, se usó un Programa de Regularización de Titularización, que tampoco cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 255 de la Constitución.

Sin embargo, a comienzos de 2009 otra reestructuración del Poder Judicial ha sido resuelta y anunciada por el TSJ, para "luchar contra la inseguridad ciudadana, la impunidad y la corrupción". Por espacio de doce meses se hará una "evaluación a fondo" de jueces, defensores y funcionarios judiciales, y al efecto se designó una comisión del tribunal. Quienes no superen la evaluación serán destituidos y, si se trata de jueces titulares, serán objeto de una "jubilación especial" (*El Universal*, 2009).

La decisión del 5 de agosto de 2008, por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, a favor del reclamo de los jueces de la Corte Primera del Contencioso Administrativo, por haberse violado en su remoción el Artículo 8.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, fue declarada "inejecutable" por el Tribunal Supremo en sentencia de diciembre de ese año. Toda decisión o laudo internacional puede ser objeto de control de constitucionalidad en Venezuela, este ha sido el criterio del TSJ que, con motivo de la sentencia comentada, recomendó analizar la posibilidad de denunciar la Convención Americana de los Derechos Humanos.

La parcialización de la jurisdicción contencioso-administrativa se evidencia en la rareza estadística de las sentencias a favor de la pretensión de quienes demandan al Estado venezolano. En la Sala Político Administrativa, durante 2007, solo una de 139 decisiones dictadas sobre medidas cautelares favoreció al particular. En cuanto a demandas de anulación, apenas 22 de 220 fueron declaradas con lugar y, de ellas, solo en una se restituyó la situación jurídica infringida, y fue posteriormente anulada por la Sala Constitucional. Ese mismo año, de las 56 sentencias, por demandas contractuales, ninguna favoreció al contratista particular (Chavero et ál., 2007).

Además de lo anterior, en abril de 2009 la Asamblea Nacional aprobó una Ley del Sistema de Justicia, en la cual se crea una Comisión Nacional integrada por diputados, ministros, magistrados del TSJ y otros altos funcionarios del Estado, instancia inexistente en la Constitución y cuya presencia y competencias contraviene lo expresamente establecido en el Artículo 267 de la Carta Magna, que atribuye al TSJ "la dirección, el gobierno y la administración del Poder Judicial".

6. Conclusiones. En vez de institucionalidad, instrumentalidad

El proceso de desarrollo institucional que los venezolanos veníamos adelantando contra poderosas corrientes históricas, ha sufrido en estos diez años un severo retroceso. Esto es objetivamente apreciable, no obstante las carencias, en algunos casos significativas, que aquel mostraba. El panorama se agrava por la definición revolucionaria de un régimen signado por un fuerte liderazgo personal, todo lo cual lo hace refractario a la aceptación de límites.

La institucionalidad deseable es reemplazada por una suerte de instrumentalidad deseada, en la cual los órganos del Poder Público deben ser dóciles herramientas de la voluntad del líder, y la Constitución y la ley dispositivos en extremo flexibles cuando se trata de los designios presidenciales y de la más estrecha rigidez, cuando pretende avanzar por su cauce la expresión de discrepancia o la oferta de una alternativa.

Sin que sea exactamente una metáfora, pues es conocido el uso intensivo de los medios de comunicación por parte del presidente, el funcionamiento del Estado venezolano transcurre como si de un maratónico programa de radio y televisión se tratara. Una mezcla de tele-radio maratón con *reality show*, en la cual el animador-productor-director, va escribiendo un libreto al impulso de sus ocurrencias, anunciando sorpresas y prometiendo —o amenazando con— otras más. "En vivo y en directo", como se dice en el argot televisivo, el presidente explica políticas y anuncia logros, pero también decide, da órdenes, gira instrucciones, exige explicaciones y demanda el cumplimiento de decisiones, preguntando si "es que todo tengo que hacerlo yo mismo", aun cuando se trate de competencias no solo del Gobierno, sino de la legislatura, la judicatura, el Ministerio Público o las autoridades electas de Estados y municipios.

El saldo es un Poder Legislativo cada vez menos representativo, que legisla por excepción y que ha renunciado a controlar. Un Ejecutivo en perpetua mutación. Y un Poder Judicial temeroso y complaciente para parecer comprometido. Órganos que son cada vez más instrumentos del proyecto político y menos instituciones al servicio del país.

Bibliografía

Libros

Aveledo, Ramón Guillermo (2007a). *El Poder Político en Venezuela*. Caracas: Libros de *El Nacional* - Universidad Metropolitana.

Aveledo, Ramón Guillermo (2007b). *La 4ª República, la virtud y el pecado*. Caracas: Libros X Marcados.

Berríos Ortigoza, Juan Alberto (s.f). *Decretos sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Central Nacional*. Instituto de Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad del Zulia.

Escovar Salom, Ramón (1966). *Orden político e historia en Venezuela*. 2da edición. Caracas: Italgráfica.

Weber, Max (2007). *La ciencia como profesión. La política como profesión*. Madrid: Austral.

Capítulos de libros

Briceño-Iragorry, Mario (1966). "Pequeño Tratado sobre la Presunción". En: *Obras Selectas*. Madrid-Caracas: Edime.

Documentos oficiales

Decreto No. 369 del 30 de agosto de 1999, en Gaceta Oficial No. 36.775 de la misma fecha.

Decreto No. 1.475 del 17 de octubre de 2001, en Gaceta Oficial No. 37.305 de la misma fecha.

Decreto No. 1.634, en Gaceta Oficial No. 37.359 del 8 de enero de 2002 y No. 37.362, del 11 de enero de 2002.

Decreto No. 1.928 del 19 de agosto de 2002, en Gaceta Oficial No. 37.562 del 20 de agosto de 2002.

Decreto No. 2.083 del 2 de noviembre de 2002, en Gaceta Oficial No. 37.562 del 4 de noviembre de 2002.

Decreto No. 2.141 del 21 de noviembre de 2002, en Gaceta Oficial No. 37.256 del 22 de noviembre de 2002.

Decreto No. 2.360 del 9 de abril de 2003, en Gaceta Oficial No. 37.672 del 15 de abril de 2003.

Decreto No. 2.937 del 25 de mayo de 2004, en Gaceta Oficial No. 37.945 de la misma fecha.

Decretos No. 3.125, 3.126 y 3.128 del 15 de septiembre de 2004.

Decreto No. 3.336 del 12 de diciembre de 2004, en Gaceta Oficial No. 38.086 del 14 de diciembre de 2004.

Decreto No. 3.464, en Gaceta Oficial No. 38.124 del 10 de febrero de 2005.

Decreto No. 3.570, en Gaceta Oficial No. 38.162 del 8 de abril de 2005.

Gaceta Oficial No. 36.850 del 14 de diciembre de 1999.

Gaceta Oficial No. 36.925 del 4 de abril de 2000.

República Bolivariana de Venezuela. *Constitución de 1999.*

Revistas y periódicos

El Nacional, 14 de diciembre de 2004.

El Universal, jueves 19 de marzo de 2009.

Louza, Laura (2007). "La independencia del Poder Judicial a partir de la Constitución de 1999". En: Revista *Politeia*, junio, Vol. 30, No. 38.

Otros documentos

Delgado Ocanto, José M. (Magistrado de la Sala Constitucional) (2001). *Discurso de Orden en la apertura del Año Judicial 2001*. TSJ, Serie Eventos, No. 2, Caracas.

Chavero Gazdik, Rafael, Carlos Ayala Corao & Marianella Villegas Salazar (2007). *Escrito de alegatos finales de la víctima, en la demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la CIDH el 9 de noviembre de 2007. Caso 12.565: María Cristina Reverón Trujillo vs. Venezuela*.

La sociedad civil en el marco de la Revolución Bolivariana y del Socialismo del siglo XXI (1999-2009)

Francine Jácome*

1. Introducción

Entre 1958 y 1998 la sociedad civil en Venezuela había transitado por dos etapas fundamentales (García-Gaudilla, 2003). Una primera, entre 1958 y finales del decenio de los setenta, caracterizada por la formación de organizaciones y movimientos sociales autónomos cuyo desarrollo del activismo en los barrios populares se centró en aspectos culturales con grupos religiosos, de teatro y periódicos comunitarios paralelos a las luchas vecinales (Antillano, 2005). Una segunda, a partir de los ochenta que dio paso a una nueva fase de consolidación y diversificación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En ella desempeñó un papel importante el proceso de descentralización, iniciado en 1989, ya que surgieron organizaciones que se relacionaron con algunas de las competencias que se transfirieron al ámbito local, tales como salud, vivienda, agua, deportes, entre otras (Mascareño, 2005).

Igualmente, hacia finales de los ochenta, se produjo una mayor movilización de los sectores populares que protestaban por la falta de agua, aumento de pasajes del transporte público y problemas de infraestructura que desembocarían, en 1989, en el "Caracazo" (Antillano, 2005). Según las cifras de un estudio realizado por el Centro de Investigación Social (CISOR), en 1998, para ese momento el amplio espectro de la sociedad civil venezolana estaba conformada por más de 25.000 organizaciones (Gómez, 2005).

* Directora ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP). Antropóloga graduada de la Universidad Central de Venezuela, con estudios de postgrado en Ciencias Políticas de la misma universidad.

Los 10 años de gobierno del presidente Chávez han marcado cambios importantes en la configuración, estrategias y acciones de la sociedad civil[1] venezolana, en el marco de un proceso de cambios políticos que tuvieron impactos importantes sobre la Sociedad Civil (SC). En este sentido, a partir del proceso constituyente de 1999, se establecieron nuevas normativas legales que crearon mecanismos y canales de participación que tenían como objetivo la ampliación y profundización de la participación ciudadana. Ello en función de la incorporación en la nueva Carta Magna de la "democracia participativa y protagónica", que buscaba ir más allá de la democracia representativa o electoral, al ampliar los mecanismos de participación en sintonía con un discurso que privilegiaba la inclusión y la búsqueda de la igualdad social por encima de las tradicionales libertades de la democracia liberal.

No obstante, el interrogante clave es si efectivamente, durante estos 10 años, se ha puesto en práctica esta democracia participativa y si esta realmente ha ampliado y profundizado la participación de la sociedad civil, o si más bien se ha producido un proceso en el que: "El asambleísmo paralizante o la sustitución del pueblo por los líderes esclarecidos son las desviaciones más frecuentes, y convierten la democracia directa en un eslogan publicitario o un simple saludo a la bandera" (Sosa, 2007, p. 41).

Aquí se sostiene que, especialmente a partir de 2007, ha sido la segunda de estas desviaciones la que ha predominado en el país e influenciado directamente en la participación de las OSC. En este sentido, se ha creado un modelo de participación "desde arriba" que, a pesar de que inicialmente respondió a las demandas de amplios sectores de la sociedad venezolana, a la larga ha conducido a formas de organización y participación que no se construyen "desde abajo" y que, por lo tanto, no serán sustentables en el corto y mediano plazo. Es así, que en los últimos 10 años, desde el sector oficialista, se ha visto la creación y desaparición de las más variadas formas de organización social: los círculos bolivarianos, los batallones electorales, las Mesas de Agua, las Tierras, los Con-

[1] La polarización y la conflictividad política que ha vivido el país ha llevado a que ciertos analistas desestimen el concepto de sociedad civil, asociándolo únicamente con aquellas organizaciones y manifestaciones que se oponen al Gobierno. En función de ello, y para efectos de este trabajo, se entiende como sociedad civil el amplio y heterogéneo espacio donde se expresan los conflictos y controversias de la sociedad, así como la pluralidad de actores, iniciativas y temáticas que están asociados al espacio público y a la definición, y también la ejecución de políticas públicas (Jácome, 2007; Van Berkel y Jácome, 2009).

sejos Locales de Planificación Pública, los Consejos Comunales que en 2009, dan paso a la propuesta de conformación de comunas.

En el marco de este proceso de cambio (1999-2009) puede postularse que las tendencias de la sociedad civil tienen tres vertientes. Una primera, centrada en el desarrollo de una serie de iniciativas legales con la finalidad de proveer legitimidad a las distintas formas de organización social que han sido establecidas por el Gobierno y que crearon la esperanza de que en el país se llevarían a cabo cambios importantes.

Una segunda, que se caracteriza por los procesos que se han adelantado en la práctica. En primer término, la participación de las OSC en el proceso constituyente y, posteriormente, entre 2002 y agosto de 2004, cuando, en un creciente clima de polarización y conflicto político, se llevó a cabo una intensa movilización ciudadana, surgieron nuevas agrupaciones y se produjo un alto grado de participación en el debate político. Los resultados del Referéndum Revocatorio Presidencial (RRP), efectuado en agosto de 2004, marcaron el fin de esta etapa.

Y una tercera, que abarca los últimos 5 años, se ha caracterizado por el fortalecimiento de formas asociativas creadas desde el Estado para afianzar programas asistencialistas; programas centralizados por el Poder Ejecutivo nacional y por la instauración, desde el Gobierno, de mecanismos para la participación de los sectores populares.

2. La normativa legal

Una de las primeras acciones que emprende el nuevo liderazgo que accede al poder en 1999, es la puesta en marcha del proceso que culminará en la aprobación de la Constitución de 1999. Luego, en el contexto de esta, se desarrolla hasta el presente la formulación de un nuevo marco legal que tiene como objetivo implementar lo previsto en la nueva Carta Magna, así como normar las distintas formas de organización que se van planteando desde la presidencia de la República.

En relación con la participación de las OSC en el proceso de formulación de esta Constitución, cabe señalar tres aspectos. En primer término, lo referente a su movilización en función del primer llamado para un referéndum que aprobará

la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC);[2] en segundo lugar, su presencia en la discusión sobre los contenidos de la nueva Constitución, que se desarrolló en el espacio de poco más de tres meses y en el cual el oficialismo contó con 98% de los asambleístas. Y por último, sus contenidos en lo que respecta a la concepción de su participación y a los mecanismos creados para esta.

Con respecto a la movilización en función de los pasos iniciales para la convocatoria de la ANC, se ha señalado que uno de los principales debates fue sobre el tipo de participación que debía tener la sociedad civil (Gómez, 2005). Básicamente se perfilaron dos posturas. Por un lado, unos sostenían que su papel debía concentrarse en el campo de los aportes externos por medio de propuestas para el debate, la difusión de la discusión y la incidencia por medio de la persuasión y la presión. Por el otro, había los que sostenían que era una oportunidad ideal para que la sociedad participara más activamente mediante la postulación directa de candidatos de la sociedad civil o respaldando a candidatos que se presentaban por iniciativa propia. No hubo consenso y la mayoría de los candidatos apoyados por las OSC no fueron electos.

Se estima que la participación de las OSC en la discusión sobre los contenidos de la nueva Carta Magna fue amplia y efectiva. Se implementaron diversos mecanismos para su participación (García-Gaudilla, 2003; Gómez, 2005) como seminarios, talleres, consultas, recepción de propuestas, comisiones, declaración en los medios y mesas de diálogo donde participó una amplia gama de organizaciones que generó una serie de recomendaciones heterogéneas. Aproximadamente el 48% de las OSC participó en algún tipo de red formal o informal durante dicho proceso, y se calcula que de las 624 propuestas formuladas en las mesas organizadas por la Asociación de Organizaciones de la Sociedad Civil (Sinergia),[3] más del 50% fueron incorporadas (García-Gaudilla, 2003). Entre sus éxitos también se incluye el hecho de que este proceso "reveló cómo la heterogeneidad de la sociedad civil y la diversidad de intereses no impidieron

[2] Esta figura no estaba prevista en la Constitución de 1961 como tampoco en otra norma legal vigente para ese momento. Su convocatoria fue posible gracias a una decisión de la entonces Corte Suprema de Justicia que estableció que el pueblo era el titular del poder y, por lo tanto, tenía que tomar la decisión sobre su realización.

[3] Conformada en 1997 como un movimiento de organizaciones que busca coordinar y fortalecer las actividades de las OSC (Gómez, 2005). Para información adicional puede consultarse www.sinergia.org.ve

la cooperación y solidaridad interorganizacional (sic)" (García-Gaudilla, 2003, p. 242). No obstante, también se ha señalado (Gómez, 2005) que la premura con la cual se elaboró no permitió un amplio debate sobre sus contenidos.

En lo relativo a los contenidos de la Constitución de 1999 y los nuevos mecanismos previstos para fomentar la participación ciudadana, se le otorgó un papel predominante al "poder soberano" y se estableció la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, incluso en las áreas de seguridad y defensa. En este sentido, se buscaba ampliar la participación de la ciudadanía no solamente en el ámbito político sino también en el económico y social, así como incorporarla a las fases de la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas. Para tal fin, los principales canales que se establecieron fueron:

Constitución de 1999: mecanismos de participación

- Elección de cargos públicos.
- Referéndum consultivo, revocatorio, aprobatorio y abrogatorio.
- Iniciativas legislativas, de reforma constitucional y de convocatorias a Asamblea Constituyente.
- Cabildos abiertos.
- Asambleas de ciudadanos.
- Autogestión y cogestión.
- Cooperativas y otras formas asociativas.
- Inclusión en los Comités de Postulaciones para preseleccionar los candidatos y las candidatas a los poderes Electoral, Judicial y Ciudadano.

Fuente: Jácome (2007).

Pese a la importancia de los nuevos mecanismos, también se han discutido las posibles repercusiones que puedan tener sobre la gobernabilidad democrática, especialmente en función de la inestabilidad que puede generar la interrupción de los mandatos. Adicionalmente, como puntualiza Gómez (2005) estos pueden llevar a dos tipos de procesos. En primer término, a uno que fortalezca a las OSC mediante de su participación activa y de asumir sus responsabilidades en la vida pública o, en segundo término, a uno en que aquellas se conviertan en actores subordinados al liderazgo dominante por medio del control vertical de sus agendas y actividades.

En función de que estos mecanismos se generaron con la finalidad de adelantar la democracia participativa y protagónica, también se ha llevado a cabo un debate en el seno de la sociedad civil sobre su definición (García-Gaudilla, 2003). Por un lado, existen posturas entre OSC que la contraponen a la democracia representativa y plantean una relación más directa en la toma de decisiones y, por el otro, está una perspectiva que considera que esta es un complemento de la democracia representativa, por lo que la participación debe implementarse mediante organizaciones sociales que tengan personalidad jurídica.

A partir de estas nuevas modalidades se ha desarrollado, en el transcurso de la última década, un nuevo marco legal que ha tenido la intención de normar esta participación y adecuarse a las nuevas propuestas que se han ido planteando desde la dirigencia política para la organización ciudadana. Entre los más importantes se encuentran:

Cuadro 1. Principales instrumentos que promueven la participación ciudadana (1999-2008)

Instrumento	Año
Constitución de la República Bolivariana de Venezuela	1999
Ley Orgánica de Planificación	2001
Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP)	2002
Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas	2002
Proyecto de Ley de Participación Ciudadana y Poder Popular	2006
Ley Especial de los Consejos Comunales	2006
Reforma de la Ley de CLPP	2006
Ley Habilitante	2008

Fuente: Van Berkel y Jácome (2009).

Como se verá más adelante, en la propuesta presidencial para la reforma de la Constitución de 1999, rechazada por escaso margen de diferencia en el referéndum de diciembre de 2007, se incluían propuestas sobre nuevas instancias de organización ciudadana. De igual forma, varias de las leyes que fueron decretadas desde la presidencia de la República por medio de la Ley Habilitante, en julio de 2008, tienen consideraciones respecto a nuevos mecanismos

de organización, en especial las comunas y el papel que desempeñarán en lo que se ha llamado la "nueva geometría del poder".

Pese al auge de instrumentos legales que han tenido la intención de fortalecer y ampliar los marcos de participación ciudadana, también existe preocupación por la utilización de las normativas legales y el Poder Judicial para coartar la autonomía de las OSC, e incluso para criminalizar sus actividades. En lo que respecta a lo primero, destaca la propuesta de una Ley de Cooperación Internacional que ya ha sido aprobada en primera discusión en la Asamblea Nacional (AN) y espera por su sanción definitiva. Los puntos que más resaltan y que se conocen a mediados de 2009, son la creación de un registro ante el Gobierno Nacional de todas las OSC que funcionan en el país así como de los organismos de cooperación internacionales. Igualmente, el establecimiento de un fondo común donde se recibirían los aportes de esta cooperación internacional, los cuales serían distribuidos por el Gobierno Central para la ejecución de proyectos por parte de las OSC, de acuerdo con las prioridades establecidas por los entes oficiales. Relacionado con lo segundo, pueden incluirse procesos abiertos a diversas OSC que cursan actualmente ante los tribunales por petición de organismos gubernamentales.

3. La práctica: movilización, polarización y fragmentación

Después del proceso constituyente, la dinámica política se tornó cada vez más conflictiva y la creciente polarización condujo a una mayor diversificación de las organizaciones y movimientos, así como a una clara diferenciación ideológica que marcó su papel frente al Estado. A partir de 2001, ante las críticas que surgieron frente a determinadas políticas del Gobierno, aumentó la tensión que llegó a un punto culminante en diciembre, cuando el presidente de la República anunció, gracias a los poderes extraordinarios concedidos por el parlamento, 49 leyes-decretos, entre los que se incluyeron varios en los que algunos actores consideraron que se vulneraba la libertad y la propiedad privada. La negativa del Gobierno a dialogar con los interesados llevó a que los empresarios organizados en Fedecámaras, con el apoyo de la Confederación de Trabajadores de Venezuela, convocasen al primer paro nacional contra el Gobierno, que fue acatado por amplios sectores. Ello marcó el inicio de un periodo (agosto de 2002 a 2004) de conflictividad y polarización política que incluiría, en 2002, la huelga de

los trabajadores de PDVSA, el golpe y contragolpe de abril, la instalación de la Mesa de Negociación y Acuerdos por parte de la OEA, el Centro Carter y el PNUD, así como el inicio de una nueva huelga que se extendió hasta febrero de 2003. Entre junio de ese año y agosto de 2004 se desarrolló el proceso para la convocatoria al RRP.

Durante este período se produjo una intensa movilización ciudadana en la cual las OSC cumplieron un papel importante, tanto aquellas identificadas con el oficialismo, como las que eran adversas al Gobierno. Se llevaron a cabo protestas de calle multitudinarias, algunas de ellas en el marco de actos violentos. Por el lado del Gobierno predominaron las acciones de los Círculos Bolivarianos que promovían la defensa del Gobierno. Por el lado de los sectores opositores se incorporaron una serie de organizaciones sociales, especialmente aquellas cuyas agendas estaban orientadas hacia la defensa de los derechos ciudadanos, electorales y de la democracia en general.

En lo que después se juzgó como un error por parte de algunos representantes de las OSC (2008), varias de ellas participaron junto a los partidos políticos de oposición, en la Coordinadora Democrática (2002-2004) que se creó como instancia para adelantar una "ruta democrática" para enfrentar la creciente conflictividad.

¿Cuáles fueron los impactos de esta situación de conflictividad y polarización política sobre la SC? Se postula que a grandes rasgos, esto condujo a una mayor diversificación y fragmentación y que como resultado de ello, se conformaron cuatro grandes tendencias en el espacio de la sociedad civil. Una primera, en gran medida compuesta por organizaciones de larga trayectoria, que hicieron esfuerzos por mantener sus líneas de trabajo sin identificarse con los grupos en conflicto. Una segunda que asumió posiciones críticas frente al Gobierno y que, desde la perspectiva oficialista, fue catalogada como "opositora". Una tercera, una serie de agrupaciones que asumieron los planes y proyectos del Gobierno y, por último la cuarta, una serie de OSC nuevas que surgieron con el propósito de avanzar en una posición intermedia que buscaba debilitar la polarización y evitar una escalada de la situación conflictiva.

En este sentido, entre las OSC asociadas al Gobierno pueden diferenciarse dos ejes fundamentales que muchas veces se entrecruzan. Por un lado, una serie de organizaciones formadas para apuntalar las políticas sociales

que se encontraban asociadas a una serie de programas que tenían como fin "empoderar" a los sectores populares y alcanzar el co-gobierno. Por el otro, organizaciones que se definían como actores sociales pero que tenían fines políticos de defensa del "proceso".

Entre las primeras se encontraban un conjunto de agrupaciones que compartían la concepción de democracia participativa y cuyo eje fundamental estaba asociado a lo social. Muchas existían anteriormente y asumieron un mayor protagonismo. En el caso de los Comités de Tierra (Antillano, 2005), aunque esta denominación formal es del presente periodo, es preciso destacar que son el producto de un proceso que se venía gestando desde la década de los noventa. En febrero de 2002 el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1.666, inició el proceso de regularización de la tenencia de las tierras en los barrios y urbanizaciones populares, así como también la rehabilitación de los asentamientos populares. Se crearon la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tenencia de las Tierras Urbanas (OTN) y los Comités de Tierras Urbanas (CTU) para fomentar la participación y el autogobierno.

A mediados de 2005 se estimaba que estaban constituidas alrededor de 6.000 CTU y que se habían adjudicado alrededor de 100.000 títulos de propiedad (López, 2005). Sus miembros eran electos en asambleas de vecinos y, a pesar de que "dependen en muchos casos funcionalmente de determinada agencia gubernamental, los CTU funcionan independientes de las instituciones" (Antillano, 2005, p. 211) y de los partidos políticos. Pese a la creciente tensión que se reportaba por su pérdida de autonomía, se estimó (López, 2005) que no existía ningún esquema organizativo predeterminado y que cada uno respondía a la particularidad de su comunidad.

Igual es el caso de las Mesas Técnicas de Agua (MTA) (Arconada, 2005) que se iniciaron en varias parroquias de Caracas entre 1993 y 1996. Con la llegada del actual mandatario al poder, se buscó la profundización y ampliación de las experiencias, especialmente a partir de 2001. Las MTA fueron organizaciones de la comunidad que trabajaban en función de solucionar los problemas de servicio de agua potable y saneamiento y, posteriormente, se ampliaron para incluir también el estado de la cuenca hidrográfica de la cual depende el suministro de la comunidad, la cual trabaja conjuntamente con instituciones gubernamentales.

Así mismo, se conformaron (Arconada, 2005) los Consejos Comunitarios de Aguas (CCA) que agrupan a las diversas MTA que compartían un mismo sistema hidráulico y pueden dividirse por parroquias, municipios o Estados. En las CCA también participaron representantes de los gobiernos local, regional y nacional y se constituyeron en la autoridad rectora en materia de SAPS. Entre las tareas de las CCA estaban el intercambio de información, la programación de acciones a seguir y el seguimiento de estas. También asumieron el papel de mediadores y en el futuro se planteó que participarían en la definición de planes rectores o maestros y en la contraloría social. Tanto las MTA como los CCA participaron en junio de 2003 en el I Encuentro Nacional de Experiencias Comunitarias de Agua Potable y Saneamiento, que tuvo su segundo evento en 2004.

En segundo término, en el marco de las OSC relacionadas con el oficialismo, puede señalarse el desarrollo de nuevas instancias organizadas desde y con el financiamiento del Gobierno con el fin de apuntalar sus políticas sociales. En este período estas giraron alrededor de la figura del presidente. En función del RRP, se constituyeron los Círculos Bolivarianos y las Unidades de Batalla Electoral, que luego dieron paso a las Unidades de Batalla de Desarrollo Endógeno, que a su vez también conformaron unidades de defensa con la participación de reservistas en las diferentes comunidades. También se establecieron organizaciones como las Cooperativas Mixtas de Abastecimiento, las Asociaciones Mixtas de Gas, las Cooperativas de Medicinas y Alimentos Verdes y los Fundos Zamoranos. Adicionalmente, se conformaron una serie de organizaciones primarias en las comunidades (Alayón, 2005) como lo fueron los comités de Comunicación Popular, Economía Social y de Salud.

En este periodo fueron predominantes los Círculos Bolivarianos (Gómez, 2005) anunciados por el presidente como mecanismos para la organización del pueblo, con el fin de fortalecer el proceso revolucionario e implementar la democracia participativa y protagónica. Su función era ocuparse de los problemas de las comunidades relacionados con educación, salud, seguridad y vivienda, entre otros. Se estableció que el máximo dirigente era el presidente de la República y su centro de acción se ubicó oficialmente en el palacio presidencial de Miraflores. Se organizaron tanto nacional como internacionalmente

y contaron con financiamiento directo del Gobierno. En la actualidad, han dado paso a otras formas de organización establecidas por el Gobierno Central.

No obstante, los resultados del RRP produjeron un nuevo cambio en el espacio de la sociedad civil del país. Al igual que en el periodo anterior, los acontecimientos políticos tuvieron repercusiones importantes sobre la sociedad civil. Por un lado, el desencanto, la desarticulación, la desmovilización y la fragmentación de los sectores que se oponían al Gobierno. Por el otro, el fortalecimiento de las organizaciones vinculadas al Gobierno Central y el inicio de la llamada "radicalización" del proceso de cambios en el sector oficialista.

Entre 2004 y 2009, en el campo de la sociedad civil que venía movilizándose en oposición a las políticas del actual Gobierno, se produjo un quiebre del activismo que se reflejó en una disminución importante de participación en las OSC que habían crecido en la etapa anterior. Esto llevó a la desaparición de algunas pequeñas agrupaciones y a un debilitamiento en las capacidades de organización e incidencia de las demás. Varias OSC optaron por mantener un perfil bajo y por tratar de despolitizar su imagen y actividades; se estableció una especie de autocensura y un temor a ser identificadas nuevamente con la oposición.

Mientras tanto, sobre la base de los altos ingresos petroleros que tuvo el Gobierno hasta la crisis financiera y económica mundial de 2008-2009, se incrementó y fortaleció la cobertura de los programas sociales, iniciados en 2003, mediante de las llamadas "Misiones", con la finalidad de lograr el llamado "empoderamiento" de los sectores populares del cual se consideraba el Estado, un facilitador (López, 2005). Entre las más importantes se cuentan (Salas, 2004; López, 2005; Lacruz, 2006):

- El Plan Barrio Adentro que tiene la finalidad de garantizar asistencia médica primaria en las mismas comunidades. Es considerado el plan más exitoso del Gobierno porque "responde a la concepción revolucionaria de una democracia participativa y protagónica" y refleja los valores más básicos de la Revolución Bolivariana" (Alayón, 2005, p. 219). Asociado a ello se formaron los Comités de Salud,[4] definidos como organizaciones comu-

[4] Se calculaba que para mediados de 2005, existirían alrededor de 8.500 de estos comités (Aponte, 2005).

nitarias que apoyan el Plan y que se convirtieron en "unidades primarias de co-gobierno, prefigurando los Consejos Populares de Salud" (Alayón, 2005, p. 221), y agrupando también a los Círculos de los Abuelos y a los Círculos de Mujeres Embarazadas.

- En el sector educativo se ejecutaron una serie de programas que incluyeron: Misión Robinson I que culminó cuando se declaró que el país estaba libre de analfabetismo; Misión Robinson II que busca fortalecer los conocimientos obtenidos durante la alfabetización, así como aprobar la educación primaria; Misión Ribas, orientada a completar la educación media (secundaria) en dos años; Misión Sucre, que prepara a las personas para garantizar su acceso a la educación universitaria; y Misión Che Guevara que tiene como objetivo proveer de educación para el trabajo.
- Misión Hábitat, tiene como fin desarrollar urbanismos integrales con todos los servicios, incluyendo educación y salud.
- Misión Mercal, enmarcada en el Plan Especial de Seguridad Alimentaria, consiste en mercados populares donde se venden productos de la cesta básica a precios más bajos, gracias a su importación directa por parte del Gobierno y a los subsidios de este.

Otro mecanismo creado durante 2006 fue el Parlamento Social de Calle, llamado también "Asambleísmo de Calle", que promueve la discusión de proyectos de ley en asambleas organizadas por la actual AN. En sus inicios, fue la base para la creación de los Consejos Comunales (CC) y un mecanismo activado por la AN para crear un "sistema de participación y control social de la Asamblea" (www.asambleanacional.gov.ve). Durante los últimos tres años se han realizado una serie de "jornadas" de discusión de diferentes leyes en diversos puntos del país, lugares que al ser escogidos por los diputados se estiman comunidades donde el oficialismo tiene control. Hasta la fecha no se ha previsto de un mecanismo que permita que sean las comunidades las que soliciten una reunión de este tipo de acuerdo a sus intereses y necesidades. No obstante, se cree que el "parlamentarismo de calle" no plantea efectivamente una discusión sobre los temas de políticas públicas, pues se ha convertido en "la aclamación de lo que se trae preparado desde el Gobierno a través de los diputados" (Sosa, 2007, p. 56).

Como se señaló anteriormente, a partir de 2006 se inició el proceso de conformación, desde el Gobierno, de una nueva forma asociativa: los Consejos Comunales. Se han organizado en los ámbitos comunitarios, con un proceso de formación y una estructura organizativa diseñada desde el Poder Ejecutivo nacional. Sus acciones están centradas en proyectos comunitarios cuya aprobación y financiamiento depende de diferentes instancias del Gobierno Nacional.

Más recientemente se perciben como la base a partir de la cual se construirá el Poder Comunal, el cual sustituirá los poderes locales establecidos: juntas parroquiales, alcaldías, gobernaciones, así como consejos municipales y gobiernos legislativos. Desde 2007 se ha planteado la creación de una confederación de Consejos Comunales, sin que hasta mediados de 2009 se haya realizado.

Después de su reelección por tercera vez (1999, 2000) en diciembre de 2006, el presidente anunció en enero de 2007 la puesta en marcha de los 5 "motores" para la construcción del Socialismo del siglo XXI, entre los cuales se incluyó la "explosión del Poder Popular", que tenía la finalidad de fortalecer las relaciones entre las comunidades y el Poder Ejecutivo sin otros canales de intermediación. En este marco se estableció el Ministerio para la Participación y el Desarrollo Social, con el objetivo de capacitar y fortalecer a estas organizaciones.

A partir de la propuesta presidencial para la reforma constitucional de 2007, se comenzó a privilegiar la perspectiva del Poder[5] Popular y de las comunas en el marco del Socialismo del siglo XXI. En los debates en torno a la reforma constitucional se llegó a plantear la necesidad de crear un sexto poder: el Poder Popular. Así mismo, sin haber sido aprobada la propuesta presidencial de reforma constitucional, todos los ministerios pasaron a incorporar el "Poder Popular" como parte de sus nombres (por ejemplo, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores).

Posteriormente, en julio de 2008, pese a que no se obtuvo la victoria por un margen mínimo en el referéndum de la reforma constitucional, varios de sus temas fueron incorporados en las leyes promulgadas mediante la Ley Habilitante. En lo que respecta específicamente a la participación ciudadana

[5] Se define el poder como las "relaciones sociales que se establecen para decidir y poner en práctica los objetivos de la sociedad" (Sosa, 2007, p. 43). En sociedades complejas se hace necesario establecer una serie de mecanismos que permitan su ejercicio y actualmente el Estado es el mecanismo principal ya que se le ha delegado el manejo de los asuntos públicos.

y a las OSC, estas presentaron avances y retrocesos (Sinergia, 2008). Entre los primeros se incluyen una ampliación de las formas asociativas en la cogestión pública, nuevos espacios para la relación entre estas y el Estado así como el reconocimiento de mecanismos de autogestión. Entre los segundos, destacan que estas formas de asociación pueden ser instrumentalizadas desde el Estado, desdibujándose la estructura e intereses de las instancias comunitarias y que su participación se restringe mayoritariamente a la consulta y cooperación con el Estado, con un componente de deliberación y decisión muy restringido.

No obstante la fragmentación y el debilitamiento de los actores sociales que muestran un descontento con las políticas y proyectos del gobierno del presidente Chávez, las movilizaciones no han cesado, ni por el lado de sus opositores ni por el de sus seguidores. Por un lado, a partir del año 2007, el movimiento estudiantil se convirtió en un actor fundamental al encabezar protestas vinculadas a la revocatoria (considerada por razones políticas) de la concesión de un medio privado de televisión. Sin embargo, su poder de convocatoria disminuyó aunque continúa siendo un actor dentro del espacio de la SC.

También a partir de 2008 se presenta un escenario en el cual se incrementan las manifestaciones y la conflictividad social. Se producen alrededor de hechos puntuales, en función de los altos y crecientes niveles de inseguridad, de los derechos laborales, y de los problemas como el desempleo o los de vivienda. Por el momento no se perfila la conformación de un nuevo liderazgo que logre aglutinar a estos diferentes sectores y establecer un consenso mínimo sobre las futuras estrategias que puedan desarrollarse frente a lo que consideran un escenario en el cual avanza, con mayor fuerza cada vez, un proyecto de corte autoritario, personalista y militarista.

Desde esta perspectiva se considera (Sosa, 2007) que existe una diferencia entre el Poder Ciudadano, que se enmarca en la concepción de la democracia representativa y que adolece de capacidades de inclusión, y el Poder Popular que efectivamente incorpora a los sectores de menores recursos —los "pobres"—. Sin embargo, se ha señalado que este proceso que se ha impuesto desde el Gobierno, ha generado en la práctica una "estructura piramidal" (Sosa, 2007) que tiene al presidente Chávez como jefe y máximo líder del proyecto, y quien determina los procesos y estructuras que deben adelantar las organizaciones sociales.

4. Conclusiones

El proceso "bolivariano" que se inició hace 10 años, y que ahora se ha transformado en la construcción del Socialismo del siglo XXI, muestra adelantos en cuanto a la normativa legal que ha formalizado diferentes mecanismos y espacios de participación para la ciudadanía y las OSC. De igual forma, este proceso ha llevado a un sentimiento de mayor inclusión y participación —el llamado "empoderamiento"— especialmente en los sectores populares. Son avances importantes. Pero, con miras al futuro, es igualmente prioritario identificar los principales dilemas y desafíos.

Un diagnóstico preliminar sobre los cambios que se han llevado a cabo en el espacio heterogéneo de la sociedad civil en Venezuela durante los últimos 10 años (Van Berkel y Jácome, 2009), concluye que los cambios en cuanto a normativas legales han sido significativos. No obstante, debido a la polarización política, estos tienen diversas interpretaciones. Por un lado, se considera que han abierto espacios importantes de inclusión y participación para sectores de la población que se encontraban excluidos y que, por lo tanto, se ha llevado a cabo un proceso de "empoderamiento". Pero, por el otro, se estima que más bien se han profundizado las prácticas estatales de cooptación de las organizaciones sociales y una (re)centralización del poder.

En este sentido, estas inquietudes han sido manifestadas recientemente, inclusive, por sectores pro-oficialistas durante el foro "Intelectuales, Democracia y Socialismo", organizado por el Centro Internacional Miranda del 2 al 3 de junio de 2009. En este contexto, varios de los participantes expusieron su preocupación por la pérdida de autonomía de las organizaciones sociales de base, y por su cooptación tanto por entes del Gobierno Central así como por el Partido Socialista Unido de Venezuela (www.aporrea.org).

Anteriormente, ya Sosa (2007) había advertido que el actual Gobierno podía definirse como un "estatismo nacionalista con marcado presidencialismo", pues resulta un Estado bajo el control directo del Poder Ejecutivo, a su vez, en manos del presidente de la República. En este sentido, se ha producido un modelo en el cual "solo lo que está bajo el control de Estado es confiable y solo lo que está bajo el control del Estado recibe apoyo" (Sosa, 2007, p. 53). Como ha señalado Sosa, se continúa con un Estado paternalista como en los