

muchas INSTITUCIONES *un jefe*

El desmontaje de la democracia venezolana

Introducción	3
El impacto de la falta de separación de poderes en las instituciones de Venezuela y la democracia Ramón Piñango	6
Una aproximación a la división de poderes y cómo se viven los derechos políticos, con referencia al voto Ricardo Sucre	12
El impacto en el sistema judicial José Ignacio Hernández	30
Percepción del sistema normativo y desconfianza institucional. Sus implicaciones psicosociales Yorelis Acosta	46
Separación de poderes y derechos humanos en Venezuela Francisco Martínez Montero	64
Impacto de la crisis en la ética ciudadana y social Arturo Peraza	82
La libertad exige desmontar el lenguaje oficial Maruja Dagnino	96
Impacto de la debilidad de separación de poderes Francine Jácome	110
La estafa de las promesas de seguridad personal y acceso a la justicia en la Revolución Bolivariana Roberto Briceño León	128
Contraloría General de Venezuela. Allanando el camino para el PSUV Mercedes De Freitas	152
División de poderes: en una economía sana importan los contrapesos Asdrúbal Oliveros	188
Impacto en la empresa privada de la relación de subordinación entre los poderes públicos Isabel Pereira	206
Innovación: ángel y demonio Dafne Gil	232
Débil separación de los poderes públicos y el sector estudiantil en Venezuela Federación de Estudiantes de Derecho de Venezuela	240
The Separation of Powers: An International Perspective Andrew Mac Devitt	248

INTRODUCCIÓN

José se levanta a las 4 de la mañana y se sube a su moto. Como una flecha, atraviesa Caracas de punta a punta. Cuando el tiempo apremia, no hay fiscal ni semáforo en rojo que lo detenga. Media hora después, está dejando a sus dos pequeños hijos en la escuela y a su esposa, María, en la cola del supermercado. En el vehículo familiar, todos apiñados y sin cascos, donde cabe uno, caben dos. Tres. Y hasta cuatro.

Parada en la fila, María piensa con los ojos cerrados que debería estar en su casa, acurrucada entre las sábanas, descansando un poco más. “Cinco minutos más”, dice con un suspiro que termina en bostezo. Aunque llegó de madrugada, ya es tarde. Tiene a 50 personas al frente. Hombres, mujeres, ancianos, adolescentes embarazadas, niños. Uno detrás de otro, todos buscando un par de kilos de harina de maíz.

La cola avanza lentamente y la gente protesta. Los militares tratan de imponer el orden. Su orden. “¡Ciudadana, por favor!”, grita un uniformado. De repente, María tiene por delante a 20 más y no sabe de dónde salieron. “Había que anotarse en una lista, ¿usted no sabía?”, le llaman la atención. No, ella no sabía. Nadie le avisó porque, en realidad, hace dos horas esa lista no existía. En el reino de los cielos, los últimos serán los primeros. Pero en el feudo de la escasez, los últimos se van sin harina de maíz. Y así se marchó María al trabajo.

En la entrada principal del Registro, José espera su turno. “Siguiente”, grita la funcionaria. Es un trámite sencillo, le explica después de darle los buenos días. Busca un documento para sacarle copia y completar una diligencia que tiene pendiente desde hace tres meses. Sin levantar la mirada, la oficinista lo oye y dispara: “No se puede”. ¿Por qué? “No se puede”, repite la mujer como si se tratara de un mensaje grabado.

Rumiando su indignación, José acomoda su carpeta bajo el brazo y se dispone a abandonar el despacho. Pero en el camino se le atraviesa otro empleado. Tiene poco pelo en la cabeza, pero muchos contactos en el organismo. “Tranquilo que yo te ayudo”, le promete el señor con su carnet sobre el pecho. “Pero, tú me tiene que ayudar”, completa el samaritano. José no lo duda. ¿Efectivo o transferencias bancaria? El documento viene en camino y José está feliz. Claro que sí se puede.

Al final de la jornada, la familia se reúne nuevamente en casa. María se queja de su mala suerte, mientras José la consuela diciéndole que un amigo del Ministerio le conseguirá una caja de alimentos a precio regulado. Él sí es un tipo afortunado. Antes de dormir, la pareja enciende el televisor para disfrutar su programa de opinión favorito. La pantalla está en negro. El silencio es absoluto. Sorprendidos, se miran las caras. María revisa el Twitter. “¡Una sanción de Conatel!”, lee en su teléfono. Y, molesta, apaga la luz.

Esta historia es tan real, que parece mentira. A diario, el venezolano se enfrenta a distintos tipos de escasez: de alimentos, de medicinas, de justicia, de libertad de expresión. Pero quizás estos males compartan un mismo origen. Una ausencia que es peor a todas las anteriores: la falta de instituciones.

Sin instituciones, la sociedad sucumbe ante los caprichos de los poderosos, de aquellos que manejan con total discrecionalidad los destinos –y recursos- del país, mientras los ciudadanos ven como sus derechos se convierten en cenizas.

Los venezolanos están conscientes del problema, así lo demuestran los estudios de opinión, pero también saben que tienen en sus manos la posibilidad de generar un cambio. Para alcanzar ese fin, confían en una de las pocas instituciones que se mantiene en pie: la del voto. Por esa razón, en medio del conflicto político que sacude los cimientos de la nación, se hace indispensable defender la institución del voto para rescatar la democracia y sentar los cimientos de una nueva República.



RAMÓN

PIÑANGO

Sociólogo de la Universidad Católica Andrés Bello, Magíster en Sociología de la Educación de la Universidad de Chicago y Doctor en Educación de la Universidad de Harvard, expresidente del Instituto de Estudios Superiores de Administración, profesor titular permanente del Centro de Gerencia y Liderazgo del IESA y es autor o coautor de más de 30 publicaciones.



EL IMPACTO DE LA FALTA DE SEPARACIÓN DE PODERES EN LAS INSTITUCIONES DE VENEZUELA Y LA DEMOCRACIA

¿Es necesaria la separación de poderes para el correcto funcionamiento del sistema democrático?

Desde que se inventó la separación de poderes, se ha demostrado que es indispensable para que haya democracia. Lo que ha pasado en occidente, desde hace varios siglos, es una creciente desconfianza en el poderoso, en cualquier ámbito, sea público o privado. Una buena parte de la evolución institucional política, se puede trazar en términos de esa desconfianza en el poderoso.

Cuando se plantea esa separación de poderes clásica, la que planteó Montesquieu, hay que ponerle límites y controles al poderoso, porque nunca sabes quién estás poniendo en el poder y qué va hacer.

Se puede estar poniendo o designando por elección directa o indirecta al Doctor Jekyll pero te sale Mister Hyde; no sabes, si alguien que parecía Francisco de Asís termina siendo un monstruo.

Igualito ocurre en el mundo corporativo privado. El ejercicio del poder en una empresa hoy en día está limitado internamente porque tiene controles. Hay controlaría interna y externa, junta directiva, comités, por ley tienen que hacer asamblea de accionistas, en algunos países se protegen los derechos

de los accionistas minoritarios y tienen una legislación externa, mercantil, laboral, etc., que impide al poder hacer lo que le dé la gana. Antes se decía que una empresa le rinde cuentas a sus accionistas, ahora se dice que se las rinde a una sociedad, a una comunidad.

¿Son las instituciones públicas necesarias para el desarrollo de la conciencia ciudadana?

Son importantes, pero no son las únicas, si estamos hablando de instituciones públicas en términos de las que dependen del Estado. También son importantes las privadas. Muchas veces las instituciones públicas se ocupan de los ciudadanos gracias a la presión que ejercen los ciudadanos organizados para lograr que respondan adecuadamente a sus derechos.

¿Cómo afecta el deseo de líderes populistas de tener una relación más directa con la ciudadanía a las instituciones del país?

Los líderes populistas con facilidad terminan siendo demagogos y complacientes, centrados en mantener su poder complaciendo a las masas por así decirlo, y en ese sentido pueden ser dañinos. En la medida en la que el pueblo se organiza, madura, se va formando y es más consciente de sus deberes y derechos, el ejercicio del populismo se hace cada vez más difícil.

Hecho notable es lo que está ocurriendo hoy en día en Estados Unidos con un populismo como el de Trump. Esto pasará a la historia por lo negativo que va a enseñar muchas cosas. Él, (Trump) que es populista, no puede hacer lo que quiere porque tienen un país que se organiza para protestar y exigir, ni siquiera ha podido hacer lo que quiere con su propio partido, porque lo controlan.

En la medida en la que la sociedad se organiza y es más consciente de sus deberes y derechos, el ejercicio del populismo cae.

¿Hay institucionalidad en Venezuela?

Qué llamamos institucionalidad, qué llamamos instituciones, es bueno resaltar eso. No voy a referirme a instituciones en términos de formas jurídicas, a un Parlamento, Tribunal o una Corte Suprema. Instituciones son más bien, en términos sociológicos, un conjunto de prácticas concretas que surgen en la sociedad para atender una necesidad social importante, conductas que se repiten casi automáticamente.

Por ejemplo, el semáforo. Todos aprendemos, de una u otra manera, que cuando vamos manejando y el semáforo está en verde podemos pasar o que cuando está en rojo tendremos que parar para que pasen peatones y otros vehículos que van en una dirección distinta. Rige la conducta de conductores y peatones.

Pero ¿qué ha pasado en esta sociedad recientemente? Bueno que seguir las normas que aprendimos hace tiempo, que tan útil nos fueron y que son prácticas que vienen a regular el tráfico de conductores y peatones, puede ser contraproducente para tu vida. Expertos en seguridad te dicen, que cuando estés en ciertos semáforos, a cierta hora y en determinadas zonas de la ciudad, te detengas, mires hacia ambos lados y cuando puedas pases, porque te pueden asaltar, robar el vehículo o secuestrar. Cuando las prácticas institucionalizadas o conductas que se repiten automáticamente, contradicen otras necesidades sociales, eso se desbarata. Las instituciones pueden ser de dudosa utilidad o cuestionables.

Otro ejemplo es la Moto Taxi. ¿Por qué toma la gente una Moto Taxi. Gente como nosotros, educada, incapaz de irrespetar ciertas leyes? Porque es capaz de llevarte rápidamente rompiendo todas las normas que tú no violarías, ir en contra vía, transitar por la acera, comerse las luces, poner en peligro a transeúntes y conductores, entretener el tráfico. Es una especie de sicario de la vida cotidiana, pero te lleva rápidamente. La Moto Taxi es una institución, es un sistema de práctica que resuelve un problema, lo resuelve mal, pero lo resuelve, y que surge porque la sociedad no es capaz de garantizar que puedes transitar por la vía pública de manera fluida sin mayores problemas, porque falló el sistema de transporte público, las calles están deterioradas y entonces la sociedad te crea una institución.

Hablando de sicariato, este también es otra institución, pero ser una institución no quiere decir que sea virtuosa. Quiero hacer esa advertencia, veamos la institución como prácticas sociales que gira en torno a la atención de una necesidad importante de la sociedad.

Pero cuándo hablamos de una institución y pensamos en el poder judicial o el legislativo, ¿Cómo ve a Venezuela?

En este momento, mal. Porque no sabes a qué atenerte, no sabes cuáles son las prácticas regulares reconocidas por todos, establecidas en la ley, porque en esas instituciones las prácticas tienen expresión legal concreta y estamos en el mundo de la arbitrariedad.

Estás en las manos de la voluntad de personas no de las normas, del funcionario. No hay árbitros y sin ellos no es posible que haya instituciones judiciales.

Si el sistema judicial está controlado por el Ejecutivo, todos somos en principio culpables cuando al Ejecutivo le convenga. No saber a qué atenerse, es decir no hay instituciones, no hay prácticas recurrentes que todos podemos reconocer y aceptar. Más aún, comenzamos a temer a las instituciones porque surge lo perverso, surgen prácticas recurrentes que no están sancionadas por la ley que al final dependen de quien tenga el poder y al final surge otro sistema institucional perverso.

¿Cómo afecta la falta de separación de poderes el establecimiento de controles adecuados de las instituciones?

Afecta totalmente porque no hay árbitros, no hay quién revise, quien audite que se logró o no un determinado objetivo. Por ejemplo, si las escuelas están cumpliendo con los días de clases que se deben dar. Ante quién reclama alguien que tenga a su hijo en una escuela primaria pública. ¿Ante quién? No hay. Simplemente la conducta de la gente es resignarse a la ausencia de árbitros porque lo otro sería muy violento.

¿Cómo afecta la falta de separación de poderes a las instituciones económicas y si cree usted que esto puede tener algún impacto en la pobreza y en la crisis humanitaria que padece Venezuela?

Volvemos esencialmente a lo mismo. Para que funcione bien un sistema económico se necesita que haya reglas claras, no basta con que haya libertad, porque algunas normas debe haber para que te permitan realizar tu actividad de producción o de comercio. Que hayan leyes a las que atenerse y que sean razonables, pero no las hay. Entonces, está herido de muerte el desempeño de las actividades económicas y quienes la desempeñan están luchando aguas arriba para poder mantenerse. De allí se deriva la escasez, inflación, producen pocos, no hay competencia y nosotros como consumidores llegamos a la situación dramática, crítica y deprimente de “eso es lo que hay”. Esto también se aplica a lo institucional.

A su juicio, ¿cuál es la importancia de tener instituciones fuertes para el desarrollo?

Fundamental, porque las instituciones te crean certidumbre. Inhibe el desarrollo la incertidumbre, el no saber lo que va a pasar con la normativa o por los conflictos políticos. Si el poderoso no está limitado por un sistema de normas que se tienden a cumplir, le sumas un riesgo importante a la actividad económica, porque no sé con qué me van a salir.

Lo hemos visto recientemente con lo que ha pasado con las panaderías. Si alguien va a invertir, se le advierte que tenga cuidado. La incertidumbre puede ser radical en el sentido de que cualquier cosa puede pasar, en ese mundo de los negocios hay que tener una gran disposición al riesgo, entre otras cosas.

¿Cuáles deberían ser las características de las instituciones con sistema de poderes independientes?

Tú lo estás diciendo.

Las instituciones deben ser independientes, deben poder cumplir con su papel, dentro de un marco legal -no estamos propiciando la anarquía que significa también incertidumbre-conocido y compartido por todos.

No basta con que sea conocido, sino también razonablemente sea aceptada por buena parte de los ciudadanos. Que es normal que sea alguna ley no aceptada por algún ciudadano, lo que no es normal en cualquier sociedad es que haya una ley que impone el poderoso y que hay que cumplir a como dé lugar, aunque me haga daño.

Así hay leyes en los países totalitarios, pero cuando una ley hay que cumplirla aunque te haga daño, no es legítima, no es sociológicamente legítima, aunque la haya aprobado un Parlamento.

¿Considera que es rescatable la institucionalidad de Venezuela y ¿cómo hacerlo?

La institucionalidad sí es rescatable, lleva su tiempo, pero es rescatable. Estamos hablando de una gama inmensa de instituciones, sobre todo, si la vemos desde el punto de vista sociológico.

Volviendo al ejemplo del semáforo, cómo lo rescataríamos. Creo que para ello tiene que haber garantía de cierta seguridad personal y que no corra tu vida peligro cuando cumples con la normativa que rige el comportamiento ante un semáforo.

Entonces, tiene que haber alguna garantía de que las normas o las prácticas institucionales te van a favorecer de alguna forma y que su aplicación tendrá consecuencias positivas para buena parte de la población. Si no logramos que ciertas conductas tengan consecuencias, positivas o negativas, dependiendo de la conducta, no es posible restituir la institucionalidad.

El reto es lograr que haya consecuencias positivas o negativas para poder restituir la institucionalidad.



RICARDO

SUCRE HEREDIA

Politólogo (UCV, Summa Cum Laude). Comunicador social (UCAB). Magíster en Psicología (USB, Con honores). Director-gerente de Smart Thinkers. Profesor de la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos de la UCV. Integrante de la Secretaría Ejecutiva de la Mesa de la Unidad Democrática 2009-2014.



UNA APROXIMACIÓN A LA DIVISIÓN DE PODERES Y CÓMO SE VIVEN LOS DERECHOS POLÍTICOS, CON REFERENCIA AL VOTO

Para la Constitución, lo cotidiano es el espacio donde los derechos toman vida, mediante la participación del pueblo. El artículo 62, y así lo presenta la exposición de motivos, permite “la participación en los asuntos públicos de todos los ciudadanos y ciudadanas, ejercido de manera directa, semidirecta, o indirecta”, para “devolverle a la sociedad su legítimo protagonismo”. Un punto importante son los derechos políticos. El artículo 70 se refiere los distintos medios de “participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía”, por lo que la cotidianidad tiene dos caras: la participación y el protagonismo. Este último, como capacidad para cambiar las cosas de la vida diaria; como el poder para modificar el ambiente donde se vive o interactúa. De tal modo que el “ciudadano político” que promueve la carta magna, -más cercano a la “democracia de los antiguos”-, debe tener el contexto y los instrumentos institucionales para participar y desarrollarse en lo público. Es decir, los derechos liberales [de asociación, para votar, manifestar, libertad de expresión].

En el caso de los derechos políticos que define la Constitución, -que van desde el artículo 62 hasta el artículo 74 con los referendos-, si bien el texto fundamental no se circunscribe al voto, éste mantiene su relevancia porque es una tradición política que, al menos en tiempos modernos, se remonta a la

Constituyente elegida en 1946 y, tal vez, porque políticamente es el medio que el pueblo privilegia para los cambios políticos que afectan su cotidianidad, como lo experimenta la sociedad al vivir de forma directa las decisiones buenas o malas que tomen los gobiernos que los electores escogieron, sean de cualquier nivel, nacional, regional, municipal, o parroquial/comunal.

Hoy parece que hay una vuelta a la necesaria responsabilidad política del votante al momento de sufragar, justamente porque su voto habilitará a funcionarios cuyas decisiones afectarán su cotidianidad. La idea que la política es distante y no afecta mucho la vida de las personas, cede al planteamiento que sugiere evaluar las opciones por las que se votarán, porque lo escogido influirá en el día a día de las personas, para bien o para mal. La política también es responsabilidad. En este punto la división de poderes se hace concreta, real, a las personas.

El propósito de este ensayo es evaluar el derecho político al voto y la división de poderes desde la perspectiva de la cotidianidad, mediante indicadores subjetivos como estudios de opinión y reportes objetivos sobre denuncias vinculadas a esta potestad. El problema a abordar es algo como ¿Realmente el voto se percibe como un mecanismo para cambiar las cosas? Y, luego ¿Este derecho es ejercicio a plenitud, o hay obstáculos derivados sobre cómo se aprecia la división de poderes? A partir de esto ¿Se le observa eficaz o no, en el sentido de permitir cambios de políticas o de gobiernos? La idea es evaluar si la división de poderes que establece la carta magna influye en esta percepción. ¿Que exista división de poderes o esté debilitada influye en la vivencia cotidiana de los derechos políticos, al tomar el sufragio como caso?

En una primera lectura, la opinión pública valora el poder del voto para transformar las cosas. En marzo de 2016¹, un 98,2% expresó que es importante para mantener la democracia, un 97,6% dijo que con el voto se logra el bienestar del pueblo, un 96% manifestó que el sufragio permite que el país progrese, y un 95,5% opinó que con él se alcanzan los cambios que el país necesita.

En estudios cualitativos [Izquierdo, 2013]², se registraron afirmaciones que valoran de forma positiva el voto.

Una persona de la oposición afirmó que:

*“Votar es tu decisión, tu opinión, es ejercer
tu derecho y es un deber con el país”*

- 1 En “Percepciones ciudadanas sobre el sistema electoral venezolano y situación país”, estudio de opinión patrocinado por la UCAB dentro del “Proyecto integridad electoral Venezuela”. Campo realizado por el Instituto Delphos entre el 5 al 20 de marzo de 2016. N = 1.200 entrevistas. Cobertura nacional
- 2 En “Estudio exploratorio en torno al CNE y el clima post electoral (estudio cualitativo)”, hecho para la UCAB por Dhamelys Izquierdo en junio de 2013. Estudio con 8 grupos de enfoque de hombres y mujeres, de 25 a 55 años de las clases DE, en Guarenas y Acarigua.

Un adherente del oficialismo dijo que el voto es:

“Mi derecho por mi familia, definir el futuro.
Es un derecho para poder hablar. Es tu participación,
es un aporte, una esperanza para algo positivo
para el país. Se impone la mayoría”

Si el voto es apreciado por el público ¿Cómo se percibe su ejercicio con la división de poderes?

¿Cómo se perciben el sufragio y la división de poderes? ¿Es posible acercarse a una medida que dé cuenta de los dos?

El propósito de esta parte es acercarse a cómo se comprende el derecho al sufragio y vincularlo a la división de poderes, al evaluar las opiniones acerca de poderes del Estado. Se trata de construir una medida que se acerque a describir si hay relación entre la evaluación del Consejo Nacional Electoral, -CNE- y la de otros poderes del Estado, y la opinión sobre el voto y su eficacia. Se asume que si la evaluación de un poder es negativa, –en este caso, el poder electoral-, influirá en la eficacia que las personas atribuyen al sufragio, como medida que da cuenta sobre cómo se vive la división de poderes en lo cotidiano.

Cómo opinión general en una encuesta de diciembre de 2016³, un 62,5% expreso que “algunos poderes están bajo la influencia o control de otro poder”. De este grupo que se expresó así, el 79% afirmó que el poder que controla o influencia a los otros poderes es el Ejecutivo. Un 70,9% enumeró que la designación de los integrantes del CNE podría estar influenciada por “intereses de partidos políticos”. Esa influencia es del 70,3% para el nombramiento de los integrantes del Tribunal Supremo de Justicia, -TSJ-.

De entrada, el público no percibe que exista la división de poderes en los poderes venezolanos, –entendida como la no influencia de algún poder sobre otros, - y a la hora de evaluar el funcionamiento del CNE, el 64,3% comentó que su funcionamiento “no es correcto”. Un 67% expresó lo mismo para el TSJ.

3 En “Evaluación de los poderes públicos nacionales” elaborado por Croes, Gutiérrez, y asociados. El campo fue hecho por el IVAD entre el 29 de noviembre al 9 de diciembre de 2016. N = 1.500 entrevistas. Cobertura nacional. En este estudio, la población venezolana se clasificó en 16% de la clase AB, 55,5% de la clase C, y 28,5% de la clase E. En número de casos de la encuesta, AB = 240 entrevistas, C = 833 entrevistas, y D = 427 entrevistas, que suman 1.500 entrevistas.

En el pasado, la opinión era un poco mejor a favor de la independencia de los poderes, pero no tanto. En estudios durante 2009-2010⁴, en promedio, un 49% expresó que los poderes tenían “mucho + algo” de independencia, contra el 51% que manifestó lo contrario. Lo que ha pasado en el tiempo, es que la percepción de poderes independientes, se ha deteriorado más ¿Cómo influye lo anterior en la evaluación del voto y su eficacia, y cuál dirección tiene?

Un vector que puede ayudar a acercarse a la percepción en el día a día de la dupla división de poderes-voto, es la clase social. Se toma ésta porque si se analiza el vector identidad partidista, sus resultados son los esperados: es probable que las personas del gobierno tengan una evaluación favorable de los poderes, mientras que los individuos cercanos a la oposición, posean una opinión negativa. Buscar un vector distinto a la identidad política, ayudará a tener una apreciación más acertada sobre cómo se percibe el par división de poderes- voto en la cotidianidad, y la clase social puede dar cuenta de esta relación de manera más completa porque no es una identidad política, sino una categoría social más amplia, la que también encierra la identidad política.

Cuadro 1
Los poderes están controlados o influenciados por otro poder
Clase social
Valores absolutos (valores relativos)
Estudio Croes, Gutiérrez, y asociados/IVAD (diciembre 2016)

Categoría	AB	C	D
Independientes	41 (17,1%)	276 (33,1%)	161 (37,7%)
Controlados	176 (73,3%)	514 (61,7%)	247 (57,3%)
Total	217	790	408

$\text{Chi}^2 = 27,85 \text{ GL} = 2 \text{ p} = 0,0001$

El Chi^2 es estadísticamente significativo⁵ en los valores absolutos, lo que sugiere que la independencia o no de los poderes está asociada a la clase social. Aunque en en todos los grupos, la opinión que predomina es que los poderes están controlados. Cerca de 4 de cada 10 de la clase D, piensan que los poderes son independientes. En las clases AB, la proporción es cerca de 2 de cada 10.

4 Ver la nota siguiente, para detalles de los estudios.
5 Se hizo uso de estadísticos no paramétricos (Chi cuadrado y la T de Student), con el propósito de medir asociaciones entre variables, para apoyar ideas del ensayo sobre posibles asociaciones o diferencias entre la división de poderes y el sufragio como derecho político.

Cuadro 2

**Nombramiento de los integrantes del poder electoral influenciado
por partidos políticos**
Clase social
Valores absolutos (valores relativos)
Estudio Croes, Gutiérrez, y asociados/IVAD (diciembre 2016)

Categoría	AB	C	D
Sí	195 (81,3%)	586 (70,3%)	283 (66,3%)
No	39 (16,3%)	228 (27,4%)	128 (30%)
Total	234	814	411

$\text{Chi}^2 = 27,94$ GL = 1 $p = 0,004$

Se repite el patrón que es congruente con la opinión general de que los poderes no son independientes en el vector clase social, pero con diferencias entre cada una. Cerca de 7 de cada 10 de la clase D expresaron que el nombramiento de los integrantes del poder electoral sí está influenciado por intereses partidistas. Cerca de 2 de cada 10 de las clases AB afirmaron que no hay predominio de intereses de partidos políticos en las designaciones. Destaca que el imperio de los partidos políticos es reconocido en las tres clases sociales, como importante. Los partidos actúan sobre la autonomía de los poderes en la percepción que tiene la opinión pública.

Cuadro 3

Si hay un correcto funcionamiento del poder electoral
Clase social
Valores absolutos (valores relativos)
Estudio Croes, Gutiérrez, y asociados/IVAD (diciembre 2016)

Categoría	AB	C	D
Sí	44 (18,3%)	277 (33,3%)	169 (39,6%)
No	183 (76,3%)	539 (64,7%)	243 (56,9%)
Total	227	816	412

$\text{Chi}^2 = 11,44$ GL = 1 $p = 0,0007$

De nuevo, la clase popular tiende a tener mejor evaluación del poder electoral en términos de su independencia y funcionamiento, que clases más boyantes como la AB y C.

Recalca algo que puede ser un patrón interesante sobre cómo se vive la división de poderes: se percibe de forma diferencial de acuerdo a la clase social, y aunque se critica la influencia de intereses partidistas y del Ejecutivo, en la clase D, 4 de cada 10 opinaron que el funcionamiento del poder electoral es correcto. Aquí puede aparecer algo como una “división de poderes pragmática”, que asume que éstos no son independientes, pero si

funcionan bien, –en este caso, ofrecer los resultados de una elección, - se tienden a evaluar de forma positiva, al menos en la clase D. Por lo que en este sector, la eficacia y la autonomía son cosas diferentes, y que no parecen estar totalmente relacionadas. Posiblemente, la eficacia se estime más que la autonomía, aunque normativamente, aquélla se valore más como lo que “debe ser”, pero si un poder funciona en lo que se espera haga, la autonomía parece importar menos. La pregunta que queda es ¿Puede un poder funcionar bien si no es autónomo de otros poderes? ¿Qué se entiende por un funcionamiento correcto?

Lo anterior abre una veta para mensajes o para el discurso sobre los poderes, al invitar a relacionar autonomía con eficacia ¿Poderes autónomos son más eficaces que poderes controlados, o el control implica niveles de eficacia o ineficacia? A la luz de este estudio, lo cotidiano es el reino de la eficacia y menos de lo normativo. Además, que puede ser lo visible para el público cuando se habla de la autonomía de poderes.

Cuadro 4
Confianza en el poder electoral
Clase social
Valores absolutos (valores relativos)
Estudio Croes, Gutiérrez, y asociados/IVAD (diciembre 2016)

Categoría	AB	C	D
Sí	42 (17,5%)	273 (32,8%)	160 (37,5%)
No	185 (77,1%)	549 (65,9%)	258 (60,4%)
Total	227	822	418

Chi² = 11,91 GL = 1 p= 0,0006

La clase que tiende a confiar más en el poder electoral es la D. Las que dan menos, son la AB. Luce que opera un proceso parecido a lo hallado al comentar el Cuadro 3: una cosa es lo normativo, –los poderes deben ser independientes, - y otra lo pragmático: aunque no creo en su totalidad en ellos, –al poder electoral aquí- se le otorgan porcentajes de más confianza en la clase D. Pueden darse muchas razones para esto: tal vez los sectores más boyantes tengan más información sobre la independencia de poderes o este concepto forme parte de su cosmovisión política; pero también puede ser así en la clase D, pero la vivencia es distinta: se vive desde lo cotidiano, desde para quien las elecciones pueden significar mucho, y por eso tiende a confiar en el poder electoral con más fuerza que en las clases AB y C.

Tal vez para los sectores populares, el voto tenga una valoración diferente o mejor en cuanto a su eficacia política, porque permite cambiar condiciones que se perciben son más desfavorables que las que se viven en las clases AB y C. Posiblemente, el voto se perciba eficaz para cambiar gobiernos que

hagan más por los sectores populares, por diferentes causas: pobreza, desempleo, inseguridad, malos servicios públicos, ayudas, subsidios públicos y programas sociales, entre otras políticas.

También los números anteriores pueden ser un ejemplo de nuestra “ética pragmática”: así como muchos “no ven malo” que alguien en una cola, de repente, traiga a su familia a última hora, sin importarle las personas que están detrás de la cola que llegaron antes. Un principio parecido puede operar aquí: si el CNE cumple su función más o menos bien, -ofrecer los resultados de una elección, - “no se ve malo” que su independencia del Ejecutivo no sea mucha, por ejemplo, y así se percibe de forma diferencial de acuerdo a la clase social: mejor en la D y peor en las AB, en función de esta “ética pragmática”.

Cuadro 5
Si el CNE acata los principios constitucionales
Clase social
Valores absolutos (valores relativos)
Estudio Croes, Gutiérrez, y asociados/IVAD (diciembre 2016)

Categoría	AB	C	D
Siempre	28 (11,7%)	164 (19,7%)	95 (22,2%)
Nunca	114 (47,5%)	371 (44,5%)	172 (40,3%)
Total	142	535	267

$\chi^2 = 4,02$ GL = 1 $p = 0,04$. Nota: la pregunta incluye otras dos respuestas, “En general” y ‘Pocas veces’. Se tomaron las respuestas más intensas, que ofrecen un sí o un no. Por eso, los porcentajes no totalizan el 100%

La clase D es la que con mayor intensidad, opina que el CNE acata “siempre” los principios constitucionales. Las clases AB que “nunca” lo hace: casi 5 de cada 10 de ese sector, se expresó así.

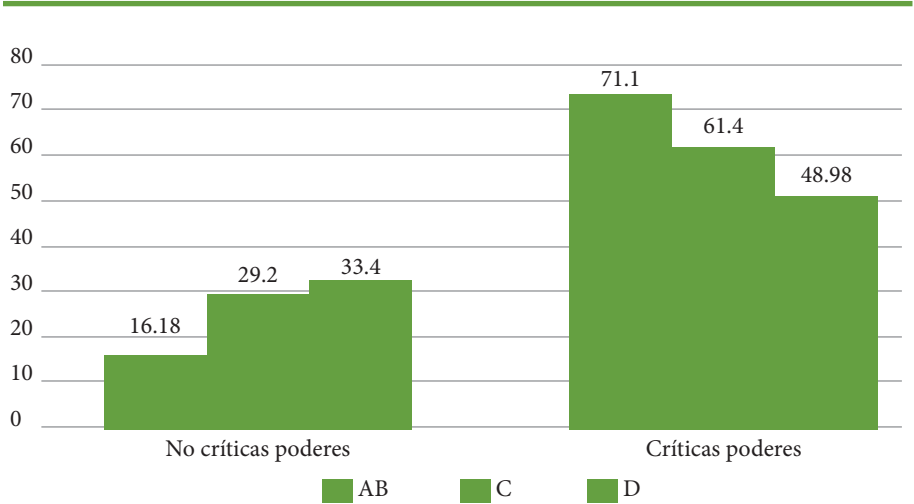
Cuadro 6
Medias de las respuestas temas cuadros 1-5
Opiniones críticas y no críticas hacia los poderes
(incluye Poder Electoral y el CNE)
Clase social
Valores relativos
Estudio Croes, Gutiérrez, y asociados/IVAD (diciembre 2016)

Categoría	AB	C	D
No críticas CNE	16,1	29,2	33,4
Críticas CNE	71,1	61,4	48,9

$\chi^2 = 10,02$ GL = 2 $p = 0,0067$

Este cuadro muestra el promedio sumado de las respuestas críticas, –por ejemplo, el CNE no es independiente, o no acata los principios constitucionales.- Y no críticas, –por ejemplo, el CNE funciona correctamente, o acata los principios constitucionales, - de los cuadros 1-5, por clase social. Es estadísticamente significativo y sugiere asociación entre las respuestas y la clase social, con una conclusión tentativa: a medida que se asciende en la clase social, las críticas hacia el Poder Electoral son mayores. En la clase D, 1 de cada 3 tiene una opinión favorable acerca del poder electoral en diferentes tópicos, y cerca de 5 de cada 10, albergan una opinión crítica, mientras que en la clase C son 6 de cada 10, y en las clases AB, 7 de cada 10 los que manifestaron una opinión crítica hacia el Poder Electoral. En los términos del problema que formuló este ensayo, el Poder Electoral se percibe con mayor independencia, capacidad, y confianza en las clases populares que en los grupos más boyantes, como se observa en el Gráfico 1, aunque en todas las clases y en la opinión nacional, el valor predominante es que no hay independencia de los poderes, y que el Ejecutivo influye en los otros poderes.

Medias respuestas cuadros 1-5
Opiniones críticas y no críticas hacia los poderes
(incluye poder electoral y el CNE)
Clase social
Valores relativos



Este hallazgo cuantitativo puede reforzar lo encontrado en estudios cualitativos [Izquierdo, 2013], en personas de las clases DE (En este caso, pertenecientes al oficialismo), sobre el Consejo Nacional Electoral, CNE. Opinaron:

“Capriles ganó la Gobernación de Miranda por poco margen de votos, se le reconoció su victoria y la derrota de Elías Jaua, y también cuando le ganó a Diosdado...en las que le ganó a Jaua no protestó, y fue por muy pocos votos que ganó”

“Con estas elecciones de abril el CNE reconoció que la oposición ha crecido, y dijo cuantos son ahora”

“Han venido auditores internacionales y hasta un ex Presidente de Estados Unidos, y han certificado que es un proceso transparente, el más moderno del mundo”

En síntesis, las investigaciones de opinión pública revelan que las personas no consideran que los poderes sean independientes, aunque tampoco los estudios aclaran o bosquejan qué se entiende por independencia o autonomía de los poderes. Solo que puede ser la no influencia de un poder sobre otro, una no influencia. Si es así, es sano. No obstante, sería un concepto negativo desde el punto de vista de la filosofía política: la idea de límites al poder para caracterizar la división de poderes.

Esto está claro en la opinión pública: debe haber no influencia, pero no sucede en la realidad. Un hallazgo interesante del ensayo es que el dominio de un poder sobre otro se percibe de forma diferencial de acuerdo a la clase social. Los sectores DE tienden a percibir mayor independencia del poder electoral que las clases AB y C. Si esto se debe a formación, educación y conocimientos, quedará para estudios posteriores, pero aquí se avanzó en la hipótesis que este resultado se puede explicar por la forma cómo subsiste en el día a día la “división de poderes”. Se vive más hacia el lado de la eficacia; del hacer, del “para qué sirve”, y menos desde lo normativo, de la independencia de poderes en el diseño o en la teoría constitucional de lo que debe ser, que no significa que no interese. En las clases DE, cerca de 4 de cada 10, opinaron que el CNE cumple correctamente su trabajo, y tienen confianza en este organismo. Si bien cerca del 60% de este grupo criticó al CNE, que 4 de cada 10 no lo vea así frente a 1 de cada 5 de la clase AB o 1 de cada 3 de la clase C, no es un valor desdeñable.

La hipótesis del trabajo es que la autonomía de los poderes desde lo “popular”, se experimenta más desde la eficacia y menos desde lo normativo, lo que puede dar cuenta del atributo pragmático, que también puede ser

la “viveza” o el “Tío Conejo”, que se lleva en Venezuela. Si es moralmente bueno o malo, escapa a estas líneas, pero vivirlo así, permite a las personas interactuar con la realidad y aterrizar la división de poderes, porque posiblemente no sea solo moral la evaluación, también de cultura política: tal vez en las clases DE el voto signifique mucho, más que en las clases AB o C en términos de participación y cambio político. Es, también, algo instrumental: cambiar un mal gobierno o elegir un buen gobierno, si es el caso, para mejorar la vida en la cotidianidad, con lo que la división de poderes aterriza nuevamente en la eficacia. Si hay resultados favorables en lo que esos poderes hacen, tienden a evaluarse mejor que si no los hay. Para las clases DE hay más eficacia percibida en el poder electoral que para los segmentos AB y C. Luego, tienden a opinar que el Poder Electoral funciona mejor, y esto explica las diferencias entre las clases en el par independencia de los poderes-valoración del sufragio.

Pero ¿Esa evaluación ha sido así en el tiempo? Y si la eficacia cuenta ¿Cuál es la posible relación entre la opinión sobre el CNE y el voto? Es lo que se tratará de bosquejar en la próxima parte.

La autonomía de los poderes, el voto, y su eficacia en el tiempo

En el tiempo ¿Cómo se ha percibido el voto? El propósito de esta parte es buscar otro momento cuando se evaluaron los poderes y la eficacia del voto, para tener una comparación. Se tomaron 2009 y 2010⁶ ¿Cómo fue la percepción en ese entonces?

Cuadro 7
Medias respuestas evaluación de los poderes (AN, TSJ, CNE, y Poder Moral) y la eficacia del voto
Mucho + Algo
Valores relativos
Monitor País Instituto Delplos (2009-2010)

Fecha del estudio	Opinión poderes	Opinión eficacia del voto
Julio 2009	37,2	65,6
Septiembre 2009	33,6	65,6
Noviembre 2009	31	64
Febrero 2010	35,9	62,6
Abril 2010	33,7	64,7
Media	34,2	64,5

6 Los años 2009 y 2010, fueron buenos para el gobierno. Arrancó con la victoria en el referéndum de febrero de 2009 y la AN en 2010. Chávez gozó de apoyo en la opinión pública. También se seleccionó este año por contar con una encuesta en diferentes tiempos, pero con el mismo diseño y preguntas, de manera que las preguntas son constantes en el tiempo, lo que permite ver diferencias en las respuestas en el tiempo. Se analizó el Monitor País del Instituto Delplos con N = 1.500 entrevistas con cobertura nacional, en las siguientes fechas de campo: 13 al 26 de julio de 2009, 16 al 29 de septiembre, 20 de noviembre al 5 de diciembre, 3 al 17 de febrero de 2010, y 15 al 30 de abril de 2010.

“AFERRARSE AL VOTO Y DARLE UNA ALTA EFICACIA, PUEDE SER LA MANERA PARA COMUNICAR EN LO COTIDIANO QUE LOS PODERES NO SON INDEPENDIENTES, PERO AL MISMO TIEMPO, EL DESEO QUE LO SEAN, POR ESO EL APEGO AL SUFRAGIO.”

En casi un año, entre 2009 y 2010, la opinión sobre los poderes y la eficacia del voto se mantuvo en valores relativamente constantes. Poco más de 1 de cada 3 personas expresó una visión favorable de los poderes, pero 2 de cada 3 opinaron que el voto es eficaz.

¿Cómo es esa percepción a partir del gobierno de Maduro? Se evaluaron 4 estudios de opinión⁷:

Cuadro 8

**Respuestas evaluación favorable del CNE y sí vale la pena votar
Mucho + Algo de confianza (evaluación del CNE)
Valores relativos
Estudio “Percepciones ciudadanas sobre el sistema electoral
venezolano y situación país” UCAB 2013-2016**

Fecha del estudio	Evaluación del CNE	Sí vale la pena votar
Julio 2013	48%	54%
Octubre 2014	43,7%	63,5%
Abril 2015	36,1%	69%
Marzo 2016	39,9%	-
Media	41,93	62,17

Si se compara con 2009, la variación en las opiniones favorables hacia el CNE tiende a ser estable aunque el promedio es mejor a lo que tuvo entre 2009-2010. Y algo así, aunque con menos intensidad, pasó con la percepción acerca de la eficacia del voto, con un cambio entre julio de 2013 y octubre de 2014.

El CNE hasta 2014 tuvo evaluaciones más altas que las logradas durante 2009-2010 [Aquí, todos los poderes]. A partir de 2015, el CNE regresa a la evaluación que tuvo durante 2009-2010. La percepción sobre la eficacia del voto tuvo una baja con respecto a 2009-2010 en julio de 2013, al llegar al 54% pero recuperó sus valores cercanos a los 2/3 luego de esta fecha, similares a los que tuvo entre 2009-2010. Es decir, en momentos diferentes, se mantiene la constante de una evaluación menos favorable de los poderes, y una valoración positiva sobre la eficacia del voto.

7 En “Percepciones ciudadanas sobre el sistema electoral venezolano y situación país”, estudio de opinión patrocinado por la UCAB dentro del “Proyecto integridad electoral Venezuela”. Campo realizado por el Instituto Delphos. N = 1.200 entrevistas. Cobertura nacional. Fechas de los estudios: julio 2013, 17 de septiembre al 5 de octubre de 2014, del 10 al 25 de abril de 2015, y del 5 al 20 de marzo de 2016.

También los años 2009-2010 ofrecen elementos para confirmar lo planteado en el punto 2 sobre la tasación diferencial de la eficacia del voto por clase social. Los sectores populares tienden a poner en el voto más eficacia que los sectores más boyantes.

Cuadro 9
Medias evaluaciones favorable poderes y eficacia del voto
Valores relativos
2009-2010
Monitor País Instituto Delphos (2009-2010)

Clase social	Evaluación poderes	Eficacia del voto
ABC	32,6	56,6
DE	33,8	65,35

Los dos grupos sociales perciben igual la independencia de los poderes. Uno de cada 3 opinó que tienen “mucha y algo” de independencia. Sin embargo, a la hora de evaluar el voto como recurso para cambiar las cosas, el 57% de las clases ABC dijo que es eficaz, mientras que esta respuesta ascendió a 65% en las clases DE⁸. Una diferencia importante: los sectores populares perciben más eficacia en el voto que los grupos más boyantes de la sociedad en un valor que no es para nada despreciable: cerca de 10 puntos entre la clase DE y ABC.

Cuadro 10
Medias evaluaciones favorable poderes/CNE y eficacia del voto/sí vale la pena votar
Valores relativos
Estudios 2009-2010 y 2013-2016

Fecha del estudio	Evaluación del CNE	Eficacia del voto
2009-2010	34,2	64,5
2013-2016	41,93	62,17

Lo que puede concluirse es que la eficacia del voto parece autónoma de la evaluación de los poderes, y tal vez esta autonomía tenga alguna relación con la realidad de que los poderes no son independientes. Aferrarse al voto y darle una alta eficacia, puede ser la manera para comunicar en lo cotidiano que los poderes no son independientes, pero al mismo tiempo, el deseo que lo sean. Por eso el apego al sufragio. Algo como, “si los poderes no son independientes, me aferro al voto para comunicarlo, y ver si son autónomos”.

8 La T de *Student* fue significativa al 0,05 cuando se empleó para medir las diferencias entre las medias sobre la percepción acerca de la independencia de poderes, y la eficacia del voto. Al ser diferentes las medias y tener significancia estadística, se puede conjeturar que la eficacia del voto es percibida de forma diferente de acuerdo la clase social

Lo cualitativo: las denuncias hechas a Transparencia Internacional

A través de la aplicación “Dilo Aquí” de Transparencia Internacional, capítulo Venezuela, los ciudadanos pueden hacer denuncias sobre comportamientos alejados de las normas electorales (propaganda, uso de recursos públicos, abusos de candidatos u organismos).

En una serie de acusaciones registradas entre julio y octubre de 2015 (n=50 casos) hechas a Transparencia Internacional, capítulo Venezuela, el patrón de las denuncias electorales apunta a hacer visible la no división de poderes a la hora de hacer campaña electoral.

Del total de 50 casos, 32 quejas fueron por hacer propaganda electoral desde instituciones públicas, que totalizaron el 64 por ciento. Ocho (16%), por hacer propaganda desde centros de votación. Seis querellas (12%), por el uso de bienes públicos con propósitos electorales, y 4 (8%) no pudieron clasificarse en alguna de las categorías previas.

Destaca que lo más denunciado tiene que ver con el empleo de espacios públicos para fines proselitistas, y que pudiera dar cuenta sobre cómo se percibe la participación política cuando no hay o es débil la división de poderes. Se distingue como abuso de organismos públicos, en tanto este tipo de denuncias componen cerca de 2/3 del total registrado. El público critica este comportamiento, y es lo que los estudios de opinión hallaron a la hora de evaluar a los poderes. Estos se divisan como espacios, –principalmente el Poder Ejecutivo,- para el proselitismo político, y eso no debe ser así para el público.

La no división de poderes en la participación electoral, se vive como abuso desde organismos públicos; se expresa el desacuerdo como denuncia por el uso de espacios públicos para apoyar candidaturas particulares.

Conclusiones: la separación de poderes en lo cotidiano y el derecho al voto

El ensayo intentó responder a dos interrogantes ¿Cómo impacta la no división de poderes en la participación electoral, y la participación política en general? Por ejemplo, si quiero votar ¿Cómo influye esa no división de poderes?

El público opinó que la división de poderes es débil o inexistente en Venezuela. Sabe que hay poderes que influyen en los otros, –el Poder Ejecutivo. - Y por las denuncias, las personas asumen que la competencia electoral es

desigual, caracterizada por ventajas a favor del gobierno. Los espacios públicos son para el proselitismo, para la campaña electoral. Esta percepción es lo que explica en los estudios de opinión la evaluación negativa que hay hacia los poderes públicos. En tanto no se les evalúa como imparciales, sino sesgados a favor de una posición política, en este caso, la del gobierno.

No obstante esta percepción, su efecto en el deseo de votar es separado por las personas, que va contra lo esperado. Se presumiría que si los poderes se perciben no autónomos, la evaluación del voto tuviera la misma dirección, pero no, no ocurre así. En otras palabras, a pesar de la valoración negativa que hay hacia el Poder Electoral, **la gente valora el voto, lo aprecia como instrumento para cambiar las cosas, independientemente de su opinión acerca del CNE.**

Muchas razones pueden explicar lo anterior: desde que “tradicionalmente” las elecciones en Venezuela se evalúan como sesgadas a favor del gobierno de turno, y la población lo asume como “normal”, pero con todo, vota por lo que le gusta o castiga a un gobierno; hasta la idea que las personas separan la autonomía de las instituciones de la eficacia del voto, que es lo concreto en la vida diaria.

El público, puesto en balanza la no independencia y la eficacia del voto, puede apreciar en el segundo la posibilidad de compensar la falta de lo primero, al votar para cambiar las cosas, con la certeza que el voto sí es contado. Posiblemente, entonces, la “raya amarilla” sea que ese voto, efectivamente, sea tomado en cuenta, al margen de si el CNE es autónomo. En otras palabras, posiblemente, el CNE no sea lo imparcial que se desee, pero cuenta bien los votos, y eso lo aprecia la ciudadanía. Pero está un escenario ¿Si no cuenta bien los votos? Escapa a este ensayo analizarlo, pero se postula que en un escenario así, las personas lo rechazarán, y tal vez, lo manifestarán en público (marchas, protestas, voto castigo con rebelión, si es el caso; abstención, votos nulos).

Otro hallazgo sobre este impacto de si hay o no división de poderes, es que la evaluación de los poderes y del voto es diferencial, de acuerdo a la clase social. Los sectores “populares” con una mejor apreciación del CNE y de la eficacia del voto, que los sectores “boyantes”. Como hipótesis, se planteó que el pueblo tiene un sentido pragmático, de eficacia de las cosas, menos normativo que los sectores medios y altos, que ponen peso en lo normativo, en el “deber ser”. En el pueblo la lógica parece ser otra, “lo que es”, “lo que hay”, “lo que funciona”, “con qué se come eso”. No es que lo normativo se desprece o no interese, sino que en conocimiento de que en Venezuela lo normativo no se cumple o no tiene importancia, la vida política sigue, y la respuesta del público es separar la evaluación de los poderes de la del voto, y centrarse en el último, como mecanismo que sí es eficaz para cambiar las

cosas, “que se sabe cómo se come”; para que la vida prosiga, al margen de la independencia de los poderes, que se asume como algo más engorroso o lejano.

Este descubrimiento tiene su pro y su contra. Su pro, es que el pueblo ha hecho del voto parte de su vida, lo empotró en su cotidianidad, lo hizo suyo porque cree en él, porque es la respuesta a los abusos de los poderes. En su experiencia, es lo que hace que las cosas cambien. De aquí que, como se observa en el Cuadro N° 8, aunque la evaluación hacia el CNE no es buena, la gente quiere votar. La no división de poderes se vive más en clave de la eficacia del voto que de la independencia de los poderes públicos.

Lo contra, es que puede significar conformismo, y el apego al voto, es la forma para hacer potable la resignación con el sistema, un status quo que no se quiere cambiar: el voto no cambia nada, pero creemos que sí lo hace, y por eso se separa el valor del voto de las instituciones encargadas de su administración. Como no puedo cambiar las cosas, se hace “como si” se pudiera, y el voto se cosifica; deja de ser lo que es. Es, en este caso, un mecanismo para mantener un sistema que no cambia.

Es la otra cara de la moneda: la gente vota y vota, pero nada cambia. La no división de poderes se vive como conformismo, en una suerte de “falsa conciencia” en el sentido de creer que el sufragio cambia las cosas, pero no ocurre. Pero al votar, se legitima la no división de poderes, que a su vez, apoya un sistema que oprime para no cambiar. Es un círculo vicioso que se perpetúa en el tiempo.

Si en la primera explicación, el pueblo muestra una suerte de sabiduría política; en esta segunda, definición, la población sería moralmente cómplice de un orden injusto, que le hace creer que va a cambiar, pero su voto es su condena para no cambiar.

Sin embargo, la intensidad de las opiniones en los estudios y las denuncias hechas a través de la aplicación “Dilo Aquí”, apuntan a la primera explicación: el voto también es una forma de protestar o para quejarse de la no división de poderes. Es un recurso para la protesta o un símbolo de protesta. Tal vez el más importante. Algo que puede ser subversivo, eventualmente. Al sufragar, también se cuestiona que la deseada independencia de los poderes no exista, y se quiere que exista, para que el sufragio sea una totalidad. El voto como campaña electoral, pero con instituciones que lo garantizan, de forma libre e imparcial. Tener el continente, -las instituciones,- y el contenido -el voto.

Es la fe puesta en el voto, pero en quienes se eligen para cambiar una situación que no se quiere, pero que está allí, y hay que modificar. No es la negación la respuesta del elector, sino reforzar su creencia en el voto como ins-

trumento de cambio. Posiblemente, esto explique el apego que la sociedad venezolana también muestra hacia la alternancia o a su posibilidad, que asocia al voto, y la usa para cambiar gobiernos cuando lo considera necesario.

En definitiva, pese a la percepción de que no hay división de poderes, su impacto en la participación electoral es reforzar el valor del voto en la dimensión eficacia política. El sufragio permite cambiar lo que no gusta. Tal vez esta relación independencia de poderes-voto es similar a buena parte de la historia de Venezuela: la larga marcha del pueblo para conquistar la libertad, la democracia, la alternancia, y ahora, con respecto a la participación electoral y política, la independencia de los poderes para que el sufragio sea no sólo un recurso pragmático, –cambiar las cosas,- sino normativo, como expresión de un conjunto de valores que la sociedad quiere comunicar acerca de la política, la democracia, las elecciones, la república.

La no independencia de poderes se vive de forma pragmática, –el voto para cambiar las cosas,- pero se desea normativa, que realmente se den en los hechos los diseños constitucionales que llenan la historia de Venezuela, pero que casi siempre quedan como metas a alcanzar para el ejercicio de la democracia plena, tanto en el pasado como ahora.

De aquí ¿Hacia dónde?

Si el análisis previo tiene bases, abre la puerta para nuevos mensajes y campañas por parte de las ONG´s. Si se quiere avanzar en la autonomía de los poderes, el voto es un camino para hacer de ese asunto algo saliente para la población.

El voto prendió en la sociedad desde hace mucho tiempo, lo que no parece estar establecido con la misma intensidad es la autonomía de los poderes, o su concepto. No porque no interese, sino porque posiblemente, su conexión, su aterrizaje en la vida diaria es más complicado. Al fin y al cabo, el sufragio puede ser representado de muchas formas: una papeleta, una máquina, un cambio de gobierno, pero ¿Cómo representar en el conocimiento del sentido común la división de poderes? Es más complicado. No es un solo poder, son cinco, cada uno con sus atribuciones y competencias. Tal vez el vínculo para representarlo sea lo justo de una competencia electoral, para que las personas agarren en lo concreto la división de poderes.

Es aquí donde Transparencia Internacional, capítulo Venezuela y las ONG vinculadas al área política, pueden intervenir al comunicar esa relación, no sólo desde el plano normativo, –“lo que debe ser”, “lo que dice la constitución,”- sino en cómo esos poderes influyen la vida diaria. Ahora que el país pasa por desafíos en todos los órdenes, comunicar el valor práctico de la independencia

de los poderes, para que tenga mayor terreno. Una ruta puede ser argumentar que la eficacia del voto está asociada a la autonomía de los poderes, que garantiza una competencia libre y justa. Interpelar al país: si se percibe que el CNE no tiene independencia ¿Tendremos la certeza que contará bien los votos, en un momento de alto conflicto político en Venezuela? Hasta ahora, la percepción y los hechos indican que “cuenta bien los votos” ¿Pero será así en el futuro? En este punto, entra la autonomía de los poderes, como vía para que se mantenga esa correcta contabilidad electoral, y sea mejor, porque la competencia será libre y justa. Algo como, “Contar bien los votos no es suficiente” o “Poderes con independencia son la garantía que tus derechos políticos los ejerzas a plenitud”.

La idea es bajar lo normativo a lo cotidiano, al día a día, en términos de un clima que ayude a que la vida se desarrolle, y las cosas asociadas a ellas: la justicia de paz, o la defensa pública, las denuncias a la Fiscalía. Es decir, estas acciones cotidianas vinculadas a los poderes, –por ejemplo, denunciar en la Fiscalía o en la Defensoría un hecho de maltrato infantil o de pareja, - no solamente debe funcionar –“lo práctico”- sino que ese funcionamiento tiene una condición fundamental: es que esos poderes tengan la autonomía e interdependencia que la Constitución establece, para que ese funcionamiento cotidiano tenga buenos resultados. Algo como, “Sin poderes autónomos, los resultados no son los mejores”.

La sociedad tiene el concepto, posee la norma sobre lo que es la división de poderes, el trabajo que hay que hacer es vincular la norma con las prácticas cotidianas, entre las que destaca el voto, como recurso para cambiar las cosas, para mejorarlas, y es así cuando se abre la puerta para ir a la noción de independencia de los poderes. Para que siga la eficacia del voto, es menester contar con la segunda. Si se logra, podrá cerrarse el círculo que vincula los derechos políticos con la independencia de los poderes públicos, como meta no alcanzada de la sociedad venezolana.



JOSÉ IGNACIO

HERNÁNDEZ G.

Abogado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Doctor en Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid, director del Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, director de la Revista de la Facultad de Derecho de la UCAB y profesor de las universidades Católica Andrés Bello y Central de Venezuela.



EL PODER JUDICIAL EN VENEZUELA

El Poder Judicial: El menos riesgoso de los poderes siempre y cuando exista separación de poderes.

En el número 78 de El Federalista, Alexander Hamilton explicó las funciones del Poder Judicial de acuerdo con la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica:

"Cualquiera que atentamente considere las distintas ramas del Poder Público debe concluir que, en un gobierno en el cual los Poderes estén separados unos de otros, el Poder Judicial, por la naturaleza de sus funciones, será siempre el menos riesgoso para los derechos políticos reconocidos en la Constitución, debido a su baja capacidad de violar o lesionar tales derechos"

Hamilton citó, en su apoyo, a Montesquieu:

"No hay libertad si el poder de juzgar no está separado del poder ejecutivo y legislativo". Con base en esta idea, Hamilton concluyó que "la libertad no tiene nada que temer del Poder Judicial en sí mismo, pero tendrá todo que temer de la unión del Poder Judicial con cualquiera de los otros dos Poderes".

Estos principios del constitucionalismo americano fueron adoptados a partir de 1810, cuando los venezolanos de entonces decidieron crear una República Liberal. Así, hace doscientos años, Juan Germán Roscio escribió, en El triunfo de la libertad sobre el despotismo, que el interés de la República:

“exige que los poderes legislativos, ejecutivo y judicial sean distinguidos y definidos y que su organización asegure la libre representación de los ciudadanos”

Ya Roscio había expresado esa idea en el Reglamento de elecciones y reunión de diputados de 1810, pieza clave del constitucionalismo venezolano:

“Habitantes de Venezuela: buscad en los anales del género humano las causas de las miserias que han minado interiormente la felicidad de los pueblos y siempre la hallareis en la reunión de todos los poderes”

De esa manera, la separación de poderes es una fórmula técnica de organización del Poder, ideada para proteger la libertad del ciudadano frente al despotismo. Esa es la primera razón por la cual el Poder Judicial debe estar separado del resto de Poderes. La segunda razón la encontramos en otro principio del constitucionalismo americano, tomado de la Antigua Constitución Británica, y que a partir de 1810 asumimos en Venezuela: el Poder Judicial es el garante de la Constitución, con lo cual, debe controlar los abusos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Esto permite comprender mejor la idea de Hamilton. La libertad está en riesgo cuando el Poder Judicial no está separado del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, pues estos poderes actuarán sin control, con lo cual, tenderán al despotismo. Y en esa tendencia, utilizarán al Poder Judicial para imponer sus decisiones arbitrarias. De allí que, sin un Poder Judicial autónomo e independiente del resto de Poderes Públicos, la forma de gobierno republicana degenerará en tiranía. Se tratará; además, de la peor de las tiranías, pues tenderá a encubrirse en las formas jurídicas de las sentencias de los tribunales. Ya lo explicó en 1839 Francisco Javier Yanes en su Manual Político del Venezolano: “no hay tiranía más detestable que la que se ejerce a la sombra de la ley y bajo el calor de la justicia”.

La “crisis terminal del Estado” y la propuesta constituyente: Por un poder judicial autónomo e imparcial.

Escaparía de los límites de este ensayo resumir la evolución del Poder Judicial en Venezuela. Basta con señalar que los principios constitucionales a los que antes hicimos referencia fueron recogidos en la Constitución de 1961, de acuerdo con un modelo que, para la década de los ochenta del pasado siglo, se consideró que había entrado en crisis. La creación de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984 se justificó, entre otros objetivos, en la necesidad de reformar al Poder Judicial, a fin de reforzar su autonomía –mediante la selección objetiva de los jueces dentro de una carrera judicial técnica

y estable-, así como para fortalecer su independencia frente al resto de Poderes, tomando en cuenta la degeneración del Estado de partidos que, a través del Poder Legislativo, era el responsable de seleccionar a los Jueces. Esas reformas no se implementaron efectivamente, o en todo caso, no lograron generar el consenso, según el cual el Estado organizado por la Constitución de 1961 había entrado en “crisis terminal”.

Luego de 1989 estas críticas fueron más intensas. El discurso de la crisis terminal llevó a proponer como solución al proceso constituyente, uno de cuyos objetivos sería la drástica reforma del Poder Judicial. Se trató, conviene insistir en ello, de un argumento persistentemente replicado. Por citar tan solo un ejemplo, podemos recordar el contenido de la carta dirigida al entonces Presidente Carlos Andrés Pérez en 1990 por un grupo de intelectuales, que se conocieron como Los Notables. Una de sus propuestas fue la siguiente:

“Hacer pronto y eficazmente todas las modificaciones necesarias para asegurar la independencia, la respetabilidad y la eficacia del Poder Judicial. Sin un Poder Judicial autónomo y responsable ni puede haber libertad, ni hay democracia efectiva, cuya base es la autonomía cierta del poder de juzgar”

Fue precisamente a través del más alto tribunal del Poder Judicial –la Corte Suprema de Justicia- que se procuró una solución política a la crisis evidenciada luego de 1992. Me refiero a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 20 de mayo de 1993, que consideró que había méritos para enjuiciar al Presidente Carlos Andrés Pérez, acordando, en consecuencia, su separación del cargo. No se trató de un fallo basado en motivaciones jurídicas, pues lo cierto es que los argumentos empleados para interpretar extensivamente la responsabilidad penal del Presidente fueron bastante débiles. En el fondo, entendemos que el propio sistema optó por procurar la salida del entonces Presidente, como mecanismo para remediar o atemperar la crisis.

Ese objetivo era cuestionable, pues implicó un claro ejemplo de politización de la justicia. En todo caso, no logró su objetivo. Tras la estabilidad institucional de los gobiernos de los Presidentes Velásquez y Caldera, la campaña presidencial de 1998 volvió a enfatizar la idea de la crisis terminal que solo podría solucionarse a través del proceso constituyente. Se apeló a la idea de la soberanía popular directa, esto es, al llamado poder constituyente originario. Era necesario refundar la República. Comenzar desde cero. Esto se justificó, entre muchas razones, en la corrupción del Poder Judicial. Leamos al entonces candidato presidencial Hugo Chávez Frías en su programa de gobierno de 1998, quien justificó al proceso constituyente de la siguiente manera:

“Este proceso permitirá sentar las bases y lineamientos de un Estado eficiente, rector de las políticas, promotor y estimulador del desarrollo, que garantice la paz interna, la justicia social y la seguridad. Jurídicamente mediante un Poder Judicial autónomo e imparcial y un Congreso genuinamente representativo”

En resumen, la constituyente era el único instrumento por el cual podría alcanzarse el objetivo de lograr la “independencia e imparcialidad del Poder Judicial y la seguridad jurídica de la Nación, restándole discrecionalidad al Congreso en la elección de sus miembros”. Con esta propuesta, se negó toda posibilidad de una reforma del Poder Judicial dentro de la Constitución, aceptándose la idea según la cual esa reforma solo podía llevarse a cabo fuera de la Constitución.

“ (...) LA SEPARACIÓN DE PODERES ES UNA FÓRMULA TÉCNICA DE ORGANIZACIÓN DEL PODER, IDEADA PARA PROTEGER LA LIBERTAD DEL CIUDADANO FRENTE AL DESPOTISMO. ESA ES LA PRIMERA RAZÓN POR LA CUAL EL PODER JUDICIAL DEBE ESTAR SEPARADO DEL RESTO DE PODERES. ”

El proceso constituyente de 1999: La inconstitucional intervención del Poder Judicial.

Luego de su elección como Presidente de la República, Hugo Chávez convocó, en febrero de 1999, al referendo consultivo para someter al escrutinio popular, la opción de convocar a la Asamblea Nacional Constituyente. Sin embargo, esa Asamblea no estaba contemplada en la Constitución de 1961, que de manera rígida, estableció un conjunto cerrado de mecanismos jurídicos para su modificación. Ese obstáculo jurídico fue salvado por la Corte Suprema de Justicia, en lo que también consideramos un caso de politización de la justicia.

En efecto, el inicio del proceso constituyente de 1999 fue, cuando menos, facilitado por la entonces Corte Suprema de Justicia, quien en dos sentencias del 19 de enero de 1999, y de manera bastante ambigua, permitió o toleró la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, a pesar que esa figura no estaba prevista en la Constitución de 1961. Para ello, se acudió a la explicación según la cual el poder constituyente, como expresión de la soberanía directa, es la Constitución, con lo cual, siempre podrá consultarse al pueblo sobre asuntos propios de su soberanía. Las sentencias, sin embargo, no resolvieron el fondo de la duda existente, esto es, sobre la viabilidad de la

Asamblea Nacional Constituyente como mecanismo para derogar la Constitución de 1961, pese a que ésta no previó tal figura.

Más allá de esa ambigüedad, lo cierto es que la Corte Suprema de Justicia optó por tolerar la modificación de la Constitución de 1961 fuera de esa Constitución. Con lo cual, la Corte no actuó como guardián de la Constitución ni como freno del poder. Todo lo contrario, con sus sentencias, la Corte Suprema de Justicia alentó la conformación de un órgano –la Asamblea Nacional Constituyente- que al no estar contemplado en la Constitución, representaba un riesgo claro de tiranía.

Ello fue lo que sucedió, precisamente. Aprovechando la oportunidad concedida por la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Nacional Constituyente electa se proclamó originaria, esto es, no sometida ni a la Constitución de 1961 ni a los Poderes Públicos contemplados en ésta. Vano fue el intento de la Corte Suprema de Justicia por cerrar aquella caja de pandora: pese a las sentencias de la Corte que recordaron que la Asamblea Nacional Constituyente no era originaria, la Asamblea Nacional Constituyente reafirmó su carácter originaria, pues esa Asamblea era la voz del pueblo, único titular del poder constituyente. Esta interpretación de la Asamblea fue coherente con la ambigua interpretación de la Corte en sus sentencias de 19 de enero de 1999: aceptada la posibilidad de modificar la Constitución por un mecanismo no previsto en ella, la Constitución dejó de ser un límite al Poder, con lo cual, la Corte Suprema de Justicia dejó de ser el guardián de la Constitución.

La politización de la justicia venezolana quedó igualmente en evidencia con el desenlace de este conflicto. Pues al final, como era de esperarse, triunfó la Asamblea Nacional Constituyente, quien invocando su carácter originario, intervino a los Poderes Públicos, incluyendo al Poder Judicial. Así, el 19 de agosto de 1999 la Asamblea Nacional dictó el Decreto de Reorganización del Poder Judicial y el Sistema Penitenciario. Su artículo 1 resumió la crítica generalizada al Poder Judicial venezolano: falta de idoneidad de los jueces, opacidad, retardos procesales y parcialidad. Críticas que exigían declarar al Poder Judicial en emergencia y sometido a la reorganización de la Asamblea Nacional Constituyente. Incluso, acoto, respecto a la propia Corte Suprema de Justicia.

Además, invocando la crisis del Poder Judicial, el decreto creó la Comisión de Emergencia Judicial, un órgano encargado de supervisar y controlar a todo el Poder Judicial, incluyendo a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Sus facultades le permitían suspender y destituir a jueces, pues su estabilidad fue intervenida. También la Comisión asumió su designación por “concurso”.

Todo este estado de emergencia fue un régimen de facto basado solo en el poder político de la Asamblea Nacional Constituyente –poder derivado del liderazgo carismático del entonces Presidente Chávez- y no en el poder jurídico basado de la Constitución. Además, se trató de un régimen democráticamente ilegítimo, pues la Asamblea Nacional Constituyente había sido electa para dictar una nueva Constitución, no para asumir el control absoluto de todos los Poderes Públicos, incluido el Poder Judicial.

Pocos días después, el 23 de agosto de ese año, la Corte Suprema de Justicia aprobó un Acuerdo que respaldó la creación de esa Comisión, incluyendo la participación de uno de sus magistrados como miembro de la citada Comisión. La crisis del Poder Judicial, nuevamente, fue considerada como razón suficiente para ello. Por ejemplo, el Acuerdo de la Corte expresó lo siguiente:

“La situación del Poder Judicial y los vicios que lo afectan han sido una constante del debate político nacional en el cual la Corte Suprema de Justicia ha estado presente, estableciendo los lineamientos básicos de las vías a través de las cuales debe producirse el saneamiento de esta rama del Poder Público, tal como lo revela el cuerpo de normas aprobado por este Supremo Tribunal en diciembre de 1996”

Tal acuerdo generó críticas de algunos magistrados de la Corte. Relevante fue la declaración de la entonces Presidente de la Corte, quien consideró que, la Corte se había “autodisuelto”. En realidad, esa “autodisolución” había comenzado unos meses antes, cuando toleró la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente en violación a la Constitución de 1961, permitiendo así el inicio de un régimen que, en nombre de la soberanía popular, degeneró en un régimen político de facto caracterizado por la concentración de todos los poderes en la Asamblea Nacional Constituyente, y que afectó fatalmente a la autonomía e independencia del Poder Judicial.

Es igualmente importante destacar que con las sentencias de 19 de enero de 1999, pero muy en especial, con el citado Acuerdo de 23 de agosto, la Corte Suprema de Justicia apoyó la idea, según la cual la reforma del Estado venezolano y, en concreto, la reforma del Poder Judicial, solo podía efectuarse al margen de la Constitución de 1961. Ello partía de un error de diagnóstico, pues la crisis del Poder Judicial venezolano no fue consecuencia de la aplicación de esa Constitución, sino más bien, de la falta de aplicación de la Constitución de 1961, que reconocía a un Poder Judicial autónomo e independiente, basado en la carrera judicial profesional.

La permanente emergencia del Poder Judicial y su estructura paralela.

La emergencia del Poder Judicial, de acuerdo con el citado decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, debía durar hasta la promulgación de la Constitución de 1999. No fue así. Sin embargo, como ha explicado Allan R. Brewer-Carías, la emergencia del Poder Judicial se extendió, *de facto*, luego de la entrada en vigencia de esa Constitución, situación que se ha mantenido hasta nuestros días. Es por ello que existe, en Venezuela, un Poder Judicial paralelo: las disposiciones de la Constitución de 1999 sobre el Poder Judicial –en términos generales, consistentes con su autonomía e independencia- no han tenido vigencia práctica, debido a la extensión del régimen de la emergencia del Poder Judicial declarado, ilegítimamente, por la Asamblea Nacional Constituyente.

En efecto, la Constitución de 1999 reguló el Poder Judicial en el marco del sistema de justicia. De acuerdo con el artículo 253 constitucional, tal sistema está conformado por el Ministerio Público, la Defensoría Pública, los órganos de investigación penal, los auxiliares y funcionarios de justicia, el sistema penitenciario, los medios alternativos de justicia, los ciudadanos que participan en la administración de justicia conforme a la Ley, los abogados autorizados para el ejercicio y, por supuesto, los tribunales, en cuya cúspide está el Tribunal Supremo de Justicia.

El Poder Judicial –dispone el artículo 254 constitucional- es independiente. Además, el Tribunal Supremo de Justicia “*gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa*”. Se trata de dos principios con alcance distinto: la *independencia* alude a que la potestad jurisdiccional debe ser ejercida de manera objetiva, sin parcialidad de ningún tipo. La *autonomía*, por su parte, apunta a la capacidad del Tribunal Supremo de Justicia –y del resto de tribunales- de ejercer sus funciones sin depender de los otros poderes públicos, especialmente, en materia presupuestaria.

Ahora bien, una de las novedades de la Constitución de 1999, en lo referente al Poder Judicial, versó sobre el régimen disciplinario. En la Constitución anterior, la disciplina del Poder Judicial se confió a un órgano especial y autónomo: el *Consejo de la Judicatura*. La Constitución de 1999 decidió encomendar esa función a la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, que es un órgano del Tribunal Supremo de Justicia [artículo 267]. A tales efectos, la Constitución dispuso la existencia de la “*jurisdicción disciplinaria judicial*”. Esto es, los órganos encargados de ejercer la potestad disciplinaria sobre los jueces, de acuerdo con el *Código de Ética del Juez Venezolano o Jueza Venezolana* que debía dictar la Asamblea Nacional. Esa potestad disciplinaria sería ejercida por el Tribunal, a través de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

Por último, la Constitución otorgó importancia al régimen de ingreso a la carrera judicial. El ingreso a la carrera judicial y el ascenso de los jueces – dispone el **artículo 255**- se hará “*por concursos de oposición públicos que aseguren la idoneidad y excelencia*” de los participantes. Por lo anterior, la carrera judicial es una garantía institucional de la autonomía e independencia del Poder Judicial. De allí que el **artículo 256** haya dispuesto que los jueces “*no pueden llevar a cabo activismo político partidista, gremial, sindical o de índole semejante*”.

En todo caso, el nombramiento y juramento de los jueces corresponde al Tribunal Supremo de Justicia, con lo cual, la Constitución también reguló los aspectos centrales del procedimiento de designación de los magistrados del Tribunal, pues de la objetividad de esa designación depende la imparcialidad de la designación del resto de jueces. A tal fin, la Constitución dispuso la existencia de un órgano técnico y ecuatorio, denominado “*Comité de Postulaciones Judiciales*”, como órgano asesor “*para la selección de los candidatos o candidatas a magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. Igualmente, asesorará a los colegios electorales judiciales para la elección de los jueces o juezas de la jurisdicción disciplinaria*”.

Como puede apreciarse, el marco constitucional que acaba de resumirse garantiza la autonomía e independencia del Poder Judicial de acuerdo con el principio de separación de poderes que la Constitución sanciona. Hay, claro está, diversas críticas que pueden formularse. Principalmente, es cuestionable la decisión de confiar al Tribunal Supremo de Justicia el gobierno del Poder Judicial. Pues en la práctica, ello hizo depender la independencia y autonomía del Poder Judicial de la independencia y autonomía del Tribunal Supremo de Justicia: si ésta no se garantiza, aquella tampoco llegará a ser una realidad práctica.

En cualquier caso, este marco constitucional no se ha aplicado, pues en los hechos ha prevalecido el régimen de emergencia inaugurado por la Asamblea Nacional Constituyente. Así, la Asamblea Nacional Constituyente, luego de aprobada la Constitución, dictó *el Decreto del Régimen de Transición del Poder Público*, cuyo efecto práctico fue extender los poderes de la Asamblea Nacional Constituyente, quien creó a un nuevo órgano legislativo, llamado la *Comisión Legislativa Nacional*. Asimismo, en ese Decreto se designaron a los primeros magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, con lo cual, esa designación violó la Constitución recién promulgada y aseguró el control político de la Asamblea Nacional Constituyente sobre el Tribunal. Adicionalmente, se dispuso que hasta tanto el Tribunal no crease la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, las funciones de ese órgano serían ejercidas por la *Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial*, que no era un órgano previsto en la Constitución y que, en la práctica, sustituyó a la también ilegítima *Comisión de Emergencia Judicial*.

En agosto de 2000, el Tribunal Supremo de Justicia -inconstitucionalmente designado- dictó la *Normativa sobre la dirección, gobierno y administración del Poder Judicial*, acordando que la citada “Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial” mantendría transitoriamente su actividad, hasta tanto se implementase el marco institucional previsto en la Constitución para regular al Poder Judicial. Asimismo, el Tribunal creó a la “Comisión Judicial”, compuesta entre sus magistrados y que “transitoriamente” ejercía las funciones de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura.

La Asamblea Nacional omitió el ejercicio de su función legislativa, a fin de dictar el marco legal que, a partir del Código de Ética, aplicase el régimen constitucional del Poder Judicial. Solo fue en 2004 cuando se dictó la primera Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que dispuso que la “*Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial sólo tendrá a su cargo funciones disciplinarias, mientras se dicte la legislación y se cree la jurisdicción disciplinaria y los correspondientes tribunales disciplinarios*”. Esto es, que nuevamente se prorrogó el régimen de emergencia y transitorio sobre el Poder Judicial, en directa violación a la Constitución.

Más de diez años después de la entrada en vigencia de la Constitución, en 2010, se dictó la *Ley que estaba llamada a regularizar la precaria situación del Poder Judicial: la Ley del Código de Ética del Juez Venezolano y la Jueza Venezolana*. Sin embargo, nuevamente, la Ley dispuso un régimen transitorio, según el cual la Asamblea Nacional –bajo el control del partido de gobierno- procedería a designar a los órganos encargados de la disciplina del Poder Judicial. A saber, el “Tribunal Disciplinario Judicial” y la “Corte Disciplinaria Judicial”, hasta tanto el nuevo marco institucional se implementase efectivamente. Cuando en las elecciones del 6 de diciembre de 2015, el partido de gobierno perdió el control de la Asamblea, ésta procedió apresuradamente a reformar la *Ley del Código de Ética*, a fin de suprimir la competencia de la Asamblea de designar a esos órganos disciplinarios, para trasladársela –ahora sí- al Tribunal Supremo de Justicia.

Como se observa, en la práctica, el marco constitucional del Poder Judicial no ha tenido aplicación efectiva, debido al régimen de la emergencia del Poder Judicial extendida ilegítimamente en el marco del régimen transitorio. Como resultado de todo ello, proliferaron en el Poder Judicial jueces temporales, accidentales o provisorios. Es decir, jueces designados por mecanismos distintos al concurso, sin ningún tipo de garantía en cuanto a su objetividad e independencia.

Como han comprobado en rigurosos estudios sobre el Poder Judicial, Rafael Chavero y Laura Louza, el resultado final de todo este accidentado régimen ha sido la pérdida de la autonomía e independencia del Poder Judicial en

Venezuela, debido a la ausencia de mecanismos técnicos y objetivos de designación y remoción de jueces, en un sistema profesional que garantice su estabilidad. Allan R. Brewer-Carías lo resume así:

“la consecuencia de todo este proceso de quince años es que Venezuela carece completamente de un Poder Judicial autónomo e independiente, estando, el que existe, completamente al servicio del gobierno del Estado”.

Las consecuencias de tan precaria situación del Poder Judicial sobre el Estado social y Democrático de Derecho han sido devastadoras. Inevitablemente, la ausencia de autonomía e independencia llevó a la politización de la justicia, no solo en cuanto al control judicial sobre los poderes públicos, sino también en materia penal. De manera especial, la pérdida de la autonomía e independencia del Tribunal Supremo de Justicia permitió la utilización de éste –y en especial, de su Sala Constitucional- para dictar sentencias favorables al Gobierno, fallos que a partir de 2016 –como veremos- se enfocaron hacia la disolución de facto de la Asamblea Nacional. Como resultado de todo lo anterior, el Poder Judicial se ha abstenido de controlar al Poder, tal y como reflejan las estadísticas estudiadas por Antonio Canova. La situación es, en realidad, la inversa. El Poder Judicial no controla al Gobierno para proteger a libertad general del ciudadano; más bien controla al ciudadano, para proteger al Gobierno.

Un capítulo especial: El Tribunal Supremo de Justicia y su supresión de facto por la Sala Constitucional.

Especial consideración merece el marco institucional del Tribunal Supremo de Justicia. De acuerdo con el artículo 335 de la Constitución de 1999, tal Tribunal es el órgano superior del Poder Judicial y, en tal condición, el máximo y último intérprete de la Constitución. Pero la Constitución trastocó ese sistema al crear ambiguamente, como Sala del Tribunal, a la Sala Constitucional, encargada de ejercer el control concentrado de la Constitución. Esto es, la función jurisdiccional consistente en declarar la inconstitucionalidad de los actos del Poder Público de rango legal.

El marco institucional de la Sala Constitucional es bastante precario. La ilegítima exposición de motivos de la Constitución –espuria pues fue redactada luego de la aprobación de la Constitución- interpretó que la Sala Constitucional era, en realidad, una suerte de Tribunal Constitucional y que en tal condición le correspondía actuar como el máximo y último intérprete de la Constitución. La Sala Constitucional, desde su primera sentencia, acogió esa interpretación, y consideró que era ella –y no el Tribunal Supremo de Justicia- el máximo y últi-

mo intérprete de la Constitución. Dos consecuencias derivaron de lo anterior. La primera, que la Sala interpretó autónomamente sus competencias, “auto-atribuyéndose” facultades no previstas en la Constitución. La segunda, que la Sala Constitucional interpretó que ella podía controlar al Tribunal Supremo de Justicia. Como resultado, la Sala Constitucional se transformó en el órgano supremo del Poder Público en Venezuela, con capacidad para fijar “interpretaciones vinculantes” de la Constitución –que en muchos casos son mutaciones constitucionales ilegítimas- e incluso, con capacidad de ejercer funciones privativas del Poder Legislativo, incluyendo la función de dictar normas jurídicas.

Junto a ello es preciso apuntar que, debido al precario marco institucional del Tribunal Supremo de Justicia, sus magistrados han sido designados en violación a la Constitución. El Comité de Postulaciones Judiciales, que de acuerdo con la Constitución, debía actuar como un órgano técnico, en la práctica, funcionó como apéndice político de la Asamblea Nacional, especialmente, con la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de 2004, luego reformada en 2010 y modificada ilegítimamente por “error material”, para apresurar la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia antes del inicio del período de la Asamblea Nacional que se instalaría en 2010, y en la cual, la coalición de oposición había arrebatado el control político absoluto de la Asamblea por el partido de Gobierno.

Además, la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia permitió a la Asamblea Nacional designar, por mayoría simple, a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia. Debido a ello, la Asamblea Nacional bajo el control del partido de Gobierno, designó –fuera de los cauces previstos en la Constitución- a esos magistrados. Luego, esa Sala Constitucional asumió la designación de los rectores del Consejo Nacional Electoral, lo que sucedió en 2003, 2014 y 2016. Tal designación no solo fue inconstitucional –pues el nombramiento de esos rectores es una función privativa de la Asamblea- sino que además, ella evidenció un fraude a la Constitución: los magistrados designados por una mayoría relativa de la Asamblea –menor a las dos terceras partes de ese órgano- designó a funcionarios que, por la Constitución, solo pueden ser designados por las dos terceras partes de la Asamblea.

Ahora bien, cuando el 6 de diciembre de 2015, la coalición de oposición alcanzó la mayoría de las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, este precario marco institucional favoreció el conjunto de decisiones que culminaron en la disolución de facto de la Asamblea Nacional como Poder Legislativo. Así, la saliente Asamblea Nacional designó en 2015 a trece (13) magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, por un procedimiento expedito distinto al establecido en la Constitución, y que solo podía explicarse ante la necesidad de impedir que esa designación fuese realizada por la nueva Asamblea Nacional electa el 6 de diciembre. Luego de ello, la Sala Electoral y la Sala Constitucional

procedieron a dictar un conjunto de sentencias que, de facto, disolvieron a la Asamblea Nacional, al impedir el ejercicio de sus funciones deliberativas, de control político y legislativo. Como resultado de todo lo anterior, la Sala Constitucional atribuyó al Tribunal Supremo de Justicia el ejercicio de la representación popular, al permitirle ejercer funciones privativas de la Asamblea, como la aprobación del presupuesto y el control sobre la rendición de cuentas del Gobierno. Este asedio en contra de la Asamblea Nacional perpetrado, especialmente, desde la Sala Constitucional es consecuencia del conjunto de antecedentes antes resumidos, y que permiten señalar la pérdida de la autonomía e independencia del Tribunal Supremo de Justicia y, en general, del Poder Judicial.

La Justicia Socialista y el Estado Comunal. De cómo la pérdida de autonomía e independencia del Poder Judicial socava el Estado Democrático.

Una muy reciente muestra de la pérdida de autonomía e independencia del Poder Judicial es la creación, mediante el Decreto N° 2.718, de 7 de febrero de 2017, de la “Misión Justicia Socialista”. Más allá de la concreta organización de tal misión, interesa destacar que el fundamento de este decreto es apalancar la construcción del sistema de justicia desde el Estado Comunal, que es un Estado paralelo al Estado Constitucional, basado en “instancias del Poder Popular”, que en realidad, son organizaciones controladas por el Gobierno, cuyo único fin es la promoción del socialismo. Con ello el sistema judicial del Estado Comunal, incluyendo la “justicia de paz comunal”, forma un sistema de “justicia socialista” que se aparta de los principios constitucionales de autonomía e independencia, en tanto queda guiado por la subordinación al modelo socialista, que es el proyecto político del Gobierno. Todo esto queda resumido en el artículo 2 del citado Decreto:

“La *Misión Justicia Socialista* tendrá como objeto promover y fortalecer la participación popular en el proceso de transformación socio-jurídico nacional para la consolidación de la justicia social y comunal, desarrollando una red primaria de atención jurídica gratuita e integral para las personas, colectivos y sectores sociales desde y en sus propias comunidades y comunas, orientada a hacer efectivo el derecho humano y constitucional de acceso a la justicia, profundizar el ejercicio del Poder Popular de las comunidades y movimientos sociales a través del parlamentarismo social, y la construcción de una plataforma internacional de investigación y acción participativa en torno al nuevo derecho de integración de los pueblos”.

El derecho de acceso a la justicia, al cual alude esa norma, no es el derecho reconocido en la Constitución que permite a todo ciudadano acudir al Poder Judicial para la defensa de sus derechos a través del proceso judicial. Por el contrario, este decreto solo reconoce el acceso a la justicia socialista, o sea, el mecanismo de solución de controversias cuyo propósito es promover el socialismo, de acuerdo con las Leyes que regulan al Estado Comunal.

La ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela, de acuerdo con su situación a partir del proceso constituyente de 1999, ha sido objeto de diversos estudios e informes por parte de organismos internacionales. Uno de los informes más relevantes fue el presentado en mayo de 2016 por el Secretario de la Organización de Estados Americanos, Luis Almagro, al considerar que en Venezuela se había producido la ruptura del orden constitucional y democrático de conformidad con la Carta Democrática Interamericana, tomando en cuenta –entre otros factores- la pérdida de la autonomía e independencia del Poder Judicial.

Con ello, se recuerda que la democracia no se limita a la realización de elecciones. Sin Estado de Derecho no hay democracia, y sin un Poder Judicial autónomo e independiente no hay Estado de Derecho. Esto es lo que ha sucedido entre nosotros: la Asamblea Nacional Constituyente electa –populista- para refundar la República, en realidad, perpetró un golpe de Estado en contra de la Constitución de 1961 y luego en contra de la Constitución de 1999, iniciando un régimen de emergencia del Poder Judicial que se mantiene hasta hoy día, en buena parte, por la complacencia del Tribunal Supremo de Justicia, que desde el año 2000 ha sido intervenido políticamente. Como consecuencia, el Poder Judicial venezolano incumple con las garantías constitucionales de autonomía e independencia, que constituyen un presupuesto para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho y, también, del Estado Democrático.

Algunas ideas para el rescate de la autonomía e independencia del Poder Judicial.

El rescate de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela pasa por un proceso que se asemeja al uróboro. Esto es, un proceso en el que las acciones que deben emprenderse para lograr ciertos resultados requieren de los resultados que se pretenden alcanzar.

En efecto, frente al precario estado del Poder Judicial en Venezuela, surge una propuesta que, por simple, no deja de ser certera: el rescate del Poder Judicial requiere restablecer la vigencia efectiva de la Constitución, a fin de cumplir

con el artículo 254 de la Constitución, de acuerdo con el cual “el Poder Judicial es independiente y el Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa”. Para ello, es necesario (i) designar a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia de acuerdo con el procedimiento previsto en la Constitución, lo que pasa por asegurar el funcionamiento del Comité de Postulaciones Judiciales como un órgano técnico e imparcial; (ii) garantizar el correcto funcionamiento de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura y del resto de órganos llamados a ejercer la jurisdicción disciplinaria judicial de acuerdo con el marco legal que asegure que la designación y remoción de jueces responda a un proceso objetivo y (iii) designar mediante concurso, y de acuerdo con ese marco constitucional, a los jueces, garantizando su profesionalización y estabilidad.

Todas estas acciones deben conducirse a través de la Asamblea Nacional, a quien corresponde designar a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y garantizar el efectivo funcionamiento de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura de acuerdo con las Leyes que deben dictarse para asegurar la autonomía e independencia del Poder Judicial.

Pero para ello, es necesario que la Asamblea Nacional, electa el 6 de diciembre de 2015, pueda ejercer efectivamente sus funciones, lo que pasa por suprimir los obstáculos impuestos por la Sala Constitucional. Esto justificó, en 2016, las acciones de la Asamblea Nacional orientadas a investigar las apresuradas designaciones de 2015 y a modificar el marco institucional de la Sala Constitucional, acciones que fueron obstruidas por esa misma Sala Constitucional.

Tal es el conflicto al cual me refiero: la reforma del Poder Judicial en Venezuela requiere del consentimiento del Poder Judicial, quien hasta ahora, ha obstruido esa transformación. Hasta tanto no se destranque esta intrincada situación, no será posible asumir la reforma del Poder Judicial, con lo cual, el Estado Social y Democrático de Derecho, previsto en la Constitución no pasará de ser, como afirma Brewer-Carías, una promesa incumplida.

Valga una aclaratoria final. He aludido a la reforma del Poder Judicial por la Asamblea Nacional dentro de la Constitución. No se trata de proponer la necesidad de implementar un Poder Judicial subordinado a la Asamblea Nacional electa el 6 de diciembre de 2015. Sabido es que un error no puede corregirse con otro error. La propuesta es rescatar la vigencia de la autonomía e independencia del Poder Judicial, incluso, frente a la Asamblea Nacional.

Marzo 2017

Referencias bibliográficas básicas

AA.VV., Para leer a Luis Castro Leiva, UCAB, 2006.

Brewer-Carías, Allan, “Sobre la ausencia de independencia y autonomía judicial en Venezuela a doce años de la vigencia de la Constitución de 1999”, en *Independencia Judicial. Colección Estado de Derecho*, Tomo I, Acceso a la Justicia, Academia de Ciencias Políticas y Jurídicas, FUNEDA, Universidad Metropolitana, Caracas, 2012.

Dictadura Judicial y perversión del Estado de Derecho. La Sala Constitucional y la destrucción de la democracia en Venezuela, Editorial Jurídica Venezolana International, New York-Caracas, 2016.

Canova González, Antonio, et al, *El TSJ al servicio de la revolución. La toma, los números y los criterios del TSJ venezolano*, Editorial Galipán, Caracas, 2014.

Casal, Jesús María, *Constitución y justicia constitucional*, UCAB, Caracas, 2004.

Chavero, Rafael, *La justicia revolucionaria*, Editorial Aequitas, Caracas, 2011.

Hamilton, Alexander, et al, *The federalist*, The modern library, New York, 2011.

Hernández G., José Ignacio, “El pensamiento constitucional de Juan Germán Roscio y Francisco Javier Yanes”, en Brewer-Carías, Allan, *Documentos constitucionales de la Independencia*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012.

Louza, Laura, *La revolución judicial en Venezuela*, Funeda, Caracas, 2011.

Tarre Briceño, Gustavo, *Solo el poder detiene al poder*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2014.



YORELIS

ACOSTA¹

Psicóloga clínico, Especialista en Intervención Psicosocial, magíster en Psicología Social, candidata a doctora en Ciencias Políticas, docente investigadora en el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, en el área de Violencia, conflicto y protesta política, Análisis de discurso político e Identidad.



PERCEPCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO Y DESCONFIANZA INSTITUCIONAL. SUS IMPLICACIONES PSICOSOCIALES

Existe preocupación en América Latina respecto a la efectiva independencia de los poderes públicos. Son varias las organizaciones de la sociedad civil que promueven esfuerzos para enfrentar este problema debido a las consecuencias negativas observadas en varios órdenes: en lo económico, político, social, jurídico así como en lo psicosocial. El análisis de las implicaciones psicosociales de la debilidad institucional será la dimensión que desarrollaremos en el presente artículo.

Mucho se ha avanzado desde la década de los 80, cuando las instituciones eran sumisas a los poderes políticos, al ejecutivo y/o al legislativo, influyendo en el nombramiento de jueces, permanencia en los cargos, decisiones y presupuestos, por señalar algunos ejemplos. Por esas razones, países como Argentina en 1986, Honduras (1994), Chile (1991), Guatemala (1998) y Perú (2003), entre otros, han implementado reformas con relativo éxito que buscan darle más independencia a los diferentes órganos que integran los poderes públicos, sean estos regionales o nacionales.

A pesar de las reformas y avances que se muestran en la región, que presionan sobre procedimientos realmente transparentes, actuaciones y funciones claras de instituciones y funcionarios, que permitan la rendición de cuentas y un mayor control institucional, no sucede lo mismo con la legitimidad social. Es decir, la confianza pública en las instituciones no avanza en la misma medida.

La falta de confianza puede deberse a varias razones que serán expuestas en otros espacios de este texto, pero podemos señalar algunas: la debilidad de las instituciones democráticas, la incapacidad de los organismos en ofrecer protección y beneficios a todos los ciudadanos, lo cual afecta la percepción de efectividad de las entidades, del ejercicio de la justicia y la corrupción. En el caso venezolano la falta de información sobre cifras económicas y sociales, sobre procedimientos judiciales y, en general, institucionales, declaraciones ambiguas de altos funcionarios públicos, dudas sobre resultados electorales, procedimientos contradictorios en relación a lo estipulado en la constitución e imposibilidad de resolver casos importantes para la sociedad, contribuyen a que este problema tome características muy propias en el país.

Preocupados por esta realidad, desde el año 2014 coordiné una serie de investigaciones que buscaban conocer la percepción del sistema normativo y su relación con dimensiones psicosociales como las emociones que genera dicha percepción, la desmoralización social, la identificación nacional y el bienestar subjetivo.

Tres especialistas de distintos países afectados por el mismo problema, nos hemos acercado al tema académicamente para tener una mejor comprensión de los procesos latinoamericanos y, en nuestro caso, profundizar en los resultados venezolanos. En consecuencia se han desarrollado cuatro investigaciones que resumiremos en la sección siguiente. Las investigaciones que se describen en Venezuela, se condujeron, específicamente, en Caracas y otra de ellas, más compleja, conllevó a levantar información en Argentina y Perú a fin de comparar los resultados en relación a diferentes dimensiones de las percepciones de los sistemas normativos.

El Dr. Agustín Espinosa, de la Pontificia Universidad Católica de Perú, director del Grupo de Investigaciones en Psicología política y social; la Dra. Maite Beramendi de la Universidad de Buenos Aires, Argentina, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y mi persona, investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, todos psicólogos sociales, conformamos un equipo de investigación a través de la Asociación Ibero-latinoamericana de Psicología Política.

Partimos de un marco conceptual común y abordamos diferentes aristas del problema. Nos preguntamos ¿Cuán importante es que los ciudadanos respeten y crean en las normas sociales, en las instituciones y en las autoridades de su país? Así como identificar cuáles son los elementos que impiden a los ciudadanos creer en su Sistema Normativo y las implicaciones psicosociales que esto acarrea.

El marco conceptual

Por Sistema Normativo entendemos: “un organismo complejo que comprende las normas, las instituciones y los agentes que las promueven, respaldan y controlan, así como las creencias y prácticas de los ciudadanos en relación a ellas” (Beramendi, 2014).

Psicosocialmente, el tema se aborda desde las percepciones sobre el funcionamiento del sistema normativo. Para esto, Beramendi y Zubieta presentan un modelo que explora tres variables: la percepción de legitimidad, la percepción de transgresión y la percepción de debilidad normativa. El modelo busca comprender cómo los ciudadanos perciben las prácticas y patrones normativos de la sociedad. Proponen una Escala de Percepción del Sistema Normativo (Beramendi & Zubieta, 2014) que contempla tres dimensiones de análisis:

1. **La percepción de legitimidad:** evalúa la percepción de justicia en la organización de las instituciones y la gestión de las autoridades. Aquí se analizan las percepciones de seis puntos: la distribución económica, el funcionamiento de los procesos de justicia, los niveles de corrupción, la eficacia y confianza institucional y el grado de autoritarismo por parte de las autoridades.
2. **La percepción de transgresión:** es una evaluación sobre las creencias y conductas normativas de una sociedad. Se valora el grado de sanción y control normativo, la habituación, la generalización, las creencias sobre la transgresión, y si las personas desarrollan sistemas propios normativos.
3. **La percepción de debilidad normativa:** es una valoración que se realiza sobre el poder de las normas. Específicamente, se busca conocer si las instituciones se organizan y gestionan a partir de dobles normas que se contraponen (i.e., normas formales e informales), si las autoridades que gestionan las instituciones tienen más poder que las normas per se, y cómo la gente evalúa las normas en general.

Desde el enfoque psicosocial, se complementa con las repercusiones que genera la Percepción del Sistema Normativo en el ámbito emocional; a través de la Escala de Respuestas Emocionales ante el funcionamiento del Sistema Normativo y la Escala de Desmoralización Social frente al funcionamiento del Sistema Normativo.

Estudios antecedentes indican que una mala percepción del Sistema Normativo se asocia con la presencia de emociones/sentimientos negativos como vergüenza e impotencia y con la ausencia de emociones/sentimien-

tos positivos como orgullo y seguridad. Por otro lado, también se asocia con sentimientos de desmoralización e indefensión ante situaciones como: la falta de leyes e instituciones que regulen un adecuado funcionamiento de la sociedad, el reconocimiento de prácticas ventajistas por parte de quien no cumple la norma con respecto a quien lo hace, y por un descreimiento en la falta de recompensa por el trabajo y el esfuerzo (Beramendi, 2014).

Otras investigaciones han identificado factores psicosociales que favorecen la credibilidad en el Sistema Normativo y los que la socaban (Napier & Tyler; Tyler, 2001; 2006; Wenzel & Jobling, 2006). Entre estos tenemos: la percepción de justicia en las jerarquías de estatus social y el sistema que las produce. Cuando percibimos que las decisiones tomadas por las autoridades siguen procedimientos legales y claros, tendemos a tener confianza en el Sistema Normativo. Por el contrario, cuando la percepción es de injusticia, las personas tienden a no obedecerlo o a no creer en su aplicación.

La percepción de la corrupción también disminuye la credibilidad en el Sistema Normativo. Esta repercute en una baja confianza hacia el gobierno y sus instituciones, reduce la participación política y deteriora la cultura democrática. Además, cuando la corrupción se convierte en epidemia, se producen prácticas cotidianas de microcorrupción que los ciudadanos perciben como necesarias para poder interactuar con las instituciones (Morales Quiroga, 2009; Sautú, Bonolio & Perugorriá, 2004). En consecuencia, cuando las personas desconfían no sólo de quien está a cargo del manejo de una institución sino de la institución en sí misma, por la falta de credibilidad en el sistema, se deteriora la confianza institucional en general, y se pierde la estabilidad estructural del orden social (Beramendi, 2014; Zelditch, 2001). Otras consecuencias apuntan a tener una menor identificación con el país y menos bienestar general, pero lo más grave, sin duda, es el irrespeto absoluto a las normas y la transgresión de éstas.

En lo cotidiano, todos podemos aportar una situación de transgresión de las normas. Por ejemplo: Cuando vemos cómo los motorizados y los conductores violan todas las normativas de tránsito y se revelan ante las advertencias de las instituciones. La presencia de grupos armados y guarimberos sin obediencia y sin temor de las leyes y sus consecuencias, los altos índices de criminalidad y la toma arbitraria de justicia por parte de algunos ciudadanos que sienten sus derechos violados ante lo que perciben es la indiferencia del Sistema Normativo y las leyes.

Lo anterior es consecuencia de la debilidad institucional y es sólo una arista del problema, que se nos ha convertido en un monstruo de mil cabezas. Otro ángulo correspondería a doblar el funcionamiento de las instituciones a favor del gobierno mismo, procurando mantenerse en el poder sin considerar la violación a la constitución y los derechos de los ciudadanos. Este análisis

escapa a los objetivos de este trabajo, pero sin duda, también deja su huella en la dinámica nacional.

Vivir en una sociedad que padece este mal, ha cambiado nuestros comportamientos en varios niveles: desde la forma como nos dirigimos a los demás, así como en la manera de relacionarnos con las normas, las instituciones y el Estado, en la defensa de nuestros derechos y en el cumplimiento de nuestros deberes.

Las investigaciones

En las investigaciones realizadas en Venezuela, apoyadas en el marco conceptual ya descrito, se utilizó la Escala de Percepción del Sistema Normativo (EPSN, Beramendi & Zubieta, 2014a), compuesta por 20 ítems que se organizan en 3 dimensiones y evalúan la Percepción de Falta de Legitimidad, la Percepción de Transgresión y la Percepción de Debilidad Normativa. Las respuestas se presentan en un formato de escala tipo Likert de 7 puntos, en la que 1 indica “totalmente en desacuerdo” y 7 “totalmente de acuerdo”. Las puntuaciones elevadas implican una percepción negativa del Sistema Normativo. Las escalas fueron adaptadas para cada uno de los contextos y momentos de investigación. Para la aplicación del cuestionario se recurrió a dos modalidades que permitieron acceder a muestras más heterogéneas: versión papel y versión electrónica en Google.doc .

El primer estudio titulado: El peso de la Ley, fue desarrollado en Caracas por Acosta (2014) y publicado en la revista SIC N° 763 del Centro Gumilla. El objetivo fue conocer la percepción del Sistema Normativo en un grupo de 386 jóvenes, de los cuales 274 eran estudiantes universitarios de los primeros semestres, y el resto, muchachos trabajadores no universitarios. Participaron personas de ambos sexos, con un promedio de edad de 27 años y una mediana de 19 años.

Los resultados más significativos de ese trabajo se muestran en la tabla siguiente. Allí encontramos los porcentajes más altos registrados en ciertos ítems claves del cuestionario referidos a los órganos públicos, autoridades, decisiones y normas.

Contiene el porcentaje de respuesta obtenida por ítems	
% de respuestas	CONSIDERAN QUE:
91,3	Nuestros organismos públicos son poco eficientes
93,6	Las autoridades no se preocupan en representar los intereses de la población
90,4	Las autoridades abusan del poder
89,5	Si no hay control de la autoridad la gente tiende hacer lo que le resulta más conveniente
89,3	En este país es raro que se lleven a cabo juicios justos
82	En las instituciones venezolanas, hay una norma oficial que coexiste con otra norma informal que es la que la gente reconoce y respeta
78.5	Las autoridades de las instituciones están por encima de las normas de las mismas
76.7	En las instituciones siempre hay una vía formal que se debería seguir y una vía irregular que agiliza los procesos
92.1	Los venezolanos siempre encuentran la manera de transgredir las normas
86.3	La gente tiende a transgredir porque sabe que no va a ser sancionada
89.8	En este país las instituciones no son confiables
88.7	En este país, se puede comprar la justicia
91.3	La gente piensa que siempre puede transgredir la norma
83.4	En las instituciones venezolanas hay mucha corrupción
88.3	La gente piensa que lo normal es incumplir las normas porque todos lo hacen
84.6	Me indigna que aquellos que transgreden las normas muchas veces logran mejores resultados
89.5	Me molesta pensar que en Venezuela se considera vivo a quien transgrede
85.7	La sociedad no recompensa el esfuerzo y el trabajo
80.9	Siento que las leyes no me protegen
84.3	Para conseguir algo en Venezuela es más importante tener buenos contactos que los méritos personales
89	La incertidumbre en Venezuela es tan grande que no se pueden hacer planes hacia el futuro

El segundo estudio: conducido por Beramendi, Acosta y Espinosa (2015) analiza la percepción del Sistema Normativo y su relación con las emociones que derivan de dicha evaluación: la desmoralización social, la identificación y valoración del endogrupo nacional y la satisfacción con la vida en Argentina, Perú y Venezuela. Los resultados también dan cuenta de una percepción negativa del Sistema Normativo en los países estudiados; con el agravante que los partici-

pantes venezolanos percibimos de manera más negativa el funcionamiento del Sistema Normativo que los participantes peruanos y argentinos.

El tercer estudio: se desarrolló una vez conocidos esos resultados, explorando nuevamente las percepciones y considerando ahora dos variables: polarización social y clase social.

La muestra fue intencional y estuvo compuesta por 320 participantes. Las edades fluctuaron entre los 18 y los 70 años (M=41.34, DE=13.65). El 61.5% fueron mujeres. El 23% de los que participaron se reconocieron pertenecientes a una clase baja, el 50% a una clase media-baja, el 25% a una clase media y el 2% a una clase media-alta/alta. Se aplicó el cuestionario autoadministrado a residentes en dos zonas en Caracas, unas de clase media y otras de zonas populares (La Vega, Antimano y Las Mayas).

A partir de los análisis descriptivos se observa que los participantes perciben altamente negativo el funcionamiento del sistema normativo (M= 5.49, DE= 1.05), siendo la dimensión peor evaluada la percepción de falta de legitimidad (M= 5.70, DE= 1.22), luego la dimensión de percepción de transgresión (M= 5.60, DE= 1.20) y finalmente, la dimensión de debilidad normativa (M= 5.17, DE= 1.33).

Se realizó, además, una comparación entre el grupo económicamente más favorecido y el grupo menos favorecido, hallándose que el primero percibe de manera más negativa el funcionamiento del Sistema Normativo (Tabla 3).

Tabla número 2

Análisis de t-student para comparar la percepción del sistema normativo y sus dimensiones según clase social

	Clase Baja	Clase Alta	t	gl	p
Escala de Percepción del Sistema Normativo	5.13 (1.17)	5.84 (.76)	7.808	245.917	.001
Dimensión Percepción de Falta de Legitimidad	5.21 (1.38)	6.19 (.76)	5.704	275.088	.001
Dimensión Percepción de Transgresión	5.23 (1.35)	5.96 (.90)	2.988	306.297	.001
Dimensión Debilidad Normativa	4.95 (1.43)	5.38 (1.19)	6.457	270.245	.003

Nota: No se cumplió el supuesto de homostecidad M: Media DE: Desviación

Este es un hallazgo novedoso, dado que en nuestro caso, la relación parece estar invertida. Según la teoría de la justificación del sistema (Jost, Burgess, & Mosso, 2001), las personas que se encuentran en los grupos económica y socialmente favorecidos tienden a creer que el sistema es justo. Pero en el caso venezolano, las clases más desfavorecidas son las que valoran más positivamente el gobierno del ex presidente Chávez (Puyosa, 2012) y del actual

presidente Maduro (Martínez, 2014), y visualizan menores problemas sociales (Puyosa, 2012). En cambio, las clases media y alta sienten un mayor rechazo por la gestión del gobierno (Puyosa, 2012).

La cuarta investigación:

En octubre 2016, volvemos acercarnos a un nuevo grupo muestral, con 365 participantes jóvenes, 60% mujeres y 40% hombres, de diferentes estratos sociales y niveles educativos. En esta novel investigación, se incorporan ocho países y dos nuevas variables a estudiar: ideología e identidad nacional. Por supuesto, sin dejar de evaluar la Percepción del Sistema Normativo, debido a los hallazgos que van perfilando el tema en América Latina, así como sus implicaciones teóricas y psicosociales para nuestro país. Se utilizó un cuestionario con varias escalas que evaluaban: Orientación hacia la Dominancia Social, Escala de Percepción del Sistema Normativo, Cinismo Político, Identidad Nacional: Autoestima Colectiva, Identidad Nacional: Grado de Identificación, Autoestereotipos Nacionales, Clima Socio-Emocional, y Escala sobre Justificación del Sistema. Las puntuaciones se presentan en una escala tipo Likert de 7 puntos, en la que 1 corresponde a estar “totalmente en desacuerdo” y 7 “totalmente de acuerdo”.

En relación a la información obtenida en Venezuela, presentamos a continuación una tabla resumen con los resultados más relevantes vinculados a los objetivos de este texto: conocer las percepciones sobre el funcionamiento del Sistema Normativo. Las puntuaciones presentadas contienen la sumatoria de las puntuaciones más extremas, es decir: 1 + 2 + 3, o 5 + 6 + 7, según corresponda y no se ha considerado la opción neutra [opción 4].

“LA TRANSGRESIÓN A LAS NORMAS SE ASOCIA A LA PERCEPCIÓN DE FALTA DE LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y LAS AUTORIDADES, LO CUAL DISMINUYE EL RESPETO POR ESTAS Y EL CUMPLIMIENTO VOLUNTARIO DE LAS NORMAS. ÉSTA FUE LA ESCALA DONDE SE HAN ENCONTRADO LOS PUNTAJES MÁS ALTOS EN TODOS LOS ESTUDIOS REALIZADOS EN VENEZUELA.”

Contiene el porcentaje de respuesta obtenida por ítems

% de respuestas	CONSIDERAN QUE:
90	En este país, los organismos públicos son poco eficientes
91.7	Las autoridades no se preocupan en representar los intereses de la población
94.2	En este país las autoridades abusan del poder
93.5	Si no hay control de la autoridad, la gente tiende a hacer lo que le resulta conveniente
93.3	En este país es raro que se lleven a cabo juicios justos.
85.3	La gente confía en las autoridades porque son justas y eficaces
77.2	En las instituciones venezolanas, hay una norma oficial que coexiste con otra norma informal que es la que la gente reconoce y respeta
80	Las autoridades de las instituciones están por encima de las normas de las mismas
72.7	En las instituciones siempre hay una vía formal que se debería seguir y una vía irregular que agiliza los procesos
80.2	En Venezuela, muchas normas son arbitrarias y sin sentido.
89.4	En Venezuela siempre encuentran la manera de transgredir las normas
90.8	La gente tiende a transgredir porque sabe que no va a ser sancionada
86.6	En este país las instituciones son confiables
89.4	En este país, se puede comprar la justicia
89	La gente piensa que siempre puede transgredir la norma
93.3	En las instituciones venezolanas hay mucha corrupción
86.7	La gente piensa que lo normal es incumplir las normas porque todos lo hacen
91.2	En Venezuela parece que cada uno tiene su propio sistema de normas

Son porcentajes realmente altos en varios de los ítems que inquietan acerca de instituciones, autoridades, poder, justicia, normas y, en general, factores y acciones vinculados a la confianza en el sistema. Siendo estos los datos más recientes, presentamos también una representación gráfica de algunas respuestas consideradas claves, vinculadas a tema aquí estudiado. A continuación se observan en detalle las respuestas y porcentajes obtenidos para cada una de las opciones posibles.

En este país, los organismos públicos son poco eficientes

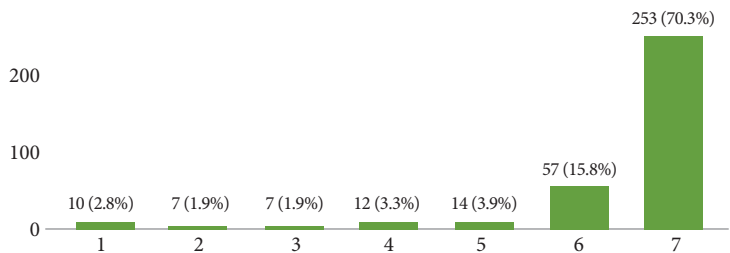


Gráfico N° 1, Ítem N° 1. Los organismos públicos son poco eficientes

En este país, las autoridades abusan del poder

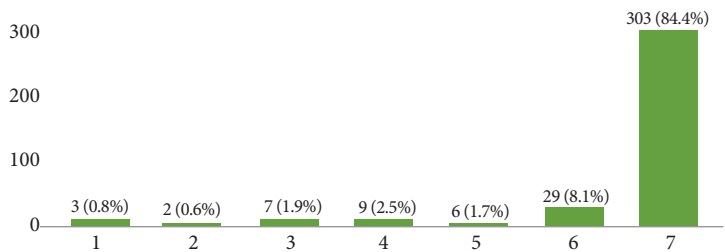


Gráfico N° 2, Ítem N° 3. En este país las autoridades abusan del poder.

En este país es raro que se lleven a cabo juicios justos.

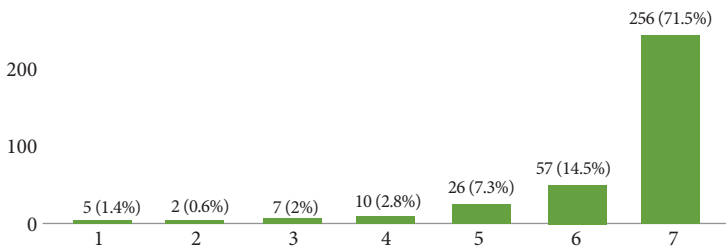


Gráfico N° 3, Ítem N° 5. En este país es raro que se lleven a cabo juicios justos.

La gente confía en las autoridades porque son justas y eficaces.

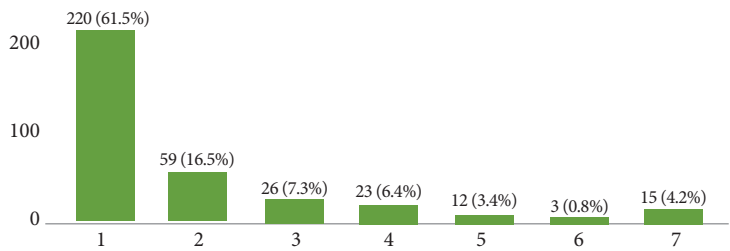


Gráfico N° 4, Ítem N° 6. La gente confía en las autoridades porque son justas y eficaces.

Las autoridades de las instituciones están por encima de las normas de las mismas.

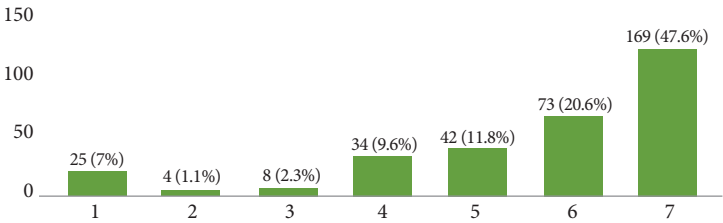


Gráfico N° 5, Ítem N° 6. Las autoridades de las instituciones están por encima de las normas de las mismas

La gente tiende a transgredir porque sabe que no va a ser sancionada.

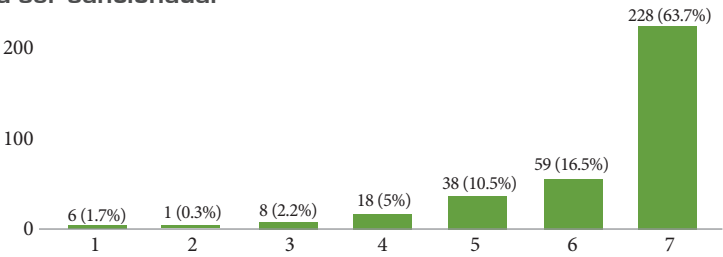


Gráfico N° 6, Ítem N° 12. La gente tiende a transgredir porque sabe que no va a ser sancionada.

Y finalmente, las respuestas ante el ítem 14: En este país las instituciones son confiables, un 60,1% está totalmente en desacuerdo con la afirmación, seguidos de 19% y 7,5% como medianamente en desacuerdo, para obtener un total de 86,6% de respuestas que consideran que nuestras instituciones no son confiables.

En este país las Instituciones son confiables.

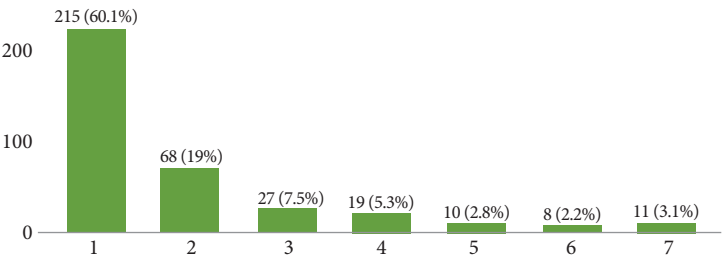


Gráfico N° 7, Ítem N° 14. En este país las instituciones son confiables

Implicaciones psicosociales de la desconfianza institucional.

En la sección anterior, presentamos los resultados de cuatro investigaciones desarrolladas en Venezuela en los últimos 4 años que abordan el tema de la Percepción del Sistema Normativo en las que buscamos comprender cómo los ciudadanos perciben las prácticas y patrones normativos de la sociedad. Para ello siguiendo el modelo propuesto por Beramendi y Zubietta (2014) se exploraron tres variables: la percepción de legitimidad, la percepción de transgresión y la percepción de debilidad normativa. La suma de estos resultados nos proporciona elementos para hacer ciertas hipótesis en relación al caso venezolano.

Los resultados de las investigaciones indican que los participantes poseen puntajes muy altos en la escala de Percepción del Sistema Normativo y, en definitiva, hay una percepción muy negativa de su funcionamiento que se expresa en diversos niveles. Estos resultados también son consistentes con los expuestos por Aliaga Tejeda, (2012); Delgado Taboada, (2013) y LatinoBarómetro, (2011); en los que se visualiza un alto nivel de transgresión, corrupción y baja eficacia institucional, entre otros problemas.

Lo primero que podemos señalar es que la transgresión a las normas es una creencia compartida y naturalizada en el contexto venezolano. No es un hecho aislado y reducido a un grupo específico de la sociedad, sino que se percibe como una práctica generalizada y enraizada en todos los niveles del entramado social. Aunque las personas de zonas populares que participaron en el tercer estudio parecen tener una evaluación del sistema más benevolente que las personas de clase media, a diferencia de lo que aportan las propuestas de Jost, Burgess & Mosso, (2001).

La transgresión a las normas se asocia a la percepción de falta de legitimidad de las instituciones y las autoridades, lo cual disminuye el respeto por éstas y el cumplimiento voluntario de las normas. Esta fue la escala en la que se ha encontrado los puntajes más altos en todos los estudios realizados en Venezuela.

Otros efectos psicosociales de esta realidad, los vemos en el campo emocional de los ciudadanos. Es decir, la percepción negativa aflora sentimientos de descontento y desconfianza, sensaciones de indefensión, rabia e impotencia por las desigualdades que genera un sistema en el que las normas no funcionan o funcionan para unos pocos. Por ello, se experimenta también una menor identificación con el colectivo nacional y menos sentimientos de orgullo nacional.

Otro hallazgo común en estas investigaciones, ligado a la falta de legitimidad de las instituciones, las autoridades y las normas, es la aparición de sistemas normativos propios que regulan el comportamiento individual; y una percepción de debilidad normativa en la que las normas se conciben como arbitrarias y sin sentido, donde conviven normas formales e informales que se contraponen y debilitan el poder de la norma misma, y las personas que regulan las normas poseen más poder, dado que son quienes negocian su funcionamiento, según observamos en las respuestas a los instrumentos utilizados.

Este doble funcionamiento institucional podría ser conceptualizado como un fenómeno de “norma perversa” (Fernández Dols, 1993). Esto es: “Una norma explícita e incumplible que un grupo asume o sufre por iniciativa de otro grupo o por propia iniciativa”. Es decir, existen normas crónicamente no cumplidas, lo cual trae aparejado consecuencias psicosociales: desmoralización de los equipos de autoridad y grupos de subordinados, disminución de los mecanismos de control social en relación a otras normas cumplibles, menor eficacia de las sanciones, y lo más grave, fragmentación del grupo en subgrupos que negocian o imponen una manera de violar las normas y se considera “un héroe” “poderoso” o “vivo” al hombre que se impone al transgredirlas. Aquí podríamos incluir los trabajos que hacen alusión a la “viveza criolla” como característica del hombre venezolano y apoyan esta noción de la norma perversa y transgresión de las normas (Capriles, 2016; Acosta, 2015).

Por último, desde esta perspectiva psicosocial se demuestra que la transgresión normativa no es un problema individual sino que responde a dinámicas compartidas y socializadas que se dan en un espacio geográfico, estructuran las instituciones de un país y que tienen vínculos con las situaciones políticas, sociales y económicas particulares. Es importante analizarlas y comprenderlas para generar un cambio institucional y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La tendencia observada en el país y también en América Latina, de cara a las medidas que toma el Estado para la corrección de la violación a las normas, es crear nuevas normas o aumentar las penas para que haya un mayor cumplimiento normativo. Sin embargo, eso no disminuye el incumplimiento sino que agudiza la ineficacia institucional y refuerza la coexistencia entre las leyes o normas formales y las normas sociales o informales (Bera-mendi, 2014).

Ahora bien, los venezolanos somos testigos en los últimos años del cambio comportamental y de nuestras formas de pensar, nos quejamos por ello, nos desagrada. Vivimos inmersos en una cultura de transgresión que conlleva dificultades desde la informalidad hasta lo delincuencia; con un costo

social muy alto que se traduce en violencia e inseguridad, crimen, falta de desarrollo, menor inversión, pobreza, desorden y rechazo a formas saludables de vinculación con las diferentes instituciones y con el Estado mismo.

Estas líneas de cierre se apoyan en una larga revisión bibliográfica y en trabajos y líneas de investigación de diferentes universidades, y aunque pueden estar presentes algunas limitaciones metodológicas, no se contradicen con otras investigaciones ya señaladas. Pero sin duda ofrecen un marco de interpretación sobre las repercusiones psicosociales de sufrir una enfermedad como la debilidad institucional y su consecuencia natural, la desconfianza en éstas.

Este estudio da luces para seguir analizando el contexto venezolano y construir teorías que respondan a nuestra realidad. Es necesario generar un marco de legalidad con instituciones sólidas e independientes para la convivencia social, para el fortalecimiento de la democracia y la protección de los derechos humanos.

Referencias

- Acosta, y. (2015). BASES PSICOSOCIALES DE LA IDENTIDAD NACIONAL. ¿Quiénes somos 35 años después? Revista Politeia, número 54, volumen 38. Primer semestre. pp. 65-91
- Acosta, Y. (2014) EL PESO DE LA LEY. SIC. Centro Gumilla. N° 763, Abril. pp. 100-102
- Aliaga Tejeda, H. (2012). Nuevas subjetividades transgresivas: un estudio sobre la viveza post-criolla (tesis de maestría). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Beramendi, M. Acosta, Y. Elena Zubieta (2016). “Polarización sociopolítica y percepción del sistema normativo en Venezuela”. *Psychologia: avances de la disciplina*, 10 (1), 35-45. Universidad de San Buenaventura Bogotá, D.C. Colombia.
- Beramendi, M., Acosta, Y. & Espinosa, A. (2015). Percepción del Sistema Normativo y sus correlatos psicosociales en Argentina, Perú y Venezuela. Artículo en arbitraje.
- Beramendi, M. (2014). Percepción del sistema normativo, transgresión y sus correlatos psicosociales en Argentina (Tesis doctoral inédita). Facultad de Psicología. Universidad de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Beramendi, M. & Zubieta, E. (2014a). Construcción y Validación de la Escala de Percepción del Sistema Normativo. *Revista Mexicana de Psicología*, 31(2), 124-137.
- Capriles, A. (2016). La picardía del venezolano. Editorial Alfa, Caracas.
- Fernández-Dols, J. M. (1993). Norma perversa: Hipótesis teóricas. *Psicothema*, 5 (suplemento), 91-101.
- Delgado Taboada, J. M. (2013). Mecanismos atribucionales y actitudes hacia la transgresión de las normas de tránsito en conductores de taxi de lima metropolitana (Tesis de grado inédita). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Flax, J. (2006). Construcción institucional de confianza. *Cuadernos de Ética*, 21(34), 35-59.
- Jost, J., Burgess, D., & Mosso, C. (2001). Conflicts of Legitimation among Self, Group and System. En J. Jost & B. Major (Eds), *The Psychology of Legitimacy* (363-388). Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Latinobarómetro (2011). Análisis en Línea: Igualdad ante la ley - derechos y obligaciones. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalyzeIndex.jsp>.

Morales Quiroga, M. (2009). Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*, 18(2), 205-252.

Napier, J. & Tyler, T. (2008). Does Moral Conviction Really Override Concerns About Procedural Justice? A Reexamination of the Value Protection Model. *Social Justice Research*, 21, 509-528.

Puyosa, I. (2012). Polarización: Un cuento de dos países. *Temas de Comunicación*, 25(2), 7- 38.

Robbins, B. G. (2012). A Blessing and a Curse? Political Institutions in the Growth and Decay of Generalized Trust: A Cross-National Panel Analysis, 1980–2009. *PLoS One*, 7(4), 1-14. doi: 10.1371/journal.pone.0035120

Sautú, R.; Bonolio, P. & Perugorría, I. (2004). Percepciones de corrupción y confianza en actores políticos y económicos. En R. Sautu (Ed.) *Catálogo de prácticas corruptas: corrupción, confianza y democracia* (pp. 139-166). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Lumiere.

Schmidt, M., & Tomasello, M. (2012). Young Children Enforce Social Norms. *Current Directions in Psychological Science*, 21(4), 232–236. doi: 10.1177/0963721412448659.

Tyler, T. (2001). Public trust and confidence in legal authorities: What do majority and minority group members want from the law and legal authorities? *Behavioral Science & the Law*, 45, 5-24.

Tyler, T. (2006). Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology*, 53, 375-400.

Wenzel, M. & Jobling, P. (2006). Legitimacy of regulatory authorities as a function of inclusive identification and power over ingroups and outgroup. *European Journal of Social Psychology*, 36, 239-258.

Zelditch, M. (2001). Theories of Legitimacy. En J. Jost & B. Major (Eds.), *The Psychology of Legitimacy* (33-53). Estados Unidos: Cambridge University Press.



FRANCISCO

MARTÍNEZ MONTERO

Politólogo y abogado (Universidad de los Andes), Magíster en Psicología Social (Universidad Central de Venezuela) y especialista en Derechos Humanos y lucha contra la corrupción (Universidad de Chile). Activista con 15 años de experiencia en la promoción y defensa de los derechos humanos en Venezuela, es actual Coordinador de Regiones de Transparencia Venezuela.



SEPARACIÓN DE PODERES Y DERECHOS HUMANOS EN VENEZUELA

Una estructura política ideal

A través de la historia el Estado de derecho se ha instaurado como una respuesta frente a los sistemas monárquicos o absolutistas, a través de la consolidación de mecanismos de control legal que eviten los riesgos y abusos derivados de la concentración del poder. Se ha configurado como aquel Estado regido y ordenado por un conjunto de leyes e instituciones organizadas generalmente en torno a una Carta Magna, que sirven como marco de actuación y control al comportamiento y funciones de las autoridades.

Este concepto, ha sido transformado y adecuado con el devenir del tiempo para definir el actual Estado social de derecho, representado como una figura basada en la primacía de la ley (previamente aprobada y legitimada por la ciudadanía) para controlar el poder del Ejecutivo a través de la división y equilibrio de los poderes públicos, pero teniendo como base fundamental la búsqueda de la armonía social y la inclusión de valores y contenidos concretos para alcanzarla. Una figura que contempla la reivindicación de la libertad social a través de la garantía equitativa de los derechos humanos.

Un ejemplo de ello, lo encontramos en la Carta Magna venezolana, la cual establece en su artículo 2, que *"Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad,*

la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político"; lo que evidencia, un carácter más humano en la ley y la reivindicación de la igualdad social, la libertad y los derechos humanos.

Sin embargo, aunque el Estado social de derecho ha permitido un control de las autoridades, no necesariamente ha resuelto todos los problemas que conlleva la estructura compleja de un Estado, de hecho conlleva en su concepción un riesgo para alcanzar su objetivo: cuál es y cómo se construye el contenido de las leyes. Tenemos por ejemplo una dictadura o un gobierno que manipule la opinión pública y que controle el Poder Legislativo y Judicial, puede generar leyes a su favor y definirse como ajustado a derecho; por ello debemos tomar en cuenta que para que podamos hablar de un verdadero Estado basado en la legalidad, el mismo no debe quedarse en lo estrictamente formal (construcción de leyes), sino que debe trascender al plano material (ejecución de las leyes basada en la garantía de los derechos humanos), y ello solo es viable en regímenes democráticos basados en la participación ciudadana en la construcción de las normas que le van a regir y la existencias de un equilibrio del poder.

Tampoco, el Estado social de derecho por sí solo (si desde el plano formal lo analizamos), es capaz de resolver el tema de las desigualdades, la excesiva injerencia sobre los asuntos de Estado, el control total de sus instituciones y la arbitrariedad en el proceso de toma de decisiones, incluyendo aquellas que están destinadas a la población como por ejemplo las libertades y propiedades; por lo que debe incorporar necesariamente un sistema de pesos y contrapesos promovidos desde la separación de poderes, y a la vez asumir que el Estado es un medio para alcanzar la transformación social, desde la construcción participativa de un marco legal y ciudadano que permita alcanzar el bienestar y la dignidad humana.

Entra en juego la denominada separación de poderes desarrollada por Montesquieu, que establece la necesaria distribución de las funciones judiciales, legislativas y ejecutivas del Estado, estructura que en el caso venezolano se amplía a los ámbitos Electoral y Ciudadano, como forma de equilibrar y limitar el uso del poder y garantizar las libertades ciudadanas¹. Estas características propias de la República, representan el sistema idóneo, aunque vale decir perfectible, para el desarrollo de las democracias y por ende para la plena vigencia y ejercicio de los derechos humanos.

Pese a estos riesgos, los sistemas democráticos fundamentados sobre la separación de poderes en el marco de un Estado social y de derecho representan el escenario más adecuado para el desarrollo de los derechos humanos, definidos por Pedro Nikken (1994) de la siguiente forma:

1 Fuentes, C. (2011). Montesquieu: Teoría de la Distribución Social del Poder. Rev. cienc. polít. (Santiago) [online]. 2011, vol.31, n.1. Disponible en: <https://goo.gl/Wr1ZQ3>

“La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado. El poder público debe ejercerse al servicio del ser humano: no puede ser empleado lícitamente para ofender atributos inherentes a la persona y debe ser vehículo para que ella pueda vivir en sociedad en condiciones cónsonas con la misma dignidad que le es consustancial. La sociedad contemporánea reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización”².

Dentro de estos deberes del Estado, existen las denominadas obligaciones que adquiere frente a la garantía de los derechos humanos, las cuales se refieren a: las obligaciones de **respetar, proteger, cumplir y promover**; las cuales coinciden con la existencia de obligaciones positivas (acción) y negativas (abstención) por parte de los Estados. Ello refleja que el Estado, en su rol de garante de los derechos humanos debe crear una serie de condiciones legales, políticas e institucionales (que incluyen la consolidación de la separación y equilibrio entre poderes), para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones y responsabilidades frente a la comunidad internacional y frente a sus ciudadanos.

Sobre esta noción, es importante hacer una diferenciación necesaria para una mejor comprensión del tema y en la que se resalta la visión de los mismos como resultado – fin: aspiración (objetiva) y exigencia (subjética) a lograr (teoría clásica), y una visión que reconoce a los DDHH como proceso – medio: como forma de ver y manera de hacer para lograr la concreción de esos derechos (teoría crítica). Para el Estado venezolano, priva la segunda corriente, denominada teoría crítica de los DDHH, en donde éstos son asumidos no como un objetivo último sino como el medio para alcanzar un objetivo denominado dignidad humana, y en el que se hace necesaria la lucha social como mecanismo, desde la exigibilidad y justiciabilidad, para reivindicarlos, pero también se diluye la responsabilidad del Estado para su protección.

Ahora bien, una vez comprendidas algunas nociones básicas el sistema político idóneo para la consecución de los derechos humanos y el enfoque que desde el Estado venezolano se ha promovido en los últimos años sobre el asunto, podemos determinar con mayor claridad las consecuencias que para su ejercicio y garantía trae consigo las reiteradas prácticas y discursos gubernamentales que reflejan una cuestionable separación de poderes en

2 Nikken, P. (1994). El concepto de los derechos humanos. En Estudios básicos de derechos humanos I. N° 1. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Pag. 16.

el país. A continuación podemos observar a través de ejemplos, como la manipulación de los ideales y principios del Estado social de derecho y de la separación de poderes en Venezuela, ha significado la configuración de una serie de riesgos y vulneraciones para la garantía y ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía, incluyendo prácticas transversales que permean la integridad de éstos.

Cuestionable independencia institucional

En el contexto venezolano se evidencian circunstancias que atentan contra la **independencia de poderes y el Estado Social de Derecho**, creando condiciones para la impunidad y por ende a la vulneración de derechos. La situación actual puede ser resumida en palabras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Ra'ad al Hussein, quien afirmó en la presentación de su informe de gestión en marzo 2016 ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, estar preocupado por la falta de independencia de las instituciones de justicia y de la Defensoría del Pueblo, dos de las instituciones responsables por la vigencia de los derechos en el país.

Sobre el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), el cuestionamiento sobre su independencia se consolida con situaciones como las 51 sentencias emitidas en contra del Poder Legislativo luego de las elecciones parlamentarias de diciembre de 2015³, fecha que coincide con la designación irregular de Magistrados del TSJ y violación del procedimiento de designación establecido en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia⁴, en tanto los designados son personas con vínculos con el partido de gobierno (PSUV) y estaban en cargos públicos en representación del partido que votó por los mismos⁵, al punto que 77% de los nuevos representantes del poder judicial no cumplen con los requisitos del cargo⁶.

Así las cosas, el TSJ ha favorecido en un 93% al Ejecutivo Nacional y la administración Pública⁷ y se han sistematizado aproximadamente 102 sentencias, entre las cuales el Tribunal ha: i. Declarado constitucionales y apegadas a derecho todas las solicitudes de estados de excepción solicitadas por el Ejecutivo y sus prórrogas, ii. Limitado las potestades de control parlamentario de la Asamblea Nacional, transfiriéndolas al Ejecutivo Nacional

3 Suprema Injusticia. Ocho ONG denunciarán en la CIDH el control que el gobierno ejerce sobre la justicia. Disponible en: <https://goo.gl/etOcTM>

4 Publicada en Gaceta Oficial N° 39.522 con fecha 01/10/2010.

5 Informe final de la Comisión Especial para el estudio del proceso de selección de Magistrados principales y suplentes del Tribunal Supremo de Justicia, Asamblea Nacional de Venezuela, 3 de marzo de 2016. Disponible en: <http://goo.gl/e8z11X>

6 Red Justicia (2016). Memorial de Agravios. Disponible en: <https://goo.gl/JZ93ub>

7 Canova A., Herrera L., Rodríguez R., Graterol G. (2014). El TSJ al servicio de la revolución. La toma, los números y los criterios del TSJ venezolano (2004-2013). Editorial Galipán: Venezuela.

y al propio Poder Judicial, iii. Negado el derecho de acceso a la información pública, iv. Avalado la negativa a rendir cuentas de los organismos públicos nacionales, etc.

Vale destacar que entre 2014 y 2017, el TSJ nunca ha condenado al Ejecutivo Nacional por haber violado un derecho constitucional, y un ejemplo de ello es que durante el año 2015, ninguna de las acciones judiciales contra el Ejecutivo, la Fiscalía General de la República o la Defensoría del Pueblo, fueron declaradas con lugar por el máximo Tribunal del país⁸. Ello dificulta o limita el ejercicio del **derecho al amparo constitucional, acceso a la justicia** y la **respectiva reparación** establecidas en la Constitución Nacional como derechos de las víctimas de violaciones a sus derechos humanos⁹.

En el caso de la Defensoría del Pueblo, cuyo rol es la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos o difusos de los ciudadanos y ciudadanas (art. 280 de la CRBV), la situación no es menos preocupante y ha sido ampliamente reconocida y denunciada por el movimiento de derechos humanos venezolano, especialmente por el apoyo de dicha institución a políticas, sentencias y discursos contrarios a derechos humanos y también por su omisión ante los hechos ocurridos en el país en los últimos años¹⁰, tal como se refleja en el informe “Y a ti quién te defiende? Segundo Informe de Balance de Gestión de la Defensoría del Pueblo” realizado por 5 organizaciones sociales del país¹¹.

En el ámbito internacional, ya desde el año 2014 el Subcomité de Acreditaciones del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (CIC), el cual es responsable de supervisar el cumplimiento de los Principios de París que regulan la actuación de los Defensores del Pueblo de todo el mundo, alertó sobre la presencia de medidas adoptadas por la Defensoría del Pueblo venezolana o ausencia de estas en situaciones críticas de derechos humanos ocurridas en el país¹². Para el Subcomité, la gravedad de tales acciones e inacciones repercuten en la imparcialidad e independencia reales o percibidas de la Defensoría del Pueblo como institución, y compromete la capacidad de la Defensoría para llevar a cabo su mandato de promoción y protección de los derechos humanos, en conformidad con los Principios de París.

8 Provea. Informe Anual sobre la Situación de Derechos Humanos en Venezuela. Capítulo Acceso a la Justicia. Disponible en: <https://goo.gl/fxsdI5>

9 Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Disponible en: <https://goo.gl/ltqmEL>

10 Lorena Meléndez. Organizaciones de DDHH exigen renuncia a Defensor del Pueblo por falta de independencia y apoyo fraudulento al TSJ. Disponible en: <https://goo.gl/Foocb3>

11 Ver Informe en: <https://goo.gl/aQq2qH>

12 Informe del Subcomité de Acreditación de GANHRI – Mayo de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/ETKbBx>

Para mayo de 2016, en su informe del Periodo de sesiones, el mencionado Subcomité, concluyó que la

“Defensoría del Pueblo no está preparada para hablar con contundencia y promover el respeto de los derechos humanos en respuesta a denuncias creíbles de graves abusos de los derechos humanos cometidos por las autoridades gubernamentales. Esa inacción demuestra una falta de independencia. Por consiguiente, el Subcomité es de la opinión de que la Defensoría del Pueblo no está funcionando en pleno cumplimiento de los Principios de París”.

Y sobre ello, recomienda degradarla de su acreditación “A” (miembro con voz y voto) a la acreditación “B” (miembro observador).

Este marco institucional contrario a la democracia fundamentada en el Estado social de derecho y la separación de poderes, y a las obligaciones de protección que adquiere el Estado Venezolano en torno a los derechos humanos, incluyendo lo estipulado en la propia legislación nacional, sin mencionar el caso de la Fiscalía General de la República la cual pese a la reciente denuncia que hiciera la Fiscal General de la República sobre la ruptura del orden Constitucional en marzo de 2017¹³, ha sido ampliamente cuestionada en cuanto a su independencia del Poder Ejecutivo, genera graves consecuencias para el ejercicio de derechos, especialmente por los altos índices de impunidad y la criminalización de la exigibilidad y justiciabilidad frente al Estado.

Algunos derechos afectados por la dependencia de poderes

Además de los mencionados, el Debido Proceso representa uno de los principales derechos afectados por la falta de la separación de poderes en Venezuela. La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) en arreglo a la obligación adquirida por el Estado para la garantía sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos (Art. 19 de la Carta Magna), y en concordancia con el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 2.3 y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece en su artículo 49 que el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas.

En consecuencia, la defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo Estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene **derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga**, de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Caso contrario a ello, las recientes detenciones

13 BBC. Fiscal general de Venezuela, Luisa Ortega Díaz, dice que sentencias del Tribunal Supremo sobre la Asamblea Nacional violan el orden constitucional. Disponible en: <https://goo.gl/PrL7r9>

ocurridas en el mes de abril de 2017 en el estado Nueva Esparta, en las cuales la propia Fiscal General de la República ha señalado que se vulneró el debido proceso en tanto el acta de detención no narró las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que fueron aprehendidas las personas¹⁴, y por tanto las personas y el ministerio desconocen las razones de la detención, salvo la criminalización de la manifestación que se ha instaurado desde el Ejecutivo Nacional como una práctica permanente contra la oposición, sobre todo por la usurpación de las competencias del Ministerio Público en su rol de órgano encargado de ejercer la acción penal.

También señala de manera explícita el artículo, que toda persona tiene derecho **a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias**, o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto. Un ejemplo de violación a esta norma está representado por el caso del Profesor Universitario Santiago Guevara, quien fue detenido por la Dirección de Contrainteligencia Militar, acusado de traición a la patria, conspiración y rebelión (delitos que según el Código Orgánico de Justicia Militar, permiten la injerencia del Ejecutivo Nacional en la designación de los jueces¹⁵), luego de publicar análisis sobre el escenario político y económico del país, y se encuentra siendo procesado por tribunales militares, pese a su carácter civil¹⁶. Otro ejemplo, el caso de Steyci Escalona quien fue detenida y presentada ante un tribunal militar imputándole los delitos de sustracción de efectos militares y rebelión, en base a lo establecido en el Código Orgánico de Justicia Militar y no por la jurisdicción civil¹⁷.

Resulta importante destacar del contenido constitucional referido al debido proceso como un derecho humano, el principio internacional de **Presunción de Inocencia**, que establece que toda persona se presume inocente mientras que no se pruebe lo contrario. En caso de su no cumplimiento podríamos estar frente a situaciones de discriminación y criminalización de conductas o personas, tal como ha sucedido con los casos de la Jueza María Lourdes Afiuni¹⁸ y el político opositor Oswaldo Álvarez Paz¹⁹, quienes sin más pruebas que los señalamientos emitidos por el Ejecutivo Nacional han sido detenidos, enjuiciados y condenados, configurándose además una privación del ejercicio del **derecho a la libertad**, y en el segundo de los casos de la **libertad de expresión**.

14 Declaraciones de la Fiscal General de la República del día 25 de abril de 2017. Disponible en: <https://goo.gl/g9CbS>

15 Carmen Alicia Hernández. La Justicia Penal Militar en Venezuela Procesa a Civiles. De cómo involucramos a etapas ya superadas. Disponible en: <https://goo.gl/5Kjv92>

16 Prodavinci. ¿Qué se sabe sobre el caso del profesor Santiago Guevara? Disponible en: <https://goo.gl/Amf25I>

17 Amnistía Internacional Venezuela (2017). Informe Silencio a La Fuerza: Detenciones Arbitrarias por Motivos Políticos en Venezuela. Disponible en: <https://goo.gl/YHcNZL>

18 Ver detalle del caso en el pronunciamiento de la Comisión Internacional de Juristas. Disponible en: <https://goo.gl/JA5egt>

19 Human Rights Foundation (2010). Opinión del Departamento Legal sobre el caso de Oswaldo Álvarez Paz. Disponible en: <https://goo.gl/jqf5YP>

En este momento, es importante hacer un paréntesis para hacer referencia a una de las características fundamentales de la noción de derechos humanos: Integralidad. Y es que debemos entenderlos como un sistema integrado e integral en el que todos los derechos interactúan entre sí y ello implica dos principios básicos; por un lado los abordajes políticos, sociales, económicos o de cualquier tipo que sobre derechos humanos se realice, debe estar enfocado en una visión integrada y multisectorial y no de forma individualizada; por el otro y en un sentido negativo, cuando se configura una violación de algún derecho humano generalmente arrastra la vulneración de otro vinculado. Por ejemplo, cuando se vulnera la libertad, suele haber en paralelo afectaciones al debido proceso y a la presunción de inocencia, o al contrario cuando los retrasos indebidos del proceso judicial generan tiempos de detención contrarios a los establecidos en la ley. Ambos ejemplos se evidencian en los casos descritos previamente.

Es precisamente la libertad personal, otro de los derechos visiblemente afectados por la ausencia del principio de separación de poderes en Venezuela. Se encuentra establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en arreglo a la obligación adquirida por el Estado para la garantía sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos (Art. 19 de la Carta Magna), y en concordancia con los artículos 1 y 9 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y 5.1 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 44 que la libertad personal es inviolable.

Para que una detención no se considere arbitraria y por ende una violación al derecho, debe existir una orden judicial o flagrancia, las cuales están pre-determinadas por la comisión de un hecho punible (delito) tipificado como tal en nuestra legislación. El caso más emblemático en este sentido, se encuentra en la detención ilegal de los jóvenes del partido político Voluntad Popular Francisco Márquez y Gabriel San Miguel en julio de 2015, quienes a juicio del abogado especialista en derechos humanos Nizar El Fakih, se encuentran detenidos de forma arbitraria e inconstitucional, sin ninguna orden de detención existente ni delito comprobado ni mucho menos sentencia emitida por un tribunal competente²⁰ y que se enmarca en una persecución a jóvenes del mencionado partido, según la periodista Anna Carolina Maier, en la cual se han detenido a 10 activistas de la tolda política entre mayo y julio de 2016 sumando un total de 17 desde el año 2014²¹ y que forman parte de los 429 presos políticos o de conciencia que se registraron en el país entre los años 2013 y 2016 desde el Foro Penal Venezolano²².

20 Andrea Tosta. “Pancho” Márquez y “Gabo” San Miguel tras las celdas de los presos políticos. Disponible en: <https://goo.gl/dYabpg>

21 El Estímulo. Chavismo desata persecución contra jóvenes de Voluntad Popular. Disponible en: <https://goo.gl/CID2MH>

72 22 Foro Penal (2016). Reporte de la Represión del Estado venezolano 2016. Disponible en: <https://goo.gl/QeAPzb>

Sobre la libertad personal por razones políticas, Amnistía Internacional Venezuela en su Informe “Silencio a La Fuerza: Detenciones Arbitrarias por Motivos Políticos en Venezuela”, alerta sobre el uso ilegal que hacen las autoridades venezolanas, del sistema de justicia para incrementar la persecución y los castigos contra quienes piensan diferente. Menciona la organización que las vulneraciones a este derecho, incluyen las detenciones sin órdenes judiciales por parte del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), el procesamiento de activistas pacíficos por delitos “contra la patria” y la imposición de medidas de prisión preventiva sin justificación y campañas difamatorias en medios de comunicación contra miembros de la oposición, entre otras medidas²³, lo que se ha establecido como un patrón gubernamental.

Continuando con el derecho a la libertad, se debe comprender que implica también, no solo la prohibición de realizar detenciones fuera del marco legal, sino también la protección que debe brindar el Estado a las personas legalmente aprehendidas o privadas de libertad que se encuentran bajo su resguardo exclusivo en garantía de sus derechos humanos; condiciones que han sido denunciadas por diferentes organizaciones de la sociedad civil venezolanas, y que han quedado en evidencia en casos emblemáticos como la Jueza Afiuni²⁴ y Lorent Saleh, ambos con medidas de protección de la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁵ y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respectivamente, en las cuales no solo se evidencian las condiciones de detención contrarias a los derechos humanos²⁶, sino que desde el principio de integralidad se muestra como las violaciones a la libertad, implican vulneraciones a los derechos a la **vida, integridad personal, alimentación y salud**.

También preocupa que en muchas ocasiones las personas detenidas no tienen comunicación inmediata con abogados o familiares quienes desconocen el paradero de la persona detenida o el centro de reclusión, lo que pudiese generar una violación a la **prohibición de desaparición forzosa**.

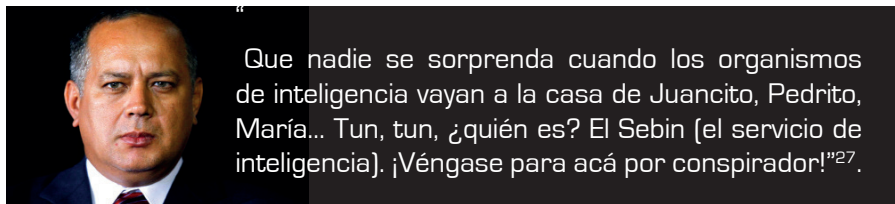
Llama la atención, que la mayoría de las detenciones arbitrarias previamente descritas, se materializan luego de declaraciones de altos voceros del Estado, tal como es el caso del antiguo presidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, quien en una declaración en medios de comunicación y a través de su programa “Con el Mazo Dando”, regularmente marca pauta en cuanto a posteriores detenciones o criminalización de activistas políticos y de derechos humanos, usando frases como:

23 Op. Cit. 17

24 Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello. Informe Juez encarcelada por aplicar Resolución de la ONU. Disponible en: <https://goo.gl/VaS4wV>

25 Corte IDH (2011). Medidas provisionales respecto de Venezuela en el Caso Afiuni. Disponible en: <https://goo.gl/KUHnJX>

26 CIDH (2015). Medida Cautelar N° 223-13. Asunto Lorent Saleh y Gerardo Carrero respecto a Venezuela. Disponible en: <https://goo.gl/ccBpOs>



Otro ejemplo más reciente en abril de 2017, ocurrió cuando el presidente de la República divulgó públicamente videos con el testimonio de los hermanos Sánchez (activistas del partido político Primero Justicia arrestados y acusados de agavillamiento e instigación pública), señalando que se

“trataba de una delación controlada y legal cuya difusión era necesaria para elevar la sensibilidad en la lucha por preservar la paz en Venezuela”.

Sin embargo, se recibieron denuncias que dichos testimonios fueron obtenidos bajo coacción y métodos de tortura y no hubo autorización del Ministerio Público al Presidente para publicar las filmaciones, pese a que durante la cadena dijo que tenía los poderes constitucionales para hacer eso ante el mandato de la Fiscalía y el Poder Judicial, lo cual es completamente contrario al marco legal, según señaló Gonzalo Himiob²⁸.

Sobre este tipo de situaciones, la directora de Cofavic Liliana Ortega, ha manifestado que durante los últimos años, las pruebas viciadas y la violación de presunción de inocencia ha sido una constante en los expedientes de las personas detenidas, no se respeta el debido proceso, el acusado no puede defender y es condenado a priori de manera pública²⁹.

Un escenario de arbitrariedad parecida, derivada de la permanente injerencia del poder ejecutivo sobre el resto, se encuentra en torno al derecho a la **manifestación pacífica**, que de acuerdo al artículo 68 de la Constitución Nacional, en concordancia con el 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ratificado por Venezuela³⁰, se refiere al derecho a reunirse y manifestar en los espacios públicos del territorio nacional, estableciendo como único requisito para su ejercicio, que la misma se realice de forma pacífica y no altere la seguridad de la ciudadanía.

Para este derecho la situación también resulta compleja, especialmente por el aumento significativo de la protesta social de acuerdo al Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, quienes registraron un total de 5.851 protestas en todo el territorio durante el año 2015, siendo la crisis económica,

27 Declaraciones citadas en el Nuevo Herald. Detienen a opositor Yon Goicoechea por “portar material para explosivos”, publicado el 29 de agosto de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/XEBR69>

28 Smolansky, Claudia. Casos de tortura denunciados en 2014 siguen impunes. Disponible en: <https://goo.gl/Njf3xY>

29 Idem.

30 Ratificado por Venezuela el 10.05.1978

la debilidad institucional, la ausencia de respuestas a demandas ciudadanas y el contexto pre electoral del año que acaba de terminar los principales factores que motivaron a los venezolanos a salir a las calles³¹. Para el primer semestre del año 2016, la cifra de protestas se ubicó en 3.507 protestas a nivel nacional según la organización, de los cuales 416 representaron saqueos o intentos de saqueos derivados de la escases de alimentos y significa un aumento de 2% en comparación con el mismo periodo en el año 2015 y un total de 19 protestas diarias³².

Contrariamente al aumento de la protesta ciudadana, en los últimos años se han consolidado prácticas gubernamentales que ponen en entredicho la libertad para su ejercicio, y sobre ello deben tomarse en cuenta tres aristas que se presentan en el escenario venezolano: en primer lugar los obstáculos formales impuestos por el gobierno; en segundo la ideologización política de los espacios públicos, y en tercero la criminalización de la protesta cuando es ejercida por ciudadanos que hacen oposición al gobierno.

En el primero de los casos (obstáculos del gobierno), desde hace varios años se ha materializado como política la instauración de requisitos no contemplados en la legislación nacional, como por ejemplo la solicitud de permisos para manifestar ante las autoridades competentes y la potestad de estas para negar o autorizarlas; ello pese a que la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones³³, establece solo la notificación a los entes gubernamentales, a fin de que se puedan tomar las medidas correspondientes para garantizar el resguardo de la ciudadanía. Vulneración que fue avalada por la Sala Constitucional del máximo tribunal, mediante sentencia del 24 de abril 2014 justificando la “necesidad” de dichos permisos para ejercer el derecho a la manifestación³⁴.

Sobre la segunda arista (ideologización de los espacios públicos), resalta que desde el ejecutivo en todos sus niveles - nacional, regional y local – se ha promovido la **discriminación** en el uso del espacio público y la vulneración del derecho a la **ciudad**. Ello ha traído como consecuencia la segmentación geográfica de la manifestación en sectores delimitados

“ DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS, LAS PRUEBAS VICIADAS Y LA VIOLACIÓN DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA HA SIDO UNA CONSTANTE EN LOS EXPEDIENTES DE LAS PERSONAS DETENIDAS, NO SE RESPETA EL DEBIDO PROCESO, EL ACUSADO NO PUEDE DEFENDER Y ES CONDENADO A PRIORI DE MANERA PÚBLICA ”

31 Mariel Lozada. 5.851 protestas se registraron en 2015, según Observatorio de Conflictividad Social. Publicado en Efecto Cocuyo en fecha 02/01/2016. Disponible en: <https://goo.gl/2awtpL>

32 Observatorio de Conflictividad Social. Informe de conflictividad social en el primer semestre del 2016. Disponibles en: <https://goo.gl/dD2ApO>

33 Publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.013, del 23/12/2010

34 José Ignacio Hernández. Sobre la decisión del TSP y el derecho a la protesta. Disponible en: <https://goo.gl/x0OXid>

para la realización de concentraciones ciudadanas; el ejemplo más emblemático se encuentra en el Distrito Capital del país, donde los afectos al gobierno ejercen su derecho a la protesta en el municipio Libertador y las autoridades municipales han afirmado en reiteradas oportunidades que la oposición no puede entrar a dicho espacio y que deben manifestar en los otros municipios que conforman la región metropolitana³⁵.

Finalmente, para el tercero de los aspectos a tomar en cuenta para la revisión de este derecho [criminalización], hay que destacar el abuso de las fuerzas policiales y militares en el control de las manifestaciones realizadas por la oposición, lo que por un lado sugiere una desigualdad de oportunidades en torno al derecho, puesto que en los últimos 17 años nunca se ha registrado ningún tipo de represión, arbitrariedad o vulneración al derecho en marchas oficialistas; y por el otro el aumento de la criminalización de la manifestación opuesta a los intereses del gobierno.

Al respecto, vale mencionar que del 4 al 16 de abril se configuró un total de 538 arrestos en contextos de manifestaciones según el Foro Penal³⁶, quienes para el 27 de abril 2017 cifraron la cantidad en 1584 arrestos³⁷, de las cuales a 434 personas se les estableció condición para liberarlos bajo fianza, 213 quedan por presentarse a los tribunales y 78 personas presentan privativas de libertad, elevando a 173 los presos políticos en el país. Cifras que se aproximan a las estadísticas oficiales emitidas por la Fiscal General de la República, quien ubicó la cifra de detenciones en 1289 aprehensiones, 437 personas lesionadas y 26 muertes en el contexto de las manifestaciones ocurridas en el país entre el 4 y el 25 de abril³⁸.

Todo ello, por manifestar en contra del gobierno, quien ha respondido con represión por parte de los cuerpos de seguridad del Estado y uso excesivo de perdigones, bombas lacrimógenas y gas pimienta y ha evidenciado nuevamente una cuestionable separación de poderes, especialmente por la persecución del Poder Judicial contra los manifestantes y uso de la privación de la libertad como una regla y no como excepción tal como lo establece la legislación nacional. Tal como señaló Alfredo Romero en relación a los abusos ocurridos en las manifestaciones del año 2014:

“No puede haber respeto a los derechos humanos en Venezuela sin separación de poderes. Por ejemplo, acá el sistema judicial ha sido utilizado como instrumento para violar los derechos humanos de la población, en virtud de las presiones ejercidas por parte del Estado. Este sistema de justicia ha sido el brazo ejecutor para violar el derecho humano a la defensa, a la libertad, al debido proceso, a la vida y a la integridad física”³⁹.

35 Agencia EFE. Impiden nuevamente a los opositores venezolanos marchar hacia la Defensoría. Disponible en: <https://goo.gl/UUeYlF>

36 Foro Penal. Reporte sobre la Represión del Estado venezolano, abril 2017. Disponible en: <https://goo.gl/h97Jjy>

37 NTN24. Foro Penal Venezolano contabiliza 1584 arrestos en protestas opositoras de abril. Disponible en: <https://goo.gl/eayc4P>

38 Prodavinci. ¿Qué declaró la Fiscal General sobre los muertos, heridos y detenidos en las protestas? Disponible en: <https://goo.gl/zJ0lyE>

39 Runrunes. Venezuela cierra 2014 con 157 casos de torturas y violación de DDHH. Disponible en: <https://goo.gl/aj1Hqp>

Contexto que se agrava con la aprobación de la Resolución N° 008610 del Ministerio del Poder Popular para la Defensa⁴⁰, que contiene las Normas sobre la actuación de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en funciones de control del orden público, la paz social, y la convivencia ciudadana en reuniones públicas y manifestaciones; instrumento a través del cual se permite el uso de armas de fuego para el control de manifestaciones. Resolución ratificada por la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia a través de la denegación de un recurso de amparo interpuesto en contra de la normativa⁴¹, evidenciando una vez más, no solo la imposibilidad de obtener justicia frente al Ejecutivo Nacional, sino la cercanía ideológica y política del Poder Judicial con el gobierno.

En paralelo, existen afectaciones al derecho al **trabajo** y que han sido reflejadas reiteradamente en despidos de trabajadores públicos que no acatan los llamados obligatorios a asistir a concentraciones oficialistas, tal como les sucedió a 5 trabajadores del Metro de Caracas⁴² por no acudir a la marcha convocada el 19 de abril de 2017 en apoyo al gobierno. Dichos despidos, forman parte de una política instaurada desde el Ejecutivo, de vulnerar derechos laborales a quienes se opongan al gobierno, siendo el caso de los 17.000 despidos ocurridos en la estatal petrolera (PDVSA) durante el año 2003⁴³ el caso más emblemático por ser realizado por el ex presidente Chávez durante un programa de televisión, que ha trascendido a otros poderes del Estado como el caso de los despidos a jueces provisionales evidenciados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Apitz Barbera y Otros Vs. Venezuela⁴⁴ y Chocrón Chocrón Vs. Venezuela⁴⁵.

Otro derecho humano cuya afectación se evidencia como consecuencia de la limitada separación de poderes en Venezuela, es la **Integridad Personal**, entendido como el derecho que tiene toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral; por tanto, nadie puede ser sometido a penas, torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, incluyendo a las personas que se encuentren privadas de libertad, las cuales deberán ser tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, según lo establece la Constitución Nacional en su artículo 46.

Sin embargo, son muchas las denuncias realizadas por personas arrestadas (sobre todo en contextos de manifestaciones) o presos políticos o de conciencia, que revelan la presencia de prácticas de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes cometidos por parte de funcionarios del Estado, especialmente los asignados en tareas de orden público e investigación.

40 Publicada en Gaceta Oficial 40.589, del 27 de enero de 2015.

41 El Universal. TSJ niega amparo por resolución 008610 del Ministerio de la Defensa. Disponible en: <https://goo.gl/3LvxEx>

42 Jessica Nunes. Cinco trabajadores del Metro de los Teques fueron despedidos por no ir a marchar. Disponible en: <https://goo.gl/I9UCfp>

43 Agencia de Noticias EFE. El ministro de Energía ratifica el despido masivo de PSVSA por segunda la huelga general. Disponible en: <https://goo.gl/vu0W4F>

44 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://goo.gl/f1Xn8E>

45 Corte Interamericana de Derechos Humanos. <https://goo.gl/yVjbW0>

Durante el año 2014 fue un punto álgido para la garantía del derecho y la responsabilidad del Estado frente a este. Se registraron un total de 157 casos de tortura y tratos crueles⁴⁶ y además se demostraron circunstancias y prácticas de los órganos del Estado destinadas a ocultar evidencias y obstaculizar la denuncias, las cuales de acuerdo al Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello, se concentraron en: incomunicación y aislamiento de detenidos; traslado de heridos a hospitales militares, donde se mantenía hermetismo sobre su salud y se obstaculizaba el acceso a familiares; presiones para firmar actas y declaraciones en las que negaban haber sido sometidos a malos tratos; impedimento de entrevistas privadas entre detenidos y abogados; presentación en audiencia de personas visiblemente lesionadas sin que los jueces dejaran constancia de los hechos en las actas de audiencia; falta de consignación de informes médico forenses, por cierto no independientes y superficiales, en los expedientes; pretensión de transformar a víctimas en victimarios; sustracción y desaparición de informes médicos y otras evidencias de maltratos y torturas, así como la pérdida de la cadena de custodia sobre pertenencias de las víctimas y de objetos extraídos de sus cuerpos en intervenciones quirúrgicas; y, la presión sobre el personal médico en hospitales públicos y clínicas privadas para obtener informes de los pacientes heridos o forzar una alta médica prematura, así como presencia intimidante para interferir en el tratamiento⁴⁷.

Situaciones que contravienen lo estipulado en la Ley de Prevención de la Tortura en Venezuela, especialmente la prohibición de obtención de información o confesión mediante tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, y su promoción como prueba en procesos judiciales, y que se reiteran en el año 2017 a partir de las denuncias realizadas en el caso de los Hermanos Sánchez.

De manera transversal a estas situaciones, se encuentran otros derechos afectados, como es el caso del acceso a la información pública. En este caso, organizaciones como Transparencia Venezuela, han identificado que de 475 instrumentos jurídicos de diverso orden adoptados entre 1999 y 2014, 60 contienen disposiciones que establecen restricciones al acceso a la información pública. Estas normas permiten a los funcionarios públicos negar información a la que los ciudadanos tienen derecho de acuerdo a la propia Constitución venezolana y a la Convención Americana de Derechos Humanos⁴⁸.

46 Op. Cit. 39

47 Informe: Que no quede rastro. El ocultamiento de evidencia médica y legal en el marco de las manifestaciones y detenciones. Disponible en: <https://goo.gl/ehd7zU>

48 Transparencia Venezuela (2014), Es Legal Pero Injusto. Caracas, Venezuela: Transparencia Venezuela. Disponible en: <https://goo.gl/gjcd4h>

La legalización de la opacidad ha venido de la mano del propio Tribunal Supremo de Justicia, que en diferentes decisiones⁴⁹ ha utilizado los siguientes argumentos para limitar el acceso a la información, que podemos sistematizar de la siguiente manera:

- a) Falta de legitimidad de las organizaciones para solicitar información⁵⁰, es decir exigen demostración de interés legítimo, contrario a la garantía del derecho.
- b) Desproporcionalidad del uso de la información pública solicitada con el tiempo y recurso humano invertido por el Estado para “dar explicaciones”⁵¹.
- c) Falta de justificación sobre “el control que se pretende ejercer” ni el uso que se le dará⁵².
- d) El TSJ invalida la utilización del amparo como mecanismo de defensa del derecho de Acceso a la Información Pública⁵³.
- e) Remisión a procesos más engorrosos que limitan el derecho de acceso a la información⁵⁴.
- f) Favorecimiento de la opacidad en el ejecutivo nacional.

En torno a la libertad de expresión, se evidencian como los casos más emblemáticos, de acuerdo al informe de Human Rights Watch⁵⁵: RCTV, Globovisión y el Periódico Semanal 6to Poder; sin mencionar las 285 emisoras radiales cerradas a petición del Ejecutivo Nacional hasta el año 2009 bajo la figura de revocación de permisos⁵⁶ y las 1752 violaciones a la libertad de prensa ocurridas desde el año 2005 hasta 2017 según el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS)⁵⁷. Vulneraciones que han sido realizadas desde el ejecutivo nacional.

Como últimos ejemplos de afectación los encontramos en el caso del derecho a la Alimentación. La nueva política pública alimentaria y nutricional en Venezuela es la ausencia de rubros, principalmente aquellos que comprenden la canasta básica. Tanto en los establecimientos oficiales como

49 Información disponible en: <https://supremainjusticia.org/category/tema/derecho-de-acceso-a-la-informacion/>

50 Sentencia N° 2015-0784 de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo de fecha 12/08/15, disponible en: <http://goo.gl/icPOJE>

51 Sentencia de la Sala Político Administrativa N° 1736 del 17/12/14. Disponible en: <http://goo.gl/s8Tfm7>

52 Sentencia de la Sala Político Administrativa N° 01636 del 03/12/14. Disponible en: <http://goo.gl/MCNWPj>

53 Sentencia de la Sala Constitucional N° 805 del 18 de junio de 2012. Disponible en: <http://goo.gl/8UswOj>

54 Sentencia de la Sala Constitucional N° 679 del 23 de mayo de 2012. Disponible vía web: <http://goo.gl/G2n2hO>

55 Disponible en: <https://goo.gl/KcNgCJ>

56 El Nuevo Herald. Chávez ordena el cierre de 285 emisoras de radio y TV. Disponible en: <https://goo.gl/vJo4oH>

57 Disponible en: <https://goo.gl/HKFTVn>

los establecimientos privados en el país, la inexistencia permanente de los productos es la variable más recurrente. Las restricciones para adquirir alimentos son cada vez mayores, tanto inexistencia de los productos, como por la politización para la adquisición y por la entrega de éstos tal como lo han denunciado voceros comunitarios⁵⁸.

Una de las nuevas modalidades de 2016, son las listas para comprar comida que se hacen a través de censos por comunidad, en donde los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) prometen gestionar y distribuir bolsas alimentos para cada sector, que rápidamente derivó en corrupción y mayor frustración. El problema principal con este sistema de distribución, es la politización en la entrega de alimentos, ya que cada comité de la comunidad está integrado por la Unión Nacional de Mujeres (Unamujer), Unidad de Batalla Bolívar-Chávez (UBCH), Frente Francisco de Miranda (FFM) y los consejos comunales de cada entidad, son elegidos, aprobados o dependen de fondos de la Presidencia de la República, todos referentes cooptados por el gobierno.

Finalmente, pero no menos importante, la separación de poderes influye directamente sobre la criminalización del derecho a defender derechos por parte de activistas de la sociedad civil, en tanto desde el poder judicial se han promovido campañas de odio contra quienes ejercen estas labores. El uso de espacios televisivos y radiales del Estado por parte de voceros gubernamentales para desacreditar e intimidar a activistas sociales, se ha convertido en una práctica reiterada en Venezuela, especialmente contra aquellos que han ejercido denuncias directas a funcionarios del Estado involucrados en hechos de corrupción y violaciones de derechos humanos, y que han sido reflejadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe: Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos⁵⁹.

“LA SEPARACIÓN DE PODERES EN VENEZUELA HA SIDO SERIAMENTE AFECTADA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS Y ELLO HA TRAÍDO CONSECUENCIAS GRAVES Y EVIDENTES PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS HUMANOS”

58 Ibis León. Voceros comunales denuncian discriminación de los CLAP al entregar bolsas de comida. Disponible en: <https://goo.gl/G3nQB4>

59 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos. Disponible en: <https://goo.gl/25vSRI>

De acuerdo al Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS), durante 9 programas, difundidos en un período de dos meses, Diosdado Cabello acusó a 165 personas y medios, entre los que se cuentan diarios de circulación nacional, directores, editores, periodistas, fotógrafos, activistas, organizaciones no gubernamentales, dirigentes políticos de oposición, representantes de la Iglesia Católica, estudiantes y universidades venezolanas; siendo utilizados adjetivos como “la derecha”, “los fascistas”, “los desestabilizadores”⁶⁰.

En conclusión, la separación de poderes en Venezuela ha sido seriamente afectada en los últimos años y ello ha traído consecuencias graves y evidentes para el ejercicio de los derechos humanos. Hemos visto, como desde el Ejecutivo Nacional se han promovido prácticas que atentan contra el ejercicio de derechos pero también contra la debida protección y garantía a que está obligado ante la comunidad nacional e internacional.

Prácticas van desde el nombramiento irregular y clientelar de funcionarios en los otros poderes del Estado, pasando por la manipulación del marco legal, hasta la criminalización de la disidencia y la defensa de los derechos humanos desde espacios de difusión públicos, los cuales terminan marcando la agenda de trabajo de la mayor parte de los organismos que conforman el entramado del Estado venezolano; situaciones que en definitiva atentan contra la búsqueda de una sociedad justa y equitativa basada en la consolidación de los valores democráticos y la búsqueda de la dignidad humana.

60 IPYS (2014). “Los mazazos” contra los medios y la disidencia. Disponible en: <https://goo.gl/0RNWwo>



ARTURO

PERAZA

Sacerdote miembro de la Compañía de Jesús. Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela (UCV). Ex Provincial de la Compañía de Jesús en Venezuela. Defensor de Derechos Humanos. Profesor Universitario UCAB y UCV. Responsable de la Iglesia del Barrio San Blas en Petare.



IMPACTO DE LA CRISIS EN LA ÉTICA CIUDADANA Y SOCIAL

Ha sido reiterado por muchas voces que la crisis en Venezuela es de valores. Al plantearse el tema de la necesaria transparencia en la gestión pública, el problema ético adquiere relevancia. No se trata simplemente de recordar un conjunto de normas abstractas de conducta que son esperables por parte de los entes y funcionarios públicos, punto ya importante y que como veremos, no solo no se cumple en Venezuela, sino que no hay ética de lo público. Esto tiene graves consecuencias, especialmente, para los más pobres de la sociedad y, a la vez, nos hace cada vez más pobres a todos.

¿Qué entendemos por ética ciudadana y social- ética pública?

Recordando a Adela Cortina, la ética ciudadana es un conjunto mínimo de valores compartidos en una sociedad pluralista. Son acuerdos básicos mínimos a los que llega una sociedad para hacer posible la convivencia entre los distintos. Esto supone superar el ámbito de lo privado para entrar en el plano de la interacción con los otros en función de nuestro ser social.

Es bueno señalar que el ser humano no es una individualidad que se relaciona, sino una relación que asume, progresivamente, conciencia de su individualidad. Procedemos del contexto de una familia y una sociedad que nos

acoge y nos hace parte de sí, de forma tal, que venimos a la existencia en y por las relaciones. Nacemos, crecemos y vivimos gregariamente. Pero a la vez, ese proceso de desarrollo nos lleva al conocimiento de nuestro propio ser individual en ese contexto de relación. Desarrollo individual y social están profundamente vinculados.

Esa conciencia que se individualiza hace que nuestros intereses y valores se vayan diversificando creando una pluralidad que debe coexistir. De allí una ética ciudadana que establece unos mínimos que permiten el desarrollo en equidad de todos los miembros de la sociedad. Esta ética llama a respetar valores. Entre ellos, la libertad como autonomía, la igualdad como no discriminación, equiparación de oportunidades y los derechos fundamentales.

Este conjunto de valores que funda la coexistencia de la sociedad se constituye en intereses públicos que, como tales, pertenecen al colectivo de la sociedad y no a un grupo, estamento o sector parcial de la misma. Normalmente se asigna su gestión al Estado como instancia que usa la sociedad para representar estos intereses ante ella misma y ante otras colectividades políticamente organizadas. De esta forma, se logra un manejo institucional de la coexistencia como civilización de los diversos.

La definición y concreción de esos intereses en normas es lo que hace una Constitución y las leyes que la secundan. Luego derivarán un conjunto de prácticas administrativas y políticas sometidas a la sociedad a través de los mecanismos democráticos.

Es bueno aclarar que el Estado no es dueño de los intereses públicos, ni puede ser su exclusivo representante. La sociedad, como un todo, es el legítimo sujeto de esos haberes y tiene diversas formas de protegerlos y realizarlos en muy diversas instancias: asociaciones, grupos, sindicatos, etc. Si bien el Estado es una instancia institucional fundamental que usa la sociedad para regular, proteger e impulsar los intereses sociales y/o públicos, no es la única y está sometida a la verdadera instancia que es dueña de estos provechos, a saber, la misma sociedad.

De allí la necesidad de que el Estado deba rendir cuenta de su gestión, pues no es dueño, sino simple administrador de unos recursos en función de la regulación, protección e impulso de esos intereses. También de esta afirmación se deriva la necesidad de autocontrol por parte del mismo Estado a fin de que, quienes ejercen la función de administración de los recursos destinados a la consecución de los intereses públicos, no los desvíen en función de sus intereses particulares.

En este aspecto lo que hay que destacar es que las sociedades encomiendan las labores del Estado a unos miembros de ella. Estos son los funcionarios. Ellos tienen el deber de asumir como propios los intereses que repre-

senta el Estado. Esto supone una actitud ética muy particular pues más allá de que todos deberíamos estar comprometidos con el bien común, estos asumen como tarea regular, defender e impulsar dicho bien fundado en los beneficios públicos. Así pues, además de sus haberes particulares (que como cualquier miembro de la sociedad son poseedores), ellos asumen la tarea de gestionar los intereses públicos.

La ética de lo público supone, justamente, el establecimiento de normas que permitan que lo público sea efectivamente público y no una forma de privatizar las instancias estatales en función de intereses privados. De allí el requisito de estructuras democráticas para la toma de decisiones, la necesidad de la existencia del Estado de Derecho, de los mecanismos de autocontrol del Estado a través de la separación de poderes, de los mecanismos de supervisión y transparencia de la información hacia toda la sociedad y el derecho a la participación ciudadana, por mencionar algunas consecuencias ineludibles de la ética de lo público.

A lo largo de la historia, la humanidad ha venido luchando contra la experiencia de la tiranía por la cual una persona, grupo o segmento de la sociedad se impone sobre el colectivo, haciendo que sus intereses particulares se constituyan en el interés público. A la vez, privatizan los recursos que le aporta el Estado como instancia de poder para su propio beneficio, en vez de usarlo a favor del colectivo. Esto es la privatización de lo público.

Para lograr esta privatización se hace indispensable romper cualquier mecanismo de control, pues justamente los mismos, sirven de freno a la intención de privatizar lo público. Así pues, hay una relación de proporcionalidad entre real autonomía de las instancias internas y externas de control respecto a quienes tienen la misión de administrar al Estado y la existencia de una ética de lo público. En la medida en que la autonomía de las instancias de control desaparece, también acaba el interés público para imponerse el provecho particular de quien ejerce el poder y se vale del mismo para su beneficio.

Si funciona la autonomía de las instancias es que existe el Estado de Derecho, que está llamado a garantizar la independencia de los poderes públicos en función de un control real. Si un sistema jurídico o político no lo garantiza entonces no estamos frente a un verdadero Estado de Derecho. A esto lo llamamos institucionalidad.

Venezuela ha tenido y tiene una seria deficiencia en materia de institucionalidad que resulta, particularmente, preocupante en esos tiempos. Mostraré la correlación Estado-Sociedad que funda la ética pública, que es inversa a lo que he mostrado como fundamento.

Situación en torno a la ética de lo público en Venezuela

La historia republicana de Venezuela se puede dividir en dos grandes capítulos: antes y después del petróleo. Éste ha marcado la memoria venezolana a partir de la década de los 20 del siglo pasado y ha determinado su modelo económico, del cual han derivado los estándares políticos. Al hablar de rentismo no me refiero, solamente, a una noción económica, sino fundamentalmente cultural, en la cual el aspecto financiero es nuclear, pero no único. Por rentismo se entiende la relación política, social, económica y cultural entre la sociedad venezolana y el Estado, nacida de los fondos recibidos por la nación, en su condición de dueño del petróleo por su extracción, sin que ese fondo guarde relación alguna con el trabajo o la productividad.

La sociedad venezolana entera depende, esencialmente, de la repartición de esa renta por parte del Estado. Con los fondos adquiridos, la sociedad venezolana compra todos los bienes y servicios para su subsistencia. Hemos sido una economía de puerto cada vez más profunda. Esto incluye el sector alimentos, lo que resulta difícil de explicar sabiendo que en Venezuela existe una extensión importante de tierras cultivables o para el ganado.

La renta petrolera se va imponiendo, progresivamente, como única fuente económica del país. Eso nos hace un país monoprodutor. Y al Estado venezolano lo constituye en creador, sostenedor y único árbitro de la colectividad. La relación que los gobiernos de turno establecen con la sociedad se define como clientelismo. Esto es, el gobierno compra la fidelidad y legitimidad democrática con base en la repartición de la renta. Ésta nunca ha sido repartida de forma igualitaria, sino que privilegia a algunos, según el grupo de interés que el gobierno quiera beneficiar. Aun así, en general los conflictos políticos, sociales y económicos han sido zanjados con base a la repartición de la renta. Quien consigue mayor nivel de presión política, logra un mayor acceso a la renta, que sirve como una suerte de “bozal de arepa”.

De allí que la política en Venezuela tenga tanta predominancia, pues no se trata de un poder entre otros poderes, sino casi del único poder, pues quien tiene el gobierno opera al Estado y quien maneja el Estado, utiliza la renta de la cual depende toda la sociedad. Cuando la renta es alta, la popularidad del gobierno también lo es, cuando es baja, también es la del gobierno de turno.

El actual Provincial General de la Compañía de Jesús Arturo Sosa s.j. en un brillante artículo publicado en el año 2007 sostenía que: ***“El modelo económico que se está construyendo en Venezuela, se parece mucho a un capitalismo de Estado. Con la peculiaridad de ser un Estado con mucho dinero, proveniente de la renta petrolera, es decir, de la explotación de un recurso natural no renovable. Ese importante volumen de dinero que entra al***

presupuesto nacional sin relación con la actividad productiva de la sociedad y sin vinculación alguna con la productividad económica lo utiliza el Estado como gasto público en una proporción muy alta y en inversión pública en una proporción menor. El venezolano es más un Estado distribuidor de renta que un Estado redistribuidor de riqueza socialmente producida. El Estado venezolano promueve un rentismo endógeno que depende del exterior tanto para sus ingresos e insumos".¹

La relación clientelar propende a generar procesos de desinstitucionalización del Estado, pues el acceso a los servicios y acciones del Estado dejan de estar vinculados al sistema normativo para responder a criterios de interés particular. Esto en Venezuela tiene una larga trayectoria, pero durante el proceso llamado revolucionario ha llegado a niveles de paroxismo.

Lamentablemente, la historia venezolana está plagada de golpes de estado y cambios constitucionales para favorecer los intereses del grupo que accede al poder (Hemos tenido 23 constituciones en 200 años de historia republicana). Son más las veces que se ha modificado la norma constitucional que las veces que han sufrido reformas leyes sencillas como el código civil, penal, de comercio, etc. **Es complejo lograr cierto nivel de institucionalidad si las normas que regulan lo esencial del Estado son modificadas a capricho de quien ejerce el poder.**

Así pues, dada la base de relación económico social que se establece entre el Estado y la sociedad, la noción de la ética de lo público tiene una compleja agenda, pues la práctica histórica en Venezuela ha sido la privatización de los bienes públicos a través de la repartición de la renta con fines privados, no institucionales, cuya finalidad es lograr el apoyo clientelar a quienes detentan el poder público.

Esto en el régimen actual llegó a su máxima expresión a través del modelo de personalismo populista establecido por Hugo Chávez y el autodefinido pacto cívico militar actualmente en el gobierno.

En el caso del personalismo populista representado por el difunto presidente Hugo Chávez, la clave es el carisma personal de quien dirige el proceso. Éste aparece como un mesías político. La promesa de una justa distribución de la riqueza, unida al carácter carismático y mesiánico permitió su elección. Así su base es popular. Este líder asume la condición de cuasi soberano, en el entendido de que la soberanía reside en el pueblo y mediante elecciones éste la delega en el presidente electo. Si bien formalmente parece someterse a la estructura del Estado liberal, en la realidad rompe con él, alegando la necesidad de transformación social que directamente él representa, asume, promueve y ejecuta. De esta forma, las otras instancias del Estado pasan a ser simples corifeos de quien detenta el Poder Ejecutivo.

1. SOSA Arturo, Revista SIC El proceso político venezolano 1998-2007 (Vol. 70, N° 700, págs.487-506)

Un ejemplo de ello puede verse en el Tribunal Supremo de Justicia. Desde hace más de 12 años no dicta una sentencia que contraríe al Poder Ejecutivo. El parlamento estuvo dominado hasta el año 2015 por el partido de gobierno y le dio poderes especiales al Presidente Chávez, prácticamente, durante todo su período (y al Presidente Maduro mientras pudo). A pesar de existir serias denuncias contra funcionarios públicos casi nunca se abrieron investigaciones pues los órganos llamados a ejercer control estaban cooptados. Claro está, con un Ejecutivo que se subrogó todos los poderes, pretendiéndose casi como una suerte de absolutismo republicano, la ética pública tiende a desaparecer pues en lenguaje coloquial el lobo pasa a cuidar a los corderos. En el fondo el gobierno del Presidente Chávez buscó derribar la institucionalidad para instalar su voluntad subjetiva como voluntad pública.

El proceso ha degenerado a peor luego del fallecimiento del Presidente Chávez. El nuevo modelo tiene dos elementos en contra: no tiene un amplio margen de manejo de la renta, producto del despilfarro ocurrido durante la gestión de Chávez y de la baja de precio del crudo. Por el otro lado, no hay un nuevo líder carismático que pueda conducir el proceso. Así pues, el sistema ha degenerado en una simple autocracia que impone su poder por la fuerza. Es de esperar que esta tiranía degeneren en una dictadura simplemente.

Así como hubo un proceso de desinstitucionalización en el período de Chávez, se ha llegado a niveles de práctica ausencia durante la actual gestión del Presidente Maduro. Un ejemplo inicial de lo señalado es la realidad del parlamento actual. Una vez que la oposición logró en 2015 tomar el control del parlamento en virtud de su victoria electoral, el Tribunal Supremo de Justicia ha dictado un conjunto de sentencias en las cuales ha anulado todos y cada uno de los actos del parlamento sin excepción. La emisión de un decreto de emergencia económica cuya legitimidad es dudosa, dado que no cuenta con la necesaria aprobación del parlamento, ha supuesto una intervención arbitraria en muchos momentos en la vida económica del país. Incluso, ha hecho uso de este decreto de emergencia para legislar casi en cualquier área de la vida del país, lo que supone la supresión práctica de todas las funciones del parlamento.

En estos últimos años hemos presenciado diversas detenciones arbitrarias con exclusivo contenido político² y en varios casos con claro desacato a la Constitución y al debido proceso. Es de señalar que la causa seguida al disidente Leopoldo López está viciada de nulidad³. Algunos de los detenidos fueron elegidos como diputados a la Asamblea Nacional y gozan por ello de inmunidad parlamentaria, que fue desconocida de facto por el régimen.

2. Véase la opinión del grupo de trabajo sobre detenciones arbitrarias del Consejo de Derechos Humanos de la ONU <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16466&LangID=S>

3. Véase el informe que sobre dicho juicio hace la CIDH en el N° 75 de su informe 2015. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-Cap4-Venezuela-ES.pdf>

Este conjunto de hechos y estructuras puede resultar lejano para un grupo importante de venezolanos que tienen que luchar día a día por su subsistencia. En ese sentido, es una pregunta pertinente saber en qué sentido esto que he descrito más arriba nos afecta. A fin de cuenta, la ética tiene que ver con la vida buena y lo anteriormente descrito puede sonar a problemas que no afectan la vida particular de los miembros de la sociedad sino en casos muy contados, cuando en realidad todos estamos profundamente afectados por la ausencia de institucionalidad.

¿En qué sentido nos está afectando?

La ausencia de institucionalidad y la inexistencia de controles, promueven las prácticas abusivas por parte de funcionarios del Estado que a diversos niveles se apropian del poder y prerrogativas que les da el cargo que ocupan en función de sus intereses.

En la experiencia cotidiana de un venezolano esto supone encontrarse con el abuso policial, el cobro indebido por el cumplimiento de funciones ordinarias de la administración pública que conocemos con el nombre de “matraca”, la arbitraria creación de ilícitos administrativos sobre los particulares para luego extorsionarlos, etc. Estas prácticas tienen mucho tiempo de existencia en nuestro país, pero se han ido agravando en los recientes años, por no decir que se han generalizado, de forma tal que hoy en día es casi imposible lograr realizar cualquier gestión en la administración pública que no signifique una experiencia de extorsión.

Ahora bien, el problema en la Venezuela de hoy es que esta ausencia ha generado situaciones colectivas aún más graves de las cuales quiero señalar tres: la crisis humanitaria, la inseguridad y la constante violación de derechos humanos.

a) Crisis Humanitaria

Según la reciente encuesta Encoml 2016⁴, aproximadamente **9,6 millones de venezolanos ingieren dos o menos comidas al día**; al 93,3% de los hogares el ingreso no les alcanza [inseguridad alimentaria]; 74,3% de los entrevistados refieren pérdida de peso no controlada, (8,7Kg) en el último año y los más pobres 9 Kg. De hecho, en una investigación realizada por Caritas Venezuela, **en cuatro entidades federales venezolanas, se descubrió un grado alarmante de desnutrición infantil.**

De 818 niños evaluados en cuatro distritos del país, el 25% está en desnutrición aguda moderada y el 12 % ya cuenta con un cuadro de desnutrición aguda severa⁵.

4. Encuesta ENCOVI: <http://www.fundacionbengoa.org/noticias/2017/encovi-2016.asp>

5. Véase <http://www.caritaslatinoamerica.org/pensa/noticias-caritasalc/1003-estudio-de-caritas-revela-casos-de-desnutricion-en-ninos-venezolanos>

En el ámbito de la asistencia médica está ocurriendo algo similar: La Federación Farmacéutica de Venezuela habla de un 85% de desabastecimiento.⁶ Esto llevó al parlamento venezolano a declarar “crisis humanitaria de salud”. Hay graves problemas para la atención en los centros hospitalarios públicos, incluso, en los privados.

Detrás de esta dificultad se encuentra un modo de disolución de la institucionalidad que ha sido el control aparente del mercado de dólares. Fundado sobre la renta petrolera, el Estado ha querido regular el cambio en Venezuela. Esto ha derivado en la existencia de un mercado negro que tiene, no sólo una expresión monetaria, sino de productos. La nula transparencia económica del Estado y la disolución de las normas más básicas de oferta y demanda han generado una terrible escasez que ha tocado, incluso, aspectos vitales como alimentos esenciales y medicinas.

El Estado en su propósito de apropiarse de la economía lo que ha logrado es desnaturalizar su función. En su afán de encubrir la inviabilidad de su pretensión ha querido ocultar las cifras y la realidad. Esto, a su vez, ha generado mayores niveles de anarquía y de decisiones arbitrarias. La reacción de productores y vendedores es la simple abstención de producción, venta o el encarecimiento de los productos.

En estas situaciones de escasez se producen mercados paralelos cuyo precio es siempre muy alto. Este mercado recibe el peculiar nombre de bachaquero en Venezuela, pues en la frontera un negocio muy lucrativo es traer o llevar productos de un lado al otro de la frontera (contrabando) y se le denomina así “bachaquero” a todo el que carga esos productos. El problema es que, dado que la economía venezolana está cerrada al comercio libre exterior, entonces toda transacción con los países vecinos es contrabando y nuestra frontera es extensa y de muy complejo control. El resultado es la inaplicabilidad real de la norma por injusta y absurda. Así los ciudadanos de la frontera se convierten mayoritariamente en “delincuentes” y se vive en constante estado de ilegalidad.

En las urbes los ciudadanos tienen dos opciones. Acudir al mercado oficial para comprar productos que se venden a precios relativamente asequibles, pero con el costo de tener que hacer colas de días enteros para lograr alcanzar algunos productos, o comprar en el mercado bachaquero, que es ilegal, a precios casi imposibles de pagar. El resultado es casi similar, especialmente, para los grupos más pobres: **Hambre**.

Toda esa situación termina desmoralizando a la población, en general y creando una cultura colectiva de vivir en la ilegalidad, el aprovechamiento y la no productividad. De hecho, las sanciones por las conductas que se describen como ilegales (y que en variados casos son gestiones

6. Véase la información en <http://www.caraotadigital.net/nacionales/plantearon-posibles-causas-de-la-escasez-de-medicinas-en-venezuela/>

de supervivencia generalizadas] se perciben como arbitrarias, pues al no poderse aplicar sobre la masiva población se vivencia como injusta sobre quien recae. Como consecuencia, toda norma termina perdiendo valor y acaba dañando seriamente a los pobladores pues tal cultura es garantía de mayores niveles de pobreza.

b) Inseguridad

Otro tanto ocurre con el tema de la inseguridad. Su incremento es evidente para todos los venezolanos. Baste recordar la cifra del Observatorio Venezolano de la Violencia que afirma que hubo 28.479 muertes violentas en 2016 siendo la tasa de 91.8 por cada 100.000 habitantes, configurándose como el segundo país con mayor índice de muertes violentas a nivel global.⁷

Si este cuadro es alarmante, la disolución de la institucionalidad del Estado en su función más básica como es el monopolio de la violencia legítima, lo es aún más. En función de intereses partidistas del gobierno actual, se han creado grupos armados que ejercen libremente funciones policiales siendo simples particulares. Así, los llamados “colectivos” ejercen en diversas zonas de Caracas y en algunos estados del país funciones de “seguridad y vigilancia”. El cuadro más dantesco lo ejemplifican los llamados “pranes”, quienes controlan el sistema penitenciario, incluso, actúan con relativa libertad fuera de las prisiones.

En las zonas fronterizas los residentes están sometidos a las decisiones de los grupos irregulares que ejercen control armado en el área. Ello incluye la existencia de tribunales dirigidos por estas agrupaciones, en los cuales se ventilan los conflictos que deberían ser resueltos por el sistema judicial. No dejemos de recordar que dichas pandillas cobran un impuesto que llaman “vacuna”, aunque ello no excluya al final posibles extorsiones a diversos ciudadanos.

“CUANDO SE PRIVATIZA LO PÚBLICO, SE HACE INDISPENSABLE ROMPER CUALQUIER MECANISMO DE CONTROL, PUES JUSTAMENTE LOS MISMOS SIRVEN DE FRENO A LA INTENCIÓN DE PRIVATIZAR LO PÚBLICO. ASÍ PUES, HAY UNA RELACIÓN DE PROPORCIONALIDAD ENTRE REAL AUTONOMÍA DE LAS INSTANCIAS INTERNAS Y EXTERNAS DE CONTROL RESPECTO A QUIENES TIENEN LA MISIÓN DE ADMINISTRAR AL ESTADO...”

7. Ver <http://observatoriodeviolencia.org.ve/2016-ovv-estima-28-479-muertes-violentas-en-venezuela/>

La inseguridad es una expresión agresiva de la disolución del Estado y su privatización por parte de algunos sectores con fuerza para imponerse frente a la sociedad. Tiene una carga grande de miedo, robo y pérdidas de vida. Nuestra gente más pobre en barrios y fronteras son quienes más sufren esta realidad. Como es de imaginar, el gobierno niega la existencia de todo esto, no da cifras de la situación de violencia, oculta la degradación de las policías, de las cárceles y, en general, del sistema de justicia venezolano.

De hecho, el mismo sistema público se pervierte. Son innumerables las denuncias de comisión de delitos por parte de funcionarios públicos, incluso, las detenciones en flagrancia de policías que secuestran o roban, armas de funcionarios públicos involucradas en delitos, fiscales y jueces que extorsionan, etc. No hay alicientes, ni fuerza para la aplicación de la ley, que en variados casos resulta ser ella misma injusta e inaplicable. Como consecuencia, se impone la anarquía.

El mismo alto gobierno se convierte en una instancia de extorsión. Las amenazas de expropiación (que no son otra cosa sino una confiscación) fuera del marco de lo establecido en la Constitución. La persecución de productores y vendedores sin fundamento legal alguno, genera esta misma sensación de anarquía, en la que la actuación de los funcionarios es leída cada vez más como una acción tiránica. A los efectos de lo que estoy describiendo recuérdese la escena de “Me bajan los precios ya” por parte del director de la SUNDDE⁸.

Una sociedad sin instituciones que funcionen no puede lograr ese orden que se funda en el acuerdo de mínimos que referimos al principio. Sin ello es imposible desarrollo productivo y social alguno. El ciudadano deja de vivir en moralidad alguna, para estar en una suerte de sociedad de la selva donde se impone el más poderoso en términos de violencia. Deja de existir la ética pública, para sólo quedar el interés privado que se impone por la fuerza o la viveza. Así se disuelve al ciudadano.

c) **Derechos Humanos**

El actual régimen ha pasado más allá de la experiencia autoritaria, que caracterizó al gobierno encabezado por Hugo Chávez, para constituirse en una tiranía. No es un sistema democrático pues no cuenta con sustento popular y sostiene su poder en el uso de la fuerza y el miedo. Como es de conocimiento público ha anulado las competencias propias del parlamento, lo que de facto supone que está fuera del marco constitucional. Ha impedido elecciones: tanto el referendo revocatorio al cual tenían derecho los ciudadanos, como las elecciones regionales.

8. Ver <http://runrun.es/nacional/actualidad/289618/con-el-grito-me-bajan-los-precios-ya-el-sundde-fiscaliza-comercios-en-caracas.html>

9. Véase <http://cnnespanol.cnn.com/2017/03/10/alto-comisionado-de-la-onu-para-los-dd-hh-estoy-cada-vez-mas-preocupado-por-venezuela/#0>

El uso de la estructura del Estado y, en particular, de las instancias judiciales para criminalizar la disidencia política ha hecho que el Estado venezolano esté, especialmente, incurso en sistemáticas violaciones a los derechos humanos. Según el Foro Penal Venezolano ha habido 6.893 detenciones por razones políticas y, en la actualidad, hay 115 presos políticos.

Esta realidad ha sido reconocida por la comunidad internacional a través de organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Secretario General de la OEA y más recientemente, el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. Sin contar personalidades, gobiernos y parlamentos de diversos países. En ese sentido, cada vez estamos más cerca de lo que se conoce como un Estado forajido.

En este supuesto quiero destacar que no me refiero sólo a los funcionarios en cuanto a personas (punto al cual ya he hecho mención anteriormente), sino al Estado mismo, a su sistema. La falta de independencia de los órganos de la Administración respecto al Poder Ejecutivo ha supuesto una cultura que, incluso, ha ido más allá de la impunidad a la activa participación en actos dolosos contra los derechos de los ciudadanos.

El Estado ha inviabilizado las posibilidades de exigencia democrática en el marco del ordenamiento jurídico, ha criminalizado la protesta pacífica y la ha reprimido tanto policial como judicialmente. Ha anulado el camino electoral con decisiones fraudulentas, ha abolido al Parlamento como órgano de representación popular, ha violentado o amenazado la inmunidad parlamentaria de diputados, ha cerrado medios y atemorizado a otros, persigue periodistas, a defensores de derechos humanos y criminaliza sus actividades.

El abuso de poder y el cierre de las vías democráticas nos han hecho un daño grande como sociedad y nos avocan a un peligroso abismo de violencia que algunas instancias diplomáticas han tratado de ayudar a evitar a través del diálogo, siendo ellas mismas burladas por el Gobierno. El régimen tiene por única finalidad su continuidad en el poder, usando para ello cualquier mediación. La violencia como modo de resolver los conflictos ha ganado terreno en Venezuela, cuando durante un buen tiempo el país había logrado superar estas mediaciones. Resultan en ese sentido dramáticas las palabras que en una reciente entrevista expresó el Cardenal Porras “La salida pacífica no parece viable...”

Camino de solución

Con una frase como la anterior pareciera que no hay caminos de solución. Pero de lo que se trata al hacer denuncias es lograr un cambio de la realidad en función de mejorar y superar las situaciones que se revelan. La solución no es mágica y posiblemente pase por momentos de mucho dolor. A la vez, es bueno recordar que los caminos de solución están en nuestras manos y no nos son ajenos. Más allá de desenlaces coyunturales, el problema de fondo es qué vía asumir para lograr una sociedad que pueda existir en una dinámica de verdadera ética pública que haga posible su real coexistencia pacífica.

Al pensar en una nueva ética pública se precisa asumir la consigna de sembrar el petróleo. Se requiere superar las condiciones de una sociedad establecida sobre el rentismo extractivista, que maneja las relaciones entre el Estado y la colectividad bajo una cultura clientelar de dependencia. Impera pasar a una sociedad de productores que aprecia el trabajo que brinda valor agregado a los bienes y servicios. El problema no es el petróleo, sino nuestra relación con él. Al no mirarlo como un recurso que necesita transformación, valor agregado y superar su simple exportación en crudo, nos condenamos a vivir como sociedad de extracción. Demandamos una nueva relación con los bienes, incluyendo el petróleo, que valore económica, social y culturalmente su transformación a través del trabajo, que agregue un nuevo valor. Es lo que llamamos trabajo productivo. Tal relación con los bienes permite el nacimiento y existencia de una comunidad de productores.

Tal sociedad tiene al menos dos exigencias: un sistema educativo que privilegie esos valores (no sólo el conocimiento reproductivo) y un sistema económico que premie y dé incentivos reales a esta conducta. Los acuerdos mínimos a los que nos referimos al principio son la base de estos intereses públicos que nos permitirían establecer un nuevo modelo de sociedad para los venezolanos.

Una colectividad de productores de valor agregado no requiere menos, sino más Estado, cumpliendo las funciones que le corresponden. Se demanda una fuerte institucionalidad que defienda y promueva el interés público. Es fundamental una democracia cada vez más participativa y compleja, en la que los ciudadanos controlan y promuevan acciones en función de los intereses sociales, colectivos y públicos de los que son titulares. Así, la función del Estado debe estar orientada al logro de este modelo social, brindando normas que permitan y originen este esquema abriendo oportunidades, en especial, a aquellos que se encuentran en situación más desfavorecida, en el marco de prácticas institucionalmente establecidas.

10. Ver http://www.el-nacional.com/noticias/iglesia/cardenal-porras-salida-pacifica-parece-viable_86473

Este tipo de ética tiene asidero en nuestro país. Prácticas como las llevadas adelante por Fe y Alegría de forma masiva en la educación venezolana dan fe de su posibilidad de éxito, en especial, en sectores populares. Ese es, entre otros, el sentido de la frase con la cual Fe y Alegría celebra sus 62 años de existencia “aprendiendo-emprendiendo”. Como se verá, educar no es un problema de transmisión de contenidos instrumentales, sino fundamentalmente, de transferencia de valores sociales.

Sobre la base de una sociedad libre, cuyos miembros se construyen a sí mismos, en tejido social de relación creativa es que se puede construir una verdadera democracia. Venezuela a mitad del siglo XX, con muchos problemas y trabas, comenzó un camino hacia la constitución de una sociedad democrática y civil. Si bien sus bases eran endebles, como lo mostró la historia, eso no indica que no se pueda retomar el esfuerzo, superar las condiciones limitantes que se dieron en el modelo democrático del siglo XX y emprender un nuevo camino en función de la sociedad venezolana del siglo XXI que nos está esperando.



MARUJA

DAGNINO

Periodista con diplomado en periodismo de investigación (IPYS Venezuela - UCAB). Fue reportera de la sección Caracas del diario El Universal y también se ha desarrollado en el área editorial. Actualmente directora de comunicaciones de IPYS Venezuela. Entre los géneros que ha desarrollado destacan el ensayo y la crónica.



Fotografía Román Camacho, El Estímulo

LA LIBERTAD EXIGE DESMONTAR EL LENGUAJE OFICIAL

El 10 de marzo pasado la madrugada tomó por sorpresa a Los Jardines del Valle [Caracas] con una OLHP que dejó nueve muertos. Los llamados Operativos de Liberación Humanista del Pueblo en los que mueren ciudadanos a manos de la policía en supuestos “enfrentamientos” son ya un lugar común en la Venezuela de Maduro. Pero en Los Jardines del Valle 250 hombres uniformados, de los cuerpos de seguridad, llevaban las caras cubiertas con máscaras de la muerte.

“Cuando leí la noticia y sentí la pausada aceptación, la normalidad con que las páginas noticiosas narraban el operativo sorpresa con 250 uniformados armados que dejaron nueve muertos en la búsqueda del Coqui, el líder de una banda dedicada al homicidio, el secuestro y la extorsión pensé que, ciertamente, vivíamos en un estado de posesión por la sombra”,

Relata el psicoanalista Axel Capriles.

Define Capriles la sombra, en términos de psicología junguiana, como “el arquetipo del mal, la destructividad, la parte del psiquismo que recoge lo sombrío y tenebroso, lo inadaptado, vandálico y corrosivo en cada uno de nosotros”. Y describe la máscara como “la parte de la personalidad con la que nos identificamos por motivos de adaptación al mundo exterior, el segmento de la psique con que cubrimos nuestra interioridad y que mostramos

a los demás. Por lo general, los vicios, nuestra faceta lóbrega y destructiva, se esconden en la opacidad, en el inconsciente, en la sombra”.

Y más adelante habla de la máscara como una “zona gris” que dificulta el análisis moral, porque borra la frontera y normal distinción entre verdugos y víctimas, una condición confusa propia del sistema de destrucción, que es el totalitarismo.

La falta de conmoción ante unos policías que utilizan máscaras de la muerte para masacrar, ajusticiar a personas (presuntamente delincuentes) sin un debido proceso judicial, y de unos medios que con tibieza tratan temas de vital importancia para la estabilidad democrática, como éste y como son las dos sentencias de un Tribunal Supremo de Justicia, TSJ que aniquila finalmente a la Asamblea Nacional, como una prueba irrefutable de que en Venezuela no existe separación de poderes. Son parte de esta máscara de la muerte colectiva en la que el horror ha poseído a la sociedad. Y, claro, con la ayuda del aparato propagandístico de un Estado que, en medio de una crisis humanitaria deja a la ciudadanía escarbando la basura y sin medicinas, mientras para 2017, según Transparencia Venezuela, invertirá casi 190 mil millones de bolívares en comunicaciones, de los cuales más de 125 mil millones se irán en medios públicos, sin contar los créditos adicionales.

Esto es lo que ocurre cuando la maldad, lo sombrío, se convierte en una máscara. Cuando ante de una realidad aterrorizante el sistema se esmera en desechar todo registro de la realidad para construir una ficción, pero al mismo tiempo utiliza el terror para esconder el mismo terror.

La espiral del silencio

El 12 de febrero de 2017, Nicolás Maduro, en una cadena de radio y televisión instó a CNN a no “meter sus narices en Venezuela”, y ordenó sacarlo de las parrillas de televisión por suscripción. “CNN bien lejos, caballeros ¡Yo quiero a CNN bien lejos de aquí! ¡Fuera CNN de Venezuela, fuera!

Esto ocurrió luego de que el canal estadounidense transmitió un especial titulado “Pasaportes en la sombra”. Un reportaje en el que se revelaba la supuesta emisión fraudulenta de visas y pasaportes desde la Embajada de Venezuela en Iraq a individuos que podrían estar vinculados con el terrorismo. Una fuente señalaba directamente al vicepresidente El Aissami como responsable de estos hechos.

Dos días después, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, (Conatel) ordenó “la suspensión y salida inmediata del canal de noticias CNN en Español del territorio nacional”. En este comunicado, Conatel lo acusa de incitar “probables agresiones externas contra la soberanía” de Venezuela.

Además, de generar un “clima de intolerancia” y mantener una programación diaria que “atenta contra la paz y la estabilidad democrática”,

La canciller Delcy Rodríguez denunció en rueda de prensa que el canal lidera una “operación mediática imperial contra Venezuela”, bajo el argumento de que el congresista republicano Marco Rubio presentó en el congreso estadounidense el especial “Pasaportes en la Sombra” como prueba contra El Aissami, quien está acusado de narcotraficante por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos.

Según Conatel, la sanción preventiva y las “consecuenciales medidas cautelares” contra el canal están amparadas en la Ley de Responsabilidad Social de Radio, Televisión y Medios Electrónicos (Resorte-me) para “garantizar a los ciudadanos la existencia de las condiciones para desarrollar sus actividades dentro de un ambiente de seguridad, paz y confianza en el que imperen el orden y los valores fundamentales de un Estado social”.

Esta es una manera sutil que asume el Estado para criminalizar el trabajo periodístico, bajo códigos añadidos a la ley, que pueden ser interpretados de cualquier manera y circunstancia. Y sobre la base de estas estructuras germinan los patrones de terror.

El Instituto Prensa y Sociedad de Venezuela, Espacio Público, el Colegio Nacional de Periodistas, (CNP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Prensa (SNTP) informaron en un comunicado que es una desproporción, una ilegalidad y es anticonstitucional este procedimiento que atenta contra los estándares internacionales suscritos por la República Bolivariana de Venezuela.

Consideran que las razones esgrimidas por Conatel sobre soberanía y estabilidad de la nación, a partir de la difusión de informaciones que vinculan a Tareck El Aissami con presuntos hechos de narcotráfico no son suficientes para privar a los ciudadanos del goce y disfrute del derecho individual y colectivo a la libertad de expresión.

“EN VENEZUELA EXISTEN PATRONES MUY CLAROS, EN MATERIA DE LIBERTAD DE EXPRESIÓN, ACERCA DE CÓMO SE HA VENIDO INSTAURANDO UN SISTEMA AUTORITARIO QUE HA VENIDO MINANDO LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS A OBTENER INFORMACIÓN OPORTUNA Y VERIFICADA. ESTOS PATRONES TIENEN SU PRINCIPAL INCUBADORA EN LA FALTA DE SEPARACIÓN DE PODERES.”

Edison Lanza, relator especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (CIDH) declaró a CNN que con esta decisión se vulnera el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, a través de una orden que calificó como una retaliación del gobierno por el caso de El Aissami. Y, en un comunicado oficial, la Relatoría condenó las acciones del Gobierno venezolano, las cuales calificó como una medida de censura a la pluralidad y diversidad de voces que surgen de la actividad periodística de los corresponsales extranjeros en suelo venezolano.

Se busca director con carnet

Este episodio, que en cualquier país con una democracia más o menos sólida llenaría de espanto a la sociedad, en Venezuela se ha convertido en un modelo. Un esquema a través del cual las instituciones, que deberían ser independientes y plurales, están sujetas a las órdenes del Poder Ejecutivo y bajo marcos legales imprecisos o violatorios de la libertad de expresión, que garantiza en cambio la Constitución.

El artículo 35 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones vigente define a Conatel como un instituto “con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa”. A pesar de que la institución está sujeta a los principios de democratización de las comunicaciones, tanto en la gestión de Hugo Chávez como la de Nicolás Maduro, este organismo se ha centrado en la revocación y suspensión de habilitaciones administrativas y concesiones, la confiscación de equipos de telecomunicaciones, y hasta la suspensión de programas de opinión.

En su reporte “Conatel sintonizado con el PSUV”, el Instituto Prensa y Sociedad de Venezuela, IPYS Venezuela, da cuenta de cómo se ha convertido en uno de los principales censores, y de cómo sus titulares, entre 2005 y 2017, en su mayoría han sido miembros del Partido Socialista Unido de Venezuela, PSUV. Es decir, seis de ocho autoridades en estos diez años de gobierno “socialista” han sido militantes del partido de gobierno.

No es de extrañar que durante ese periodo, Conatel, según se desprende de la labor de monitoreo diario de IPYS Venezuela, haya protagonizado 56 casos de violaciones a la libertad de expresión, que desencadenaron 129 acciones de investigación, multas, cierres, incautaciones de equipos y medidas de censura en medios tradicionales y plataformas digitales. De ellas se derivaron 50 cierres de estaciones televisivas y radiales en distintos estados de Venezuela.

Nuevos dueños, "buenas" noticias

IPYS Venezuela, en 2014, encontró que en los últimos cinco años 25 medios habían cambiado de propiedad, y entre ellos estaban parte de las 32 emisoras y dos canales de TV que cerró Conatel en 2009, por ejecución de Diosdado Cabello, quien fue presidente de la Asamblea Nacional por el PSUV y es actual vicepresidente del partido, burlando así la independencia que, según la ley, debe tener Conatel.

Cabello, además, conduce un programa de televisión en un canal del Estado titulado con "Con el mazo dando", en el que públicamente hace acusaciones contra políticos, líderes de opinión y defensores de DDHH, basadas en unas denuncias de supuestos "patriotas cooperantes" anónimos. Allí se les amenaza y somete a la burla y el escarnio público, y se criminaliza su labor de consignar informes sobre violaciones de DDHH ante los organismos internacionales. "Apátridas", "traidores a la patria", "asalariados del imperio", "piltrafas", son algunos de los adjetivos que utiliza el diputado Cabello.

Desde que Globovisión, arrinconado por diez procedimientos legales abiertos en su contra (los cuales sumados impondrían una multa de 2,1 millones de dólares) cambió de propietarios con la venia del Estado, no termina de recibir la concesión. Conatel, aun después de su venta y el consiguiente cambio a una línea editorial complaciente, lo deja a la intemperie. Contraviñendo todo principio del negocio de la noticia, Globovisión evade su condición de negocio, e interpreta el equilibrio periodístico como un 50/50 de fuentes gubernamentales y no-gubernamentales en lugar del contraste de datos y de opiniones pertinentes a la labor periodística, y se arroja al precipicio de la censura. Tocar temas sensibles como la salud, o las cifras de homicidios, son tabú en la Venezuela del siglo XXI.

Hasta hoy tampoco se conoce a ciencia cierta quiénes son los nuevos dueños del canal. "El expediente de Globovisión Tele C. A. no está disponible al público desde la venta del canal, en mayo de 2013. 'Está en custodia y desconocemos su ubicación', fue la respuesta que ofrecieron en el Registro Mercantil Primero de Caracas a los periodistas de IPYS Venezuela.

Una de sus caras visibles y propietario principal es Raúl Gorrín, presidente de Seguros la Vitalicia, a quien según un reportaje de Laura Weffer de Últimas Noticias, publicado el 27 de mayo de 2013, "le tomó 15 años construir el poder del que ahora goza. Algunos amigos de infancia lo recuerdan como el chico al que tenían que brindarle las empanadas para que desayunara". Y se hizo rico como representante legal del presidente del Banco Canarias. A Álvaro Gorrín, quien estuvo envuelto en el caso de Microstar por contrabando y defraudación tributaria, lo acompañaron en esta aventura Juan Domingo Cordero y Gustavo Perdomo, propietarios de

La Vitalicia. En este caso, ocurre lo mismo que en El Universal y Últimas Noticias. Se desconoce quiénes son sus verdaderos dueños.

Aunque los nuevos representantes del canal dijeron que todo seguiría igual, desde que se instauró este nuevo régimen en 2013, la censura se convirtió en la base del cambio.

La periodista Mary Trini Mena, del departamento de Investigación de Globovisión, relata a IPYS Venezuela en “Propietarios de la censura”, cómo este equipo se fue desmontando paulatinamente, hasta que, de forma cruda y directa, la directora Mayela León explicó: “Investigar da problemas y los nuevos dueños no quieren problemas”.

Antes de esto, el anuncio fue que los trabajos ya no serían difundidos sin un contraste oficial, lo cual resulta imposible en un país donde desde hace muchos años las fuentes oficiales permanecen herméticas, aunque de manera discrecional.

También fue emblemático el caso del reportero David De Matteis, a quien se le notificó que la ministra de Comunicación e Información, Delcy Rodríguez, –actual Canciller de la República–, había llamado al canal para “pedir su cabeza” a raíz de un tuit crítico al presidente Nicolás Maduro. “Por órdenes de los dueños del canal, no puedes seguir aquí”.

Sentencias televisadas

De las 56 decisiones que tomó Conatel entre 2005 y 2016 contra medios, al menos 88% fueron de directores que han sido militantes del PSUV. Y los últimos cuatro años, correspondientes al mandato del presidente Nicolás Maduro, han sido los más asfixiantes para los medios radioeléctricos, los proveedores de servicios de internet y de televisión por suscripción.

Entre enero de 2013 y septiembre 2016, Conatel fue el responsable de 41 acciones contra las operadoras del espectro radioeléctrico del país, de acuerdo a los registros de IPYS Venezuela.

A comienzos del tercer mandato de Hugo Chávez, no obstante, convertido en un objetivo político del gobierno, el cierre de Radio Caracas Televisión fue el punto de quiebre de un gobierno que hasta entonces parecía guardar las formas. A través de una cadena de radio y televisión, el comandante dio la orden de no renovar la concesión al canal fundado en 1953. No ha de extrañar que unos años después, Maduro replicara este patrón contra CNN, aunque con basamentos legales diferentes. El Presidente argumentó que Radio Caracas tuvo una actitud complaciente hacia el golpe contra su gobierno en 2002.

Esta orden, ejecutada por Conatel, vino sustentada luego en una sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, lo que nos ofrece ya una alianza entre dos organismos teóricamente independientes, pero que en la realidad responden a órdenes presidenciales emitidas en cadena nacional.

En 2013, ocho años después, la Corte Interamericana de Derechos Humanos falló a favor de RCTV, argumentando “desviación de poder”, y ordenó al Estado abrir un proceso de licitación abierta y transparente en el que pudiera participar RCTV. El TSJ declaró inejecutable la sentencia.

La señal de RCTV se le adjudicó a la nueva Televisora Venezolana Social (Tves) desde el año 2014, cuyo presidente, Winston Vallenilla, fue candidato por el PSUV a la Alcaldía del municipio Baruta, estado Miranda, en las elecciones municipales de 2013.

Y el público dejó de tener acceso a uno de los canales de mayor audiencia y de más larga tradición en Venezuela, cercenando una vez más el derecho a elegir y a recibir información plural: Estas actuaciones de Conatel, en concordancia con el Poder Ejecutivo y Poder Judicial, desconocen la “obligación de garantizar, proteger y promover el derecho a la libertad de expresión en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como el derecho de la sociedad a conocer todo tipo de informaciones e ideas”, de acuerdo a los estándares de radiodifusión incluyentes definidas por la CIDH.

En junio de 2002, la aprobación de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones (Lotel), generó una reestructuración de Conatel hacia una institución con personalidad jurídica y patrimonio propio, independiente del Fisco Nacional. Con autonomía técnica, financiera y administrativa, la institución tiene entre sus competencias la regulación, planificación y promoción de todas las telecomunicaciones en Venezuela. Sin embargo, durante los últimos 15 años la adscripción de Conatel en 2010 a la Vicepresidencia de la República, y su paso por cinco ministerios, contradicen estos principios, hecho que se ha venido demostrando en sus actuaciones reactivas ante órdenes televisadas, según IPYS Venezuela.

Con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, el 7 de diciembre de 2004, y su reforma parcial en 2011, que amplió el margen de regulación de Conatel a medios electrónicos, aparecen medidas cautelares que dan pie a la censura y establecen la responsabilidad de los medios sobre la difusión de información y expresiones emitidas por entrevistados o fuentes en general.

Los artículos 27 y 28 de la ley Resorte-me han sido invocados para justificar e imponer sanciones contra los medios para hacer exhortos y ordenar la suspensión temporal de programas televisivos.

Todo esto solo contribuye a perfilar una democracia débil, en la que la institucionalidad tiene poco que ofrecer a una ciudadanía, cuyo derecho a dar y recibir información se ha ido conculcando, al punto de perder toda posibilidad de ver el paisaje completo, y por el contrario, es condenada a mirar a través del velo de la censura, de la autocensura, y de una desmesurada propaganda oficial.

Aquella sociedad que, inspirada en los ya normales discursos agraviantes del presidente Chávez y los altos funcionarios públicos, escupía sobre los medios y los nombres de los periodistas, hoy se encuentra huérfana ante unos medios atemorizados, que evitan cubrir algunas noticias de interés público por temor a ser borrados del mapa, o al menos recibir algún tipo de sanción. Y ante unos periodistas que temen ser detenidos, interrogados, fichados, y en el peor de los casos, enjuiciados por delitos de difamación e injuria, y encarcelados, como es el caso de Braulio Jatar, director del portal Reporte Confidencial, detenido desde hace ocho meses y aun sin sentencia.

Mensajes con destino

En Venezuela existen patrones muy claros, en materia de libertad de expresión, acerca de cómo en se ha venido instaurando un sistema autoritario que ha minado los derechos de los ciudadanos para obtener información oportuna y verificada. Estos modelos tienen su principal incubadora en la falta de separación de poderes. Las detenciones arbitrarias son parte de esta historia de creación del terror como modo de vida. El Estado y sus organismos de seguridad han venido profundizando en los arrestos de periodistas y la confiscación de teléfonos móviles, con el propósito de presionar para que otorguen información sobre sus comunicaciones, métodos de trabajo e identidades de sus fuentes.

Jugando un poco con Marshall McLuhan, el Estado es el mensaje. Un Estado omnipresente, que decide todos los días por los ciudadanos, incluso, está por encima de su voto, de lo que come, de lo que bebe, y de la información que consume. El mensaje es el medio y el medio es la autocracia, y el terror que viene sumado a esta factura.

Los reporteros Jesús Urbina, coordinador de Transparencia Venezuela en Zulia; María José Túa, periodista de esa misma organización, y los reporteros brasileiros Leandro Stolar y Gilson Souza De Oliveira, estaban tomando fotografías del Puente Nigale [segundo puente sobre el Lago de Maracaibo que comunicaría la subregión Guajira con la Costa Oriental del Lago], cuando fueron detenidos por funcionarios del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Sebin), cuerpo de seguridad del Estado, sin ninguna orden. El puente

forma parte de una cantidad de obras de Odebrecht que en Venezuela quedaron inconclusas, y que forman parte de los señalamientos internacionales en torno a unas supuestas comisiones que la empresa pagó a funcionarios de los gobiernos para obtener las asignaciones.

En la sede del Sebin les decomisaron a estos periodistas sus teléfonos celulares y les revisaron el material guardado en las cámaras fotográficas. A las 2:00 de la tarde, se trasladaron con Urbina y los dos reporteros extranjeros a buscar sus pertenencias en el Hotel Intercontinental.

Los funcionarios anunciaron que se comunicarían con el consulado de Brasil para saber si Stoliar y Souza De Oliveira tenían permiso para reportear en Venezuela. Poco después de las seis de la tarde, dijeron tener la información y que ahora esperarían otros datos sobre los brasileños desde el Aeropuerto Internacional de Maiquetía. A las 9:50 minutos de la noche los reporteros fueron liberados.

Entre 2016 y los primeros 30 días del mes de enero de 2017, IPYS Venezuela contabilizó cuatro detenciones por parte del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional, con el fin de que los periodistas y corresponsales extranjeros revelaran sus fuentes informativas. También se registraron cuatro hechos de hostigamiento y persecución con fines intimidatorios.

En este período, IPYS Venezuela registró 24 obstáculos a la cobertura de corresponsales extranjeros, como el de Aitor Sáez, a quien se le prohibió la entrada al país el 22 de enero de 2017 para cubrir las movilizaciones del 23 de enero.

Entre 2012 y 2016 se han registrado 88 casos de detenciones arbitrarias a trabajadores de la prensa, con 101 víctimas. La Guardia Nacional ha protagonizado 33, el Sebin 15, el Cicpc 10. Los demás corresponden a policías regionales y municipales, y Policía Nacional Bolivariana.

Las detenciones arbitrarias y los procedimientos irregulares de inmigración configuran un uso abusivo del poder estatal y son contrarios a los estándares internacionales de protección de la libertad de expresión.

Opinar también es delito

En febrero de 2015 las autoridades venezolanas detuvieron a Carlos Rosales, presidente de la Asociación de Clínicas y Hospitales Privados, por denunciar la escasez de 60% en medicamentos y 50% en equipos médicos, presuntamente, retenidos en la aduana. También fueron apresados Luis Rodríguez, presidente ejecutivo de la Asociación Nacional de Supermercados y Autoservicios (Ansa), y varios directivos de la Corporación Cárnica

de Venezuela, luego de declarar a medios sobre los problemas de desabastecimiento de productos, y fallas en la distribución de alimentos.

También hubo una detención ese mismo año contra el ingeniero Luis Vásquez Corro por parte del Sebin, tras ofrecer declaraciones y alertar sobre una probable crisis eléctrica nacional. Se le notificó que debía quedar detenido por una denuncia que se había recibido, aunque nunca se especificó la instancia que recogió la acusación.

Se le interrogó sobre las declaraciones que ofreció al diario El Impulso y cómo había obtenido la información que sustentaban sus opiniones. Se le confiscó su teléfono móvil y se le preguntó si tenía familiares, allegados o amigos en cargos públicos, o si conocía a personas que trabajaban en la empresa eléctrica estatal, o en la Hidroeléctrica. A Vásquez Corro se le tomaron registros de sus huellas digitales, se le hicieron fotografías y se le imputaron delitos relacionados con la supuesta difusión de noticia falsa, noticia alarmante, y declaraciones para “generar zozobra” en la población. Fue excarcelado con medidas cautelares de presentación y la prohibición de hablar con medios y periodistas. Los abogados y representantes aseguran que los organismos de seguridad han intervenido sus teléfonos móviles e interceptado comunicaciones, razón por la que él se siente vigilado y, en ocasiones, nervioso.

Braulio Jatar Alonso, de 58 años, fue detenido el 3 de septiembre de 2016 por haber publicado en su portal de noticias, Reporte Confidencial, un video de un cacerolazo contra Nicolás Maduro en Villa Rosa, Nueva Esparta, durante la inauguración de un desarrollo habitacional. Jatar fue apresado al día siguiente por funcionarios del Sebin junto a casi treinta pobladores. Todos fueron liberados durante ese fin de semana, menos Jatar. El Ministerio Público le imputó supuestos delitos de legitimación de capitales, argumentando haber conseguido en su casa 25 mil dólares en efectivo. También se le acusa, como en la época de la guerra fría en los países de Europa del Este, de ser agente de la CIA.

Jatar, de nacionalidad chilena, fue trasladado 90 días después de su arresto a una instalación penitenciaria con delincuentes comunes y posteriormente fue diagnosticado de carcinoma. Luego de pasar por diversas cárceles, todavía sigue en prisión, en condiciones inhumanas, según denuncia su familia, a pesar de las solicitudes del gobierno de Chile para su liberación.

Chile consideró que el comunicado oficial del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela “anticipa juicios en relación a las imputaciones formuladas contra Jatar, las que, en un sistema democrático de derecho, sólo pueden ser dirimidas en el marco de un proceso llevado a cabo ante tribunales competentes, independientes e imparciales, debiendo garantizarse al imputado la presunción de inocencia”.

Esta falta de independencia de poderes para condenar las opiniones deja a la ciudadanía en un estado de indefensión que no solamente afecta a los periodistas y al periodismo, sino a la ciudadanía, que pierde toda capacidad de informarse, pero también de informar. Líderes comunitarios, vecinos, expertos, la sociedad, en general, va perdiendo poco a poco la voluntad y entra en un estado de desmovilización.

El terror como sistema

En mayo de 2015, 22 directivos, dueños y editores de tres medios fueron acusados penalmente por delitos de difamación e injuria, en una sola acción judicial de Diosdado Cabello. Delitos que, según los estándares internacionales deberían desaparecer de los códigos penales y dirimirse en tribunales civiles.

Diosdado demandó por haber reproducido una noticia del ABC de España y The Wall Street Journal, que revelaba detalles de una entrevista con Leamsy Salazar, antiguo edecán del presidente Hugo Chávez y exjefe de escoltas de Cabello, quien asoció al vicepresidente del PSUV con una investigación por narcotráfico, adelantada por la Agencia Nacional Antidrogas de Estados Unidos (DEA). El Tribunal Supremo de Justicia ratificó las medidas de prohibición de salida del país para estos demandados.

A esta acción se suma la sentencia de cuatro años de prisión a David Natera Febres por haber publicado en su diario, Correo del Caroní, información sobre hechos de corrupción en la estatal Ferrominera. La condena a Correo del Caroní incluye multa de 1.137 unidades tributarias y prohibición de enajenar y gravar, entre otras penas.

Todas estas acciones, que incluyen procedimientos judiciales y administrativos contra periodistas y medios, detenciones arbitrarias contra trabajadores de la prensa y civiles por el hecho de informar, incluso, declaraciones agraviantes de funcionarios públicos, representan un patrón de persecución y amedrentamiento que crean una atmósfera de miedo que va permeando a la sociedad.

Se va percibiendo con los blackouts informativos una paralización de la ciudadanía, como el que hubo el 12 de febrero de 2014. Mientras morían personas en La Candelaria (Caracas) durante una protesta por el alto costo de la vida y la inseguridad, las emisoras de radio y los canales de televisión transmitían banalidades. Solo la televisora colombiana NTN24 transmitía en directo, razón por la cual fue sacado de la parrilla de televisión por suscripción.

Así como cada vez más a los ciudadanos se les van conculcando sus derechos civiles, como el del voto, o a tener una Asamblea Nacional que pueda hacer contrapeso a los otros poderes, también van perdiendo sus derechos a denunciar estas faltas. El derecho a la libertad de expresión, en otras palabras, es un instrumento para exigir la satisfacción de otros derechos humanos.

Restándole la independencia a Conatel, confiscado el TSJ para que dicte medidas que inconstitucionalmente atentan contra la libre expresión u ordenando detenciones arbitrarias contra periodistas a fin de que revelen sus fuentes a través de cuerpos de seguridad, que no fueron creados para eso, se va tejiendo un sistema opresivo, en el que prevalece el terror, y lo que Jung llama la “sombra”, se va instaurando en el alma colectiva: la falta de límites en el respeto a la vida y al derecho de las personas a tener una vida personal y a labrarse su destino, por ejemplo, son consecuencias de eso que se considera arquetípicamente “diabólico”.

Sin información se anulan los mecanismos de participación y deliberación ciudadana. Se naturaliza el ocultamiento de información. Se implementa el miedo como forma de gobierno, la falta de información verificada por un lado, y el exceso de ruido por el otro. Así, se crea el soporte de una estrategia opresiva, que no deja espacio al descanso ni al libre albedrío.

La espiral del silencio

“Cuando al lado de los nueve muertos en un solo Operativo de Liberación Humanista del Pueblo, OLHP, aparece la noticia del hallazgo de 14 cadáveres en una fosa común en la Penitenciaría General de Venezuela, cuando los secuestros y las violaciones dejan de ser noticia, cuando un pueblo se acomoda a niveles instintivos de supervivencia y las formas de vida que debían yacer en la “sombra” se convierten en máscara para la adaptación, estamos ante un proceso de involución y regresión colectiva que es muy difícil atajar”,

escribe Axel Capriles.

De esta manera surge lo que Margarita López Maya llama un discurso de lo absurdo y una política de lo absurdo que conducen al terror, amparados en una creciente formación de un sistema militar que apoya a la cúpula del poder político, y que no obedece a leyes. “Nos estamos moviendo, -dice López Maya-, hacia un gobierno de vocación totalitaria”.

Para que este engranaje funcione no puede haber acceso a la información. Se favorece un ambiente hostil para el trabajo periodístico y, en general, para la libre expresión, que es propio de sociedades del miedo, que forjan lo que la alemana Noelle-Neumann llamó la espiral del silencio.

Noelle-Neumann dice que la sociedad amenaza con aislar a los individuos que expresan posiciones contrarias a las entendidas como mayoritarias, de modo que el comportamiento del público está influido por la percepción que se tiene del clima de opinión dominante. Así se va tejiendo el mensaje único, al que Ana Arendt llamó la ficción ideológica. Un mundo irreal, separado de la ciencia empírica.

Sin embargo, para Neumann una minoría que asume una voz dura, que está convencida de su predominio futuro y, por consiguiente, dispuesta a expresarse, verá cómo su opinión se hará dominante si se confronta con una mayoría que duda de sus puntos de vista y está menos dispuesta a defenderlos en público.

Esto suele ocurrir con más fuerza en sociedades en las que la opinión dominante va perdiendo credibilidad porque la realidad se impone sobre la ficción. Pero hace falta que la sociedad civil reaccione. Hacen falta grandes gestos, ideas e imágenes, que ayuden a desmontar el teatro del absurdo que se cuece sobre un sistema de medios tibios.

La tendencia de la espiral siempre será la de enmudecer a quienes tienen posiciones diferentes a las mayorías, pero se detiene cuando se encuentra con aquellos individuos que no cejan en su empeño porque su voz sea escuchada. Y solo así puede darse un cambio profundo.

Es probable que Venezuela vaya hacia ese destino. Luego del “impase” entre poderes, o más bien de este cortocircuito entre círculos de poder que fue la decisión de desaparecer, ya sin ningún margen de duda, a la Asamblea Nacional mediante dos sentencias del Tribunal Supremo de Justicia, al gobierno venezolano le costará devolverse sobre lo andado.

En este contexto, quienes pretendan recuperar la democracia, los actores políticos, la sociedad civil, parias, traidores, a quienes se puede insultar, humillar, escupir, golpear, encarcelar. Son escoria, detritus, y forman esa especie de destierro que se vive en la propia patria. Son una suerte de golpeo sordo que se estrella contra una estructura oficial de propaganda estatal solo vista en las sociedades de mayor tradición fascista.

Porque con el Estado nacionalista no se juega. Como en La broma, del escritor checo, Milan Kundera, hasta el más mínimo vestigio de sinceridad será visto como un delito del cual será imposible escapar.



FRANCINE

JÁCOME¹

Antropóloga de la Universidad Central de Venezuela con estudios de postgrado en Ciencias Políticas de la misma universidad. Investigadora en el Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos y actualmente se desempeña como su Directora Ejecutiva. Ha sido consultora de la OEA, UNITAR, UNESCO y de la Unión Europea, entre otros.

1 Directora Ejecutiva del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP). www.invesp.org



IMPACTO DE LA DEBILIDAD DE SEPARACIÓN DE PODERES

SECTOR SEGURIDAD Y DEFENSA

Introducción

Según lo planteado por Transparencia Venezuela, el objetivo central de este estudio es evaluar cómo la ausencia de equilibrio de poderes ha frustrado las decisiones importantes para afrontar la crisis económica, política y social lo cual, a la vez, ha impedido desarrollar estrategias de prevención de conflictos violentos. En el caso de este sector puede plantearse un doble proceso de desinstitucionalización. En primer término, su creciente papel en las estructuras gubernamentales que han llevado a que asuma un papel predominante en el ámbito no solamente del gobierno sino de la sociedad en general. En segundo lugar, los efectos que ha tenido sobre la institución militar su progresiva politización y partidización.

En el sector seguridad y defensa, se han dado fundamentalmente tres etapas. Una primera, entre 1999 y 2007 cuando el ex presidente Chávez y la emergente élite política, económica y militar iniciaron un proceso de cambios a nivel de toda la sociedad, que tuvieron efectos importantes sobre la concepción de defensa y seguridad. Una segunda, a partir de 2007 con la implementación abierta del proyecto del Socialismo del Siglo XXI hasta el fallecimiento del ex mandatario en 2013. Una tercera, iniciada en abril de 2013 con la llegada a la presidencia de su delfín el presidente Maduro, período en el cual se profundizó aún más el militarismo.

Desde 1999, cuando asume la presidencia Hugo Chávez, el oficialismo fue “colonizando” los demás poderes del Estado hasta tenerlos bajo su total control (Álvarez, 2016). Esta práctica continuó con el actual primer mandatario, hasta diciembre de 2015 cuando el oficialismo perdió su mayoría en la AN, a través del voto popular. Fuera del marco constitucional, se nombraron nuevos magistrados en el TSJ con la finalidad de limitar y obstaculizar las actuaciones del nuevo poder legislativo que se juramentó el 6 de enero de 2016.

Un ex ministro del presidente Chávez ha puntualizado que es un conflicto de poderes asimétrico. El poder Ejecutivo tiene bajo su control a todos los poderes del Estado, con la excepción del poder legislativo y mediante los otros ha logrado cercar al parlamento. La AN, que es un escenario de debate político, muestra la ausencia de autonomía de los poderes, pero no tiene capacidad de acción en la práctica ya que ninguna de las otras instituciones acatan sus decisiones. El TSJ, pero más específicamente las salas constitucional y electoral fueron “colonizadas” por el oficialismo (Álvarez, 2016).

Una de las principales características de la democracia es la independencia de los poderes públicos. La gobernabilidad democrática se basa en arreglos y acuerdos para la convivencia entre la sociedad y el Estado, determinando mecanismos democráticos para procesar los conflictos, tensiones y desacuerdos a través del diálogo y la negociación, en un marco de pluralidad y no violencia.

Sin embargo, en el caso venezolano, la debilidad en la separación de poderes ha afectado la gobernabilidad democrática llevando a un creciente modelo de gobernabilidad autoritaria, con una participación cada vez mayor de los militares en áreas del gobierno que deberían estar administrados por civiles. Por lo tanto, la institución militar ha contribuido en forma importante a la desintitucionalización del Estado y, a la vez, ha sido objeto de un proceso de politización y partidización.

En este sentido, respecto a las relaciones cívico-militares, existen diferentes lecturas que pueden resumirse básicamente en dos perspectivas (Jácome, 2014). En primer lugar, aquella que mantiene la necesidad de una separación muy clara entre los ámbitos de defensa y de seguridad². Entre sus principales objetivos está el desarrollo de un control civil sobre el sector defensa. Esta perspectiva está claramente asociada a las consecuencias de las doctrinas de seguridad nacional que se desarrollaron países tanto del Cono Sur como de América Central, que condujeron a la instauración de dictaduras militares tradicionales y a la violación sistemática de los derechos humanos.

2 Se entiende defensa como disuasión y respuesta armada frente a agresiones desde el exterior; es la protección de la nación cuya responsabilidad está en manos de las fuerzas armadas. La seguridad, en términos generales, trata de la protección frente a amenazas internas o externas que deben estar en manos de organismos civiles.

La segunda perspectiva, está asociada a regímenes que se han desarrollado dentro del marco de los diversos proyectos llamados socialistas. Uno de sus puntos centrales ha sido integrar a los civiles en la defensa de la nación y de un determinado proyecto político, la “revolución”. Desde hace poco más de 17 años, los gobiernos venezolanos han transitado hacia la instauración de esta segunda perspectiva. En función de ello, ha sido creciente la participación de los militares en diferentes ámbitos gubernamentales y sociales así como la militarización de la sociedad.

Este informe tendrá como objetivo central presentar el papel de este sector en el proceso de deterioro institucional del Estado y la sociedad venezolana así como el debilitamiento de su propia institucionalidad, entre 2013 y el primer trimestre de 2017. Una primera sección abordará la creciente militarización de la sociedad venezolana, en la cual a partir de mediados de 2016 el sector inteligencia pasó a ser un actor importante bajo el mando de la Fuerza Armada. La segunda sección se centrará en la desinstitucionalización de la misma Fuerza Armada a través de su politización y partidización.

MILITARIZACIÓN DE LA SOCIEDAD

¿Militares en el gobierno o gobierno militar?

Desde el fallecimiento del ex presidente Chávez en marzo del 2013, se había advertido que se iniciaría una nueva etapa en la que aumentaría la ya significativa presencia militar en la sociedad venezolana (Jácome, 2014). Se consideraba que con el inicio de la llamada era del “chavismo sin Chávez”, un gobierno más débil aumentaría su dependencia del sector castrense para garantizar la gobernabilidad. Esto se vio claramente entre febrero y mayo de 2014 con la respuesta represiva de manifestaciones tanto pacíficas como violentas, en las cuales jugaron un papel importante la Guardia Nacional Bolivariana (GNB), su componente la Guardia del Pueblo y en algunas ocasiones miembros del Ejército.

La presencia de militares activos y retirados aumentó a partir de 2013 y ante la gravedad de la crisis económica y social se profundizó significativamente. Algunos analistas (Romero, 2016) han señalado que los militares forman parte de una triada que mantiene el poder conformada por este sector, el gobierno y el PSUV. Aquí se postula que el gobierno se ha militarizado en el sentido que tienen un mayor poder dentro del gobierno.

Con las decisiones tomadas por el presidente Maduro en el transcurso de 2016, es notable el poder que concentra el actual ministro para la Defensa. En febrero de 2016 el Ministro ordenó dos resoluciones que fortalecían el poder del jefe del Comando Estratégico Operacional (Ceofanb), que está bajo su mando. Con estas resoluciones aparte de su poder como ministro,

comanda a los demás componentes de la fuerza armada. Adicionalmente, las dos resoluciones ratificaron la intervención de la fuerza armada en el mantenimiento del orden público al pautar que unidades de la “Reserva Estratégica” (Reserva Nacional, Guardia Territorial y Milicia Bolivariana) podrán actuar en el mantenimiento del orden interno, especialmente ante conflictos sociales.

Cabe acotar que también fue el autor de la Resolución 008610 del Ministerio para la Defensa de 2015 que permite el uso de armas de fuego para el control de manifestaciones, lo cual fue avalado por la Sala Político Administrativa del TSJ (INVESP, 2016).

Pero su poder no se limita a las instancias de seguridad y defensa, sino también al área económica. El Ministro preside la C.A. Militar de Industrias Mineras, Petrolíferas y de Gas (Camimpeg), creada en febrero de 2016 y que actualmente se encuentra desarrollando actividades en el área petrolera y que tendrá una participación en el Plan del Arco Minero, que según el gobierno permitirá sustituir la dependencia del petróleo a través de la explotación minera entre otros de oro y diamantes.

A esto se suma su designación, el 11 de julio de 2016, al mando de la Gran Misión Abastecimiento Soberano y Seguro que puso bajo sus órdenes a la Vicepresidencia de la República y al Consejo de Ministros. Significa que tiene el poder de decisión sobre los ministros y otros entes del poder Ejecutivo. Es la máxima autoridad después del Presidente de la República. A esta nueva misión se le adjudicó como objetivo central garantizar la distribución de alimentos y medicinas ya que para el gobierno la causa central del desabastecimiento y la escasez está en esta etapa y no en la producción.

El 24 de agosto del 2016 se dio otro paso más hacia la militarización, al designar a 18 generales para cada uno de los rubros de alimentos y medicinas considerados esenciales. El objetivo fue que se encargaran desde la etapa de producción o importación hasta la de comercialización, fundamentalmente a través de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). Este nuevo esquema, significó que tendrán acceso a dólares preferenciales que han sido una fuente importante de corrupción. Según una encuesta de febrero de 2017, un 10,4% sostuvo su deseo que se mantengan Los CLAP como mecanismo de distribución de alimentos (Croes, Gutiérrez & Asociados, 2017).

El gabinete ministerial, que fue reestructurado en enero de 2017, contó con la ratificación/asignación de 32 ministros, 11 de los cuales quedaron en manos de militares activos (7) y retirados (4). Aparte del control que ejercen sobre el sector de alimentos también están al mando del Ministerio de Interior, Justicia y Paz que se encarga de la seguridad ciudadana. Así como

el Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión Gubernamental la dirige una militar retirada.

A estos oficiales se suman otros miembros de la fuerza armada que tienen bajo su control al sector eléctrico, el metro de Caracas, las empresas del aluminio, hierro y acero de Guyana en el sur del país. Según la firma de investigación Argus [Vera Azaf, 2016], existe un creciente conflicto entre el sector político del gobierno y el militar por el control de las empresas del Estado, siendo Petróleos de Venezuela la única bajo la dirección de un civil. Como se verá más adelante han una tendencia a convertir a los militares también en empresarios.

El 8 de enero el presidente Maduro anunció la conformación del Comando Especial Antigolpe para la Paz y la Soberanía, coordinado por el nuevo Vicepresidente y conformado casi totalmente por funcionarios militares activos y retirados. Sin órdenes de tribunales o de la Fiscalía General de la República, hasta finales de marzo de 2017 se ha ordenado la detención de dirigentes opositores de mediana jerarquía (diputados suplentes de la Asamblea Nacional y miembros de consejos legislativos y municipales), militares activos y retirados y un académico. Como se verá más adelante, el Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN), dependiente de la oficina de la Vicepresidencia, está actuando sin el cumplimiento de las normas legales y constitucionales.

Militares como empresarios

Desde hace varios años se ha mostrado preocupación por la participación de los militares en tareas de desarrollo económico. Sin embargo, el presidente Maduro le ha otorgado a los militares funciones que los convierten en nuevos empresarios. Similar al caso de Cuba y Ecuador, se han creado empresas especiales, que tienen la finalidad que este sector se integre al proceso productivo del país. Al inicio en 2013 fueron cuatro las empresas creadas: el Banco de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (Banfanb), un canal de televisión (Tvfanb), Emiltra que se dedicará al transporte de carga por aire, mar y tierra así como Agrofianb que sería la empresa agrícola de los militares.

El 10 de febrero de 2016 se dio un paso aún mayor al crear la Compañía Anónima Militar de Industrias Minera, Petrolífera y de Gas (Camimpeg). Se ha puntualizado que “recoge una enorme lista de funciones, que van desde la rehabilitación y mantenimiento de pozos petroleros, a la reparación, administración y fabricación de taladros; a la contratación de personal, obrero y calificado;

al apoyo logístico a las instalaciones; a la importación, exportación, distribución, comercialización, venta de productos para sector minero, petrolífero y de gas; a la construcción de obras civiles; diseño, asesoría, consultoría, inspección, elaboración y ejecución de proyectos de arquitectura e ingeniería, entre muchos otros.” (Hidalgo López, 2016)

El 24 de marzo de 2017 se anunció la suscripción de un memorándum de entendimiento entre Pdvsa y la Camimpeg para la ejecución de proyectos conjuntos en los próximos dos años. Se espera con esto un incremento en la producción petrolera, algo contradictorio con la actual política gubernamental de recorte en la producción. La empresa militar ya ha venido cooperando con la estatal petrolera en la recuperación de su flota naval. Adicionalmente, los anuncios presidenciales de agosto de 2016 referidos a la iniciativa del Arco Minero también incluyeron a esta empresa militar.

Las principales críticas a este nuevo rumbo de los militares como empresarios se fundamentan en la preocupación que se profundizará aún más la corrupción así como su desprofesionalización. Se recuerda un caso emblemático de corrupción que fue el Plan Bolívar 2000, que 17 años después no ha sido investigado por la Contraloría y la Fiscalía General de la República.

Más recientemente se dictan normas que profundizan la opacidad del sector militar. Como señaló la organización Acceso a la Justicia, la decisión de enero de 2017 de la Sala Político Administrativa del TSJ eliminó la potestad de la Contraloría General de la República para ejercer un control externo sobre los entes descentralizados adscritos al Ministerio para la Defensa. Estos entes, entre los cuales destaca la Camimpeg, estarán supervisados por la Contraloría General de la Fanb, creando así un sistema bajo el cual este ministerio “se en su gestión empresarial.” (Acceso a la Justicia, 2017)

No existe información pública respecto a los procedimientos que serán utilizados para un uso transparente de los recursos que estas actividades aportarán. Aquí cabe señalar que aun siendo la inseguridad uno de los problemas más importantes que afectan a la ciudadanía, el presupuesto para Defensa es muy superior, como lo son también el número de personal que se tiene previsto incorporar.

En MM de Bs.	Gastos de Defensa	Seguridad Interna y Orden Público	Administración de Justicia
Variación Real	-42%	-83%	-63%
2017	497.102	158.893	131.512

En Unidades	2014	2015	2016	2017	Nuevos Miembros
Personal Militar	194.744	259.858	365.315	489.487	124.172
Policías	26.303	31.488	3	27.285	-3.457

Fuente: Transparencia Venezuela.

Asimismo, se ha señalado (Nederr, 2017) que en el presupuesto de 2017, la asignación para Defensa es muy superior al de un sector tan importante como el de Alimentación. En el primer caso, se adjudicaron Bs. 767,8 millardos y en el segundo Bs. 82,2 millardos.

Creciente papel militar en el sector inteligencia: Los patriotas cooperantes

Pese a que desde 2007 el sector inteligencia fue tomando mayor importancia, a partir de mediados de 2016, ha ido desempeñando un papel cada vez más importante con una creciente participación de los sectores castrenses (Lugo-Galicia, 2016, 2017a y 2017b; Mayorca, 2017). Por un lado, tanto el SEBIN como la Dirección de Inteligencia Militar (DIM) y la Dirección General de Contrainteligencia Militar (DGCIM) actúan fuera del marco de la ley. Por el otro, desde enero de 2017 el Ministerio de la Defensa promueve una serie de estructuras para intervenir aún más en el campo de la inteligencia y en el de la seguridad ciudadana.

En el caso del SEBIN, a partir de su creación en junio de 2010, ha estado dirigida por miembros activos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Forma parte del Sistema Nacional de Inteligencia y Contrainteligencia, siendo un organismo que tiene entre sus múltiples funciones el control de “amenazas internas y externas”, sin que se conozca una definición detallada y específica de éstas.

No existen mecanismo de control externos y su papel es difuso pues participa en acciones policiales relacionadas a seguridad ciudadana, más recientemente en las Operaciones de Liberación del Pueblo (OLP), que tienen numerosas acusaciones de violación de derechos humanos. Adicionalmente, también forma parte de operaciones desarrolladas por la DIM y la DGCIM, lo cual evidencia que no existe una clara distinción entre las áreas de com

petencia y las tareas de los organismos de inteligencia y contrainteligencia civiles y los militares.

Es importante añadir que en el marco del Estado de Excepción y Emergencia Económica decretada por el presidente Maduro en enero de 2016, avalado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se ha incrementado el papel de los servicios de inteligencia tanto civiles como militares. Este decreto se extendió por sexta vez el 13 de enero de 2017, también con el aval del TSJ.

Esta situación de discrecionalidad frente al marco constitucional y legal se agudizó con el Comando Antigolpe, conformado por diez funcionarios del gobierno, ocho de ellos militares activos (entre ellos el Director del SEBIN) o retirados y dos civiles. Bajo su orientación, se han realizado detenciones arbitrarias, acusaciones de traición a la Patria y, contrario al Artículo 49 de la Constitución de 1999, hay casos de civiles que están siendo juzgados en tribunales militares.

Así como el caso del ministerio para la Defensa, el presupuesto de 2017 también aporta sumas importantes para los organismos de inteligencia (Alonso, 2017a). En total son aproximadamente Bs. 14 millardos, de los cuales Bs. 10,9 millardos corresponden a la Vice Presidencia para la obtención de “información estratégica en materia de seguridad del Estado”, Bs. 1,1 millardos para la creación de una Académica de Inteligencia y Contrainteligencia y al ministerio para la Defensa se le otorgan Bs. 1,5 millardos para “sistemas de contrainteligencia militar.

No obstante el SEBIN bajo el mando de un militar activo, más que utilizar sus recursos para inteligencia frente a la inseguridad, narcotráficos y crimen organizado está siendo utilizado para la persecución política. Según lo declarado por el Coordinador General de Provea “El Sebin no acata a la Fiscalía y se comporta como una justicia paralela.” (en Arias, 2017 b). Pese a tener órdenes de libertad de un juzgado, este organismo se rehusa a cumplirlas. De igual forma, aunque no existen acusaciones por parte de la Fiscalía General de la República permanecen detenidos ciudadanos.

Según el ministro para la Defensa, la creciente intervención militar en el sector de inteligencia se justifica debido a:

“La constante presión geopolítica ejercida por países imperialistas para garantizar el control de nuestra patria por cualquier medio, usando como pretexto la restauración de los derechos humanos, la democracia, las libertades públicas, la liberación de presos políticos, el derecho al voto, entre otras, buscan desprestigiar al Gobierno Bolivariano del Presidente Nicolás Maduro Moros y dar un viraje al proceso revolucionario que se lleva en Venezuela” (Padrino López en Mayorca, 2017).

Como respuesta, en enero de 2017, se circuló la Guía de Planteamiento 2017. Sus ejes centrales (Lugo-Galicia, 2017a y 2017b; Mayorca, 2017) señalan que forma parte del Sistema de Defensa contra la Ciberguerra del Ministerio para la Defensa. Se plantea la necesidad de adelantar una “doctrina de ciberdefensa” pues en el marco de la concepción de la guerra de cuarta generación, frente a una guerra no convencional, es fundamental contener los “ataques a líderes militares revolucionarios”. (Lugo-Galicia, 2017b).

En este documento (Mayorca, 2017) el Ministro argumenta que se busca presentar al país como un estado fallido. Argumenta que los problemas de escasez de alimentos y medicinas e inseguridad son consecuencia de estrategias diseñadas desde el exterior por países y grupos económicos. En función de ello, propone incorporar a miembros de los “colectivos”³ y los “patriotas cooperantes” a la estructura de inteligencia militar. En la actualidad son utilizados fundamentalmente para recabar información para casos de disidencia y oposición política, y también sus declaraciones anónimas han sido utilizadas en casos judiciales contra líderes opositores.

En esta Guía se plantea (Lugo-Galicia, 2017b) la necesidad de defender “la revolución socialista” y combatir a enemigos internos y externos (sectores de la oposición, delincuencia organizada y Estados Unidos). Pese a que en anteriores ocasiones este ente oficial había eliminado la referencia de los enemigos internos, se incluye explícitamente en este caso. Se argumenta que por el uso masivo de las tecnologías de la información y comunicación éstas tienen mucha vulnerabilidad y deben ser controladas no solamente por fuerzas militares sino también civiles. Se llama a la “Inteligencia popular” que será ejercida por las comunidades, frente a la guerra cibernética.

El plan sería ejecutado por lo mandos militares de las Zonas Operativas de Defensa Integral (ZODI), que en varias regiones del país se han convertido en estructuras paralelas a las gobernaciones, bajo las órdenes del Órgano de Dirección de Defensa (ODDI) constituido en enero de 2017. Se planifica conformar las ODDI municipales, que en el caso de Caracas están bajo el control del partido de gobierno Psuv. Trabajan con los equipos comunales de defensa integral de la nación, los CLAP y las comunas bajo el mando de los comandantes militares de las ZODI, las Regiones de Defensa Integral (REDI) y la Milicia Nacional. También se prevé que organizaciones civiles participen en el mantenimiento del orden interno ante “manifestaciones violentas”. (Lugo-Galicia, 2017 a y b).

A tal fin, se plantea el entrenamiento de organizaciones del poder popular para que se conviertan en informantes. La idea central es conformar un sistema de inteligencia y contrainteligencia para defender al gobierno.

3 Según Mayorca (2017), Desde que se creó el SEBIN se incorporó la figura de los patriotas cooperantes para “denominar a los informantes, ya sea que pertenezcan a la nómina o que reciban un pago por datos aportados”.

El debilitamiento de la institución militar: La FANB “chavista” y “socialista”

“Artículo 328. La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado ... En el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna...”

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela-1999.

El perfil de twitter del ministro para la Defensa, actual es elocuente respecto a su imparcialidad política.



En contraposición a este Artículo, se ha incrementado no solamente la participación de los militares en el gobierno sino también su discurso abiertamente partidista y, por lo tanto, su desprofesionalización. Con el apoyo de otras instituciones del Estado, se estableció un marco legal que permite que la fuerza armada asuma un mayor protagonismo político.

En gran medida como resultado de la creciente conflictividad social y político que confrontó el gobierno del presidente Maduro, se tomaron una serie de decisiones tanto en el ámbito legal como en el institucional que profundizaron la partidización de la FANB. Entre las más importantes, destacan tres:

1) Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia

Desde el 2014 se profundizó el discurso público de los altos mandos, respecto al carácter “chavista” y “socialista” de la FANB. De igual forma, se enfatizó su deber de obediencia al legado del fallecido presidente Chávez, llamado el “líder supremo.”

En función de ello, un grupo de militares retirados interpuso una solicitud ante el TSJ argumentando que declaraciones tanto de la para entonces Ministra de Defensa como de altos oficiales violaban la Constitución. La respuesta de la Sala Constitucional en su sentencia No. 651 del 11 de junio de 2014, abrió el camino para que militares activos puedan participar en actos proselitistas. Su decisión incluyó la afirmación que la participación de los integrantes de la fuerza armada en actos políticos del PSUV no constituye un menoscabo de su profesionalidad sino un “baluarte de participación democrática y protagónica.”

En este sentido, la decisión del TSJ permitió una vinculación directa entre la FANB y el PSUV, lo cual significa en la práctica, que un grupo de venezolanos pueden respaldar su posición política portando las armas del Estado. Constituye una decisión que tiene como finalidad “legalizar” al chavismo como corriente política en el seno del sector castrense. Una interrogante importante es si los miembros de la Sala Constitucional del TSJ midieron las consecuencias que su decisión pueda tener a corto y mediano plazo. En principio tuvo la finalidad de convalidar la participación política castrense en el gobierno y en el proyecto oficialista. Sin embargo, también significa que será legal que, en un futuro, militares activos manifiesten su apoyo a proyectos políticos distintos al oficialismo.

2) Creación de las Brigadas Especiales Contra las Actuaciones de Grupos Generadores de Violencia

Fue anunciada en la Gaceta Oficial No. 40.444, Decreto 1.014 del 25 de junio de 2014. Su objetivo es “coordinar, evaluar, organizar, dirigir, ejecutar y recabar información y acciones provenientes de todos los órganos de Seguridad Ciudadana e inteligencia del Estado y otras entidades públicas y privadas, para neutralizar y controlar las actuaciones de grupos generadores de violencia.” Son grupos de inteligencia que serán creados por el Ministerio de Interior, Justicia y Paz, cuya actuación estará por encima de todos los entes de inteligencia ya existentes.

Entre sus principales contenidos se incluye ampliar el Plan Patria Segura (2013) que ha incluido una mayor participación de componentes militares en seguridad pública. Se guía por el Plan de la Patria 2013-2019, que fue la propuesta electoral del presidente Chávez en 2012. De igual forma, permitirá clasificar o decidir sobre divulgación limitada de información pública. En la práctica, se convierte en un ente de vigilancia ciudadana masiva, que puede llegar a actuar, como una policía política, con competencias por encima de los actuales órganos de seguridad.

Nuevamente, como en los casos anteriores, organizaciones de defensa de los derechos humanos, como Provea, denunciaron que estas BEGV pueden ser utilizadas para reprimir la disidencia y que en sus acciones violen los derechos humanos. En su contenido se utiliza una definición genérica de “grupos desestabilizadores” que puede conducir a una discrecionalidad y a la utilización política de esta figura.

3) Creación de la Fuerza de Choque

La creación de esta Fuerza de Choque fue formalizada en la Gaceta Oficial 40.502 del 22 de septiembre de 2014. Es una nueva unidad que estará adscrita al Comando Estratégico Operacional de la FANB. Nuevamente, desde Provea se alertó que es una instancia que pretende incrementar la capacidad represiva del gobierno y que, en la práctica, será utilizada para perseguir a “ciudadanos, activistas, dirigentes políticos opositores, dirigentes sindicalistas, gremiales y populares.” [El Nacional, 2014].

Estas instancias se unen al Centro Estratégico de Seguridad y Protección de la Patria que fue creado el 7 de octubre 2013, mediante el decreto presidencial 458 que fue publicado en Gaceta Oficial No. 40.266. Su objetivo central fue planteado para el control de información bajo conducción militar. Depende del ministerio del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de Gestión del Gobierno.

Estas estructuras que fueron creadas legalmente en 2014 han estado en acción durante los últimos tres años. Ante las crecientes manifestaciones sociales por la crisis económica y social, se ha evidenciado el repliegue de las fuerzas del orden, básicamente la Policía Nacional Bolivariana y la Guardia Nacional Bolivariana, para que entren en acción las milicias y grupos civiles armados que se identifican con el gobierno y el partido oficialista Psuv.

Grupos civiles paraestatales, con la anuencia de la FANB, se han convertido en agentes del uso de la fuerza. En este sentido, y dada su po-

litización la fuerza armada ha delegado su monopolio del uso legítimo de la fuerza, lo cual tiene consecuencias para esta institución y para la sociedad venezolana.

Su debilitamiento se refleja claramente en la opinión pública. De acuerdo a la evaluación de gestión de la fuerza armada nacional realizada por la organización More Consulting en el primer trimestre de 2017⁴, un 41,6% la evaluó como pésima y 25,4% como mala. Significa que 67% de los entrevistados consideraron que la actuación del sector militar es negativo. Esto es consecuencia de la creciente militarización de la sociedad venezolana que ha conducido no solamente a su papel cada vez más importante en la desintitucionalización democrática sino también en una evaluación negativa sobre su legitimidad como institución del Estado.

Conclusiones

En una democracia, se requiere un control democrático sobre el sector de seguridad y defensa que tiene como requisito central una supervisión de sus actividades por parte de los poderes legislativo y judicial, de organizaciones de la sociedad civil, de los medios así como de organismos regionales e internacionales como la OEA y la ONU. En la actualidad esto es inexistente pues en el país se ha profundizado la tradición del “secretismo” respecto a estos temas. Aunque exista una Comisión de Seguridad y Defensa en la Asamblea Nacional, ésta no tiene ningún poder de supervisión en cuanto a aspectos doctrinarios, de recursos y ejecución financiera.

Desde 2016, cuando asumió sus funciones la nueva AN, las solicitudes de interpelación a funcionarios del gobierno han sido ignoradas. Los presupuestos de 2016 y 2017 no fueron entregados y debatidos como tampoco las Memorias y Cuentas de los diferentes ministerios, incluyendo el de Defensa. Las organizaciones de la sociedad civil y los medios tampoco tienen posibilidades de obtener datos ya que en el país el acceso a la información pública es prácticamente inexistente y más aún en estas áreas.

En este sentido, la conclusión es que bajo la presidencia de Nicolás Maduro, la FANB ha adquirido una autonomía aún mayor frente a la sociedad y al liderazgo político civil. No se han producido pasos importantes para que los civiles ejerzan un mayor control sobre los sectores de defensa y seguridad sino todo lo contrario y es cada vez menor la posibilidad que los militares acepten un control civil. Al contrario de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la fuerza armada venezolana desempeña un papel cada vez mayor de tutelaje sobre la sociedad venezolana, asumiendo en forma menos discreta el papel de árbitro no solamente ante la situación política del país.

Desde 2016 ha surgido el debate sobre si se ha pasado de un régimen catalogado como autoritarismo competitivo a un nuevo tipo de dictadura (Jácome, 2016). La interrogante principal es hacia dónde va Venezuela: ¿a un modelo dictatorial abierto o hacia una transición para la recuperación de la democracia? En la actualidad parece que puede definirse como una situación suma-cero con altos niveles de confrontación, donde ninguno de los grupos puede imponer una salida. Hay sectores que consideran que se daría una “transición tutelada” que incluiría a la cúpula militar y civil del chavismo (Mijares/Romero, 2016).

Entre el dilema de un ejercicio dictatorial o una transición hacia la democracia, tampoco puede descartarse el regreso o reforzamiento del autoritarismo competitivo. Este escenario, requeriría una mejora sustancial de la economía que solamente sería posible con un incremento de los precios del petróleo, que es el escenario que está buscando el gobierno, o con reformas sustanciales que parecen estar descartadas por el actual régimen.

Un elemento fundamental ante la actual situación es la pregunta si aún se está ante una sociedad polarizada (gobierno/PSUV-MUD) o más bien ante una reducida élite que utiliza su poder institucional y militar para mantener el poder ante una mayoría ciudadana que desea un cambio. Los resultados de las elecciones de diciembre de 2015 y las más recientes encuestas parecen indicar lo segundo, pues más de 80% de los venezolanos desean un cambio (Croes, Gutiérrez & Asociados, 2017). Vale insistir que ese deseo de cambio se fundamenta en el apoyo a salidas electorales, constitucionales, democráticas y pacíficas.

José Antonio Gil Yépez (Lugo-Galicia, 2016) analiza que éste ha sido uno de los regímenes más presidencialistas, estatistas, centralistas y rentistas de la historia venezolana. Para el analista, la construcción de escenarios para el 2017 y más allá, tienen como uno de sus puntos principales la respuesta de los militares ante el aumento de las protestas como resultado de una profundización de la crisis. De los cinco escenarios analizados, dos dependen de la actuación del estamento militar. El escenario de represión en el cual el gobierno acudiría a ampliar el papel de los militares ante las crecientes protestas sociales.

El segundo, el escenario de salida en el cual, al decidir no reprimir, los militares obligan al gobierno a negociar, especialmente en función de corregir sus políticas económicas o pedir la renuncia al gobierno para no asumir la responsabilidad de la represión. Puede también haber una continuidad de la actual situación donde con el apoyo de los militares el gobierno continúe con sus políticas actuales y pongan fin a una etapa de elecciones.

En conclusión, la posibilidad de reinstitucionalización democrática en el corto plazo está marcado por la incertidumbre. Los últimos 17 años muestran que en el ámbito de seguridad y defensa se ha producido un proceso continuo marcado por la desinstitucionalización que puede profundizarse, tanto aumentando la militarización de la sociedad así como incrementando el protagonismo político de los militares. Ante la posibilidad de un giro hacia una redemocratización, también existen interrogantes importantes: ¿Habrá un verdadero cambio con un modelo económico y político diferente o será nuevamente solamente un cambio de élites? ¿Se producirá una construcción de una institucionalidad que garantice la participación democrática y superación del rentismo?

Referencias

Acceso a la Justicia (2017): La caja negra militar: el TSJ elimina control sobre las empresas militares, Caracas, 24 de enero <http://www.accesoalajusticia.org/wp/infojusticia/noticias/la-caja-negra-militar-el-tsj-elimina-el-control-sobre-las-empresas-militares-2/>

Alonso, Juan Francisco (2017a): Gobierno gastará casi 14 millardos de bolívares en inteligencia en 2017, Crónica Uno, Caracas, 1 de marzo <http://cronica.uno/gobierno-gastara-casi-14-millardos-de-bolivares-en-inteligencia-en-2017/>

Alonso, Juan Francisco (2017b): El servicio de inteligencia chavista convertido en verdugo, La Patilla.com, Caracas, 28 de febrero <http://www.lapatilla.com/site/2017/02/28/el-servicio-de-inteligencia-chavista-convertido-en-verdugo/>

Álvarez, Víctor: ¿Qué va a pasar en Venezuela?, Noticiero Dirigital.com, Caracas, 22 de octubre de 2016, <http://www.noticierodigital.com/2016/10/que-va-a-pasar-en-venezuela/>

Croes, Gutiérrez & Asociados (2017): Venebarómetro, Caracas, febrero.

El Nacional (2014): Rechazan creación de fuerza de choque, Caracas, 1 de octubre, p. Política2.

Hidalgo López, Erika (2016): Empresa militar petrolera creada para servicio a Pdvs, El Mundo, Caracas, 24 de febrero <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/empresa-militar-petrolera-creada-para-servicio-a-p.aspx>

INVESP (2016): Uso de armas en manifestaciones: violación a los derechos a manifestar y a la vida, Memorial de agravios 2016, Caracas, <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/12/Memorial-de-Agravios-2016.pdf>

Jácome, Francine (2016): Venezuela: ¿el ocaso del autoritarismo competitivo?, Análisis 5, Programa de Seguridad Regional en América Latina y el Caribe/FES, Bogotá, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/13011.pdf>

Jácome, Francine (2014): Partidización de la defensa y de la seguridad en Venezuela, en Catalina Niño (Ed.): Anuario 2014 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe, Bogotá, Programa de Cooperación Regional en Seguridad, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/07600/2014.pdf>

Lugo-Galicia, Hernán (2017a): FANB convertirá a organizaciones del poder popular en “informantes”, El Nacional, Caracas, 23 de marzo de 2017, http://www.el-nacional.com/noticias/politica/fanb-convertira-organizaciones-del-poder-popular-informantes_86932

Lugo-Galicia, Hernán (2017b): La FANB se propone incautar medios y vigilar redes sociales, El Nacional, Caracas, 26 de febrero http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/fanb-propone-incautar-medios-vigilar-redes-sociales_82673

Lugo-Galicia, Hernán (2016): Vislumbran deterioro institucional, anarquía y represión en Venezuela en 2017 y años venideros, CrónicaUno, Caracas, 27 de diciembre. <http://cronica.uno/vislumbran-deterioro-institucional-anarquia-represion-venezuela-2017/>

Mayorca, Javier (2017): Min. Defensa plantea incorporar inteligencia militar a los cuadrantes de paz, TalCual, Caracas, 10 de febrero <http://www.talcualdigital.com/Nota/137342/ministerio-de-defensa-plantea-incorporar-inteligencia-militar-a-cuadrantes-de-paz>

Mijares, Víctor y Romero, Carlos (2016): Venezuela bajo observación, Revista Temas, septiembre 29. <http://temas.cult.cu/venezuela-bajo-observacion/>

Nederr, Sofía (2017): Presupuesto de Min Defensa supera 9 veces el del despacho de Alimentación, El Nacional, Caracas, 25 de marzo http://www.el-nacional.com/noticias/politica/presupuesto-min-defensa-supera-veces-del-despacho-alimentacion_87286

Romero, Carlos: Entrevista, Caracas, 19 de octubre de 2016.

Vera Azaf, Blanca (2016): Aegus: Existe conflicto en el gobierno por el control de empresas del Estado, el Nacional, Caracas, 19 de noviembre. http://www.el-nacional.com/economia/Argus-Existe-conflicto-gobierno-empresas_0_961104003.html



ROBERTO

BRICEÑO-LEÓN¹

Sociólogo (1974) y Doctor en Ciencias (1984). Profesor de la Universidad Central de Venezuela, director del Centro de investigaciones Laboratorio de Ciencias Sociales, LACSO, miembro titular del Steering Committee on Social Economic and Behaviour al Research y del Advisory Panel on Parasitic Diseases de la Organización Mundial de la Salud y actual director del Observatorio Venezolano de la Violencia.



LA ESTAFA DE LAS PROMESAS DE SEGURIDAD PERSONAL Y ACCESO A LA JUSTICIA EN LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA²

Las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia de número 155 del 27 de marzo y número 156 del 29 de marzo del 2017, por medio de las cuales, en una flagrante violación de la Constitución, se eliminaba la Asamblea Nacional y la inmunidad de los parlamentarios y, por lo tanto, el poder judicial asumía las funciones del poder legislativo, mostraron abiertamente la sumisión que los tribunales del país tiene ante el Ejecutivo Nacional. La reacción de rechazo que se produjo fue muy amplia en la sociedad, sin embargo, fue la declaración de la Fiscal General de la República de que con tales decisiones se habían dado violaciones graves al régimen constitucional y que eso representaba una “ruptura del hilo constitucional”, lo que obligó al Gobierno a retroceder. En los días siguientes y, por si quedaba alguna duda de la carencia absoluta de separación de poderes, el Presidente convocó de inmediato al Consejo de Defensa de la Nación, y desde allí ordenó al Tribunal Supremo de Justicia que cambiará las sentencias, y éste, en un acto de plena sumisión y de manera nuevamente ilegal, modificó las sentencias y suprimió los artículos que mayor rechazo habían generado.

Tanto lo que se hizo como lo que deshizo, puso en evidencia palpable la estafa que resultaron ser las promesas de mayor independencia del poder judicial, y en consecuencia el abandono de la posibilidad de un mayor y

2 La investigación en la cual se funda el presente escrito tuvo el apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido, DFID, y del Centro de Investigaciones par a el Desarrollo Internacional, CIID, de Canadá

mejor acceso a la justicia y de más seguridad para los venezolanos. Fue el colofón de la pérdida total de la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia.

El abandono de la confianza ciudadana y el acceso a la justicia

El abandono de la confianza en el sistema de justicia constituye una grave falencia de la vida social. No se trata de las dudas razonables, ni de los celos que por complicidad o molestias por los retardos procesales, o de los temores por la discriminación social o racial. No, pues aunque todos esos son importantes y existen en el país, la desconfianza se funda en algo mucho más grave: la creencia que el sistema de justicia no sólo es ineficiente, sino parcializado y cómplice del delito. Forma parte del problema, no de su solución.

El acceso a la justicia puede tener muchos obstáculos externos de tipo formal, de prejuicios sociales, complejidades técnicas o restricciones financieras que producen déficit o denegación de justicia a la población, pero la mayor barrera de acceso a la justicia es interna, es cuando la gente no cree que puede acceder a ella.

El presente capítulo procura mostrar cómo las grandes promesas de transformación del sistema judicial que hizo la Revolución Bolivariana y que despertó entusiasmo en grandes grupos poblacionales, se transformó en un quiebre institucional que ha tenido como resultado una cultura jurídica basada en la desconfianza y el retraimiento de las demandas sociales de justicia y reparación que ha provocado una destrucción de la confianza en el sistema de justicia penal y un incremento de la criminalidad y la violencia en el país.

El acceso a la Justicia y las barreras de selección judicial

El acceso a la justicia es un tema novedoso en la sociedad, tanto en la academia como en los movimientos sociales. El tema refiere al mismo tiempo a una dimensión de investigación y a una dimensión de acción, al análisis de la posibilidad real del acceso a la justicia y a la aspiración de superar las barreras que restringen dicho acceso. La investigación muestra que buena parte de los delitos importantes que ocurren en una sociedad se quedan sin castigo y la acción refiere a los movimientos sociales que luchan para que esa situación cambie, para que las demandas de justicia de las víctimas que luchan sean escuchadas y se logren establecer responsabilidades y castigos de manera oportuna.

El acceso a la justicia se puede entender entonces de una manera amplia o de una manera restringida. La forma amplia se corresponde con la posibilidad de lograr la atribución de responsabilidad a los causantes de un daño perpetrado a la sociedad, el logro de la reparación de la víctima de una manera proporcional al daño recibido y por lo tanto la restauración del equilibrio social a través de mecanismos de compensación real o simbólica. La forma restringida se refiere al acceso al sistema de justicia, a los órganos competentes, como los tribunales, y a sus respuestas como una sentencia y su aplicación respectiva.

Esta dos maneras, restringida o amplia, de entender el acceso a la justicia pueden identificarse con una aproximación más jurídica o más sociológica del tema y sus implicaciones.

En el sentido estricto, sostiene Casals:

“El acceso a la justicia es un derecho adscrito al derecho a la tutela judicial o jurisdiccional efectiva, también llamado derecho a un juicio justo o al debido proceso, o derecho a la justicia o a la jurisdicción, consagrado en los Artículos 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y se contrae a la posibilidad efectiva de acudir ante los órganos jurisdiccionales en defensa de derechos o intereses”

(Casal 2005, 23).

Es en este sentido, que Pico i Junoy (1997) considera el acceso a la justicia como una parte de la “tutela judicial efectiva” implica el derecho a acceder a los tribunales, a obtener una sentencia congruente y que se hagan efectivas esas sentencias judiciales.

Borrego afirma entonces, que el acceso a la justicia es “el derecho a y la garantía de incoar una acción procesal y continuarla o seguirla hasta que se obtenga una definición”, y en lo específico de los casos penales de “verificar si se ha cometido un delito y si existe la responsabilidad penal por parte del acusado” (Borrego, Núñez and Rosales 2007, 73)

Ese derecho se ve entonces limitado por dos mecanismos, en unos casos porque no logran ingresar al sistema de justicia y en otros porque una vez ingresados no reciben una respuesta oportuna y completa. En el sistema penal hay una selectividad primaria que ocurre porque hay muchos eventos considerados incorrectos por la sociedad, pero que no se logran insertar al sistema pues no están en la legislación y no son considerados delitos.

Mientras que hay una selectividad secundaria que se refiere a que las víctimas aun teniendo la posibilidad hipotética de acudir al sistema a solicitar justicia, no logran acceder por las carencias o falencias operativas del sistema, las cuales, fácticamente, seleccionan unos casos y dejan afuera otros.

Por eso la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos en su Plan de Acción de 2011-2012 estableció que:

El acceso a la justicia es un derecho fundamental, bajo la garantía de la igualdad de trato ante la ley y la no discriminación, que posibilita a todas las personas, incluyendo aquellas pertenecientes a los sectores más vulnerables, el acceso al conocimiento, ejercicio y defensa de sus derechos y obligaciones, mediante servicios cercanos.

(COMJIB 2007)

Esa selección no es aleatoria, por lo tanto es discriminación pues no se corresponde al azar, sino que tiene un conjunto de sesgos sociales que facilitan o restringen el acceso. Los factores que limitan el acceso se corresponde a un conjunto de barreras que tienen componentes sociales, económicos o culturales.

Estas barreras entonces pueden ser de varios tipos, algunos autores (Casal 2005), (Roche and Richter 2007), (Pérez Perdomo 1987), destacan entre los principales obstáculos los siguientes:

La más conocida de las barreras es la económica, pues se refiere a los costos que tiene la preparación de la acción jurídica y los honorarios profesionales, pero hay otros costos igualmente importantes como los que implica las diligencias de las actividades probatorias y de mantener un litigio que puede tener una larga duración.

La segunda barrera es temporal y se refiere a lo lento de los procesos judiciales. La dilación judicial puede conllevar a una fatiga, pues requiere de un esfuerzo sostenido que implica tanto un cansancio emocional como la capacidad de sufragar los costos económicos añadidos por la tardanza, todo lo cual ha llevado a diversos autores a considerarla una importante barrera en el acceso a la justicia.

Hay otros factores de orden físico o espacial que representan una barrera para el acceso, pues la ubicación distante de las oficinas en las cuales debe presentarse la denuncia o sostener la acción judicial, puede representar una limitación para ciertos grupos sociales, tanto por el costo de los traslados como por el tiempo que amerite esas movilizaciones. En algunos casos,

esto puede implicar una discriminación adicional, pues aunque existe un tribunal cercano, la radicación del juicio se puede dar en un lugar distante a la residencia de las víctimas.

Hay barreras normativas derivada del formalismo jurídico, en el cual la existencia de formas legales que privilegian la forma antes que el contenido real y hacen que los procedimientos se convierten en un obstáculo antes que una garantía para obtener justicia.

Y, finalmente, hay barreras culturales, que implica la manera cómo la sociedad entiende la justicia, no en cómo es, sino cómo la gente la percibe y actúa en consecuencia. Nosotros nos enfocaremos en este tipo de obstáculo para acceder a la justicia.

La barrera cultural

Las barreras culturales refieren a las limitaciones subjetivas que las personas tienen en una determinada sociedad para demandar justicia. Estas limitaciones subjetivas pueden ser de orden individual, de la personalidad de la persona, pero pueden ser de orden colectivo, corresponder a unos valores, creencias de una sociedad y por lo tanto pueden conducir a unas actitudes que conlleven a unas prácticas que pueden impulsar o restringir la búsqueda de justicia.

Estas barreras son culturales en la medida que se corresponde con la construcción de una sociedad, pero su carácter subjetivo no quiere decir que sean arbitrarias o azarosas, ni tampoco que en su origen sea independiente de las experiencias prácticas que se han vivido en esa sociedad. Las barreras culturales son tales porque existen con autonomía de las circunstancias objetivas de una sociedad, pero su origen puede estar en experiencias cercanas o distantes, o en una creencia que se transmite en el tiempo y cuyo origen o sustento es desconocido para las personas de esa sociedad, pero que permanecen en el tiempo por la inercia que tiene los valores y creencias en las sociedad [Nelken 2004].

En la sociología del derecho esa dimensión está vinculado a lo que se ha llamado la “cultura jurídica” de una sociedad. La cultura jurídica tiene dos facetas, por una se trata las creencias, valores y actitudes que tienen los operadores del sistema de justicia, o la cultura legal interna del sistema; y, por la otra, con las creencias, valores y actitudes que tiene la población, o la cultura legal externa, según la clasificación de Friedman [1975]. Esas dos maneras subjetivas de entender la justicia, van a determinar la manera cómo se procede a las prácticas de demanda y acceso.

En un texto reciente sobre la cultura legal en los países de la América y la Europa Latina, Pérez Perdomo y Friedman, se refieren a la cultura legal como:

“el conjunto [cluster] de ideas, expectativas y valores que la gente tiene con relación a su sistema legal, las instituciones legales y las normas legales”

(Pérez Perdomo and Friedman 2003, 2)

Esa cultura jurídica determina la producción de “demandas” de la sociedad. La manera cómo la sociedad entienda que funciona el sistema de justicia y las expectativas que tenga de su posibilidad de acceso a la justicia, determinará sus demandas al sistema y por lo tanto su decisión y esfuerzo por acceder a la justicia. Si las personas creen que es inútil solicitar justicia, que el sistema no funciona porque es ineficiente o corrupto; o que, al menos no funciona para gente como ellos, pues las personas de su clase social, color de piel o posición política, nunca ganarían un juicio, sencillamente se abstendrán de presentar una denuncia o demanda ante el sistema de justicia.

En este caso la barrera del acceso no es externa, pues ni siquiera se intentó. No fue que los costos del proceso, el temor a la dilación o los formalismos impidieron el acceso, sino que la creencia que las personas tenían sobre todos estos aspectos del proceso judicial, sean verdaderos o falsos, justificados o no, se convirtió en una barrera que frenó el acceso a la justicia antes de solicitarlo.

La dimensión cultural y subjetiva del acceso determina las decisiones prácticas, como escribe Friedman, de dónde, cuándo y por qué se hace uso del derecho de acceso a la justicia, pero también cuando se decide no hacer nada.

En nuestras encuestas de victimización en Venezuela, encontramos que dos tercios (de manera sostenida entre un 62% y 68% en varios años) de la población que ha sido víctima de un delito violento no lo denuncia a la policía, y cuando se le repregunta por qué tomó la decisión de no presentar su reporte, la respuesta dominante ha sido “porque la policía no va a hacer nada, no voy a recuperar mis pérdidas”. La percepción de la imposibilidad de alcanzar un logro, de la ineficiencia del sistema, se convierte en una barrera subjetiva que conduce a la inacción.

Pero Friedman (1975) apunta otra posibilidad de comportamiento que se ubica entre denunciar o callar y no hacer nada, y es que la persona puede decidir acudir a formas alternativas de justicia. Estas formas alternativas pueden significar arreglos amistosos, formas alternativas o simbólicas de reparar el daño, pero también formas violentas de venganza y de ejercicio

de la justicia por mano propia, sea de manera literal, por las víctimas o sus allegados o sea contratando a terceros para que actúen como sicarios.

El acceso desde la perspectiva de la sociología y la institucionalidad

La decisión de actuar con el sistema de justicia o en formas alternativas buscan establecer un equilibrio en la sociedad. Cuando ese equilibrio no se logra de manera formal y legal, se acude a las formas extrajudiciales de aplicación de justicia, con el propósito de restaurar el equilibrio en la relaciones sociales.

Este componente de reciprocidad es muy importante para el funcionamiento de la sociedad, y cuando no existe, cuando se decide no hacer nada, se esta quebrando el equilibrio y generando unos niveles de conflictividad mayor en la sociedad. Esto es así porque la sociedad funciona con una reciprocidad que puede ser positiva o negativa. La reciprocidad positiva devuelve el bien recibido, la reciprocidad negativa devuelve el daño infringido para lograr la misma función de restablecer el equilibrio. Ese equilibrio es fundamental en el buen funcionamiento de la sociedad, por eso, cuando no se logra de manera práctica el acceso a la justicia, la gente busca los equilibrios por la reciprocidad y el equilibrio por otros caminos. Esos caminos pueden ser imaginarios, como la señora la salida de la morgue, quien apela a la justicia divina, buscando un reciprocidad proveniente del cielo, para imaginariamente pensar que se va a lograr el equilibrio y poder seguir viviendo en paz consigo misma. Pero hay también los caminos de la venganza o la justicia alternativa.

Garantizar el acceso a la justicia tiene entonces la función individual de permitir el ejercicio de un derecho, pero tiene además una función social de restaurar el equilibrio y regresar la legitimidad y fuerza a la norma como reguladora de la vida social. Buscar restaurar el sentido de la norma en la vida social a través de la reciprocidad negativa como justicia, es decir la atribución de responsabilidades y la aplicación de sanciones (reales o simbólicas) que sean equivalentes y oportunas, no sólo satisface a la víctima, sino pacifica a la sociedad (Briceño-León 2016).

En una sociedad regida por normas se puede predecir el comportamiento del otro pues la relación social está regida por normas y no por el arbitrio o la fuerza (É. Durkheim 1978) (Elias 1987). Por eso cuando ocurre un no-acceso se produce impunidad y con ello la denegación o déficit de justicia. Y cuando esto ocurre se propicia la acción privada, la respuesta privada para restablecer el equilibrio y se incentiva el sistema de control penal informal o

subterráneo, como lo llamaba Aniyar (1987), por parte de los individuos o de la acción extrajudicial de los organismos del Estado.

En la perspectiva institucional lo que amalgama a la sociedad es la creencia de un conjunto de normas que regulan su funcionamiento, las reglas del juego que permiten que la vida social funcione y sea predecible (North, Wallis and Weingast 2009) (Messner and Rosenfeld 2001).

Lo que procura subrayar la perspectiva cultural es que no son solo relevantes las normas, sino la manera cómo la gente cree que esas normas funcionan. Pues esa cultura legal es lo que constituye la gasolina que hace funcionar la maquina del sistema.

Habermas señala que (Habermas 1996), es la internalización de esas normas lo que permite el funcionamiento de la sociedad pues no hay fuerza externa que lo pueda lograr. Ahora bien en una sociedad esas internalización, esa cultura legal puede incrementarse, acercarse a lo real y facilitar el acceso a la justicia, o al contrario, puede debilitarse su creencia en el sistema de justicia, y pueda paralizar a la población, y eso dependerá de los procesos históricos, de las acciones de los gobiernos y del sistema de justicia real en una sociedad. Eso de alguna manera es lo que ha pasado en Venezuela en el cambio de siglo...

La propuesta de la Revolución Bolivariana para superar las barreras

La sostenida evidencia de la existencia de mecanismos discriminatorios que dejaban impunes los delitos cometidos por los poderosos y castigaban con exceso a los débiles (Wacquant 1999), generó un movimiento de crítica y propuestas de transformación en diversos países a nivel mundial (Capelletti and Garth 1996). Este movimiento cobra su fuerza con el incremento de las luchas por la igualdad en los derechos políticos y sociales. Por la igualdad laboral y política entre los sexos: derecho al voto de las mujeres. Igualdad entre los grupos étnicos o de color de piel: eliminación de las segregaciones raciales o el apartheid. Igualdad a pesar de las distintas orientaciones sexuales: legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo. Y a ese movimiento se agregó también la búsqueda de un ejercicio efectivo de la igualdad ante la ley, no sólo en los pronunciamientos, sino en su aplicación, en su acceso a la justicia.

La situación de América Latina y de Venezuela mostraban una muy desigual aplicación de la ley. Los pobres, los negros y los indígenas han sufrido una aplicación de la ley con una severidad que no se ejercía sobre otros grupos sociales. El movimiento de a criminología crítica destacó este comporta-

miento desigual y arbitrario que culpabilizaba de antemano a personas de unos grupos sociales por el solo hecho de formar parte de esa categoría social. El “delito de cara” llamó la crítica latinoamericana a una práctica policial y judicial que culpabilizaba de antemano a unos individuos que tenían la “cara de ser delincuentes”, es decir, el estereotipo social que establecía que por ser pobres y de piel oscura ya estaban inculpatos. La dama de la justicia no solo no era ciega, sino que miraba con los lentes de los prejuicios sociales.

En una sociedad desigual y con escasa cultura de derechos e independencia judicial, el acceso a la justicia estaba sesgado y limitado. Por eso en su análisis sobre el sistema judicial de América Latina, O'Donnell y sus colegas concluyen que en la región no hay propiamente estado de derecho sino al contrario un (un)rule of Law (O'Donnell 1999).

En Venezuela ese desigual tratamiento ante el sistema de justicia había sido reportado en varios estudios, dos de los cuales merecen destacarse. Uno es el libro coordinado por Rogelio Pérez Perdomo titulado *Justicia y Pobreza en Venezuela* publicado en 1987 y de orientación más sociológica ; y otro publicado en 2011 y de orientación más histórica: *Justicias e Injusticias en Venezuela*. Por otro lado, están los estudios de terreno llevados a cabo por Carmen Luisa Roche y Jacqueline Richter *Los excluidos de la Justicia en Venezuela* en 2002 y *Las voces de los Pobres* en 2005.

A partir de 1998 con sus promesas electorales, y luego en los discursos desde el gobierno, tanto el presidente Chávez como los altos funcionarios postularon la realización de una “revolución judicial” que permitiera alterar las relaciones de poder en la sociedad y crear un sistema de justicia igual para todos y accesible para los más débiles: los pobres y los trabajadores. Esa revolución judicial se convertiría, no sólo en un mecanismo de acceso a la justicia, sino en una palanca del cambio social, un mecanismo para transformar la sociedad.

La tesis que subyacía era que en el pasado se había dado una relación entre política y sistema de justicia penal que había llevado a esta situación de desigualdad que privilegiaba a los poderosos ante la ley y que por lo tanto era necesario cambiarla, revertirla, y establecer entonces una nueva relación en la cual el poder político moviera el sistema de justicia en otra dirección, que inclinara la balanza hacia el otro lado, hacia los débiles sociales considerados como débiles jurídicos (Rosales 2007).

En agosto de 1999 la Asamblea Constituyente se atribuyó a sí misma poderes para:

"la reorganización de todos los órganos del Poder Público" por medio de lo cual podrá enfrentar situaciones específicas de la reorganización y dispondrá la intervención, modificación o suspensión de los órganos del Poder Público que así considere, con el fin de recuperar el Estado de Derecho, la estabilidad y el orden necesarios para reconstruir la República"

Y dos meses después, considerando que era necesario garantizar a la población un "fácil acceso de la población a un sistema de justicia" " el 11 de Octubre de 1999 elaboró un decreto por el cual declara:

"el Poder Judicial en emergencia y reorganización, para garantizar la idoneidad de los jueces, prestar defensa pública social y asegurar la celeridad, transparencia e imparcialidad de los procesos judiciales, a los fines de adecuar al sistema judicial

[Asamblea Nacional 1999].

A partir de allí y a lo largo de más de una década se tomaron un conjunto de medidas y se desarrollaron un conjunto de políticas que efectivamente transformaron el poder judicial e impulsaron una nueva cultura jurídica en el país.

En nuestro criterio, las políticas del gobierno de Venezuela en cuanto al sistema de justicia pueden ser agrupados en dos grandes direcciones. Por un lado, se estableció un tratamiento desigual a los ciudadanos, pues tanto en la legislación como en la aplicación de la justicia, se favorecía a un sector social sobre otro. Se afirmaba que como en el pasado los tribunales habían beneficiado más a los ricos y los empresarios, en el futuro el Gobierno y el sistema de justicia debía favorecer más a los pobres y obreros. Por el otro lado, y como consecuencia de lo anterior, se estableció que el sistema de justicia no podía ser imparcial políticamente, sino que, al contrario, debía de ser politizado para colocarlo a favor de la revolución, de sus militantes y de sus metas sociales y políticas.

El tratamiento desigual

Sobre el argumento de Ferrajoli del "garantismo" o de la ley del más débil (Ferrajoli 2001) se afirmaba que como en el pasado los tribunales habían beneficiado más a los ricos y los empresarios, en el futuro el gobierno y el sistema de justicia debía favorecer más a los pobres y obreros.

Con el control político de la Asamblea Nacional o con decretos basados en poderes especiales, leyes habilitantes, que por varios años le permitían al

Presidente hacer leyes se crea una legislación y se establece una practica de las oficinas del gobierno y los tribunales desigual hacia los ciudadanos. Algunos pocos ejemplos puedan dar cuenta de esta situación.

La nueva ley del trabajo (LOTTT) otorga unas condiciones de protección a los trabajadores que hace casi imposible al patrón prescindir de sus servicios, y aun en los casos en los cuales hay una evidente falta del trabajador, la inspección del trabajo no decide a favor del patrón o simplemente no decide. Si hay un despido del trabajo y se ordena el reenganche, el patrón está expuesto a ser castigado hasta con la privación de libertad (Hernández Álvarez 2015). Los patrones y gerentes dejaron de acudir a la inspección del trabajo y decidieron buscar acuerdos amistosos o salidas alternativas, nunca los tribunales.

Las relaciones entre propietarios de viviendas en alquiler y sus inquilinos nunca han sido sencillas y la legislación en Venezuela siempre fue muy favorable a los arrendatarios, el Gobierno emitió decretos por los cuales “congeló” el canon de arrendamiento, en un país con tasa de inflación de dos y tres dígitos, y luego impulsó una ley de alquileres por la cual el inquilino podía dejar de cumplir sus obligaciones y , por ejemplo, no pagar el alquiler durante varios años, y no se le puede desalojar de la vivienda que arrienda hasta que consiga otra vivienda o el Gobierno le ofrezca una casa para vivir (Lovera de Sola and Lovera 2014). La consecuencia fue que los propietarios dejaron de acudir a los tribunales para solicitar el cobro de los alquileres o la entrega de las viviendas, y surgieron otros mecanismos de arreglo o presión unos les pagaron a los arrendatarios para se fueran, otros propietarios decidieron acampar en las puertas de sus casas para forzar a los inquilinos a devolvérselas y otros, los menos pacíficos, contrataron los servicios de unos bravucones para que se encargaran de persuadir a los ocupantes de sus casas que se marcharan...

Algo similar ocurrió con las invasiones y las expropiaciones de terrenos y edificios, pues continuó con las ocupación y confiscaciones de manera ilegal a pesar que el país rechazó en 2007 la propuesta de referéndum que proponía modificar las reglas de la Constitución de 1999, las cuales establecen explícitamente que para que se pueda dar la expropiación de un bien o terreno, debe existir una sentencia firme de un tribunal y un pago oportuno a los propietarios. En contravención de las Constitución y las leyes el gobierno continuó con sus ocupaciones por la fuerza de tierras agrícolas y urbanas y los propietarios no tienen manera de reclamar sus derechos.

La politización de la justicia y los controles sociales

Desde el decreto de emergencia de 1999 se estableció que el sistema de justicia y los jueces debían estar sometidos a “controles sociales” que garantizaran su imparcialidad y transparencia. La idea resultó atractiva para muchos observadores, pues esa “contraloría social” se correspondía con las aspiraciones de una mayor participación de la ciudadanía en la gestión pública. Sin embargo, desde sus inicios también se pudo observar que no se trataba de garantizar una imparcialidad, sino, al contrario, de garantizar una parcialidad política, un control político sobre los jueces y tribunales.

La tesis subyacente, y en algunas ocasiones explícita, ha sido que el poder judicial no puede ser autónomo ni independiente de los otros poderes, en especial del ejecutivo, que la justicia no es la dama vendada, sino con orientación política e ideológica al servicio del Gobierno, al cual se apodera en algunos momentos revolución y en otros socialismo. En 2007 el presidente Chávez fue muy explícito al decir que ningún juez podía actuar “contra la revolución” y dos años después, la propia presidenta del Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), declaró que en su criterio la “división de poderes debilitaba al Estado” (Morales 2009); y unos años más tarde, un ex magistrado del mismo Tribunal Supremo de Justicia, antiguo aliado y operador judicial penal del Gobierno, que huyó del país como perseguido político, contó públicamente los procedimientos por los cuales cada semana se le ordenaba desde el gobierno nacional al TSJ las acciones que se debían tomar para utilizar los tribunales como una herramienta de intimidación y control político (Human Rights Foundation 2012).

El caso más elocuente y que muestra de manera más evidente esta situación fue de la jueza María Lourdes Afiuni, quien se negó a mantener detenido a un empresario que llevaba tres años en prisión preventiva, por que la fiscalía no presentó las evidencias legales para acusarlo y procesarlo, y ordenó por lo tanto su libertad provisional que es lo establecido en la ley venezolana para esos casos. Ese mismo día, el Presidente de la República en cadena nacional de radio y televisión insultó a la juez y ordenó a la Fiscalía y al TSJ que debían ponerla presa y por treinta años, lo cual sucedió de manera inmediata. (Human Rights Foundation 2013).

“ EN VENEZUELA EL PROCESO DE POLITIZACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA QUE APLICÓ LA “REVOLUCIÓN BOLIVARIANA” (...) HA PROVOCADO UNA SITUACIÓN DE ANOMIA QUE HA INCREMENTADO LA VIOLENCIA Y HA MERMADO EL ACCESO A LA JUSTICIA. ”

El control político de los jueces parte desde su designación y de su temporalidad que los hace más frágiles y más susceptibles de la presión política. A pesar que la legislación establece que los jueces deben ingresar por concurso, sólo el 32,6% de ellos son titulares. Del resto, un 56,2% son provisionales y un 9,8% son temporales y el restante 1% son accidentales, itinerantes o suplentes, con lo cual las dos terceras partes de los jueces no tienen estabilidad laboral alguna y pueden ser destituidos por un simple oficio sin motivación alguna [Daniels 2015]. El portero de un tribunal goza de más estabilidad que el juez que lo preside.

Pero aun y cuando existan jueces que se atrevan a desafiar al poder ejecutivo, como hizo la jueza Afiuni Mora, las consecuencias de sus actos judiciales pueden ser ignorados. Ese es el caso de las más de tres mil ordenes de desalojo de viviendas por incumplimiento de contrato que han sido emitidas entre 2014 y 2016 por los tribunales y que a fines de ese año no había sido ejecutadas. O el caso de los 14 oficiales de la policía de la Alcaldía de Chacao, en Caracas, quienes fueron detenidos y acusados de homicidio en una acción política del Gobierno Nacional para intervenir la policía municipal y quitarle autonomía. Dos meses después de la intervención de la policía, en agosto de 2016, el Ministerio Público y el tribunal de la causa ordenaron su libertad y emitieron una boleta de excarcelación de los 14 oficiales, por no encontrar las evidencias aducidas por el Gobierno Nacional y no poder presentar acusación. Pero todavía en diciembre de 2016, el Gobierno Nacional se negaba a cumplir la orden de excarcelación y los mantenía detenidos, “secuestrados” lo calificó el Alcalde de Chacao, en la sede de la policía política. [Muchacho 2016]

Estos dos procesos antes descritos, la desigualdad social y política ante la ley y la politización del sistema de justicia produjeron un impacto notable en la sociedad que puede medirse de manera objetiva en la altísima criminalidad y las tasas de homicidio que muestra Venezuela y de manera subjetiva en la percepción de la población acerca del sistema de justicia.

Los resultados del Estudio

En esta investigación se procuró conocer cómo era la percepción que tenía la población sobre la institucionalidad y el sistema de justicia penal, y para hacerlo usamos las herramientas de estudios de opinión en terreno que ha utilizado la sociología jurídica [Toharia 2001]. Realizamos encuestas cara a cara en los hogares de una muestra polietápica estratificada de 3.500 hogares. El cuestionario indagaba sobre las opiniones de los entrevistados acerca de los cuerpos de seguridad del estado, las diversas policías tanto las preventivas como la de investigación, la disposición de las personas de

cooperar con un juicio penal, la evaluación que hacían de la actuación de los distintos componentes del sistema de justicia penal: policía, fiscalía, jueces y sistema penitenciario, y, finalmente, como evaluaban la relación de los ciudadanos con la ley y si había aumentado o disminuido el respeto y la igualdad ante la ley.

En la tabla 1 se presentan los resultados de la creencia que tiene la población sobre la complicidad o participación que tienen los organismos del sistema de justicia penal. La mitad de la población considera que los organismos de seguridad del Estado, sea a nivel municipal, estatal o nacional están involucrados con el delito. Lo mismo piensan de la Guardia Nacional, que es un cuerpo militar encargado de funciones de seguridad; y del Cuerpo de Investigaciones Científicas, Policiales y Criminalísticas (CICPC) que es la policía de investigación, aunque muchas veces cumple también las mismas funciones preventivas. Quien aparecen un poco mejor son los tribunales y los jueces, pues el 40% de la población los considera como ajenos al delito. Si vemos las cifras de otro modo, poniendo el énfasis en quienes tienen una opinión positiva, encontramos que en promedio sólo una quinta parte de la población es la que piensa que los organismos de seguridad no están agarrados por el delito.

Percepción del Involucramiento con el Delito				
Venezuela 2015				
Cuán involucrado con el delito cree usted que está...	Nada involucrado	Más o menos	Muy involucrado	Total %
Policía Municipal y Estatal	15,1	34,6	50,2	100
Policía Nacional Bolivariana	16,0	34,6	49,4	100
Guardia Nacional Bolivariana	20,7	30,9	48,4	100
CICPC	21,1	31,2	47,7	100
Cárceles	18,7	28,4	52,9	100
Tribunales/Jueces	28,3	32,1	39,6	100

Fuente: LACSO, 2015

Las personas pueden pensar que a pesar que los funcionarios estén o no involucrados con el delito, pudieran realizar una buena tarea. Así que le preguntamos como consideran la ejecutoria de los cuatro organismos del sistema de justicia penal: la policía, la fiscalía, los tribunales y las penitenciarías. Los resultados se encuentran en la Tabla 3, la cual muestra que sólo

el 10% de los entrevistados, uno de cada diez, dijo que la labor de cualquier de estos organismo era buena o muy buena. En el caso de las cárceles el porcentaje fue aún menor.

Evaluación de la Gestión del Sistema de Justicia				
¿Cómo calificaría...	Muy buena + Buena	Regular	Mala + Muy Mala	No Sabe
...el trabajo del policía?	10,1%	45,9%	42,2%	1,6%
...el trabajo de la fiscalía?	10,7%	39,5%	32%	17,4%
...el trabajo de los jueces?	10,2%	38,9%	30,2%	20,4%
...el trabajo del sistema penitenciario?	6,1%	30,4%	44,5%	18,8%

Fuente: LACSO, 2015

En la tabla 3 se muestra la opinión de las personas sobre su disposición a partir en el sistema de justicia penal, sea cooperando con la policía o siendo testigo en un juicio penal, los resultados son abrumadores, cuatro de cinco venezolanos considera que es muy peligroso apoyar la acción de la policía o de los tribunales. Y ese mismo porcentaje piensa que los jueces están amenazados o comprados por el delito, así que muy poco dispuestos o esperanzados están de acercare a un tribunal.

Disposición a Participar en el Sistema de Justicia Penal				
	En desacuerdo	Más o menos	De acuerdo	Total %
Es muy peligroso ser testigo en un juicio penal	14,5	5,7	79,8	100
No se castiga al delito porque los jueces están amenazados o comprados	16,4	8,6	75	100
Es muy peligroso cooperar con la policía para enfrentar al delito	17,0	6,2	76,7	100

Fuente: LACSO, 2015

La consecuencia de considerar que el sistema de justicia no es eficiente, que muchos de sus funcionarios no solo son corruptos, sino que están involucrados en el delito y que por lo tanto no se está dispuesto a cooperar con la policía o los tribunales, lo que concluye es con una pérdida del sentido de la ley como reguladora de la vida social. Y eso es lo que puede observarse de la tabla 4 en la cual se muestra que en una comparación imaginaria con el

pasado, 8 de cada diez personas entrevistadas estimaban que en la sociedad se respeta menos la ley, se era más desigual en su acceso y el país era menos justo.

Percepción de la Función Social de la Ley				
	En desacuerdo	Más o menos	De acuerdo	Total %
En Venezuela hoy en día la ley se respeta más que hace diez años	82,3	4,6	13,0	100
Hoy en día los venezolanos somos más iguales ante la ley que hace diez años	78,4	4,5	17,0	100
Venezuela hoy en día es un país más justo que hace diez años	81,3	5,0	13,7	100

Fuente: LACSO, 2015

Lo singular es que esta percepción se encuentra generalizada y afecta a la gran mayoría de los ciudadanos, sin distingo de sector social o posición política. La relevante de estos resultados es que la opinión que no se respeta a la ley, se es más desigual ante la ley y en consecuencia el país es más injusto, lo comparten todos los sectores sociales, inclusive, los sectores más pobres del país a los cuales se presumía estaban dirigidos todos los cambios que hicieron en la ley y que la hicieron desigual para darles una atención preferencial a los débiles y vulnerables. Y esa visión también es compartida quienes se autodefinen como “chavistas”, es decir, los partidarios del Gobierno, quienes también piensan que no se respeta la ley y que son más desiguales, es decir, para quienes se hizo los cambios políticos, para quienes se decía debían beneficiar el desequilibrio de la balanza de la justicia, también piensan que no funcionó, y que el resultado fue más desigualdad ante la ley y un país menos justo. Esto es lo que puede verse en las tablas 5 y 6.

Percepción de la Función Social de la Ley por Autodefinición Política				
Solo desacuerdo				
Hoy en día en Venezuela	Chavistas Pro-Gobierno	Oposición	Ni con uno ni con el otro	Chi-cuadrado
Se respeta más la ley	67	90	88	.000
Somos más iguales ante la ley	60,5	87,5	84	.000
Es un país más justo	62	90	88	.000

Fuente: LACSO, 2015

Percepción de la Función Social de la Ley por Estrato Social				
Solo desacuerdo				
Hoy en día en Venezuela..	Clase Media y Alta	Pobres	Pobres Extremos	Chi-cuadrado
Se respeta más la ley	83	82	80	.014
Somos más iguales ante la ley	77	79	80	.007
Es un país más justo	82	81	80	.054

Fuente: LACSO, 2015

Conclusiones

En Venezuela el proceso de politización del sistema de justicia que aplicó la “Revolución Bolivariana” y que en su postulados afirmaba pretendía mejorar el acceso a la justicia de los más débiles y vulnerables, ha provocado una situación de anomía que ha incrementado la violencia y ha mermado el acceso a la justicia.

En Venezuela ha ocurrido un proceso de destrucción institucional que ha socavado la confianza de la población en la ley como reguladora de la vida social. Lo singular y paradójico es que la destrucción de la institucionalidad afecta a todos los ciudadanos, inclusive a quienes dice que quiere proteger.

El acceso a la justicia tenía muchas limitaciones y barreras antes de la aplicación de las “revolución judicial”. Cuando se leen las exposición de motivos de los decretos y leyes promulgadas se le encuentra asidero a los reclamos y deseos de cambio, pero diecisiete años después esas misma exposición de motivos pudiera volver a escribirse, sólo que con mayor gravedad, pues las falencias se han hecho mayores y las barreras son todavía más altas y difíciles de superar. Casi dos décadas después los pobres y los débiles padecen de más violencia, hay más impunidad y más arbitrariedad en la aplicación de justicia.

En el periodo referido se incrementaron todas las formas de delito en el país (Observatorio Venezolano de la Violencia 2015). El homicidio, el robo, el secuestro, la extorsión se han incrementado de manera exponencial (Instituto Nacional de Estadística 2010). Venezuela se ubica como uno de los cinco países con la mayor tasa de homicidios del mundo (UNODC 2013) y las víctimas mayoritaria de los delitos son los pobres (Briceño-León and Camardiel 2015).

Al mismo tiempo se ha registrado una disminución notable de la acción policial para contener el delito y por lo tanto de la incapacidad de los tribunales de tomar decisiones y sentenciar la aplicación de sanciones.

En 1998 se registraron 118 detenciones por homicidio por cada 100 asesinatos cometidos, a partir del año 2006 en adelante se realizan entre 8 y 9 arrestos por la causal de homicidio por cada 100 asesinatos. Esto significa que en el mejor de los casos en el 91% de los homicidios no hay ni siquiera una detención, con lo cual no puede darse un acusación, ni un juicio, ni castigo, ni tampoco acceso a la justicia (Briceño-León 2012).

Esta situación de impunidad y no acceso a la justicia ha promovido las respuestas privadas y extrajudiciales por parte de los ciudadanos y de los cuerpos policiales. Los linchamientos y el sicariato, así como las ejecuciones de los presuntos delincuentes por parte de la policía, calificados como resistencia a la autoridad, se han incrementado al tiempo que disminuye la confianza en el sistema de justicia penal y los órganos de seguridad del Gobierno Nacional adquieren un poder sin límites. (Provea-Human Rights Watch 2016)

Esto provoca un déficit absoluto de justicia, porque no hay respeto a los derechos de los inocentes ni castigo para los culpables. Aunque no hay cifra oficial sobre el número de reclusos que se encuentran en las cárceles venezolanas, pues el gobierno nacional se niega a informarlo, se estima que el retardo procesal afecta a más del 70% de los reclusos quienes no tienen condena y están en espera de juicio en prisión preventiva (Morais 2011)

La situación del sistema de justicia y el Estado de Derecho en Venezuela ha sufrido un deterioro tan sorprendente que en el estudio World Justice Project para el año 2015, el país ocupa la última posición, la 102 de 102 países en el Rule of Law Index (World Justice Project 2016).

En estas condiciones es difícil imaginar algo que no sea un creciente deterioro del acceso a la justicia de los pobres y débiles jurídicos. En las críticas que por décadas se había hecho al sistema de justicia se había enfatizado en su carácter “clasista” que castigaba a los pobres (del Olmo 1999), sin embargo, se ha descuidado otra dimensión importante que hemos querido destacar: no se castiga a los victimarios de los pobres. Cuando O’Donell (O’Donnell 2000) escribe que las leyes no se hacen para los pobres eso tiene dos rostros, por un lado que se castiga más a los pobres, pero por el otro que se atiende menos a los pobres en su demanda de castigo para quienes les hacen daño, sean del sector social que sean.

El acceso a la justicia se logra si hay más leyes aplicadas para todos, no si hay menos. Si hay desigualdad ante la ley y politización del sistema judicial lo que se logra es fortalecer el “poder arbitrario”. Claro, en un momento político dado, el poder arbitrario puede favorecer al “débil”, pero no a la justicia, pues al final lo que se consolida y acrecienta es el poder y la arbitrariedad y no la calidad de vida (Nussbaum and Sen 1993).

La conclusión de la experiencia venezolana es que el acceso a la justicia se logra con más justicia y no con menos justicia. Con la vigencia y el sentido de igualdad y equidad en el tratamiento de los ciudadanos. Con el apuntalamiento de la norma como reguladora de la vida social y no la fuerza o del poder arbitrario. Con el establecimiento del equilibrio negativo a través del castigo proporcional y oportuno de los culpables.

Quebrar la institucionalidad no arroja beneficios, y eso es lo que muestra la experiencia de Venezuela. Así se haga pensando en beneficiar a los débiles, así se lleve a cabo, como creen algunos, con buenas intenciones. Al final, en Venezuela, después de haber pregonado tantas metas y promesas pomposas, lo que se ha logrado es que haya menos vigencia de la ley y del Estado de Derecho, y menos acceso a la justicia. Las promesas de mejor justicia y mas seguridad resultaron ser una estafa.

Bibliografía

Aniyar de Castro, Lolita. *Criminología de la Liberación*. Maracaibo: Universidad del Zulia, 1987.

Asamblea Nacional. «Reorganización del Poder Judicial y el Sistema Penitenciario.» *Gaceta Oficial*, 11 de Octubre de 1999.

Borrego, Carmelo, Gilda Nuñez, y Elsie Rosales. «El Acceso a la Justicia Penal: Los Resultados.» En *Sistema Penal y Acceso a la Justicia*, de Elsie Rosales, Carmelo Borrego y Gilda Nuñez, 73-122. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2007.

Briceño-León, Roberto, y Alberto Camardiel. «Pobreza y Violencia en Venezuela.» En *Una Mirada a la Situación Social de la Población Venezolana*, de Anitza Freitez, Marino González y Genny Zuñiga, 35-52. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015.

Briceño-León, Roberto. «La Impunidad como Causa de la Violencia Homicida.» En *Violencia e Institucionalidad*, de Roberto Briceño-León, Olga Avila y Olga Camardiel. Caracas: Editorial Alfa, 2012.

Briceño-León, Roberto. «La teoría sociológica de la institucionalidad y el pacto social.» En *Ciudades de Vida y Muerte*, de Roberto Briceño-León. Caracas: Alfa, 2016.

Capelletti, Mauro, y Bryan Garth. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento de hacer efectivos los derechos*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1996.

Casal, Jesús Maria. «Derechos Humanos, equidad y acceso a la justicia.» En *Derechos Humanos, Equidad y Acceso a la Justicia*, de Jesús Maria Casal, Carmen Luisa Roche, Jacqueline Richter y Alma Chacon, 11-44. Caracas: ILDIS, 2005.

COMJIB. *El Acceso a la Justicia en Iberoamerica. Guía de Buenas Prácticas*. Reunión de Expetos, Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, Santiago de Chile: COMJIB, 2007.

Daniels, Ali. «Radiografía del poder Judicial (2001-2015).» *Radiografía del Poder Judicial: una realidad, varias visiones*. Caracas: Acceso a la Justicia, 2015. 1-25.

del Olmo, Rosa. *América Latina y su Criminología*. Cuarta Edición. Madrid: Siglo XXI Editores, 1999.

Durkheim, Émile. *De la division du travail social*. Paris: Presses Universitaires de France, 1978.

Elias, Norbert. *El proceso de civilización, investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1987.

Ferrajoli, Luigi. *La Ley del más débil*. Madrid: Trotta, 2001.

- Friedman, Lawrence.** *The Legal System. A social Science Perspective.* New York: Russel Sage Foundation, 1975.
- Habermas, Jurgen.** *Between Fact and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy.* Cambridge: The MIT Press, 1996.
- Hernandez Alvares, Oscar.** «Aspectos Inconstitucionales del sistema venezolano en materia de estabilidad e inamovilidad laboral.» En II Jornadas sobre la LOTT, de Magaly Vazquez y Juan Garcia Vara, 71-84. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015.
- Human Rights Foundation.** «The Case of Maria Luisa Afiuni Mora.» Legal Report, New York, 2013.
- Human Rights Foundation.** *Report on the State of Independence of the Judiciary in Venezuela.* Legal Report, New York: HRF, 2012.
- Instituto Nacional de Estadística.** *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009.* Documento Técnico, Vice-Presidencia de la República, Caracas: INE, 2010.
- LACSO.** *Estudio sobre Institucionalidad y Cohesión Social.* Reporte de Encuesta, Caracas: Lacso, 2015.
- Lovera de Sola, Irma, y Alberto Lovera.** *¿Los últimos INquilinos? Claves para entender la nueva ley de alquileres de vivienda en Venezuela.* Caracas: Alfa, 2014.
- Messner, Steven S, and Richard Rosenfeld.** *Crime and the American Dream.* Belmont, CA: Wadsworth, 2001.
- Morais, Maria Gracia.** *El Sistema Penitenciario venezolano durante los 50 años de la democracia petrolera 1958-2008.* Caracas: Fundación Empresas Polar, 2011.
- Morales, Luisa Estela.** Noticias 24. 5 de diciembre de 2009. www.noticias24.com (último acceso: 13 de noviembre de 2016).
- Muchacho, Ramón.** Alcaldía de Chacao. 9 de Diciembre de 2016. www.chacao.gob.ve (último acceso: 13 de Diciembre de 2016).
- Nelken, David.** «Using the Concept of Legal Culture.» *Australian Journal of Legal Philosophy*, n° 29 (2004): 1-25.
- North, Douglas C, John Joseph Wallis, and Barry R Weingast.** *Violence and Social Order. A conceptual Framework for interpreting Recorded Human History.* Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Nussbaum, Martha, y Amartya Sen.** *The Quality of Life.* Oxford: Clarendon Press, 1993.
- O'Donnell, Guillermo.** «Polyarchies and the(un)rule of law in Latin America.» En *The (un)rule of Law & the underprivileged in Latin America*, de Juan Mendez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro, 303-337. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999.

O'Donnell, Guillermo. «Teoría Democrática y Política Comparada.» *Desarrollo Económico* 39, n° 156 (Enero-marzo 2000): 519-570.

Observatorio Venezolano de la Violencia. *Informe de la Situación de Violencia en Venezuela*. Caracas: OVV, 2013.

Pérez Pedomo, Rogelio. «Asistencia jurídica y acceso a la justicia en Venezuela.» En *Justicia y Pobreza en Venezuela*, de Rogelio Pérez Perdomo. Caracas: Monte Avila Editores, 1987.

Pérez Perdomo, Rogelio, y Lawrence Friedman. «Legal Culture in the Age of Globalization.» En *Legal Culture in the Age of Globalization. Latin América and Latin Europe*, de Lawrence Friedman y Rogelio Pérez Perdomo. Stanford: Stanford University Press, 2003.

Pico I Junoy, Joan. *Las Garantías Constitucionales del Proceso*. Barcelona: J.M.Bosch, 1997.

Provea-Human Rights Watch. *Poder sin Límites. Redadas Policiales y Militares en Comunidades Populares y de Inmigrantes en Venezuela*. Provea, Caracas: Human Rights Watch, 2016.

Roche, Carmen Luisa, y Jacqueline Richter. *Justicia Penal y Defensa Pública*. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2007.

Rosales, Elsie. «Base conceptual para el estudio del acceso a la justicia penal en Venezuela.» En *Sistema Penal y Acceso a la Justicia*, de Elsie Rosales, Carmelo Borrego y Gilda Nuñez, 15-44. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2008.

Rosales, Elsie. *Sistema Penal, Ley Penal y Estado Constitucional*. Caracas: Tribunal Supremo de Justicia, 2007.

Sen, Amartya. *The Idea of Justice*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

Toharia, José Juan. *Opinión Pública y Justicia. La imagen de la justicia en la sociedad española*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2001.

UNODC. *Global Study on Homicide. Trends, Context, Data*. New York: United Nations Office on Drugs and Crime, 2013.

World Justice Project. *The Rule of Law Index 2016*. Washington, DC: WJS, 2016.



MERCEDES

DE FREITAS¹

Fundadora y Directora Ejecutiva de Transparencia Venezuela. Es miembro de la Junta Directiva de Transparencia Internacional. Es Vice Presidente de la Fundación Tierra Viva. Coordinadora de la Coalición Proacceso y Red Justicia en Venezuela. Ha diseñado proyectos y herramientas anticorrupción que han sido implementados en varios países de América Latina. Impulsa el análisis del impacto de la corrupción en la violación de derechos humanos y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sustentable.



CONTRALORÍA GENERAL DE VENEZUELA ALLANANDO EL CAMINO PARA EL PSUV

Introducción

¿Qué pasa cuando el órgano del Estado responsable de prevenir la corrupción y castigarla, coloca por encima de sus atribuciones y competencias constitucionales, la defensa de un Gobierno?

Pocas veces un órgano público ha sido tan anodino como la Contraloría General de la República en Venezuela en estos últimos años. Casi ni la recordamos en el día a día a pesar de que la corrupción nos invade. Ha pasado “agachada”, en silencio, negándose a actuar frente a cientos de casos de abuso y de corrupción que el país ha conocido, y cuya impunidad ha desdibujado la relación de balance entre los poderes públicos y entre los ciudadanos y el Estado. No recordamos a la Contraloría por acciones anti-corrupción, en cambio sí por su acción política contra actores que retan al Gobierno y al PSUV, su partido.

A diferencia de la Defensoría del Pueblo, la Contraloría tiene entre sus competencias no solo la investigación y evaluación de los órganos del Estado y sus funcionarios, si no además la imposición de la sanción. Eso indica que, en el papel, el Contralor tiene un rol destacado en el equilibrio de la estructura del Estado, fundamentalmente, monitoreando de cerca, y con autoridad²,

2 Funciones constitucionales del Contralor General de la República: Funciones del Contralor General de la República: Controlar, vigilar y fiscalizar los ingresos, gastos y bienes públicos; Controlar la Deuda Pública; Verificar la legalidad del presupuesto nacional y la exactitud y sinceridad de su ejecución; Inspeccionar y fiscalizar los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sometidos a su control; Disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público; Dictar las medidas, imponer los reparos y aplicar las sanciones administrativas a que haya lugar de conformidad con la ley; Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas, planes, objetivos, metas y proyectos de los órganos y entes públicos sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes; Verificar la presentación y sinceridad de las declaraciones juradas de patrimonio; Verificar y fiscalizar el proceso de ingreso, evaluación y ascenso de los funcionarios públicos; Instar al Fiscal General de la República a que ejerza acciones judiciales a que hubiera motivo de infracción o delitos cometidos contra el patrimonio público.

abusos, conflictos de interés, apropiación indebida, malversación de fondos, ineficiencias en la gestión, privilegios, enriquecimiento ilícito, para impedir o castigar que unos pocos se hagan con lo que es de todos para su beneficio particular.

En toda República a la Contraloría le corresponde un doble rol:

1. **De Prevención con a: programas de formación, capacitación, asistencia técnica, y b. auditorías al resto de los poderes:** revisando sus cuentas; la calidad de la ejecución de presupuesto y los proyectos; el cumplimiento de objetivos y metas; los procedimientos de ingreso y egreso a la función pública; la verificación del uso del patrimonio del Estado; de los bienes e intereses de cada funcionario; los conflictos de interés que pueden transformarse en privilegios, cargos, dinero, y oportunidades poniendo en desventaja al resto de los ciudadanos, entre otros.
2. **De Sanción:** declarar sanciones administrativas o entregar casos a la Fiscalía General cuando se presume daño al patrimonio público u otros delitos tipificados en el Código Penal.

Pero ¿ha cumplido la Contraloría General de la República con sus responsabilidades en estos últimos 15 años?

En los últimos años Venezuela ha tenido tres Contralores General.

Del 2000 al 2011 Clodosvaldo Russián, cercano al Presidente Chávez y quien lucía sus charreteras revolucionarias por haber estado preso en la Isla del Burro por actividades guerrilleras en los años setenta. Su actuación más destacada fue la inhabilitación de Leopoldo López en 2006 por tres más seis años.

Del 2011 al 2014 Adelina González, sub Contralora General, nombrada encargada de la Contraloría tras la muerte de Clodosvaldo Russián.

Del 2014 hasta hoy. Manuel Galindo Ballesteros, cercano a la Primera Dama³, es protagonista de uno de los mayores casos de nepotismo conocido y dice que el caso de Odebrecht no le compete.

“EL PAÍS TIENE DIECISIETE AÑOS CON UNA CONTRALORÍA SIN AUTONOMÍA SIN INDEPENDENCIA QUE NO SE HA ENFRENTADO AL ABUSO SUCESIVO, A LA OPACIDAD, A LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y AL INCUMPLIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS LEGALES. QUE NO HA INVESTIGADO LOS GRANDES CASOS DE CORRUPCIÓN, NO HA DICHO NADA DE LA DESAPARICIÓN DE CIENTOS DE MILES DE MILLONES DE DÓLARES EN ADJUDICACIONES DIRECTAS, DE LA ASIGNACIÓN PRIVILEGIADA DE DIVISAS PREFERENCIALES, DE LOS CONTRATOS MILLONARIOS OTORGADOS A EMPRESAS DE MALETÍN, PAGOS DE OBRAS QUE QUEDARON INCONCLUSAS, O DEL PAGO DE SOBORNOS RECONOCIDOS POR ODEBRECHT.



Del análisis de la debilidad de la Contraloría nos surgen preguntas que la justicia deberá responder: ¿cuánto se habría ahorrado Venezuela si el Contralor hubiera cumplido con sus tareas?, ¿cuán responsable es la Contraloría de la quiebra del país? ¿cuánta impunidad se hubiera evitado si la Contraloría hubiera exigido la contratación de jueces, fiscales y demás funcionarios mediante concursos transparentes? ¿cuántas obras estarían concluidas?, ¿cuál sería hoy la realidad venezolana si la CGR hubiera cumplido con la protección del patrimonio público?

En este informe daremos respuesta a estas preguntas resaltando la responsabilidad de la Contraloría General de la República en la crisis histórica por la que hoy atraviesa Venezuela y evidenciando que en la sumisión de este organismo a la Presidencia de la República, se encuentra la base de la desintegración institucional que llevó al país a esta situación.

Estado gigante, Contraloría minúscula y conformista

El tamaño del Estado venezolano se ha duplicado o triplicado en los últimos trece años. La falta de información pública impide precisiones, pero se conoce que de 20 ministerios se pasó a tener 34 en 2012. Se han creado vicepresidencias, viceministerios, corporaciones, institutos autónomos, fondos, frentes, comandos, consejos, cooperativas, colectivos. Todos ellos están bajo el alcance constitucional de la Contraloría General de la República.

Según la ley de presupuesto nacional, el número de empleados públicos pasó de 1.353.823 en 2012 a 1.733.176 en 2016, es decir, la nómina pública creció en 379.353 personas. En su momento, la CGR no dijo nada. En 2017, el presupuesto regresó al numero de empleados públicos del año 2012. Esta reducción ha debido implicar un gran trabajo para la CGR en términos de revisión de declaraciones juradas, entrega de procesos, bienes y cierre de unidades u otro entes.



La cifra siguió aumentando:

Empleados públicos por año	
Año	# empleados públicos
2015	1.606.243
2016	1.733.176
2017	1.770.934

Fuente: Ley de Presupuesto Nacional

Pero en estos números no están incluidos los empleados y funcionarios de los gobiernos subregionales, y tampoco de las empresas públicas del Estado. Los informe anuales de la Contraloría indican el número de órganos que le corresponde auditar. Para 2015 fueron 4.188 entes:

Universo de órganos y entes sujetos al control de la CGR					
Nacionales	2011	2012	2013	2014	2015
Centrales	41	153	168	145	162
Descentralizado	895	880	886	894	801
Estadales y municipales	3274	3283	3212	3212	3225
Total	4210	4316	4266	4251	4188

Fuente: Informes de Gestión CGR

Sin bien mencionan el número de ministerios y de empresas del Estado, no presenta información sobre sus actuaciones o los hallazgos en esos entes.

¿Pero estos son todos los entes y órganos públicos que le corresponde controlar a la Contraloría? No. Este cuadro, por ejemplo, no incluye los consejos comunales a pesar de que según la ministra responsable en ese momento, para 2012 existían ya 40.000 entes conformados. En su informe de ese año, la CGR menciona que hizo evaluación de tres de ellos y hace señalamientos críticos respecto a su administración, la falta de registros, la inexistencia de procesos, de contratos, gastos sin soporte, etc. Es decir, a la CGR le corresponde la evaluación de los CC, pero en 2012 evaluó un número que es insuficiente hasta como muestra. Para 2015, los datos del informe de gestión son los siguientes:

Consejos comunales auditados 2015	
	Consejos Comunales
# de consejos comunales	44.000
# de auditorías	23
# de consejos comunales auditados	66 En coordinación con contralorías estadales

Fuente: Informes de Gestión CGR

Número de empresas propiedad del Estado y ministerios

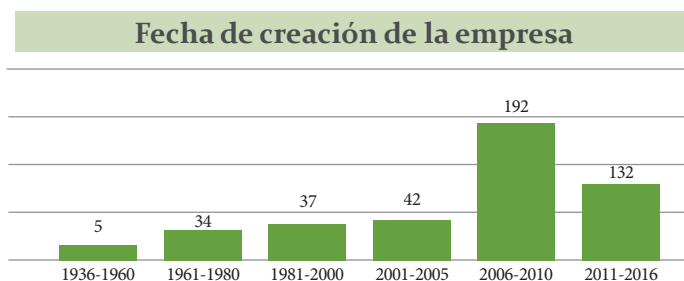
Nacionales	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
# de Ministerios	s/d	30	31	27	28	
# de EPE	402	529	535	545	466	

Fuente: Informes de Gestión de CGR

*No se ha publicado el Informe de Gestión de CGR correspondiente al año

Un estudio especial de Transparencia Venezuela de 2017 logró identificar 509 empresas propiedad del Estado venezolano. Nuevamente, la falta de información es grave. No hay datos de la composición accionaria de 80% de ellas; solo de 442 de estas empresas se consiguió la fecha en que fueron creadas, expropiadas, confiscadas o adquiridas y hay 67 que se desconoce cuándo pasaron a ser propiedad del Estado. 71,6% del grupo de las 442 pasaron a ser estatales a partir del año 2001.

Gráfico de fecha de creación o transformación como empresa propiedad del Estado



Fuente: Gacetas Oficiales, Informes Gestión CGR, cálculos de Transparencia Venezuela

El Estado tiene empresas en diversos sectores, como se evidencia en los siguientes gráficos.

Distribución del número de empresas por sectores económicos

Empresas Propiedad del Estado	N°	%
Petroleras	61	12,0
Manufactura	118	23,2
Electricidad	7	1,4
Agroalimentario, ganadería y pesca	67	13,2
Instituciones financieras	39	7,7
Comercios	20	3,9
Transporte	33	6,5
Comunicación	25	4,9
Minería	24	4,7
Agua	19	3,7
Servicios	35	6,9
Construcción	31	6,1
Hoteles	18	3,5
Multipropósito	5	1,0
Gas	6	1,2
Actividades espaciales	1	0,2
Total	509	100,0

Fuente: Gaceta Oficial, Informes de Gestión CGR, cálculos de Transparencia Venezuela

A los 1.323.260 empleados nacionales de 2017 hay que agregar los empleados de las empresas propiedad del Estado. ¿Cuántos son? Otra vez la falta de información atenta contra el análisis. Las empresas no lo dicen y la CGR tampoco las obliga o sanciona por incumplir los artículo 9 y 10 de la Ley contra la Corrupción. ¿Qué sabemos? El trabajo de Transparencia Venezuela sobre Empresas Propiedad del Estado (EPE), nos permitió llegar a algunas cifras, que aunque no están completas, dan clara idea del gigantesco trabajo que debía realizar la CGR, para la cual no contaba con recursos.

En diciembre de 2016, 256 de las 509 EPE, es decir, solo 50% de las existentes, publicaron su gestión 2016 y su presupuesto 2017 en Gaceta Oficial (G.O. N° 6.213, 40.966 y 6.261). Allí pudimos encontrar valiosa información. Por un lado, el número de empleados de las EPE llega a 440 mil en 2016, y subió a más de 471 mil para 2017.

Sectores con más empleados en 2016		
Sector	Trabajadores	%
PDVSA y sus filiales	113.153	25,74
Manufactura	57.322	13,04
Electricidad	43.085	9,80
Agroindustria, ganadería y pesca	40.601	9,04
Otros	186.356	42,39
Total	439.639	100,00

Fuente: Gaceta Oficial, Informes de Gestión CGR, cálculos de Transparencia Venezuela

De ellos, un porcentaje debería presentar declaración jurada de patrimonio e intereses una vez al año, así como la entrada y salida de nómina. ¿Cuántos verificó la Contraloría? ¿Qué hizo o está haciendo la ante este crecimiento del Estado? Nada sustancial que se sepa. La Contraloría no ha presentado una evaluación de impacto en el patrimonio, ni cambios en sus procesos para atender con efectividad ese aumento de órganos sobre cuyos ingresos, gastos y bienes debe, obligatoriamente, controlar, vigilar y fiscalizar. Tampoco presentó recomendaciones para ajustarse ante la nueva estructura que crecía sin control.

Hay muy pocas referencias a este crecimiento y escasa referencia a alguna de las empresas propiedad del Estado. Siendo PDVSA, CVG, CANTV o Corpoelec empresas tan importantes para el financiamiento nacional tienen escasas menciones en los Informes de Gestión de la Contraloría de los últimos siete años, lo que interpretamos como falta de actuaciones.

Pero ese silencio de la Contraloría contrasta con las continuas denuncias de casos de corrupción conocidas a través de los medios de comunicación; con las pérdidas registradas por estas empresas; con cambios en inventarios;

con la pérdida de productividad de muchas de estas empresas y con la baja calidad de los servicios públicos como luz, agua y transporte.

Más allá de las suposiciones, tenemos algunos datos concretos.

Solo las 259 empresas que publicaron sus balances en diciembre 2016 informan de una pérdida de Bs. 1.29 billones ese año y prevén pérdidas de 481 mil millones para 2017. Además recibieron más recursos del Tesoro Nacional de lo que aportaron en impuestos en 2016, y así lo prevén también para el año 2017, como muestra el siguiente cuadro:

Aportes vs pérdidas de las Empresas Propiedad del Estado 2016 y 2017		
Datos 259 EPE	2016	2017
Aporte del Tesoro Nacional a las EPE	Bs. 500.271 MM	Bs. 945.610 MM
Pago de impuestos de las EPE	Bs. 414.896 MM	Bs. 885.107 MM
Resultados financieros consolidados de las EPE	Bs. -1.293.185 MM	Bs. -481.109 MM

Fuente: Gaceta Oficial, Informes de Gestión CGR, cálculos de Transparencia Venezuela

Las empresas propiedad del Estado recibieron en 2016 la cantidad de 500.271 millones de bolívares por transferencias desde el sector público, lo que contrasta con el monto total estimado de aportes fiscales, que alcanza 414.896 millones de bolívares, cifra inferior al de las transferencias recibidas y muy por debajo de las pérdidas globales estimadas.

¿Que ha dicho y hecho la CGR ante estas pérdidas consecutivas?

Las empresas del Estado manejan grandes recursos. PDVSA, CANTV, CVG o Corpoelec manejan presupuesto gigantescos, como sus similares en el sector privado en el exterior. Pero por ser públicas la CGR tiene la responsabilidad de “Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas, planes, objetivos, metas y proyectos de los órganos y entes públicos sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes”. Pero las pérdidas han sido grandes y la CGR no ha dicho nada.

PDVSA y sus empresas filiales, con Bs. -775.421 millones, se ubican como las que más pérdidas registraron; en el segundo lugar aparecen las instituciones financieras con Bs -314.628 millones; en el tercero figura la Corporación Eléctrica Nacional CORPOELEC con Bs. -149.178 millones y en la cuarta posición está el sector minería con Bs. -23.850 millones. El monto de las pérdidas superó en 14% el gasto social de 2016 destinado a educación, salud, vivienda y seguridad social, el cual sumó Bs.1,13 billones.

Y las estimaciones para 2017 de las 259 empresas que publicaron sus presupuestos, son preocupantes para todos, menos para la Contraloría:



Fuente: Presupuesto publicado en Gaceta Oficial diciembre 2016.

La CGR ha mantenido el silencio. El Contralor tiene como atribución velar porque las empresas públicas cumplan con sus planes, objetivos y metas, de manera eficiente, eficaz, transparente y racional. Sin embargo, de acuerdo con la información suministrada en los informes de gestión 2014 y 2015, en los entes descentralizados a nivel nacional sólo fue culminada una auditoria de cumplimiento y una auditoria de gestión, lo que evidencia que prácticamente la eficacia y eficiencia de las empresas públicas no se audita, a pesar del alto presupuesto que reciben y del actual desabastecimiento.

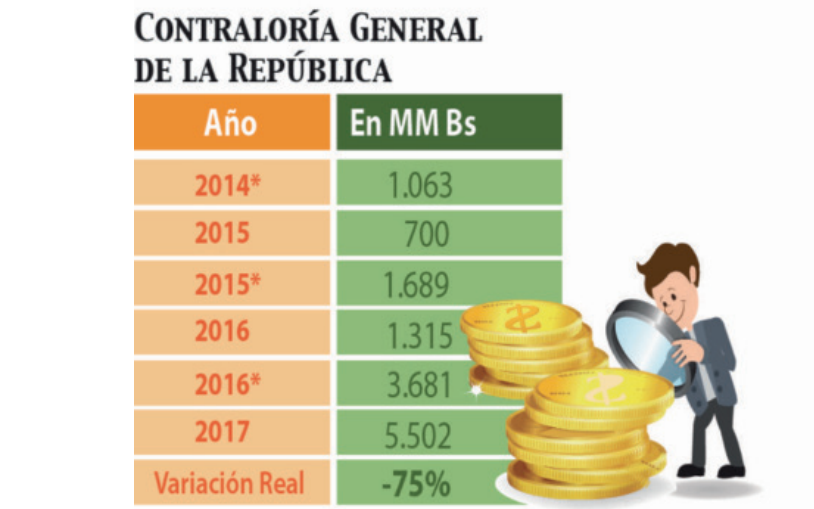
Esto supone un daño de grandes dimensiones para el país. No solo por las pérdidas financieras, si no por la caída en la producción y oportunidad de productividad. Solo como ejemplo, recordamos aquí la situación de SIDOR⁴ en palabras del periodista Damián Prat: “La ruina de Sidor trasciende en mucho a la propia empresa. Sus efectos negativos sobre la economía y la industria venezolana son enormes. Por ejemplo, diversas industrias nacionales en 2012 importaron de China 520 mil toneladas de productos semi terminados y finales de acero que antes se producían en Sidor. El dato está en el informe de Alacero [Asociación Latinoamericana del Acero]. Un informe más reciente de la misma asociación indica que en los primeros 10 meses de 2016, se debieron importar desde China 204 mil toneladas de productos de acero.

Para 2017, solo las 259 empresas que publicaron sus balances y presupuesto [¿será por que son las más ordenadas y efectivas?], tendrán Bs.19,7 billones para gastos:



¿Tiene la CGR los procesos y recursos para hacer auditorías, verificaciones, revisiones de todas estas empresas complejas y distintas? O hacemos otra pregunta: ¿Tiene la voluntad de hacerlo? En estos últimos años no lo ha hecho. Con seguridad tendríamos otros resultados financieros en las EPE.

El trabajo de la CGR debía crecer al ritmo del Estado, sin embargo cada año sus ingreso han sido menores en términos reales si consideramos el incremento de la inflación.



En los últimos siete años por lo menos, en términos reales los recursos asignados a la CGR han variado entre 0,08% y 0,05% del total del presupuesto nacional.

“ ES OBVIO QUE 0,05% DEL PRESUPUESTO RESULTA INSUFICIENTE PARA CUMPLIR CON LAS TAREAS ASIGNADAS, PERO LA CONTRALORÍA GENERAL NO HA TENIDO UNA ESTRATEGIA PARA EXIGIR AL PODER EJECUTIVO UN AUMENTO DEL PRESUPUESTO. ”

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LOS PODERES PÚBLICOS							
	2015*	%	2016*	%	2017	%	V.R.
Poder Ejecutivo	2.094.324	97,41%	5.530.244	97,97%	8.281.241	97,66%	-75%
Poder Legislativo	4.722	0,2%	19.940	0,4%	27.945	0,3%	-77%
Poder Judicial	23.498	1,1%	72.956	1,3%	119.171	1,4%	-73%
Poder Electoral	13.674	0,6%	15.472	0,3%	15.576	0,2%	-83%
Poder Ciudadano	13.733	0,6%	35.608	0,6%	35.367	0,4%	-84%
Total	2.149.951	100%	5.645.009	100%	8.479.301	100%	-75%

Expresado en MM de Bs. *Incluye Créditos Adicionales

Esta reducción de recursos asignados a la Contraloría se ve reflejado en las variaciones del número de sus empleados en los últimos catorce años. El siguiente cuadro muestra cómo entre los años 2003 y 2012 -cuando los recursos del estado crecían por el aumento del precio internacional del petróleo- el numero de empleados de la CGR se reducía; pero comienza a aumentar precisamente cuando se agudiza la crisis económica y financiera, a partir de 2012.

Número empleados CGR		
Año	# Empleados según Ley de presupuesto	# Empleados según Informes Gestión CGR
2003	1291	
2004	1209	
2005	1023	
2006	923	
2007	883	
2008	798	
2009	756	
2010	734	
2011	767	645
2012	679	642
2013	755	646
2014	774	663
2015	736	748
2016	865	s/d
2017	939	

Fuente: Informes de Gestión CGR y Leyes de Presupuesto

El aumento significativo del ámbito y alcance de la responsabilidad de la CGR requería, y requiere, el uso masivo de tecnologías de información que permita revisión y análisis del gran volumen datos de contrataciones, contratos públicos, declaraciones de patrimonio, ingresos y egresos, calidad e idoneidad del gastos, etc., y la posibilidad de valorar y evaluar procesos y procedimientos. Con apoyo de aplicaciones tecnológicas y digitalización de la información, la CGR podría realizar revisiones de control exhaustivas. ¿Por qué no se invierte en sistemas en forma significativa?.

La falta de recursos es una respuesta parcial, pues como hemos dicho, ninguno de los últimos tres contralores tuvo una campaña importante de solicitud y búsqueda de fondos. Pero, ni la CGR visibilizó los riesgos que implicaba no contar con los recursos humanos y financieros para auditar ese Estado en expansión, ni tampoco solicitó apoyo de la cooperación técnica internacional, disponible formalmente como parte de las Convenciones Interamericana y de Naciones Unidas Contra la Corrupción, que ha sido aprovechada por Contralorías de países de la región con mucho éxito. En resumen, la CGR no tenía recursos suficientes, no solicitó más recursos, no informó de los riesgos que esto implicaba y tampoco aprovechó la cooperación técnica disponible.

Prevención y sanción

A pesar del número de órganos sujetos a su control, el Contralor General de la República sólo reportó un número mínimo de actuaciones de control fiscal concluidas a nivel nacional.

Número de actuaciones (auditorías) reportados en informes de gestión de CGR										
	2011		2012		2013		2014		2015	
	cent	des	Cent	Des	Cent	Des	cent	Des	Cent	Des
Auditoría Cumplimiento	28	0	11	0	20	1	23	1	25	0
Auditoría Operativa	18	20	11	30	12	21	18	12	14	10
Examen de la cuenta	13	0	15	0	6	0	8	0	6	0
Auditoría de gestión	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0
Auditoría Tecnología	1	0	0	0	1	0	1	0	2	0
Auditoría de Seguimiento	8	3	2	1	1	0	0	0	0	0
Potestad investigativa*	4	0	1	0	0	10	9	5	1	11
Avalúos**	1	0	1	0	0	0	6	0	0	0
Sub-total	73	23	42	31	40	32	65	19	47	22
Total Administración Nacional (central y descentralizada)	96		73		72		84		69	

Fuente: Informes de Gestión de la CGR
Cent: órganos centralizados; des: órganos descentralizados
*Inicio de investigaciones
**Realizados por CGR a petición de entes públicos

Se destaca que en los años 2014 y 2015 no se realizaron auditorías de seguimiento, como corresponde hacer a las propuestas de acciones correctivas formuladas por la CGR de años anteriores, a pesar del reporte de grandes irregularidades⁵. En cuanto a las auditorías de gestión sólo se culminó una, a un ente descentralizado durante el año 2014.

Es decir, a las empresas del Estado no se les evaluó eficiencia y eficacia. Impunidad.

Este cuadro compara el número de entes sujetos al control de la CGR a nivel nacional, el número de actuaciones de control fiscal concluidas y la progresiva disminución del número de actuaciones.

Número de Órganos y entes públicos vs número de actuaciones de la CGR					
Nacionales	2011	2012	2013	2014	2015
# de entes y órganos	936	1033	1054	1039	963
# de actuaciones	96	74	72	84	69

Fuente: Informes Gestión CGR

“LA CGR REPORTA HABER REALIZADO SOLO 69 ACTUACIONES EN 963 ÓRGANOS PÚBLICOS EN 2015. ES CLARO EL REDUCIDO NÚMERO DE AUDITORÍAS EN COMPARACIÓN CON EL UNIVERSO DE ENTES Y ÓRGANOS SUJETOS A CONTROL. ¿PODREMOS CALCULAR EL IMPACTO NEGATIVO DE ESTA FALTA DE VIGILANCIA, CONTROL Y FISCALIZACIÓN EXTERNA DE ESA GRAN CANTIDAD DE ENTES, ÓRGANOS Y PROCESOS?. ¿CUÁL ES LA CONSECUENCIA DE ESTA DEBILIDAD EN EL CONTROL FISCAL?.”

Inhabilitaciones y suspensiones firmes					
Nacionales	2011	2012	2013	2014	2015
Total inhabilitaciones	144	7	20	67	415
Inhabilitaciones nivel nacional	83	6	7	12	s/d
Inhabilitaciones nivel regional y local	61	1	13	55	
Total suspensiones	43	11	3	8	2
Suspensiones nivel nacional	16	3	1	1	s/d
Suspensiones nivel regional y local	27	8	2	7	

Fuente: Informes de Gestión CGR

Declaraciones juradas no se revisan

La Contraloría General de la República implantó en 2009 el Sistema de Registro de Órganos y Entes del Sector Público (SISROE), que permitió simplificar la presentación en formato electrónico de la Declaración Jurada de Patrimonio, pero no incluyó en el sistema, la revisión de patrones y el análisis de data procesada, con lo cual se podría hacer revisiones básicas al 100% de las declaraciones recibidas. De acuerdo a los informes de gestión del 2011 al 2015 no se han registrado aún todos los organismos públicos:

Universo de entes sujetos a presentación de declaración jurada					
Nacionales	2011	2012	2013	2014	2015
Entes sujetos a control	4210	4316	4266	4251	4188
Órganos inscritos SISROE	s/d	3.484	3.744	4.699	4.078
Diferencia		- 832	- 522	+ 448	- 110

Fuente: Informes de Gestión CGR

De las cifras se desprende que para el año 2015 por lo menos 110 entes y órganos no se encontraban inscritos y, en consecuencia, los funcionarios adscritos no presentaron declaración jurada. Pero la CGR no informa cuáles son los órganos que cumplen y cuáles no, porque razón no lo han hecho o si recibieron alguna sanción.

Para 2014, de acuerdo a la información de los Informes de Gestión, los números de entes y órganos inscritos en el SISROE superaba en 448 a los sujetos a control, lo anterior es sin duda una contradicción y una falta de control por parte del Contralor.

Número de declaraciones juradas presentadas					
Nacionales	2011	2012	2013	2014	2015
Funcionarios	274.850	283.193	355.566	359.074	437.968
Consejos Comunales	25.707	16.550	28.845	29.063	15.117
Sindicatos	0	2.895	2.523	1.725	2.320
	300.557	302.638	386.934	389.862	455.405

Fuente: Informes de Gestión CGR

A pesar de la cantidad de declaraciones presentadas, los Informes de Gestión sólo reportan el inicio de muy pocos procedimientos para verificar la veracidad de las declaraciones juradas.

“ PARA EL AÑO 2015 SÓLO SE INICIÓ LA VERIFICACIÓN DE 0,005% DE LAS DECLARACIONES JURADAS RECIBIDAS POR LA CGR ”

Declaraciones presentadas a la CGR vs auditadas

Nacionales	2012	2013	2014	2015
Presentadas	302.638	386.934	389.862	455.405
Verificaciones iniciadas	28	20	2	27
En los que se observó desproporción	12	6	8	5
En los que se observó veracidad	s/d	s/d	s/d	3

Fuente: Informes de Gestión de la CGR

“ESTAS CIFRAS MINÚSCULAS, INDICAN UNA NULA ACTUACIÓN POR PARTE DE LA CONTRALORÍA Y UNA TRANQUILIDAD PARA CUALQUIER FUNCIONARIO QUE HAYA ABUSADO DE LO PÚBLICO, QUE HASTA AHORA HAN QUEDADO IMPUNES.”

Corrupción consecuencia de la impunidad impuesta por la CGR

La inacción ha sido la conducta de la Contraloría ante los más graves casos de corrupción de los últimos tiempos en Venezuela. A pesar de tener la competencia constitucional de controlar, vigilar y fiscalizar las áreas de mayor importancia económica e interés estratégico para el país, como por ejemplo la verificación de la legalidad del presupuesto y endeudamiento nacional; la evaluación de los resultados de gestión de las políticas públicas en materia de salud, seguridad y alimentación así como la fiscalización de los contratos de mayor impacto social y económico, el Contralor no ha hecho pública la realización de auditorías o determinación de responsabilidades por los casos que más ha impactado a la opinión pública por las cifras en juego, por la relevancia de los asuntos o por las personas involucradas.

A continuación incluimos una selección de esos casos impactantes que la Contraloría CGR se ha negado a investigar, auditar o a pronunciarse de alguna manera.

Lava Jato y Odebrecht

Entre 2001 y 2016, Odebrecht pagó 788 millones de dólares en sobornos relacionados con más de 100 proyectos en 12 países. A cambio de esos pagos ilícitos, la empresa obtuvo beneficios de US\$3.336 millones⁶. El 17 de abril de 2016 un juez federal de Nueva York condenó a la constructora brasileña a pagar una multa de US\$ 2,600 millones por el escándalo de los sobornos: US\$ 2,390 millones en Brasil, US\$ 116 millones en Suiza

y otros US\$ 93 millones en Estados Unidos. Se trata de la penalización más alta de la historia del país por un caso extranjero de sobornos.

La multimillonaria sanción, que se dio a conocer en un tribunal de Brooklyn, es el resultado de un acuerdo negociado por la constructora brasileña con el Departamento de Justicia de EE.UU., así como con las autoridades de Brasil y Suiza.

“ EN VENEZUELA SE HAN SUSCRITO MÁS DE 30 CONTRATOS DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA CON LA EMPRESA NORBERTO ODEBRECHT DESDE 2001 SIN QUE PUEDA DESPRENDERSE DE LOS INFORMES DE GESTIÓN DE LA CGR 2011-2015, LA DETECCIÓN DE IRREGULARIDADES EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE DICHOS CONTRATOS ”

Y a pesar de:

1. La investigación llevada a cabo por las autoridades de Brasil, que develó una amplia red de corrupción manejada por la empresa Odebrecht en toda América Latina, en marzo de 2014.
2. La sentencia a 19 años de prisión a Norberto y Mauricio Odebrecht, dueños y directores de la empresa, con presencia cercana y profunda con la alta dirigencia política venezolana.
3. La importancia de las obras que dicha empresa se encuentra ejecutando en Venezuela, tanto desde el punto de vista económico, como del impacto social.
4. La asignación por adjudicación directa o por procesos de licitación de este grupo de obras que generaron grandes dudas sobre el proceso.
5. Las continuas paralizaciones y los retrasos en las obras. Hoy Venezuela se quedó con 11 importante obras de Odebrecht inconclusas. El Contralor ha dicho que la CGR no tiene competencias en ese caso.
6. La denuncias de sobrepagos.
7. La declaración de representantes de Odebrecht ante la Corte del Distrito Este del estado de Nueva York del pago de US\$ 98 millones en sobornos a funcionarios en Venezuela.

¿Qué ha hecho la Contraloría?

La Contraloría se ha mantenido muda ante la evidencia. Las solicitudes de información de Transparencia Venezuela no tuvieron respuesta. Por el contrario, una nota publicada por la periodista Andrea Hernández en el portal

El Estimulo, recoge las palabras del Contralor Galindo donde se lava las manos sobre el caso de Odebrecht:

“En cuanto al caso de la constructora brasileña Odebrecht, reitero que la competencia exclusiva la tiene igualmente la Fiscalía, “pero sí podría tener competencia en el supuesto negado que se encuentren presuntos funcionarios en el país (involucrados en los sobornos), comenzaríamos a revisar sus ingresos a través de su declaración jurada o cualquier otra prueba””.

Emergencia eléctrica

Leopoldo Alejandro Betancourt López y Pedro Trebbau propietarios de Derwick Associates firmaron al menos una docena de contratos por más de US\$ 2.000 millones para la adquisición de plantas eléctricas que atenderían la crisis eléctrica del país entre 2009 y 2010⁸.

Las adjudicaciones fueron directas por parte de PDVSA y otras instituciones del Estado, se denunciaron facturas con sobreprecios, venta de equipos defectuosos y manufacturados, además de operaciones financieras dolosas.

Otto Reich, ex embajador de EE.UU. en Venezuela y funcionario clave del Departamento de Estado, demandó a Betancourt y Trebbau ante una corte en Nueva York, sin éxito, porque no era de su jurisdicción. Sin embargo, Reich declaró que amasaron una enorme fortuna por medio del pago ilícito de sobornos multimillonarios a funcionarios públicos en Venezuela, que a cambio otorgaron a Derwick gigantescos contratos en el sector energético. “El pueblo de Venezuela es una víctima indirecta de una sobrefacturación por parte de los demandados de al menos 2,9 billones de dólares”.

El diputado Julio Montoya denunció en 2016, después de dos años de investigación de un equipo multidisciplinario, que 96% de la infraestructura que iba a ejecutarse para superar la emergencia eléctrica y para la cual se destinaron 30 mil millones de dólares, no está inaugurada ni funcionando.

Actualmente 69% del parque de generación térmica del país está paralizado, las unidades de las principales plantas termo generadoras más importantes presentan problemas o están paralizadas, con el consiguiente déficit de producción de energía generada a gas, gasoil y fuel oil⁹.

La represa de Tocomá -oficialmente Planta Hidroeléctrica Manuel Piar- es una central hidroeléctrica que según denunció el diputado Jorge Millán debía haber estado en total funcionamiento para el año 2012, está paralizada después de una inversión cuantiosa, que estaría generándole a la nación una

7 Fuente: <http://elestimulo.com/elinteres/Contraloría-investigara-denuncias-sobre-la-distribucion-de-los-clap/>

8 Fuente: <http://www.cuentasclarasdigital.org/2017/03/las-andanzas-del-bolichico-que-se-hizo-millonario-a-expensas-de-los-apagones/>

9 Fuente: http://www.el-nacional.com/noticias/economia/advierten-que-del-parque-generacion-termica-del-pais-esta-paralizado_177427

pérdida de 16 mil millones de dólares. Esta obra está en manos de Odebrecht y la empresa argentina Insaat.

La represa hidroeléctrica del río Caroní sería la cuarta construcción en la cuenca destinada a la generación de energía, y contará con unas 10 unidades generadoras que producirían dos mil 160 MW diarios, con un promedio anual de 12 mil 100 GWH, lo que fortalecería el sistema eléctrico; y según expertos pudo minimizar la crisis. Sin embargo, tiene ocho años de retraso.

En 2010, Citgo (PDVSA) pagó \$472 millones por adquisición, instalación y mantenimiento de tres turbinas de las cuales dos fueron instaladas en el complejo generador Josefa Sánchez, en Tacoa, estado Vargas. (barcazas Margarita y Rufina) y la otra nunca llegó. Las dos barcazas (Rufina y Margarita) que fueron instaladas en la bahía de Tacoa, en el estado Vargas, generarán 340 megavatios, lo que representa apenas 18% de la energía que consume la Gran Caracas.

¿Qué ha hecho la Contraloría?

Año 2013. Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica En la ejecución de los proyectos “Fortalecimiento de la Planta Física” y “Supervisión, Coordinación y Control del Sistema Eléctrico Nacional (SEN). Incumplimiento de la ley de las modalidades de selección previstas en la ley de contrataciones para la compra de materiales eléctricos y de plomería.

A pesar de la importancia estratégica y de las denuncias públicas, se desconoce si el Contralor ha determinado responsabilidad administrativa por alguno de estos casos.

PDVSA



EL CONTRALOR NO HA ANUNCIADO O PUBLICADO LA REALIZACIÓN DE AUDITORÍAS O FISCALIZACIONES RELACIONADAS CON EL INFORME EMANADO DE LA COMISIÓN DE CONTRALORÍA DE LA ASAMBLEA NACIONAL QUE SEÑALA PRESUNTAS IRREGULARIDADES EN PDVSA DURANTE LA GESTIÓN DE RAFAEL RAMÍREZ, POR MÁS DE 11 MIL MILLONES DE DÓLARES.



Tampoco ha efectuado el Contralor auditorías dirigidas a determinar la ineficiencia de la empresa, falta de inversión, falta de mantenimiento, falta de información sobre las empresas adscritas a PDVSA, causas de la caída de la producción, crecimiento desproporcionado de la nómina, diversificación en asuntos no relacionados con la producción de hidrocarburos, uso racional de los recursos, entre otros aspectos vitales para el desarrollo de Venezuela, por tratarse de la principal empresa del país y de por lo menos tener adscritas 114 empresas públicas.

¿Qué ha hecho la Contraloría?

Año 2013. PDVSA Gas, Evaluar la adquisición de bienhechurías ubicadas en el estado Sucre, la CGR señala:

- Debilidades en el sistema de control interno, implementado por ausencia de normativa y falta de sinceridad en los montos a pagar a los beneficiarios de dichas bienhechurías.
- Retrasos.

Año 2012. PDVSA Servicios, S.A., División Oriente, en la evaluación en los procesos utilizados desde el 2006 hasta el año 2008, la CGR señala:

- Inobservancia de la Ley de Contrataciones en el Plan Siembra.

Alimentación

En febrero de 2016, el presidente Nicolás Maduro ordenó una reestructuración de la Misión Alimentación y la creación de una mega corporación que agrupe a PDVAL, MERCAL y CVAL. Anunció que “Abastos Bicentenario se pudo, así lo digo”. Ordenó una reestructuración total y absoluta. “Asumamos nuestras culpas. Abastos Bicentenario fue penetrado por la corrupción”, dijo el mandatario.

La Asamblea Nacional aprobó en abril de 2016 un voto de censura contra el Ministro de Alimentación Rodolfo Marco Torres, por detectar irregularidades en la compra, importación, suministro y traída de alimentos por un monto estimado de \$27 mil millones.

Los precios de las bolsas de alimentos a precios regulados que reparte el Gobierno y que se conocen como CLAP, están siendo investigados en la Asamblea Nacional porque recibe dólares preferenciales a 10 bolívares, pero la Nación paga a 35 dólares la bolsa que se prepara en Panamá con productos importados que le cuesta 8 dólares hacerla. “Por cada CLAP que entrega el Gobierno podrían hacerse 4 con productos nacionales”, denunció el diputado Carlos Paparoni.

A pesar de lo anterior y de haberse establecido en los informes de Gestión de la Contralora Adelina González del año 2013 que los resultados de las auditorias arrojaron irregularidades en la contratación de alimentos y el hallazgo de toneladas de alimentos en deterioro con consecuente pérdida patrimonial, se desconoce si el Contralor resolvió iniciar una investigación, determinar responsabilidad administrativa por alguno de los hechos denunciados o cuando menos realizar un seguimiento de las recomendaciones impartidas, a pesar de la importancia del área para el país y de las siguientes denuncias:

- 10 2013. Auditoria operativa realizada a PDVSA Bariven, S.A., Productora y Distribuidora Venezolana de Alimentos, S.A. (Pdval) y la Aduana Principal de Puerto Cabello (APPC). “La Dirección General de Saneamiento Ambiental y Contraloría Sanitaria de la Fundación Instituto Carabobeño para la Salud (Insalud), emitió durante los años 2008 y 2009 27 Actas de Comiso, en las cuales se señaló que debían realizarse los trámites pertinentes para la destrucción de 2.714,76 toneladas de alimentos descompuestos, valorados en Bs. 10.556.981,17, de los cuales 1.714,76 toneladas correspondían a pollo y carne (por pérdida de la cadena del frío), y 1.000 toneladas a leche (con fecha de vencimiento cumplida), 124 Informe de Gestión 2013 Gestión en los Órganos y Entes del Poder Público / Control Fiscal almacenadas en los muelles de Puerto Cabello”

1. Aproximadamente 30% de los niños de país presenta desnutrición (Convite AC).
2. Los niños que están en riesgo y los que tienen algún grado de desnutrición suman 52%. Casi 6 niños de cada 10 evaluados, no están normales en su situación nutricional. Los datos emanan del programa de investigación “Línea basal de un monitoreo centinela de la situación nutricional en niños menores de 5 años”, respaldado por Cáritas de Venezuela.
3. Los ancianos pierden dos kilos mensuales de peso por la escasa alimentación, según un monitoreo realizado a 40 albergues de ancianos en Miranda. (Convite AC).
4. 12 fallecimientos por comer “yuca amarga” en los últimos siete meses. (El Nacional, 25 de enero de 2017)
5. Entre enero y mayo de 2016 la desnutrición pasó de 13,4% a 25% en toda la población (Fundación Bengoa, 2016)
6. 27% de los venezolanos comen una vez al día y solo 3% lo hace tres veces”. (Meganálisis, 11 de enero de 2017)
7. Entre 48% y 80% de los hogares ha incurrido en alguna forma de privación alimentaria (Tal Cual, 5 de febrero de 2017)
8. Los Servicios de Educación y Recuperación Nutricional (SERN) del Instituto Nacional de Nutrición (INN), tuvo un presupuesto para 2016 de Bs. 6.583.438.106. El SERN de La Guajira no cuenta con equipos adecuados para la preparación de las fórmulas alimenticias, el agua mineral no llega por vía normal y no cuenta con servicio de ambulancia. (Transparencia Venezuela).
9. El Índice de percepción de desabastecimiento es de 87%. (Banco Central de Venezuela, Enero 2016)
10. Consejos Comunales están cobrando comisiones para la entrega de bolsas de comida a través de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP). (Transparencia Venezuela)
11. 92% de los 25 proyectos pertenecientes al Ministerio de Alimentación para el 2016 no fueron ejecutados. (Transparencia Venezuela)
12. 7 de cada 10 venezolanos consideran que el principal problema es la escasez de alimentos y el alto costo de la vida.
13. 10% de los venezolanos -cerca de 300.000 personas- están comiendo desperdicios, de acuerdo con los resultados que arrojó un estudio del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello, aseguró Carlos Paparoni, diputado de la Asamblea Nacional.

¿Qué ha hecho la Contraloría?

Año 2015. En Industrias Diana, C. A. fallas de índole contable y financiero, y sugieren verificar si los procesos de comercialización y distribución de grasas y aceites comestibles cumplen con políticas de Estado e institucionales y si se adecuan a las normativas que regulan el almacenamiento y disposición

Año 2013. PDVAL, filial de PDVSA, sobre la ejecución del Plan Estratégico de Emergencia para el Abastecimiento de Alimentos, el Informe de CGR señala:

- Pagos por la suma total de US\$ 18.300.800,00 sin la recepción de la fianza de anticipo
- 14.383,42 toneladas de los rubros: leche, arroz, pasta, carne y pollo valorados en US\$ 52.162.019,74 o € 837.000,00, equivalentes a Bs. 114.517.052,44, se declararon en estado de abandono legal debido al extravío de los documentos. Esta situación generó el pago adicional por concepto de almacenaje a las empresas que prestaron este servicio por Bs. 5.557.579,40
- PDVSA Bariven, S.A. no realizó la declaración oportuna de la mercancía para su nacionalización de 1.711 contenedores de alimentos adquiridos en el exterior, lo que ocasionó que la Aduana Principal de Puerto Cabello (APPC) declarara el estado de abandono legal de las mercancías. Lo que ocasionó gastos por concepto de almacenaje por un monto de Bs. 4.281.083,62.
- Se evidenció que 121 actas de abandono legal y gastos adicionales por concepto de almacenaje.
- Destrucción de 2.714,76 toneladas de alimentos descompuestos, valorados en Bs. 10.556.981,17, de los cuales 1.714,76 toneladas correspondían a pollo y carne (por pérdida de la cadena del frío), y 1.000 toneladas a leche (con fecha de vencimiento cumplida).

Salud

En el sector salud el presidente de la Federación Farmacéutica de Venezuela, Freddy Ceballos, aseguró que el nivel de escasez de medicamentos se mantiene en 85%.

Entre 2010 y 2014 se vencieron 400.000 kilos de medicamentos mientras estaban almacenados en los puertos de La Guaira, Puerto Cabello o en contenedores colocados en el interior del Servicio de Elaboraciones Farmacéuticas, SEFAR.

Miembros del grupo Movida Parlamentaria, conformado por los diputados José Gregorio Contreras, Luis Barragán, Juan Pablo García, Ángel Medina,

Carlos Berrizbeitia y la entonces parlamentaria María Corina Machado, reveló que todos los medicamentos habían sido incinerados. El informe parlamentario señala que en 2011 el gobierno pagó 31 millones de dólares a Cuba para importar esos fármacos. En 2012 el pago ascendió a 46.5 millones de dólares. Los medicamentos hallados entre 2013 y 2014 costaron 400 millones de dólares.

En sus informes de 2012 y 2014 la Contraloría General de la República incluyó serias observaciones sobre la compra de medicamentos por parte del Ministerio de Salud, señalando fallas de almacenamiento que terminaron con la vida útil de éstos en 2011 y 2013. Sin embargo los informes no precisaban la determinación de responsabilidades directas ni la imposición de sanciones o reparo. Tampoco se observa la realización de auditorias de seguimiento, a pesar que la contralora Adelina González señaló que “el Ministerio de Salud adquirió los mismos tipos de medicamentos en cantidades mayores, con porcentajes de incrementos que oscilan entre 21,21% y 9.670,11%, sin justificación” y de reportarse 85% de escasez de medicamentos (Federación Farmacéutica de Venezuela, 9 de enero de 2017).

Por otra parte, 50% de los pabellones en los grandes hospitales de Venezuela no están funcionando. Entre 45% y 55% de las camas no están funcionando. (Julio Castro, médico infectólogo, 28 de agosto de 2015).

Nuestros hospitales apenas tienen 4 o 5% de medicamentos (Douglas León Natera, Presidente de la Federación Médica Venezolana, 11 de abril de 2016)

La escasez de los reactivos necesarios para realizar las pruebas se ubica en más del 90%. (El Carabobeño, 4 de julio de 2016)

Actualmente se tiene una enfermera graduada por cada 80 camas de hospitales. El déficit de médicos es de 80 mil aproximadamente. En general hay 80 mil médicos, los que están dentro del sistema que es una cifra bastante deficitaria. En la red privada pudiéramos hablar de unos 15 mil médicos. (Rafael Orihuela, 3 de mayo de 2016)

90% de los laboratorios clínicos públicos y privados en el estado Anzoátegui trabajan a 30% de su capacidad, debido a la falta de insumos y equipos. (Alexis Irigoyen, Presidente del Colegio de Bioanalistas de la región, 29 de agosto de 2016)

En lo que va de año han cerrado cerca de 20 laboratorios clínicos en todo el estado Anzoátegui. (Alexis Irigoyen, Presidente del Colegio de Bioanalistas de la región, 29 de agosto de 2016)

En trece entidades existen casos sospechosos de tosferina, siendo los estados Yaracuy, Bolívar, Zulia y Amazonas con el mayor número de casos. (Transparencia Venezuela)

Un aproximado de \$40.400.285.232 se ha asignado a la Misión Barrio Adentro y 80% de los módulos están cerrados. [Transparencia Venezuela] El presupuesto del Hospital Universitario de Caracas con créditos adicionales para el año 2016 fue de Bs. 15.085.314.832 y presenta escasez de insumos, equipos y alimentos. Además, inseguridad, poco personal médico y técnico mal remunerado, entre otros. [Transparencia Venezuela]

Se anunció una inversión para el Hospital Binacional de La Guajira en Zulia de 27 millones de bolívares para la modernización y dotación. A pesar de ello en la actualidad no cuenta con ambulancias y presenta fallas en los servicios e infraestructura para la atención de 40 mil habitantes de la población. [Transparencia Venezuela]

El Hospital Cardiológico Latinoamericano Gilberto Rodríguez Ochoa de Caracas tuvo una inversión total de 41.405 millones de bolívares. Para el año 2013 recibió 122,7 millones de bolívares, ejecutándose sólo un 86% y ha disminuido su capacidad operativa. [Transparencia Venezuela].

El Instituto Autónomo Hospital Universitario de Los Andes (IAHULA) de Mérida, fue dotado a través de Barrio Adentro III con la adquisición de varios equipos de alta tecnología que no están funcionando por falta de mantenimiento o por la imposibilidad de reponer repuestos [Transparencia Venezuela].

Se destaca que a pesar de la denunciada gravedad de la situación hospitalaria los informes de gestión del Contralor de los años 2014 y 2015, no reportan auditorias de cumplimiento, ni de seguimiento en estas áreas, con lo cual se permite la afectación de la vida y salud de los venezolanos.

El 30 de septiembre de 2007 un Chávez en campaña para el referendo constitucional prometió en su programa dominical, , que se invertirían Bs. 872 millones en principio para construir seis hospitales especializados: de Gastroenterología de El Vigía (Mérida); Toxicológico de Barinas (Barinas); Urológico de Valle La Pascua (Guárico); Materno infantil San Fernando de Apure (Apure); Cardiológico de Adultos de Montalbán (Caracas) y Centro Nacional de Cáncer (Guarenas). Ninguno se ha construido aún.

¿Qué ha hecho la Contraloría?

Año 2015. Encontramos dos referencias detalladas y graves:

1. al Hospital de Niños “Dr. José Manuel de los Ríos”, en la evaluación del control interno, distribución y asignación del personal, material médico quirúrgico e insumos y equipos médicos:

- Están operativas 172 camas de las 300 previstas y de 12 quirófanos funcionan 8.

- En cirugía plástica no efectúan intervenciones electivas desde hace aproximadamente un año; la sala de balneoterapia, donde se realiza baño y cura de pacientes quemados, carece de aire acondicionado, el tanque para inmersión tiene grietas, y hay puertas y ventanas dañadas.
- Durante el año 2013 se realizaron en promedio 100 cateterismos mensuales; no obstante, para el primer semestre del año 2014 esta cantidad se redujo a 20.
- En medicina II se cuenta con 3 salas de hospitalización, de las cuales 2 están clausuradas.
- Los laboratorios de emergencia, coproanálisis y uroanálisis, y coagulación y hemoglobina anormales se encuentran cerrados.
- La radiología trabaja a 30% de su capacidad; y en medicina física y rehabilitación atendieron a 42 pacientes (35% de los 120 planificados); el área del resonador magnético se encuentra inoperativa.
- En la Unidad de Cuidados Intensivos Neonatales (UCIN), concebida para atender a 15 pacientes, en la práctica atienden a 7 de cuidados intermedios.
- Cuentan con 8 médicos anestesiólogos del total de 20 requeridos, según lo informado por el director de hospital.
- Los 2 almacenes destinados para materiales médico-quirúrgicos e insumos médicos carecen de estanterías, iluminación, ventilación y equipos de seguridad contra incendios. Uno de estos presenta filtraciones y acumulación de aguas servidas; además, los materiales no están inventariados y debidamente clasificados; situación similar presentan los 2 que corresponden a farmacia, con el agravante de medicamentos apilados hasta el techo, en el piso y en paleta.

2. Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS) —Servicio Autónomo de Elaboraciones Farmacéuticas (SEFAR). Evaluar el Concurso Abiert N.º MPPS-CA-16/2013 destinado a la “Adquisición de 17.300.104 unidades de Medicamentos para el Sistema Público Nacional de Salud”

- 8 de las 11 empresas adjudicadas no suministraron la totalidad de los medicamentos, y no se aplicaron las medidas sancionatorias ni se ejecutó la fianza de fiel cumplimiento.
- Incumplimiento de la ley de contrataciones (expediente único, presupuesto base, compromiso de responsabilidad social)

Año 2011. Hospital Maternidad Concepción Palacios, evaluar el proyecto de modernización, a través de la misión Barrio Adentro III.

- Equipos no utilizados a pesar de haber transcurrido más de 3 años desde su entrega.
- Equipo médicos y electromecánicos dañados y desvalijados.

- Los equipo no poseen número de bien.
- Retraso en las obras de más de 2 años.
- Los Centros hospitalarios no tiene un adecuado manejo y control de los desechos hospitalarios.

Con la situación en la que se encuentra la salud en el país, las observaciones de la Contraloría no llegaron a cambiar ningún proceso y los hospitales continúan en franco declive.

Finanzas

“ LA CGR NO HA REALIZADO AUDITORÍAS DIRIGIDAS A EVALUAR LA GESTIÓN DEL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA A PESAR DE LA GRANDES DISTORSIONES EN LA POLÍTICA CAMBIARIA E INFLACIONARIA DEL PAÍS, Y DE LA FALTA DE PUBLICACIÓN DESDE EL ÚLTIMO TRIMESTRE DEL 2015 DE LA TASA DE INFLACIÓN, VARIACIÓN EN LA TASA DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, AL IGUAL QUE EL RESTO DE VARIABLES FUNDAMENTALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LA ACTIVIDAD PRIVADA Y PÚBLICA DEL PAÍS, COMO INGRESOS PETROLEROS Y NIVELES DE LA BALANZA DE PAGO. ”

Específicamente en el sector económico, organismos internacionales señalan que para el año 2016, el PIB presentó una disminución de 18,6% y una inflación de 799%, lo cual refleja el fracaso del BCV en las variables básicas que permiten el diagnóstico adecuado de la economía nacional.

Tampoco existen evidencias de que la CGR hubiere efectuado auditorías para verificar la legalidad e impacto del aumento creciente de la deuda pública de Venezuela, tras el boom petrolero más grande de su historia. No ha querido el Contralor verificar la racionalidad del gasto público, la inexistencia de un fondo de ahorro, el declive de las reservas, ni lo comprometido de las importaciones.

Cárceles

En el sistema carcelario venezolano ha sido denunciado el hacinamiento y la falta de mantenimiento de las infraestructuras penitenciarias. En atención a la gravedad de la crisis y su consecuente impacto social, el 18 de octubre de 2012 el presidente dictó un decreto que declaró emergencia en materia de infraestructura penitenciaria por un lapso de tres (3) meses prorrogables. Dicho decreto estableció entre sus objetivos, la construcción de los Centros de Procesados Judiciales para el Sistema Penitenciario Venezolano. Durante ese año se prometió construir 24 Centros Penitenciarios¹¹, y se realizó la asignación de importantes créditos presupuestarios.

El 17 de diciembre de 2012, el FONEP suscribió contrato con la empresa Constructora Cresmo, C.A. para la ejecución del Centro de Reclusión de Procesados y Procesadas Judiciales del estado Zulia (CRPPJEZ), que iniciaría el 2 de enero de 2013 y terminaría el 29 de mayo de 2015, conforme se desprende de la información reflejada en el Registro Nacional de Contratista (RNC). A la fecha, dicho centro no sólo no ha sido construido -a pesar de las importantes asignaciones presupuestarias- sino que se encuentra en estado de abandono y han sido hurtados y sustraídos diversos materiales y elementos que pertenecían a la construcción, originando un evidente daño al patrimonio público, una afectación de derechos humanos y un impacto negativo a la sociedad. Hasta la fecha no existe evidencia de que el Contralor hubiere iniciado alguna auditoría o determinado responsabilidad administrativa.

¿Qué ha hecho la Contraloría?

De la revisión de los informes de gestión 2011-2015, solo encontramos dos actuaciones en relación con el Ministerio del Poder Popular para Servicios Penitenciarios:

Año 2011. En la evaluación de la obra Comunidad Penitenciaria de Monagas encontraron: 1. que luego de iniciada la ejecución de la comunidad penitenciaria del estado Barinas, el FONEP no tomó las acciones pertinentes, lo que derivó en la paralización de la obra y la rescisión del contrato. 2. Adjudicación directa de la empresa contratista para la ejecución de la obra la Comunidad Penitenciaria de Monagas usando falso supuesto.

Año 2015. En los procesos de la Dirección General de Atención Integral del Ministerio para la participación activa de los privados y privadas de libertad encontraron: Debilidades de control interno; debilidades de archivo y ausencia de registro de actividades.

Sin embargo no hay registro de auditorías de seguimiento, ni de sanción a algún funcionario, tampoco de que pasaran el caso a Fiscalía. Estos señalamientos murieron con su publicación en los informes.

Control de Cambio: Cadivi/Cencoex

Durante los catorce años de control de cambio conocimos decenas de casos de supuesta corrupción. Como ejemplo, recordamos la denuncia del Ministro Jorge Giordani en su carta publicada a la muerte del presidente Hugo Chávez en 2012, donde revela la entrega de US\$ 20 mil millones de divisas preferenciales a empresas de maletín.

¿Qué ha hecho la Contraloría?

No se sabe. Los informes no indican actuaciones en este sentido.

Ruptura del orden constitucional

El Contralor no ha anunciado ni publicado el inicio de auditorías o fiscalizaciones para determinar la legalidad de: (i) los créditos adicionales aprobados por el Ejecutivo Nacional durante el año 2016, (ii) el Decreto Ley de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2017, (iii) el Decreto de endeudamiento para el ejercicio fiscal 2017 y (iv) la suscripción o modificación de convenios de cooperación internacional en el 2016 y primer trimestre de 2017 por parte del Ejecutivo Nacional; lo anterior a pesar de no haber sido presentado ni aprobados ninguno de los actos referidos por la Asamblea Nacional y de haber el Tribunal Supremo de Justicia asumido las funciones de este Poder, en total contradicción no sólo de las normas legales, sino de las constitucionales y de los principios democráticos.

A diferencia de la Fiscal General de la República, el Contralor, con su omisión ha permitido la ilegal e inconstitucional afectación de áreas estratégicas para la nación y la ruptura del orden constitucional.

¿A quién investiga la Contraloría?

El Contralor, entre 2011 y 2015, consideró que existían indicios para iniciar una potestad de investigación en el siguiente número de informes, a pesar de las grandes irregularidades mencionadas y de las diversas observaciones y hallazgos detectados por el órgano de control fiscal en sus informes de gestión, muchas de ellas referidas a la falta de control de los bienes, falta de designación de los órganos de auditoría interna, fallas de calidad en las construcciones, falta de manuales de normas y procedimientos, pagos en exceso, pagos sin soporte, errores de imputación presupuestaria, desvíos presupuestarios, incumplimiento de las normas para el ingreso de personal por concurso público e incumplimiento de las normas presupuestarias y de contabilidad.

Casos cerrados por tipo										
Nacionales	2011		2012		2013		2014		2015	
	cen	des	cen	des	cen	des	cen	des	cen	des
Orden de archivar y desestimar	392	1	65	76	104	549	64	33	64	15
Informes que determinan la existencia de méritos para iniciar investigación	4	23	1	17	1	11	9	17	1	26

Fuente: Informes de Gestión CGR

En cuanto a la determinación de responsabilidades, multas y reparos (las acciones fiscales) derivados de los resultados de las investigaciones realizadas (potestad investigativa), los números también son pobres.

Número de personas con determinación de responsabilidad, multa y reparo, firmes a nivel nacional, estatal y municipal

# personas con Determinación de responsabilidad	2011	2012	2013	2014	2015
Total	30	81	65	40	85
Nacional	5	20	15	17	s/d

Fuente: Informes de Gestión Contraloría General de la República

Total multa y reparo, sólo a nivel nacional, mostrando al 2015 como el año más opaco:

Monto de multas y reparos nivel nacional	2011	2012	2013	2014	2015
Total multas	373.706	1.063.484	1.158.919	986.846	2.034.024
Total reparos	2.951.504	6.730.075	43.911.323	4.275.938	51.384.308

Fuente: Informes de Gestión Contraloría General de la República

El monto de los reparos desde 2011 hasta el 2014 suma un total de Bs. 9.069.897,43 y sólo por el caso Lava Jato, el monto del daño patrimonial asciende por lo menos a 98 millones de dólares.

Inhabilitación, el arma contra líderes opositores

En el informe de gestión de la CGR del año 2015 se observa que solo abrió 65 investigaciones en la administración nacional, de las cuales se desestimaron 64 casos y no se especifica el motivo ni la identificación del funcionario investigado.

Total inhabilitaciones, suspensiones y destituciones firmes a nivel nacional (central y descentralizada) decididas por la CGR

Total decisiones	2011	2012	2013	2014	2015
Inhabilitaciones	71	6	7	12	s/d
Suspensiones	20	3	1	1	s/d
Destitución	5	0	0	0	s/d

Fuente: Informes de Gestión CGR

Al menos diecisiete Ministerios tienen auditores encargados y no designados por concurso. Sin embargo, la única auditoría interna intervenida es la de la Asamblea Nacional.

Se desconoce si el Contralor ha intervenido o iniciado algún procedimiento de responsabilidad administrativa a los órganos que han incumplido con la obligación de convocar a concurso público y de oposición. De esta manera el Contralor favorece el ejercicio discrecional de la función de control fiscal en el Poder Ejecutivo Nacional.

El último caso destacado es la inhabilitación impuesta por 15 años al gobernador del Estado Miranda, importante líder de la oposición en el país, a pesar de no existir daño patrimonial.

Respecto al gobernador Capriles, el informe publicado por la CGR sobre el caso indica que se le responsabiliza por no presentar el proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio fiscal 2013 ante el Consejo Legislativo del Estado Miranda, y por haber suscritos convenios de cooperación sin la autorización legal; sin embargo esto mismo ha hecho el Presidente de la República, que no presentó el Proyecto de Ley de Presupuesto y Endeudamiento a la Asamblea Nacional, ni requirió la autorización para suscribir convenios internacionales; sin embargo ningún pronunciamiento o investigación a iniciado el Contralor frente a dichas irregularidades.

El Contralor señaló además al Gobernador Capriles por el incumplimiento de algunas normas de la Ley de Contrataciones Públicas; sin embargo, no ha dicho nada de las reiterada omisión de procedimientos de contratación y daño patrimonial en PDVSA, CVG, Ministerio de Salud, Alimentación, Transporte, Infraestructura y otros órganos y entes del Poder Nacional. Recordamos que mientras la Gobernación de Miranda se le asignaron Bs. 33.353 millones, el Ejecutivo Nacional tuvo a su disposición solo por presupuesto Bs.5.530 millones, más los fondos adicionales y los bienes de empresas publicas. El tamaño del riesgo de corrupción es brutalmente diferente. Pero a ningún Ministro se le ha determinado responsabilidad, ni ha sido inhabilitado.

CGR cómplice de la opacidad

Los artículos 9, 10 y 11 de La Ley Contra la Corrupción establecen que es una obligación publicar toda la información referida con los bienes y presupuesto público. A su vez, señala la ley de la CGR como atribución expresa del Contralor, fomentar la participación ciudadana en el ejercicio del control sobre la gestión pública.

Sin embargo, de acuerdo a los Informes de Gestión u otras publicaciones de la CGR se observa una total inacción ante la marcada falta de publicación por parte de los órganos y entes públicos nacionales de:

- El presupuesto de la nación
- Índices macroeconómicos
- Informes trimestrales de ejecución de los recursos
- Adjudicaciones de los contratos

- Manuales de normas y procedimientos
- La estructura organizativa
- Las competencias y servicios que presta
- Los planes de gestión
- Los informes de gestión, entre otras normas relacionadas con el derecho de acceso a la información.

Solo Transparencia Venezuela ha enviado 78 comunicaciones desde 2014 a la CGR remitiendo denuncias recibidas por supuestos hechos de corrupción, entre los que se destacan **malversación de fondos en instituciones como la Dirección Ejecutiva de la Magistratura, Movilnet y Venetur, o la utilización de bienes públicos para fines electorales e irregularidades en la Gran Misión Vivienda Venezuela. Sólo tres de ellas han recibido respuesta para inadmitir los señalamientos bajo el argumento de no poder tramitar denuncias anónimas**, aun cuando las mismas contienen información suficiente para dar inicio de oficio a las investigaciones tomando en cuenta la gravedad de las irregularidades que se presentan y de ser ello contrario La Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigo de la OEA, aprobada en 2013, la cual establece que los ciudadanos podrán denunciar reservándose identidad’, para la cual el Estado debe “Desarrollar regulaciones y mecanismos para facilitar y promover la presentación de denuncias sobre actos de corrupción [...]”

Estas omisiones son contrarias a su atribución de fomentar la participación ciudadana y se agravan cuando la propia CGR, habiendo transcurrido cuatro meses del año, aún no ha publicado su informe de gestión 2016, que debe incluir el informe de gestión presupuestaria.

Las peticiones de información a la Contraloría no han tenido respuesta satisfactoria en ninguno de los casos. La respuesta habitual remite al solicitante a la página web, donde cualquiera puede ver que no hay datos.

En algunos procesos donde interviene la CGR, lo provisional se convierte en permanente, como en los casos de intervención de contralorías regionales y municipales que vencen los plazos. Desde abril de 2015 a marzo de 2017 la CGR ha intervenido 35 contralorías municipales y de ellas, en 23 casos ha mantenido la intervención a pesar de haberse vencido el lapso de hasta 90 días hábiles, prorrogables por un lapso igual. La Contraloría del Municipio Anaco del Estado Anzoátegui se encuentra intervenida desde 2010 y la del Municipio Francisco de Miranda del Estado Guárico desde 2011.

De acuerdo al Reglamento de la Ley de la Contraloría, en las resoluciones donde se ordena la intervención de un órgano de control, la CGR instará a la autoridad competente a convocar a concurso público para la designación de un nuevo titular, una vez autorizada la destitución del titular del cargo.

La Ley de la CGR establece como responsabilidad administrativa en su artículo 91 el incumplimiento de las normas e instrucciones de control dictadas por la CGR.

Como ya vimos en varios informes de gestión anual, la CGR ha señalado irregularidades en casos importantes, aquí queremos destacar el de la compra de medicamentos vencidos a Argentina y Cuba que la Contraloría señaló en su informe 2012. Sin embargo, a pesar de la gravedad del caso -hablamos de medicinas necesarias para salvar vidas-, la CGR se conformó con publicarlo en su informe de gestión anual.

Quién es el Contralor Galindo



Copiamos la descripción del portal Poderopedia:

Manuel Galindo: “Contralor General de la República designado el 22 de diciembre de 2014 por la mayoría simple de la Asamblea Nacional. Fue procurador general de la República, nombrado en marzo de 2013 en calidad de encargado, en sustitución de

la primera dama Cilia Flores. Antes se desempeñaba como viceprocurador. Es abogado, profesor de postgrado y máster en Administración Educativa, según declaraciones del diputado Darío Vivas, quien presidió el Comité de Postulaciones al Poder Ciudadano en el que Galindo salió victorioso. También figuraba como postulado en la lista de aspirantes a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

Entre 2006 y 2010 fue consultor jurídico de la Asamblea Nacional, cuando esta era controlada por mayoría oficialista. El 10 de diciembre de 2015, mediante Gaceta Oficial 40.806, se hizo oficial la designación de Galindo como presidente del Consejo Moral Republicano, que comprende la Contraloría General de la República, la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo, a partir de 2016. El 20 de febrero de 2017, la junta directiva de la nueva Asamblea Nacional de mayoría opositora denunció que la Contraloría General de la República, de la mano de Galindo, se extralimitó en sus funciones por ordenar la intervención de la Dirección de Auditoría Interna del Parlamento.

Desde que asumió como contralor del Estado, ha ejercido más acciones administrativas contra miembros de la Mesa de la Unidad Democrática, que contra funcionarios del Gobierno.

A mediados de 2015, con las elecciones parlamentarias en la mira -que en diciembre ganaría la oposición- la oficina del contralor inhabilitó a María Corina Machado, entonces la diputada más votada de la Asamblea Nacional anterior y la imposibilitó de presentarse para esos comicios. En abril de 2017, luego de que dos sentencias del TSJ anularan las facultades de la AN, y de que dirigentes opositores iniciaran una serie de movilizaciones de calle para presionar la salida pacífica del Gobierno, Galindo firmó la inhabilitación del gobernador de Miranda y líder opositor, Henrique Capriles, por 15 años.¹²

El nepotismo comienza en casa

El portal **runrun.es** publicó la investigación realizada por la destacada periodista Lisseth Boon sobre la presencia de 13 familiares del Contralor Manuel Galindo en importantes cargos en la Contraloría General de la República, basada en las designaciones aparecidas en la Gaceta Oficial¹³.

El contralor al día siguiente (7 de julio de 2016) en un programa en vivo en el canal de televisión Venevisión, se defendió con la ya celebre frase de que **“hay nepotismo positivo y nepotismo negativo”**¹⁴. Contradiciendo al Contralor, esa distinción en tipos de nepotismo no existe. Esta excusa inaceptable agrava la irregularidad, haciéndose cómplice del resto de los funcionarios que cometen esta falta, pues es el ciudadano Contralor es la autoridad del Estado venezolano responsable de impedir y sancionar estos casos. Al incurrir en este abuso de poder debilita a la Contraloría General de la República, y se ve impedido de sancionar cuando ocurran.

El **artículo 145** del texto constitucional establece:

“Los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrán estar determinados por la afiliación u orientación política. Quién esté al servicio de los Municipios, de las Estados, de la República y demás personas jurídicas de derecho público o de derecho privado estatales, no podrá celebrar contrato alguno con ellas, ni por si ni por interpuesta persona, ni en representación de otro u otra, salvo las excepciones que establezca la ley.”

[Destacado propio]

Asimismo, el **artículo 146** de la Constitución consagra

(...) El ingreso de los funcionarios públicos y funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundamentado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso estará sometido a métodos científicos basados en el sistema de méritos, y el traslado, suspensión y retiro será de acuerdo con su desempeño.

[Destacado propio].

12 http://www.poderopedia.org/ve/personas/Manuel_Galindo

13 <http://runrun.es/rr-es-plus/268882/en-la-controlaria-general-todo-queda-en-familia.html>

14 ver al Contralor aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=voPCYMcvmfMI>

De los artículos constitucionales se desprende que el ingreso a la administración pública es por concurso y en modo alguno puede encontrarse determinado por afiliación, por cuanto lo contrario sería favorecer intereses personales sobre los del Estado, atentando contra la ética pública, el cual es uno de los valores superiores sobre el cual se constituye el Estado Democrático Venezolano, destacándose que transgresión de dichas normas se encuentra asociada a la corrupción, conforme se desprende de lo consagrado en los artículo 13 y 14 de la Ley Contra la Corrupción.

Para abundar más, se menciona que el Estatuto de Personal de la Contraloría General de la República, en su artículo 9 establece que para ingresar a la Contraloría es condición “no tener conflicto de intereses”; y de acuerdo al artículo 10 del referido Estatuto

“el ingreso a la Contraloría se efectuará mediante concurso. Se entenderá por concurso la oposición de mérito entre los aspirantes a ocupar un cargo bajo condiciones uniformes que garanticen la objetividad.”

De igual forma, interesa destacar el numeral 5 del artículo 86 del referido Estatuto, por cuanto consagra que ningún funcionario de la Contraloría puede

“recomendar a personas para que obtengan ventajas o beneficios en sus tramitaciones ante la Contraloría o ante cualquier de los órganos o entidades sujetos a su control”.

El conjunto de normas referidas, que establecen claramente el ingreso por concurso y la prohibición de ingresar a quienes tengan una afiliación, no sólo fueron deliberadamente desestimadas por el Contralor General con su actuación y declaración, sino que además sirvió de orientación al resto de los titulares de los órganos de la administración pública para levantar y propender al nepotismo y el conflicto de interés en la administración pública, lo cual constituye una falta gravísima cuando se atiende a que precisamente se encuentra en cabeza del Contralor General conforme al artículo 274 de la Constitución, como miembro del Poder Ciudadano

“prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa; velar por la buena gestión y la legalidad en el uso del patrimonio público, el cumplimiento y la aplicación del principio de la legalidad en toda la actividad administrativa del Estado”.

Vale referir que la citada norma constitucional es desarrollada por el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano, al señalar que:

“El Consejo Moral Republicano tiene las siguientes competencias: 1. Prevenir, investigar y sancionar los hechos que atenten contra la ética pública y la moral administrativa.”

De igual forma, el artículo 6 de la mencionada ley aclara el alcance de la ética y moral al establecer que

“En el ejercicio de la atribución contenida en el numeral 1 del artículo 10 de la presente Ley, se entenderá por ética pública el sometimiento de la actividad que desarrollan los servidores públicos, a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, transparencia y pulcritud; y por moral administrativa, la obligación que tienen los funcionarios, empleados y obreros, de los organismos públicos, de actuar dando preeminencia a los intereses de Estado por encima de los intereses de naturaleza particular o de grupos dirigidos a la satisfacción de las necesidades colectivas.”

La gravedad de la actuación del Contralor General radica precisamente en que el organismo que preside es el que conforme a nuestra carta magna esta llamado “Consolidarse como fuerza y referencia moral de la República, contribuyendo efectivamente a la revitalización y reordenamiento del Poder Pública, así como al fortalecimiento del Estado de Derecho”; ahora bien, ¿como podría dicho órgano velar por la correcta administración del patrimonio público y luchar contra la corrupción y por la eficiencia en la función pública si su actuación se encuentra reñida con la moral y la ética al colocar sus intereses por encima de los del Estado?, ¿Cómo podría dicho Contralor vigilar y fiscalizar la actuación del resto de los Órganos de la Administración Pública Nacional si pretende levantar el nepotismo con total independencia de sus efectos adversos para el Estado?

Conviene mencionar que el Código de Ética para el Funcionario Público, establece que corresponde a los funcionarios públicos:

- “1. Salvaguardar en todo momento y en cada una de sus actuaciones, los intereses generales del Estado y en la preservación del patrimonio público.*
- 2. Actuar con estricto apego a las leyes y a todas las demás normas e instrucciones que deben regir su comportamiento en la realización cabal de todas las tareas que tenga asignadas.*
- 3. Dedicar todos sus esfuerzos para cumplir, con la máxima eficiencia y la más alta eficacia, la misión que le esté encomendada. [...] 6. Proceder con objetividad e imparcialidad en todas las decisiones que le corresponda tomar y en los asuntos en los que deba intervenir.”*

Finalmente, y a los fines de despejar cualquier duda en torno a la expresa consagración de la prohibición de contratar familiares, se menciona que el Código de ética de las Servidoras y los Servidores Públicos, dictado por el propio Consejo Moral Republicano, prohíbe en su artículo 6 a los servidores públicos:

"1) Intervenir en la toma de decisiones, acto, contrato o resolución de asuntos en los que tenga interés de naturaleza particular, directo o indirecto; del que pueda resultar algún beneficio para la servidora o el servidor público. 2) Prestar servicios de asesoramiento o gestionar asuntos relacionados con su cargo, por sí mismo o a través de un tercero, de los que pueda resultar algún beneficio directo para la servidora o el servidor público.

[...] 4) Obtener ventajas, concesiones o privilegios, en razón del cargo o posición ocupada dentro del órgano o ente en el cual se desempeña o se haya desempeñado durante los últimos cinco [5] años, o en aquellos sobre los que dicho organismo o entidad ejerza control de tutela, estatutario o accionarial, en contraposición a los intereses de dichos órganos o entes.

[...] 10) No inhibirse del conocimiento, tramitación o resolución de algún asunto que, bajo los supuestos contemplados en el presente Código, constituya una situación en la que el interés particular, directo o indirecto, se contraponga a los intereses del Estado.

11) Realizar cualquier otro acto, hecho u omisión en el que su interés particular, directo o indirecto, se contraponga a los intereses del Estado, o que sea contrario a los principios establecidos en el presente Código. A los efectos del presente Código se entenderá que la servidora o el servidor público ha obtenido un beneficio, ventaja o privilegio, cuando éste se hubiere obtenido a favor de su cónyuge, concubina o concubino, o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; o para terceros con los que tenga o haya tenido, durante los últimos cinco [5] años, relaciones profesionales, laborales o de negocios."

¿Continúan los 13 familiares del Contralor en los cargos después de la denuncia? En revisión las Gacetas Oficiales y la investigaciones telefónicas que realizó el equipo de Transparencia Venezuela pudimos conseguir lo siguiente:

1. El cargo ocupado por **Álvaro Galindo, hijo del Contralor** fue eliminado, por lo que ya no existe la Dirección de Asistencia del Despacho del Contralor.
2. Fusionaron la Dirección de Información y Cooperación Técnica, a la Dirección General Técnica, llamándose Dirección General de Tecnología de Información. Según Gaceta Oficial N° 41.086 del 31 de Enero de 2017. Antes estuvo a cargo de la **Sobrina del Contralor, Haydelin Villegas, ahora está ocupando esa Dirección José Orlando Carrillo.**

3. **Wilmer León, cuñado del Contralor** ocupó la Dirección General de Procedimientos Especiales y de Declaraciones Juradas de Patrimonio, sin embargo estas direcciones ahora están a cargo de Antonio Meneses y Neida González respectivamente.
4. La **hija del Contralor, Mayra Galindo**, ocupa aún el cargo de Presidenta de la Fundación para los Servicios de Salud y Previsión Social de la Contraloría General de la República, siendo ratificada en la G.O. 41.119 del 22 de marzo de 2017, en la que se muestra la resolución donde se modifica la Junta Directiva, pero se mantiene la Presidenta.

Venezuela necesita un Contralor

El 17 de junio de 2016 Transparencia Venezuela solicitó a la Asamblea Nacional el inicio de las acciones necesarias para la remoción del Contralor General de la República Manuel Galindo Ballesteros, por el uso de su cargo para la contratación de relacionados en grado de consanguinidad y afinidad prohibidos por la legislación vigente por conflictos de interés, tráfico de influencias y nepotismo, y que el ciudadano Contralor excusó y justificó públicamente al calificarlos como nepotismo positivo.

La solicitud de remoción se fundamentó en lo establecido en el artículo 279 de nuestro texto constitucional, en razón de incurrir en graves irregularidades contrarias a la ética pública y los valores sobre los que se constituye el Estado venezolano, así como una protuberante transgresión de las normas que regulan el ingreso para el ejercicio de la función pública, al haber designado –al menos- a trece familiares en distintos cargos de la Contraloría General.

Las razones de hecho y de derecho expuestas son evidencia de la falta del Contralor General de la República por atentar durante su gestión de forma deliberada y con reincidencia en actos contrarios a la ética, la moral y la normativa que rige la función pública. La reinstitucionalización tiene que basarse en la definición de límites, pesos y contrapesos, autonomías e independencia entre fuerzas políticas, ente poderes públicos, donde el valor de la transparencia se exprese en procedimientos claros y obligantes para todos y en el que el ciudadano pueda exigir la comprobación de los asuntos públicos y cuente con mecanismos seguros para exigir igualdad ante la ley y equidad en derechos. Por ahora, el país necesita un Contralor.



ASDRUBAL

OLIVEROS

economista de la Universidad Central de Venezuela, magíster en valoración y evaluación de empresas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Se ha desempeñado como profesor de las universidades Católica Andrés Bello y Central de Venezuela, fue Economista Senior de Santander Investment en Caracas y actualmente es Socio-Director de la consultora Ecoanalítica.



DIVISIÓN DE PODERES: EN UNA ECONOMÍA SANA IMPORTAN LOS CONTRAPESOS.

Hablar de ausencia de equilibrio de poderes en Venezuela es tan cierto como decir que carece de desmentido alguno el despilfarro administrativo, la corrupción y la delincuencia organizada, o que la cultura oficial no es una cultura totalitaria.

La incompatibilidad de los poderes se ha hecho inexistente. Su ausencia notoria impide que se transite en el camino de la moralización de la nación; le abre paso al totalitarismo, que es el pretexto constitucional de todos los poderes en un solo poder. Es reproducir la situación de los países que han transitado el fascismo, la del establecimiento de un solo poder en el Gobierno, sin autoridad alguna que pueda controlarla.

Si bien este ausentismo, a primera vista, solo parece afectar y hacer referencia a lo político y social; el tema económico es también uno de los más afectados del secuestro, dado que, entre tantas aristas, toca dos elementos fundamentales: la relación con el presupuesto y el Estado de derecho. Al no haber equilibrio de poderes, el Ejecutivo tiene mayor discrecionalidad para ejecutar gasto, sin rendición de cuentas. El gasto se puede utilizar de forma clientelista o que no se corresponda con la eficiencia económica. Y sin equilibrio de poder se lesiona el Estado de derecho que es esencial para la estabilidad y la planificación a largo plazo, lo cual afecta la inversión, y en general, la toma de decisiones.

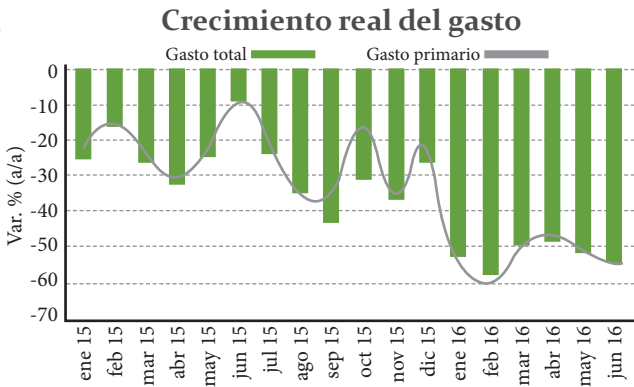
El equilibrio de poderes se convierte, por tanto, en un elemento primordial para el bienestar de una Nación y cuando éste desaparece las funciones de cada poder, en particular, quedan prácticamente anuladas. Venezuela es, entonces, el ejemplo perfecto para explicar cómo este desequilibrio ha afectado en la elaboración de políticas económicas.

Repasaremos algunos elementos, en los que la ausencia de contrapesos institucionales (poderes autónomos), han contribuido a exacerbar los desequilibrios económicos.

Continua discrecionalidad del gasto

Las cuentas fiscales han sido una de las más afectadas por la crisis institucional y económica que ha atravesado el país durante los últimos años. El crecimiento excesivo del gasto, la permanencia de subsidios regresivos y la opacidad han sido factores que han generado el deterioro del sector fiscal en el país. El Gobierno ha tratado de implementar “ajustes” que reactiven la economía, pero el motor del gasto, principal herramienta utilizada por este modelo para impulsar el crecimiento, dejó de funcionar ante la escalada inflacionaria.

	Gasto total	Gasto primario
ene-15	-25.571	-22.54907
feb-15	-17.071	-14.71621
mar-15	-27.036	-23.16945
abr-15	-32.337	-29.13052
may-15	-25.193	-24.55217
jun-15	-9.763	-7.02318
jul-15	-23.878	-21.26034
ago-15	-35.394	-33.30241
sept-15	-43.487	-34.82751
oct-15	-31.150	-15.51239
nov-15	-36.890	-36.34616
dic-15	-26.155	-22.46917
ene-16	-53.052	-54.64407
feb-16	-57.852	-59.88207
mar-16	-49.640	-48.65711
abr-16	-48.177	-45.26770
may-16	-52.095	-50.69681
jun-16 *	-54.021	-53.94733

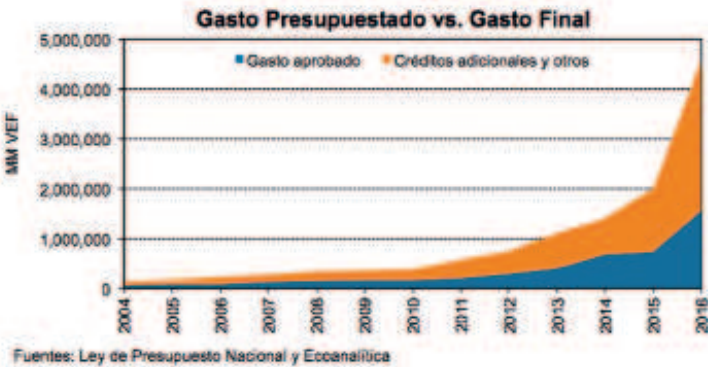


Fuentes: ONT y Ecoanalítica
*Última publicación por parte de la Oficina Nacional del Tesoro.

Durante años el crecimiento de la economía venezolana se ha basado en una gran expansión del gasto público corriente, que ha traído como consecuencia, el impulso del consumo de los trabajadores y la sensación de bienestar en la población, estableciendo de esta manera un indicador de popularidad del Gobierno asociado de forma directa con el gasto. Sin embargo, esta estrategia del Ejecutivo parece haber expirado, dado que, a pesar de la continua expansión del gasto en términos nominales, la escalada inflacionaria ha fracturado el poder adquisitivo de los trabajadores y con esto, la capacidad del gasto de generar consumo y crecimiento.

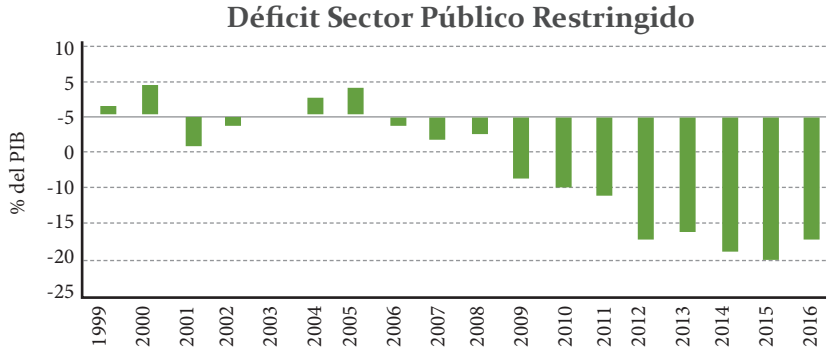
Con la llegada de la nueva Asamblea Nacional (AN), con mayoría opositora en 2015, y la expiración de la Ley Habilitante, el Ejecutivo ha visto limitada su capacidad para expandir gasto a través del modelo de créditos adicionales, el cual se había convertido en un clásico de la política fiscal del Ejecutivo y con el que se había ampliado, discrecionalmente, el presupuesto aprobado en los últimos años.

Por esta razón, surgió una nueva figura, “recursos adicionales para cubrir insuficiencias”, enmarcada en el decreto de “emergencia económica” que sigue permitiendo al Ejecutivo aumentar el gasto por decretos presidenciales, dejando a un lado el cumplimiento del Presupuesto de la Nación para el año en curso y pasando por encima del poder que, en principios constitucionales, el legislativo con la AN debe aprobar gastos adicionales. De manera que, sin contrapesos y seguimiento al presupuesto se afecta la política fiscal.



	Approved expenditure Gasto aprobado	Additional credits and others Créditos adicionales y otros		
2004	49,951	80,509	130,459	121.1%
2005	69,327	86,288	155,615	134.5%
2006	87,830	128,251	215,291	147.4%
2007	119,178	149,243	268,421	124.4%
2008	137,598	182,543	320,111	140.0%
2009	167,474	195,722	363,196	126.9%
2010	169,406	279,048	448,454	137.4%
2011	204,309	367,867	572,096	180.2%
2012	257,837	445,088	702,925	140.4%
2013	368,407	711,226	1,079,632	179.4%
2014	665,345	722,633	1,387,977	188.6%
2015	741,708	1,258,780	2,000,488	189.7%
2016	1,048,874	3,008,995	4,057,869	194.0%
	Gasto aprobado	Créditos adicionales	Gasto total	
			127.6M	3,438,865M
				-48.6%

El persistente aumento del gasto ha traído consigo la también expansión del déficit del Sector Público Restringido (SPR). Es decir, Gobierno Central (GC), Petróleos de Venezuela (Pdvsa) y empresas públicas no financieras. Desde 2006, Venezuela presenta déficit en el SPR. Durante el periodo 2006-2008 dicho déficit promedió 2,3 puntos del PIB y entre 2009 y 2011, el promedio aumentó severamente hasta llegar a 10,3% del PIB. Esta cifra luce baja cuando se observa que desde 2012 hasta 2015, el déficit del SPR promedió 18,5% del PIB. El incremento ha sido, evidentemente, notable y refleja que la gestión fiscal de Gobierno se ha venido deteriorando. Para el cierre de 2016, en Ecoanalítica estimamos que el déficit del SPR se ubicó en torno a 17,6% del PIB. Asimismo el déficit de GC, cerró, según nuestras estimaciones en 11,5%.



Fuentes: Mefbp y Ecoanalítica
* A partir de 2012 las cifras son estimadas

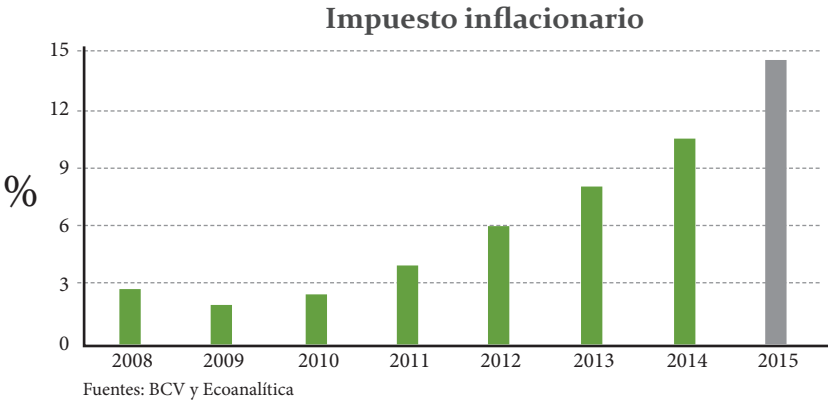
Por su parte, el financiamiento monetario del déficit ha mostrado un incremento de 5,7 puntos del PIB desde 2008. Este aumento viene acompañado de un alza de la partida de desembolsos que llega a representar el 11,5% del PIB, resaltado por el traspaso de los fideicomisos chinos.

Lo interesante es que estas cifras no se ven reflejadas en las cuentas de las empresas públicas no financieras, las cuales han arrojado saldos positivos que llegaron a representar 6,4% del PIB en 2011, aunque los mismos se han reducido y se ha estimado un cierre en 2016 de 1,8% del PIB. Esto permite confirmar que las cifras presentadas por el SPR logran diluir el financiamiento monetario, siendo evidente como la monetización se encuentra licuada bajo las distintas operaciones.

Esto último se puede constatar por el Impuesto Inflacionario. Para entender el concepto de Impuesto Inflacionario, debe definirse primero el término Señoreaje, que hace referencia a los ingresos reales recaudados por el Gobierno mediante la emisión de dinero. El Señoreaje puede descomponerse en dos partes: una, dada por los cambios en la cantidad real de dinero y la otra, proveniente de los incrementos en las tenencias de moneda nece-

sarias para mantener constante una cantidad dada de saldos monetarios reales¹. Este último componente es lo que en la literatura económica se denomina como impuesto inflacionario.

En otras palabras, el impuesto inflacionario es una medida alternativa que permite entender cuánto ha sido el financiamiento del déficit del SPR a través de la autoridad monetaria o lo que se conoce como monetización del déficit.



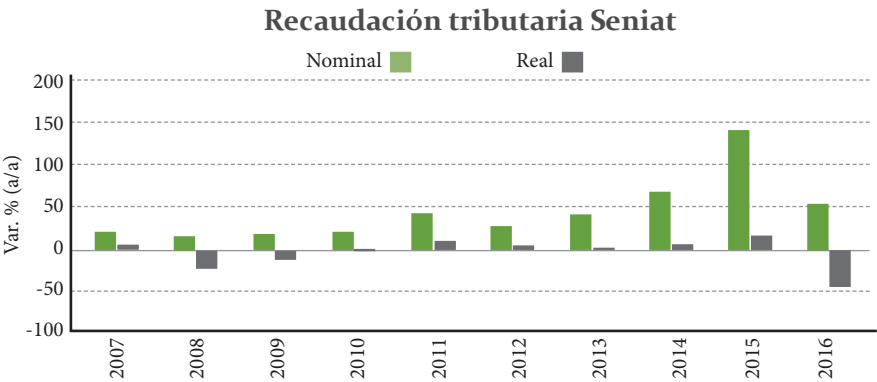
Year	Var. MB	GDP	Inflation Tax
2008	19413989.4	677593637	2.8651375
2009	13970117.23	707262549	1.9752378
2010	25488146.16	1016834748	250.7%
2011	49699180.38	1357487061	3.66111632
2012	95605067.62	1635451060	5.84579202
2013	176538557.5	2245843966	7.86067778
2014	313099826	3031242431	10.3290922
2015	842951305.6	5975606677	14.1065393

Para el período 2008-2011, la media alcanzó 2,8%, mientras que durante el lapso de 2012 a 2015, promedió 11,3%. Visto desde otra perspectiva, al comparar lo recaudado por el Estado a través del Impuesto Inflacionario con las recaudaciones tributarias reportadas por el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (Seniat), se puede observar que este último ha venido ganando terreno. En otras palabras, el Impuesto Inflacionario pasó de ser 17,0% en 2009, como proporción de los ingresos tributarios no petroleros, hasta 156,3% en 2014 y 101,9% en 2015. Ahora, si se compara con los ingresos por el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se observa que la recaudación inflacionaria pasó a ser cerca del doble de esta a partir de 2013. Por otra parte, en relación con el Impuesto Sobre la Renta (ISLR), el impuesto inflacionario llega a ser, incluso, hasta seis veces superior en el año 2015.

1 Efectos distributivos del impuesto inflacionario: una estimación para el caso argentino, Ahumada, Hildegart, Canavese A.,

El financiamiento se le complica al Ejecutivo a medida que la inflación sigue creciendo debido a la caída en la demanda de dinero. Por ello, sanear el déficit a través de dichos mecanismos es cada vez más costoso, dejando al Estado sin mucho margen de maniobra. Venezuela necesita implementar disciplina fiscal que sea liderada por un recorte y focalización del gasto público.

Por otro lado, el sistema impositivo venezolano siempre ha mostrado, en gran medida, dependencia a la actividad petrolera. Tal afirmación se hace evidente al constatar que los ingresos en los últimos años representaron una porción considerable de los ingresos fiscales totales. Si bien los ingresos tributarios petroleros no superan en cantidad a los ingresos tributarios no petroleros, los primeros siguen condicionando el desempeño de los segundos. De ahí la importancia de la actividad petrolera en materia fiscal.



Fuentes: Seniat y Ecoanalítica

	Nominal	Real	Nominal	Real	100	
2006						
2007					23.1130981	3.71550554
2008					19.8314974	-24.195475
2009					21.7874127	-12.606298
2010					23.3471286	-3.2697552
2011					45.3584068	12.8031473
2012					30.450855	7.68480318
2013					44.1465675	4.02360785
2014					71.5505877	7.65222708
2015					145.78122	18.0156147
2016					56.0159914	-45.543126

Sin embargo, el Ejecutivo se ha visto en una situación precaria, debido en parte a la caída de los precios petroleros que comenzó en 2014 así como también al deterioro de la capacidad productiva del crudo. No obstante, la constante expansión del gasto continúa, pero esta vez solo ha sido en términos nominales, pues al deflactarla por inflación, este incremento del gasto sigue siendo negativo, destruyendo, de esta manera, el poder adquisitivo de

los venezolanos y con esto, la capacidad de que el gasto genere consumo interno y crecimiento de la economía en su totalidad.

En suma, en el frente fiscal, Venezuela enfrenta una situación delicada. Si bien el Gobierno ha logrado financiar el déficit a través de diferentes mecanismos, cada vez es más cuesta arriba y se va quedando sin mucho margen de maniobra. Venezuela necesita sanear su economía y para esto es indispensable implantar una disciplina fiscal que esté liderada por un recorte y focalización del gasto público. Si existiera la justa distribución de poderes, el frente fiscal venezolano fuera otro. Con certeza, uno más positivo que el actual, en el que la discrecionalidad del gasto no fuera un elemento populista y una estrategia política sino una variable, que, en principio, contribuya al propio desarrollo de la economía.

La principal autoridad económica del país está politizada

El Banco Central de Venezuela (BCV) es el organismo responsable de velar por la estabilidad monetaria del país. Es una persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia². Desde hace algunos años, el término de autonomía parece que ya no forma parte del concepto que define al BCV. Las políticas, los aciertos y, en su mayoría, desaciertos, parecen estar influenciados por una figura superior y sus propias opiniones quedaron en segundo plano, síntoma clave de una situación en la que el totalitarismo domina.

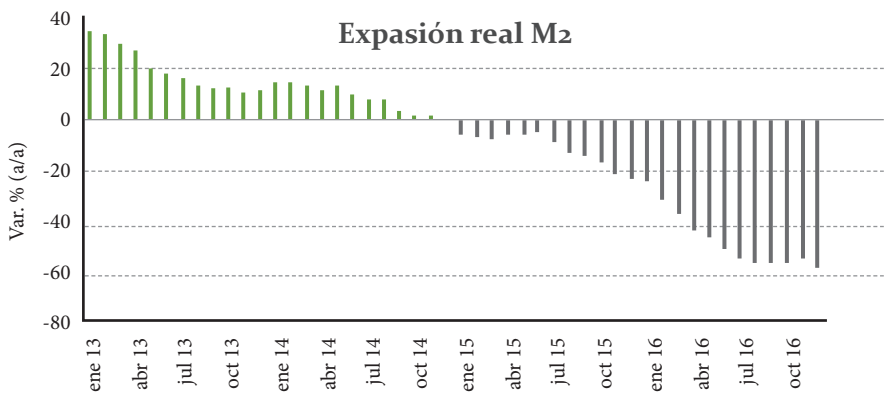
Desde la reforma parcial del BCV, publicada el 20 de julio de 2005, que introducía entre otras cosas, el concepto de un “nivel adecuado de reservas internacionales”, podría decirse que comenzó el deterioro del sector monetario en Venezuela. Con aquella reforma se autorizó la transferencia de USD 6.000 millones del saldo de las reservas internacionales hacia un fondo reservado al financiamiento de proyectos de inversión. La modificación introdujo al panorama, al Fondo Nacional para el Desarrollo Endógeno (Fonden), así como la noción de reservas internacionales excedentarias.

Años más tarde, en 2009, fue publicada otra reforma parcial de la misma Ley. En esta, por primera vez, se autorizaba al BCV a financiar, directamente y sin límite de plazos, a empresas e institutos públicos, incluyendo, sin duda, a Petróleos de Venezuela (Pdvsa).

El Ejecutivo ha sido una constante que atomizó al BCV como fiador del valor del bolívar y abrió la puerta a la espiral inflacionaria y a la devaluación que hoy en día estamos experimentando. Millones fueron sustraídos de las reservas internacionales y traspasados al Fonden. Desde entonces, el monto del crédito que el BCV extiende a Pdvsa (financiamiento monetario del déficit) se incrementó de manera dramática, hasta tal punto que en la actualidad el pagaré de Pdvsa equivale a casi la totalidad de la base monetaria.

Desde la primera reforma de la Ley del BCV lo que se ha experimentado es la destrucción total de la institucionalidad monetaria en Venezuela. El daño que estos cambios ha ocasionado al equilibrio monetario del país ha sido profundo. En este punto se podría decir que Pdvsa es en la actualidad mucho mejor productor de dinero inorgánico que de petróleo.

Por otro lado, uno de los componentes esenciales del modelo económico que ha venido aplicando el Ejecutivo ha sido el crecimiento de la liquidez en la economía. Durante los últimos años este crecimiento ha sido constante e imparable. Según nuestros cálculos, la liquidez acumulada desde abril de 2014 a diciembre de 2016 se contrajo en promedio 20,7% en términos reales, aunque en términos nominales sostuvo un aumento promedio de 42,1%.



Fuentes: Seniat y Ecoanalítica

ene-13	34.45623986	sept-14	3.103062679	may-16	-45.27075726
feb-13	32.91139852	oct-14	1.387432531	jun-16	-49.65623658
mar-13	29.42424247	nov-14	1.513589986	jul-16	-53.10513556
abr-13	26.67943201	dic-14	-0.406337241	ago-16	-54.69352278
may-13	20.28030414	ene-15	-5.324525065	sept-16	-55.43731931
jun-13	17.95205351	feb-15	-6.309422574	oct-16	-55.10274032
jul-13	16.00831167	mar-15	-7.123202987	nov-16	-53.21326578
ago-13	13.67371126	abr-15	-5.16859887	dic-16	-57.10638666
sept-13	12.6290888	may-15	-5.378131465		
oct-13	12.42996522	jun-15	-4.617458107		
nov-13	10.37029555	jul-15	-8.212362036		
dic-13	11.7976471	ago-15	-12.23742716		
ene-14	14.33728081	sept-15	-13.55384976		
feb-14	13.98555585	oct-15	-16.48149428		
mar-14	13.57318551	nov-15	-21.29198427		
abr-14	11.60589532	dic-15	-22.73187642		
may-14	13.03709762	ene-16	-23.98989053		
jun-14	9.926695568	feb-16	-31.02200666		
jul-14	8.281814063	mar-16	-36.57596183		
ago-14	7.979292492	abr-16	-42.30066368		

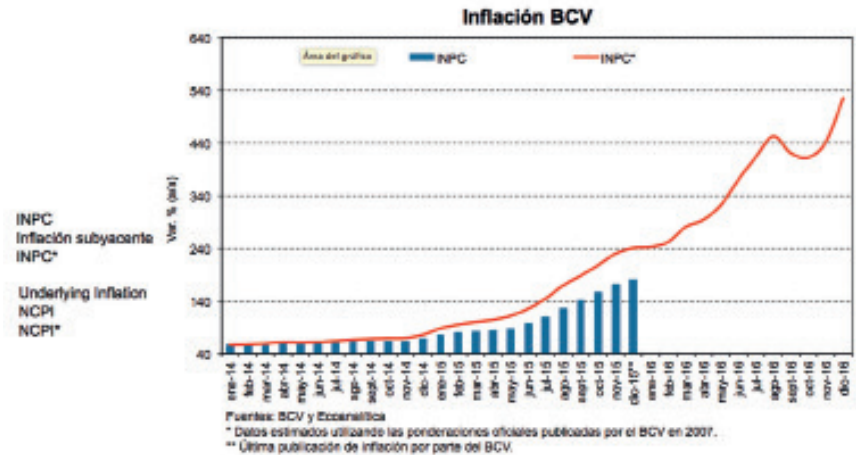
La liquidez es el motor fundamental del sistema financiero. Cuando cae la capacidad de compra por elevados niveles de inflación, la expansión del crédito pierde la capacidad de generar oportunidades de crecimiento a través del consumo y la inversión a crédito. Solo en 2016, el crecimiento nominal promedio mensual fue de 8,4%. Sin embargo, en términos reales se contrajo 6,9%.

De manera que, el BCV sin autonomía y la injerencia del Ejecutivo afectan, sin duda, la estrategia monetaria. En la política como en la economía los contrapesos son importantes. Si el BCV fuera, verdaderamente, autónomo, no se hubiera permitido, en primer lugar, el financiamiento a Pdvsa, que comenzó con la antes mencionada Reforma Parcial en 2005, ni muchos menos los ajustes venideros. Estaríamos en presencia de un sano sistema monetario, en el que no existirían conceptos abstractos, como el de “reservas bancarias excedentarias” que justifiquen el despilfarro administrativo.

Espiral inflacionaria

La dinámica inflacionaria ha pasado a mantener un rol protagónico en el desenvolver cotidiano de los distintos agentes económicos, tanto a nivel individual como empresarial. No obstante, esto era predecible, dado que, quebrada la estabilidad monetaria, mediante la destrucción institucional del BCV, es simple concluir que el desequilibrio monetario tendería a profundizarse y que esto sólo podría traducirse en mayores niveles de inflación. Era de la misma manera predecible, porque los controles de cambio nunca han impedido un proceso de altos niveles de inflación y menos teniendo como carácter una economía rentista.

La inflación es, en definitiva, cruel con lo más pobres, quienes se ven obligados a dedicar todos sus recursos físicos y mentales para tratar de escapar de sus impactos. El déficit que mencionamos anteriormente, financiado por el BCV, lamentablemente, lo pagan los venezolanos con inflación diariamente.



	Var % (a/a) Extraoficial				
feb-13	22.8		ene-15	88.0	75.7917233
mar-13	25.1		feb-15	95.0	80.1632498
abr-13	29.4		mar-15	100.0	82.4183841
may-13	35.2		abr-15	104.2	83.603728
jun-13	39.6		may-15	111.7	87.5285668
jul-13	42.6		jun-15	125.2	97.2174457
ago-13	45.4		jul-15	144.5	109.77184
sept-13	49.4		ago-15	169.5	126.863085
oct-13	54.3		sept-15	187.9	141.535704
nov-13	58.2		oct-15	207.9	156.143345
dic-13	56.2		nov-15	229.9	171.980434
ene-14	56.3	56.1930783	dic-15**	240.5	180.869565
feb-14	57.4	57.3775388	ene-16	242.4	
mar-14	59.3	59.3980033	feb-16	252.1	
abr-14	61.5	61.5809296	mar-16	280.5	
may-14	60.9	60.9794064	abr-16	294.0	
jun-14	61.8	60.5152881	may-16	321.6	
jul-14	64.1	61.9368611	jun-16	369.7	
ago-14	66.4	63.3283257	jul-16	413.1	
sept-14	68.1	64.0063305	ago-16	452.5	
oct-14	68.9	63.8631964	sept-16	420.6	
nov-14	69.5	63.6158424	oct-16	412.2	
dic-14	76.0	68.5404537	nov-16	441.7	
			dic-16	525.1	
			ene-17	588.2	
			feb-17	685.3	

Desde hace algunos años, hemos visto como el alza constante de los precios se adueña de los días de los venezolanos y condiciona, de forma implacable, todas sus decisiones. La variación anual del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), desde 2008 hasta 2015³ se ha incrementado más de 480,0%. Esto sin contar la inflación presentada en 2016, que en Ecoanalítica estimamos cerró en 525,1% (utilizando las ponderaciones oficiales publicadas por el BCV en 2007). Teniendo en cuenta esta estimación, la variación sería de más de 1.500,0%.

Los altos índices inflacionarios tienen graves consecuencias dentro de la economía de un país y su sociedad. Entre ellas destacan, en primer lugar, la destrucción paulatina de la tendencia al ahorro; lesiona a la clase trabajadora, dado que el salario representa el único patrimonio de esta clase. Empobrece de forma masiva a la población, en particular, a quienes no reciben un ingreso fijo que no crece o varía al mismo ritmo que los precios. Debilita a la clase media e incrementa las brechas entre los sectores sociales. Distorsiona la planificación de proyectos a largo plazo. Propicia la fuga de capitales, lo cual es un desincentivo a las capacidades productivas de un país. Impide que las clases menos favorecidas logren cruzar el umbral de salida de la pobreza y aumenta la desigualdad.

La falta de políticas que vayan de la mano con aspectos institucionales transparentes, lejos de estar sesgados por decisiones y requerimientos del Ejecutivo, han impedido revertir el proceso inflacionario que actualmente se percibe.

Las empresas tampoco escapan de este fenómeno, el cual poco a poco ha pasado a pertenecer a la sección de lo que ya, por ser poco común, no se estudia en las escuelas de Economía. Al sector privado le resulta complejo un entorno en el cual planificar a corto, mediano y largo plazo. Es casi imposible debido, en parte, porque las variables financieras, incluyendo inflación, índices macroeconómicos, PIB, y otras, están totalmente ausentes. Al no poder realizar una planificación certera y no tener un marco jurídico que genere seguridad y confianza, la inversión queda entonces en segundo plano.

El estado de incertidumbre y control en el que estamos inmersos destruye la confianza de los sectores productivos y de los ciudadanos, porque no pueden tomar decisiones informadas que permitan realizar una planificación financiera eficiente. Contrario a lo anterior, está una situación en la cual el equilibrio de poderes contribuiría, en gran medida, al buen desempeño económico, incluyendo el manejo de la inflación. Se evaluarían y aplicarían los correctivos necesarios en una economía que todos los días paga más por menos.

Los controles y la negativa a liberar

El tipo de cambio y toda la dinámica que lo rodea ha permanecido en el eje de la discusión político-económica los últimos 14 años. Tras seis devaluaciones del tipo de cambio oficial y cuatro intentos fallidos en ofrecer una ventana alternativa en materia de asignación de divisas, la unificación cambiaria persiste como una ilusión, al menos en el corto plazo.

La razón de los controles cambiarios, en principio, era reducir la salida de capitales, persistente preocupación en el gobierno del ex presidente Hugo Chávez. No obstante, lo que motivó tal intervención no ha podido contenerse. Es más, se ha incrementado considerablemente hasta alcanzar un máximo histórico en 2011 de USD 33.080 millones. De 2003 a 2010 salieron del país USD 153.665 millones, de los cuales 84,3% fueron capitales privados. A partir de 2014, debido a la menor liquidación de divisas, la salida de capitales privados está estimada alrededor de los USD 15.000 millones.

El último anuncio cambiario, hasta ahora, fue en febrero de 2016, cuando el presidente Nicolás Maduro anunció la eliminación del Sicad y la devaluación de las tasas Cencoex de VEF 6,30/USD a 10,00/USD. En marzo, Miguel Pérez Abad, para entonces Vicepresidente del Área Económica, comunicó los cambios de nombre de Cencoex a Dipro y de Simadi a Dicom.

El problema cambiario tiene varias implicaciones. Desde 2014, la economía venezolana ha mostrado uno de los peores desempeños: contracción acumulada de 24,5% del Producto Interno Bruto (PIB) hasta 2016, inflación acumulada a 2016 de 525,1% y una caída de 11,0% en el consumo para

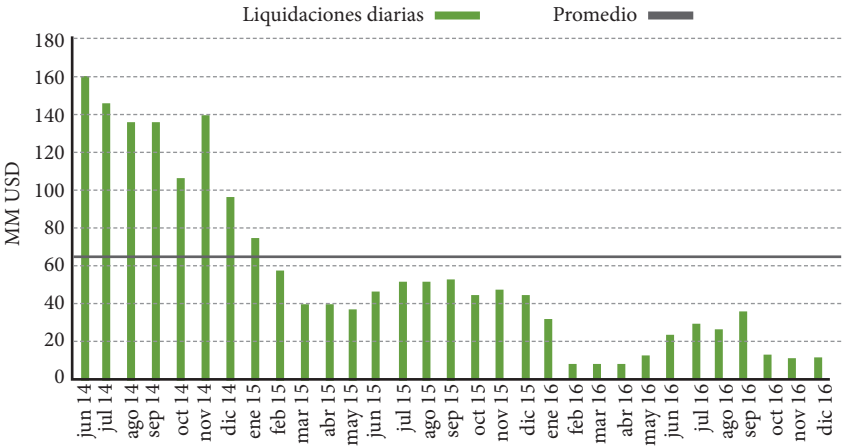
el mismo año. Todos estos resultados tuvieron como punto de partida una menor liquidación de divisas, algo determinante en un país donde la mayor proporción de demanda interna es cubierta con importaciones.

Las importaciones han sido el mecanismo preferido de ajuste que ha empleado el Gobierno para enfrentar la crisis que atraviesa el país. Según el BCV, en 2014 el nivel de importaciones se ubicó en USD 47.508 millones. En este sentido, para 2016, acorde con nuestras estimaciones en materia de asignaciones de divisas, las relaciones comerciales que sostiene Venezuela con sus socios, los movimientos financieros y la producción de Pdvsa, se estima que las importaciones totales de bienes alcanzaron un valor de USD 17.977 millones.

Al extraer de ese total de importaciones, las realizadas por Pdvsa (USD 6.407 millones), queda que para la importación de bienes se destinaron USD 11.570 millones. De ese monto, USD 2.356 millones se trajeron a través de Cencorex y USD 2.123 millones por el Dicom, en lo que al sector privado se refiere. De los restantes (USD 7.091 millones), USD 4.738 millones fueron asignados a las importaciones públicas y USD 2.353 millones fueron traídos a través del mercado paralelo. En resumen, queda que las transacciones públicas representaron 62,0% de las importaciones totales, mientras que el sector privado solo ocupó 38,0%. Sin embargo, lo relevante es que estos números revelan que al cierre de 2016, el paralelo ocupó 34,4% del total de operaciones privadas y 13,1% del total de las importaciones totales de la economía.

El sector privado ha sido el más perjudicado ante la intensificación de la crisis en materia de divisas. En promedio, éste recibió USD 17,8 millones por día en 2016, USD 31,0 millones menos que en 2015 (63,5%) y USD 109,0 millones (85,9%) por debajo de lo promediado en 2014, degradando la actividad económica del sector y realzando el rol protagónico del mercado paralelo dentro de la operatividad del mismo.

Liquidaciones de divisas al sector privado



LIQUIDACIONES DE DIVISAS POR MECANISMO (MMUS\$/d)

	Liquidaciones totales	
ene/14	74.8	63.0
feb/14	98.9	63.0
mar/14	136.8	63.0
abr/14	147.5	63.0
may/14	143.4	63.0
jun/14	159.1	63.0
jul/14	146.1	63.0
ago./14	135.9	63.0
sept/14	134.9	63.0
oct/14	107.2	63.0
nov/14	140.5	63.0
dic/14	96.2	63.0
ene/15	75.1	63.0
feb/15	59.7	63.0
mar/15	40.4	63.0
abr/15	40.6	63.0
may/15	38.0	63.0
jun/15	46.4	63.0
jul/15	51.8	63.0
ago/15	49.7	63.0
sept/15	52.7	63.0
oct/15	43.8	63.0
nov/15	44.6	63.0
dic/15	44.4	63.0
ene/16	31.8	63.0
feb/16	8.1	63.0
mar/16	7.9	63.0
abr/16	7.3	63.0
may/16	12.2	63.0
jun/16	22.32	63.0
jul/16	27.9	63.0
ago/16	26.4	63.0
sept/16	35.3	63.0
oct/16	12.5	63.0
nov/16	10.6	63.0
dic/16	12.4	63.0
jan-17	8.8	63.0

La escasa liquidación de divisas hacia el sector productivo, junto con la baja efectividad de las importaciones públicas, ha llevado a una importante contracción en la oferta de bienes finales y a que se incrementen las presiones inflacionarias de origen real. Además, la rápida depreciación del tipo de cambio paralelo y su mayor peso en la estructura de costos de las empresas hace que la presión inflacionaria de origen cambiario también sea importante.

Aunque se han hecho algunas modificaciones puntuales en los convenios cambiarios, a la fecha, el sistema sigue funcionando con dos tasas y con mecanismos de asignación ineficientes que se mantienen como unas de las principales trabas para los productores y empresarios locales, ocasionando los graves niveles de desabastecimiento que se perciben diariamente. Esto, sumado a la creciente liquidez e incertidumbre económica, ha impulsado una importante alza del dólar del mercado negro en los últimos meses, el cual, en algunas oportunidades, parece no tener techo.

En un hipotético caso de que en Venezuela existiera el anhelado equilibrio de poderes, estaríamos hablando de un contexto totalmente distinto al actual y, es muy probable que la quimera de la liberación de controles ya fuese realidad. Venezuela debe dirigirse hacia el fin de los controles de cambio y de precios hacia un esquema de política monetaria con un tipo de cambio libre y, sin duda, hacia instituciones económicas independientes y eficientes.

Reducido al mínimo el fuero parlamentario

Con la llegada de la nueva AN, en diciembre 2015, de mayoría opositora, los dictámenes impuestos por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), que inhabilitan cualquier decisión tomada en el Parlamento, se ha convertido en una actividad recurrente utilizada por el Ejecutivo permitiendo, de esta manera, dar continuidad a su política poco definida sobre aspectos económicos. A diciembre de 2016, el TSJ había dictado 41 sentencias en contra de las leyes y acciones de la AN, entre las que se encuentran, el control del BCV, al ser considerado por el TSJ como una persona jurídica autónoma de Derecho Público, que no forma parte de la administración central ni descentralizada y, por tanto, no debe rendir cuentas ante el Parlamento, y la sentencia N° 814, bajo la forma de decreto, según la cual el Ejecutivo debía presentar el presupuesto para el año 2017 ante esta sala para su aprobación.

Que la AN no pueda ejercer sus funciones en su totalidad, afecta la materia comercial. Es decir, la aprobación de leyes y acuerdos que pueden ser de beneficio tanto para aspectos económicos como sociales. La revisión de la ley de presupuesto y de endeudamiento, así como la rendición de cuentas del primer mandatario, son tópicos que deben ser evaluados por la comisión correspondiente de la AN. Hasta la fecha no han sido presentados, así como tampoco la respectiva rendición de cuentas que, año a año, el primer mandatario debe realizar ante el parlamento. La correspondiente a 2016 fue presentada a un TSJ evidentemente politizado.

Por su parte, la interpelación de funcionarios ante la AN al parecer es una petición, que, si bien es una obligación, resulta ser completamente ignorada por quienes por Ley deben asistir. Desde que la nueva AN tomó el parlamento, con mayoría opositora, se han citado varios funcionarios para realizarles una serie de preguntas respecto a su gestión en particular. Hasta los momentos, ninguno se ha presentado.

Otro aspecto importante que debe evaluar la AN es la deuda. Todas las emisiones que se realicen precisan ser valoradas por la comisión respectiva. Sin embargo, al no existir equilibrio de poderes se está emitiendo deuda sin conocer el estatus de dichas emisiones. Existe, por tanto, cierta opacidad en torno a la deuda. Un claro ejemplo es el Fondo Chino, el cual es un

turbio esquema rotatorio que se divide en tres tramos y que ha recibido, aproximadamente, USD 26.000 millones en 9 años.

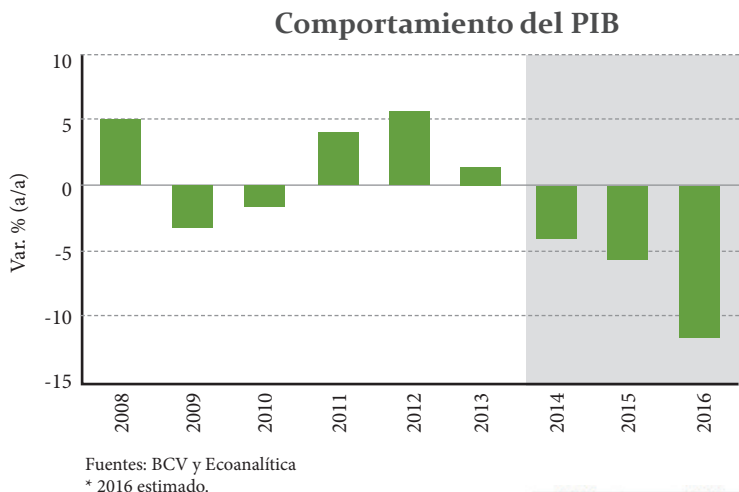
Esto, sin contar el Fondo de Gran Volumen y Largo Plazo pactado y aprobado en 2010 (al igual que el Fondo Chino sancionado con la antigua AN con mayoría oficialista) por un plazo de 10 años. Además de los financiamientos para los dos fondos, el Gobierno y Pdvsa han concertado créditos con más instituciones chinas: el Banco de Desarrollo de China acordó la entrega de USD 4.000 millones para Petrosinovensa, el Banco de Desarrollo de China y Citic comprometieron USD 691 millones para el mapa minero, el Banco de Industria y Comercio autorizó USD 1.500 millones para la construcción de viviendas, el Eximbank aprobó USD 391 millones para un terminal marítimo en Pequiven, entre otros acuerdos, que han seguido, de manera persistente, dejando a la nación cada vez más endeudada y sin un claro norte.

Lo mismo ocurre con el estatus de las empresas públicas. Se han nacionalizado desde aproximadamente 2007, varias compañías que están incluidas dentro del sector petrolero, siderúrgico, telecomunicaciones, electricidad, cementeras, corporaciones menores en el sector alimentos y otras. Los resultados de estas firmas que pasaron a ser públicas todavía siguen en las sombras. No se tienen cifras que comprueben algún resultado positivo luego de la nacionalización y se ha sabido de casos en los cuales, parte de estas empresas han tenido que cerrar por situación de quiebra.

La AN es la representación de un poder fundamental, el poder legislativo, el cual, está prácticamente inhabilitado y todas las decisiones tomadas por el Ejecutivo se hacen a juicio de una cúpula que está, intencionalmente, cegada a la cruda realidad económica en que se encuentran los venezolanos. Evidentemente, este no sería el caso de estar en una situación, en la cual el equilibrio de poderes estuviera siempre presente, la AN fuese respetada como el poder que en realidad es y los dictámenes impuestos por esta se cumplieran al pie de la letra.

Las esperadas consecuencias

El anterior esbozo del deterioro tanto del sector fiscal como monetario y cambiario; además de la distorsión continua de precios, va a desembocar, sin duda, en una economía en condición recesiva. En la teoría económica, una recesión ocurre cuando se evidencian dos trimestres consecutivos de crecimiento económico negativo, o lo que es igual, a dos períodos seguidos de contracción económica. Al basarnos en este concepto, Venezuela entró en recesión económica en el segundo trimestre de 2014 (2T2014) y hasta el momento no ha salido de ella.



2008	5.278
2009	-3.202
2010	-1.489
2011	4.176
2012	5.626
2013	1.343
2014	-3.997
2015	-5.688
2016E	-11.341
2017P	0.3

El año pasado cerró como uno de los más difíciles tanto en lo económico como en lo social en la historia de Venezuela. Fue un período en el cual el país se vio envuelto en una serie de acontecimientos y conflictos, en su mayoría políticos, que determinaron el rumbo de las condiciones económicas. Según estimaciones de Ecoanalítica, en 2016 el PIB cerró en términos interanuales de 11,3%, y una reducción de 5,6 puntos porcentuales (pp) con respecto al año 2015.

La situación tanto económica como social está en el umbral de la incertidumbre, la cual ha pasado factura. Por un lado, el retroceso de la producción de bienes y la prestación de servicios obedece, en primera instancia, a la decadencia de las cadenas de valor. Los persistentes controles de precios, el desplome de la asignación de divisas, las nacionalizaciones y expropiaciones, la inamovilidad laboral, la especulación por falta de publicación de datos oficiales, la burocracia alrededor de las importaciones y la distribución de bienes han sido algunos de los detonantes del deterioro del desempeño económico.

Las reglas de juego son necesarias

Básicamente, sin reglas de juego los costos de transacción se potencian, disminuye el incentivo a la inversión y con ello a la producción. El Ejecutivo debe dejar a un lado políticas sesgadas e ineficientes que afectan a la economía en su totalidad. Debe dar paso a un país de oportunidades, donde, por ejemplo,

los microempresarios no se enfrenten a las restricciones de los infinitos procesos que actualmente rodean la conformación de una empresa, dejar a un lado la burocracia y permitir que los pequeños, grandes empresarios, individuos, y la sociedad, en general, se dirijan hacia un horizonte claro, en el que la incertidumbre a la que ya se acostumbró, forme de una vez por todas, parte del pasado. Que cada ciudadano particular pueda tomar las decisiones más óptimas y eficientes en pro de su crecimiento. Esto con el apoyo de una justa distribución de poderes y un entorno económico normalizado.

La decadencia de la economía venezolana nos deja en una situación de reflexión, pero no renunciamos a considerar la existencia de un futuro promisorio. Para poder retomar la senda de crecimiento es fundamental que se realice un programa de estabilización macroeconómico creíble y de alto impacto, que genere confianza y credibilidad en la capacidad productiva del país y, de esta manera, elimine los cuellos de botella que ahogan la actividad empresarial. Esto acompañado del importante y siempre necesario equilibrio de poderes. Las desventajas y amenazas con el transcurrir del tiempo y, sobre todo, con dedicación y aplicando los correctivos necesarios, pueden convertirse en oportunidades.

Es aquí donde podemos ver con más claridad la importancia de los contrapesos en una economía sana. El equilibrio de poderes es primordial para el bienestar de una Nación y al este desaparecer, solo queda el deterioro de un país al que le sobran recursos para superar las adversidades.



ISABEL

PEREIRA

Sociólogo de la Universidad Central de Venezuela, doctor en Sociología del Desarrollo, 1981 de la Sorbona Phanteon I, Francia. Directora Desarrollo Social COPRE y Columnista diario El Nacional, Directora Políticas Públicas CEDICE Libertad y Directora- fundadora AC Concepto Humano, 2011.



IMPACTO EN LA EMPRESA PRIVADA DE LA RELACIÓN DE SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS

Resumen

En este trabajo sobre el efecto del desequilibrio de poderes en la empresa privada, se parte de la argumentación del impacto de la existencia del Estado patrimonialista como elemento fundante de esta anomalía que caracteriza la realidad sociopolítica venezolana.

El desequilibrio de los poderes se conceptualiza como un subproducto del dominio del Estado patrimonialista, concebido como una institución que enajena la propiedad de los sectores que generan riqueza, propiciando de esta forma, lo que hemos denominado **expropiación de ventajas comparativas al ciudadano**. Tal enajenación da origen, a su vez, a un segundo rasgo intrínseco del Estado venezolano: su carácter rentista.

El análisis de la existencia del Estado patrimonialista-rentista muestra claramente que en su interior se desata un desequilibrio entre los poderes que lo constituyen, en el cual resulta favorecido el Poder Ejecutivo Central, como controlador de los recursos generados por el patrimonio estatal.

Así, la interrelación entre los poderes, en especial del Poder Judicial y Electoral, va a asumir un carácter de subordinación frente al poder central, mientras que el Legislativo actúa según los resultados de la correlación de

fuerzas obtenidas en los procesos electorales. Si los resultados electorales confirman el dominio total de un partido único, el Legislativo pasará indefectiblemente al dominio del poder central, al igual que el Judicial y Electoral. En caso contrario [tal como ocurrió en diciembre de 2015] Venezuela entra en un periodo de confrontación entre un Poder Legislativo legitimado por la voluntad popular y el Poder Ejecutivo, gran administrador directo de la renta.

La subordinación de los poderes significa el control absoluto del aparato judicial, de la política electoral y de la capacidad de control y elaboración de leyes de la Asamblea Nacional (AN).

En las dos últimas décadas, el poder central subordinador (PCS) en Venezuela ha iniciado un proceso de reorientación doctrinaria de la sociedad venezolana, desde un Estado democrático hacia un Estado socialista basado en la imposición de la propiedad del Estado y la minimización de la existencia de la empresa privada para su sustitución por empresas de propiedad colectiva o socialista.

Para lograr este objetivo, el PCS, respaldado por el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), en su carácter subordinado, ha aplicado una práctica jurídica anticonstitucional, que consiste en promulgar leyes habilitantes que anulan la actuación de la AN y confieren la orientación de la estrategia económica íntegramente al Poder Ejecutivo, empeñado en estatizar la empresa privada y en convertir la propiedad pública estatal en principal fuerza económica del país, en un entorno de inexistencia de límites o controles que aseguren el acatamiento de los derechos económicos pautados por la Constitución Nacional, en resguardo de nuestros derechos económicos, tal como lo establece el artículo 112 de la Carta Magna:

Artículo 112. °

Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país.

Esta intención de anular la empresa privada ejecutada desde el PCS es contraria al ejercicio de la libertad económica de los ciudadanos y va a alentar

un clima de conflictividad laboral con el apoyo de las autoridades administradoras del trabajo y la promulgación de una reforma de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT) que consagra, en la práctica, la existencia de la lucha de clases entre trabajadores y patronos, en un clima en el que el sector trabajo actúa como ajusticiador del empresariado y en el que los decretos y controles crean una situación de inviabilidad económica e inseguridad jurídica para el emprendedor venezolano.

Este es el panorama que enfrenta hoy la empresa venezolana, acosada por el Poder Judicial sometido al Poder Ejecutivo central, ante el conflicto abierto por este, en su pretensión de anular el Poder Legislativo, producto de la voluntad popular, en su afán último (hoy al descubierto) de sustituir la economía libre por una versión tropical del antiguo socialismo marxista, plenamente derrotado por la historia del mundo.

Introducción

Para acercarnos al conocimiento del impacto del desequilibrio de poderes en Venezuela en la empresa y, en general, en el sector privado, de su relación con la crisis económica y con el alto nivel de conflicto social que enfrenta el país, se parte de la idea de que esta anomalía es un rasgo intrínseco a la existencia del Estado patrimonialista, como institución dominante en el espectro sociopolítico venezolano. Un Estado que se convierte en propietario de los sectores generadores de riqueza del país y, por ende, receptor y redistribuidor de los recursos fiscales que proporciona este patrimonio.

Esta afirmación se desprende de lo pautado en el artículo 115 de la actual Constitución, que establece: “Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes”. Este precepto constitucional está limitado o restringido por los contenidos en los artículos 12, 302 y 303 de la Carta Magna, de los cuales emanan los impedimentos a los ciudadanos de ejercer el derecho de propiedad de los sectores generadores de riqueza. En esta grave contradicción, al final, prevalece la negación de la libertad económica sobre la garantía establecida en el artículo 115 concerniente al derecho a la propiedad de los venezolanos:

Artículo 115.

Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.

Artículo 302.

El Estado se reserva, mediante la ley orgánica respectiva, y por razones de conveniencia nacional, la actividad petrolera y otras industrias, explotaciones, servicios y bienes de interés público y de carácter estratégico. El Estado promoverá la manufactura nacional de materias primas provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, con el fin de asimilar, crear e innovar tecnologías, generar empleo y crecimiento económico, y crear riqueza y bienestar para el pueblo.

Artículo 303.

Por razones de soberanía económica, política y de estrategia nacional, el Estado conservará la totalidad de las acciones de Petróleos de Venezuela, S.A., o del ente creado para el manejo de la industria petrolera, exceptuando la de las filiales, asociaciones estratégicas, empresas y cualquier otra que se haya constituido o se constituya como consecuencia del desarrollo de negocios de Petróleos de Venezuela.”

Cualquier balance histórico muestra que la resolución del conflicto entre la propiedad del Estado y la propiedad privada se ha resuelto en favor del patrimonio público. Venezuela es un país donde el Estado es el dueño de los sectores generadores de riqueza. Al respecto, los analistas económicos afirman:

Los países petroleros tienen un reto mucho mayor al tratar de limitar el Poder. Los petroestados controlan la mayor parte de las divisas y no necesitan de los contribuyentes para financiarse. Por tanto, si el gobernante tiene control discrecional sobre la renta petrolera, los beneficios del Poder son inmensos. Estos recursos pueden usarse para perpetuarse en el Poder, para comprar apoyo político, o para destruir a los rivales. Por eso se habla de que el petróleo puede tener un efecto autoritario, especialmente cuando suben los precios del crudo”¹

Este desencuentro en el espíritu de la ley ha engendrado un Estado patrimonialista, propietario de las principales fuentes generadoras de riqueza y máximo concentrador de poder político. Este modelo ha regido la relación Estado-sociedad, según decisión de las instituciones políticas y el dictamen de nuestras Constituciones, particularmente en el periodo 1961-1999 y ha sido una de las causas ocultas del fracaso venezolano en garantizar la existencia de ciudadanía y resolver el problema de la pobreza.

En lo político, este modelo de propiedad significa la liquidación de la autonomía de los poderes públicos responsables del equilibrio democrático a largo plazo. En el plano económico representa “la expropiación de ventajas comparativas al ciudadano”². La principal tarea del Estado ha sido y es redistribuir la renta que recibe como propietario del petróleo y de todas las industrias

básicas. En esta concepción del mandato gubernamental no figura la necesidad de incentivar el crecimiento económico del país. El Estado es propietario y asume el control de los sectores competitivos, para los ciudadanos queda el resto, lo no competitivo, bajo la promesa de que el gran propietario -El Estado- subsidiará y financiará las aventuras económicas que tengan a bien emprender los ciudadanos³.

Esto convierte al venezolano en un eterno competidor por recibir ingresos a través de la renta petrolera, no porque sea flojo o primitivo, sino porque la institucionalidad económica del país lo empuja a actuar de esta manera, como la forma más racional de prosperar.

Dicho carácter propiciador de la concentración de la propiedad en las manos de los grupos de turno, que asumen el poder político como botín de guerra, destierra a los ciudadanos y los enfrenta a los problemas de su existencia real, lo que causa una real polarización. Por un lado, está la economía petrolera con altos ingresos concentrados en manos del poder central, receptor y redistribuidor de la renta de manera fuertemente discrecional, con énfasis en el gasto corriente, muy baja capacidad de generar empleos directos y una tendencia fuerte a la proliferación de actos de corrupción. Por el otro, resiste gran parte de los emprendedores no petroleros, operando en la periferia, cargados de regulaciones y controles públicos, en su mayoría con baja productividad y disminuidas capacidades de generación de empleos.

Para que el carácter patrimonial no signifique un poder político sin límites y expropiador de ventajas comparativas al ciudadano, la única posibilidad radica en la preexistencia, antes de la implantación de la industria petrolera, de una configuración institucional autónoma y fuerte, capaz de asegurar que el manejo de la renta sea en beneficio de los ciudadanos, y no una prerrogativa para asegurar el control político de la población y propiciar actos de corrupción.

Así ha ocurrido en países como Noruega y Colombia, naciones con poderes Legislativo y Judicial capaces de controlar el manejo de los recursos públicos, la rendición de cuentas al ciudadano y la plena existencia del estado de Derecho.

En este sentido F. Fukuyama afirma:

Si se tiene una sociedad patrimonial en la que una élite domina el sistema político, lo que debe suceder es que el sector que no pertenece a la élite aliente una coalición política para cambiar el modelo. Eso significa que deben movilizar a las personas que no buscan una renta. La clave es explicarles que el Estado no se trata de una renta económica, sino de un trato igualitario de los ciudadanos. Se debe tener liderazgo y se deben utilizar métodos políticos para ganar poder”⁴.

¿Cuál es el origen o causa de la existencia del Estado patrimonial?

Si la configuración institucional fuerte, comentada anteriormente no ocurre, el carácter patrimonialista del Estado se constituye en plataforma o base para el proceso de concentración política que se desprende de esta asimétrica distribución del poder entre el que controla la renta y el resto de los Poderes Públicos, como se observa de manera potenciada en el Socialismo del Siglo XXI.

Se trata de más que un simple desequilibrio o reparto desigual de poderío: el Poder Ejecutivo, como administrador directo de la renta generada por sus propiedades subordina el resto de los poderes, se apodera del poder de legislar y de aplicar justicia y con ello, anula la capacidad de control que según las leyes debían ejercer estas instituciones sobre el poder central. Lo que es aún más grave es que desde el poder subordinador se impone una visión ideológico-política en el ejercicio de su gestión pública contrario a la Constitución nacional, que define a Venezuela de la siguiente manera:

Artículo 2. °

Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

Esta última condición es decisiva para la suerte de la empresa privada que intenta existir y crecer frente a un poder totalitario, que pretende sustituir el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia por un modelo de socialismo colectivista que cubriría todas las facetas de gobierno (legislar, impartir justicia y ejecutar políticas públicas) en ausencia de contrapoderes y de los controles necesarios para garantizar la existencia y crecimiento de las empresas privadas.

¿Cuál es el origen o causa de la existencia del Estado patrimonial?

La idea del Estado propietario o patrimonialista, según los historiadores, tiene orígenes muy lejanos. En los países latinoamericanos, el germen del patrimonialismo aparece de manera muy temprana, tal como resalta John Elliot, para quien la diferencia entre la colonización española y la inglesa radica que en la España de la reconquista predomina “el sentido de la riqueza como fruto del botín y el señorío en lugar del producto del trabajo manual”⁵.

Más adelante, el sociólogo alemán Max Weber (1860-1920) conceptualiza el Estado patrimonialista como la enajenación de los bienes públicos por parte de los que ejercen el poder. Para que este arrebato sea posible, alega que es menester imponer “la santidad” del concepto. Esto significaría algo como “lo mejor que nos puede pasar”⁶.

Entre nosotros los venezolanos, aun estando lejos de la comprensión del concepto de patrimonialismo, se considera que la existencia de un Estado propietario es una especie de barrera defensiva de la sociedad, un muro de protección que impide que algunos se apoderen de bienes o recursos que debían ser propiedad de todos.

Este concepto es esencial en la ideología socialista, en la cual alcanzar y consagrar la propiedad social es una meta insuperable, porque supone que liquida el egoísmo característico del individuo, que solo quiere el bien para sí mismo, y anula las relaciones de explotación que, según esta ideología, son propias del capitalismo, al ser superadas por la propiedad colectiva.

Cualquier abordaje del concepto de estado patrimonial nos muestra la complejidad de las relaciones entre el Estado, la sociedad y los individuos. Esta categoría genera lo que antes hemos denominado una “relación de subordinación”, o imposición de un poder dominante, derivado del usufructo de la condición de propietario de los sectores que generan riqueza, superpuesto en la articulación entre las instituciones. La relación de subordinación se expresa claramente en el “extrapoder” que ejerce el Ejecutivo o poder central sobre la economía, la política e incluso la cultura y la ideología, a través de una suerte de “hegemonía cultural”, definida por el comunista italiano, Antonio Gramsci como “camino de seducción de instituciones de la sociedad civil con el objetivo de lograr el consentimiento de un poder u orden determinado, que atribuya legitimidad al ejercicio del poder político de la elite que lo ejerce”⁷.

Esta hegemonía cultural que se ejerce contra la sociedad es responsable de lo que podíamos denominar la existencia de “consensos negativos”. Es decir aquellos acuerdos que operan como fuerza en las masas y permiten que estas reivindiquen acciones y liderazgos contrarios a su propia existencia, a la garantía de la propiedad privada y a la existencia de la libertad de conciencia ciudadana. Los ejemplos históricos son elocuentes en las adhesiones de las masas al fascismo, en la veneración colectiva a figuras como Hitler, Stalin, Chávez, Perón y muchos más, situación que en ciertos momentos históricos actuaron como visas o pasaportes para la ocurrencia de grandes tragedias históricas.

A partir de 1999, dicho poder dominante ha intentado imponer en Venezuela la propiedad colectiva sobre la privada, premisa que, ineluctablemente,

lo lleva a arremeter contra la propiedad privada en episodios de estatizaciones abusivas, fomento de invasiones e insurrecciones laborales, así como promulgación de controles y leyes que anulan la viabilidad económica y organizativa de la empresa privada. Todos estos procesos se ejecutan sin que otros contrapoderes puedan enfrentar esta destrucción masiva de las empresas privadas ejecutada desde el poder central.

Para medir el impacto de la arremetida del poder central, en su carácter subordinador, es imprescindible comprender lo que significa la permanencia de la propiedad social o colectiva como impronta en una sociedad. Para los socialistas se trata de la posesión pública de los medios de producción y del control colectivo y planificador de la economía en pro del interés general de la sociedad. La propiedad social [colectiva] de los medios de producción, anula cualquier forma de propiedad privada de los bienes de capital y con esta, al sistema capitalista fundado en la existencia del derecho civil a la propiedad privada. Para el marxismo, acabar con la propiedad privada es extinguir lo que denominan explotación del trabajo asalariado, a través del control de la plusvalía generada en cualquier proceso productivo, fundamento último del concepto de “lucha de clases” como motor de la historia según el pensamiento marxista.

Esta argumentación ideológica es utilizada por los defensores del Estado patrimonialista y significa el desplazamiento del individuo por el Estado, la subordinación de unas instituciones que pasan al dominio de otras y el dominio de lo público sobre lo privado, disfrazado de forma paradójica por la bandera de la defensa de los sectores oprimidos y de las clases trabajadoras.

Desde la acera de enfrente y con el respaldo de la historia, podemos argumentar que la propiedad social colectiva no existe como tal: la experiencia histórica ha demostrado hasta la saciedad que en ningún ensayo colectivista la propiedad pasa a mano de los sectores trabajadores. Ella termina, indefectiblemente, constituyendo un gran patrimonio en manos del Estado y del sector que asume el control político de la sociedad. Pasa inexcusablemente a convertirse en el territorio privilegiado de los sectores que controlan la sociedad desde el aparato del Estado.

El Estado patrimonialista es una versión del Estado socialista, que anula la propiedad privada y reproduce una plataforma de poder político para aquellos que controlan el patrimonio.

La argumentación sobre el Estado patrimonialista desemboca, inevitablemente, en una reflexión sobre el totalitarismo. Si el Estado se apodera del patrimonio de la sociedad, los ciudadanos son expropiados, el derecho de propiedad, que en términos de Locke abarca la propiedad de la propia vida, de los bienes y la libertad, es devorado por la presencia amenazante de esta institución que es el Estado patrimonial.

La aniquilación del poder de AN electa por votación popular

Quizás uno de los rasgos más conspicuos del Estado patrimonialista es la concentración de poder que opera en su interior, donde se reproduce una especie de metamorfosis mediante la cual la rama que asume el control directo del patrimonio comienza a devorar o roer la jurisdicción de los otros poderes. En el caso específico de Venezuela, es notable la desigualdad entre las distintas ramas del poder que viven un proceso de subordinación progresiva ante el Ejecutivo, como gestor de la renta fiscal que percibe de la industria petrolera, del resto de las industrias básicas y propiedades diversas en áreas como la inmobiliaria, el turismo, la industria agroalimentaria, etc.

El poder que otorga el Estado patrimonialista al poder central impide la maduración democrática de las instituciones, las cuales son intervenidas en todos sus ámbitos de gestión por las decisiones y acciones del Ejecutivo y que, en negación de su misión original, actúan como coadyuvadores de la concentración del poder, de la imposibilidad de lograr el equilibrio entre poderes. Por ende facilitan la instalación del totalitarismo.

El Estado patrimonialista con su impronta totalitaria puede ejercer un control de la economía casi total, poder que en teoría podría ser limitado por el Poder Legislativo, al cual el artículo 187 de la Constitución otorga un total de 23 funciones, más las que señala el resto de la Carta Magna y las leyes. Entre las más importantes están:

- Discutir y aprobar el presupuesto nacional.
- Autorizar los créditos adicionales al presupuesto.
- Autorizar contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras.
- Aprobar los convenios o tratados internacionales que celebre el Ejecutivo.
- Legislar en materias de competencia nacional.
- Proponer enmiendas y reformas a la Constitución.
- Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la administración pública.
- Decretar amnistías.

Según nuestra Constitución, el Poder Legislativo es responsable de producir la base legal de la economía y otros ámbitos. Además regula y controla el uso y orientación de los recursos que recibe el Estado y ejerce poder sobre los compromisos que adquiere la Nación frente a otros países y entidades financieras.

Ahora bien, estas atribuciones del Poder Legislativo son anuladas y despojadas por un Poder Ejecutivo convalidado por una situación de excepción como es la promulgación de una Ley Habilitante que cercena las atribuciones del Parlamento. Si este es subordinado al Ejecutivo, todas sus atribuciones se desvanecen y quedan en sus manos.

En la práctica esta situación va a propiciar una intervención avasallante del poder central en la economía y un ejercicio de la gestión de gobierno basado en aplicación de leyes habilitantes que en realidad constituyen un despojo de la AN de su poder de legislar y ejercer controles sobre los procesos económicos del país y directamente sobre la empresa privada.

En el marco de sus competencias, en 2016 el TSJ dictó más de 30 sentencias contra las leyes y acciones de la AN. Estas decisiones impiden las siguientes funciones parlamentarias.

Función de control político:

- **Dirigirse a órganos internacionales:**

Declara como usurpación de funciones del Ejecutivo por parte de la AN, aprobar llamados a instancias internacionales para denunciar la crisis de Venezuela y para respaldar el interés de la comunidad internacional en el país.

- **Desaprobar los estados de Excepción y Emergencia Económica dictados por el Presidente de la República:**

Niega el requerimiento de aprobación de Decretos de Estados de Excepción y Emergencia Económica, los cuales deberán ser remitidos a la Asamblea Nacional dentro de los ocho días siguientes a su promulgación, para su consideración y aprobación y al TSJ para que se pronuncie sobre su constitucionalidad.

- **Emitir voto de censura a representantes del Poder Ejecutivo.**

Función contralora

- **Investigar e interpelar al Poder Ciudadano, electoral, judicial, estatal y a la Fuerza Armada Nacional:**

Elimina facultades del control político del parlamento. El control de la AN solo se limita al Poder Ejecutivo y no sobre los otros Poderes del Estado [Judicial, Ciudadano y Electoral]. Tampoco sobre el poder público estatal ni sobre el poder público municipal.

Niega la facultad de revisar designaciones de altos funcionarios de otro Poder. Tampoco puede examinar, anular, revocar o de cualquier forma, dejar sin efecto el proceso interinstitucional de designación de los magistrados y magistradas del Tribunal Supremo de Justicia.

En el caso de la Fuerza Armada Nacional, destaca que ésta solo es controlada por su Comandante en Jefe. Es decir, el Presidente quien, a su vez, recibe control político del Poder Legislativo.

Desaplica los “artículos 3, 11, 12 y 21 al 26 de la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos, o los y las particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones, en lo que respecta a funcionarios ajenos al Ejecutivo Nacional”.

- **Controlar al Banco Central de Venezuela**

Declarar inconstitucionalidad de la Ley de Reforma del Decreto N° 2.179 con Rango Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela.

Negar la necesidad de aprobación del endeudamiento del BCV. El TSJ considera al BCV como persona jurídica de Derecho Público autónoma, que no forma parte ni de la Administración Central ni de la Administración Descentralizada, por lo tanto, su endeudamiento no debe ser aprobado por la AN.

Desestimar la demanda de información sobre el Índice Nacional de Precios al Consumidor.

- **Desaprobar la Ley de Presupuesto Nacional**

La Sala Constitucional declaró en la sentencia N° 814, que el Ejecutivo deberá presentar el presupuesto ante esta sala para su aprobación, bajo la forma de un decreto. Asimismo, destacó que está exento de presentarlo ante la AN, así como cualquier otro control político que ejerza el parlamento mientras dure el desacato.

Declarar invalidez de actos en materia del presupuesto nacional.

Aprobar declaración de Estado de Excepción y Emergencia Económica, el cual le permite al Presidente dictar decretos en materia de administración económica, financiera y presupuestaria del Estado.

Función Legislativa

- **Reformar la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia**

Inconstitucionalidad de la reforma de la Ley del Tribunal Supremo de Justicia, la cual tenía como objetivo ampliar a 15 el número de magistrados en la Sala Constitucional

- **Remover magistrados del TSJ**

La Sala Constitucional expresó en su sentencia N°225, que la AN “no está legitimada para revisar, anular, revocar o de cualquier forma, dejar sin efecto el proceso interinstitucional de designación de los magistrados” designados en 2015.

Nulidad del informe presentado por la “Comisión Especial para el Rescate de la Institucionalidad del Tribunal Supremo de Justicia”, así como la designación de la comisión y los actos realizados en la sesión del 14 de julio.

- **Decretar amnistías**

La SC en su sentencia N°264, declaró inconstitucional la Ley de Amnistía y Reconciliación Nacional aprobada por el la Asamblea Nacional el 29 de marzo.

La sala reconoce que es competencia del parlamento decretar amnistías, de acuerdo a lo establecido en el artículo 187.5. Sin embargo, considera que dicha ley legítima la violencia política y viola artículos de la Carta Magna.

- **Dictar leyes en materia socioeconómica:**

El Poder Legislativo ha sancionado cuatro leyes en materia económica, las cuales han sido declaradas inconstitucionales por la Sala Constitucional.

La Ley de Bono para Alimentos y Medicinas a Pensionados y Jubilados.

La Ley de Otorgamiento de Títulos de Propiedad a Beneficiarios de la Gran Misión Vivienda Venezuela.

La Ley Especial para Atender la Crisis Nacional de Salud.

La Ley de Reforma Parcial del Decreto N.º 2165 con Rango y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación de Oro

Función organizativa interna

- **Incorporar a los diputados de Amazonas:**

- **Auto reglamentarse**

La Sala Constitucional suspendió en la sentencia N° 269, cinco artículos de Reglamento Interior y Debates de la AN.

Función constituyente

- **Proponer una enmienda constitucional**

Proyecto de ley de enmienda constitucional que promovía eliminar la reelección indefinida y permitir una sola. Además de recortar el período presidencial de seis años a cuatro.

Un balance objetivo de la negación por parte del TSJ de las funciones de control político, contralora, legislativa, constituyente y hasta de organización interna de la AN muestra cómo funciona la relación de subordinación del Poder Judicial, cuyo objetivo es reforzar el ámbito de poder del Ejecutivo y con ello su carácter subordinador del resto de los poderes. En el terreno económico, a través de la aprobación de estados de excepción

y emergencia económica sin control parlamentario deja la suerte de la empresa privada bajo control casi absoluto del Poder Ejecutivo, sin restricciones, ni límites impuestos desde el resto de los poderes.

La destrucción de empresas y de la prosperidad en ausencia de contrapoderes

Si el poder cuasi total es ejercido desde el Ejecutivo como un botín de guerra, la orientación doctrinaria de la gestión gubernamental se convierte en un determinismo, tal como sucede en Venezuela desde 1999 con la pretensión de implantar el socialismo, intención que parte de la negación de la legitimidad de la empresa privada. Así lo mostró Hugo Chávez al obviar el rol del sector privado en la economía y resaltar la necesidad de “una radical supresión de la lógica del capital que debe irse cumpliendo paso a paso”, para lo cual se impulsarán las “empresas socialistas” y la “propiedad social”⁸.

Chávez definió la propiedad social como “aquella que pertenece al pueblo en su conjunto y las futuras generaciones” y podrá ser directa, cuando el Estado la asigne a comunas o ciudades, o indirecta, cuando la ejerza el Estado a nombre de la comunidad⁹.

De acuerdo con esta orientación del desarrollo económico, alentado desde el Poder Ejecutivo en manos del socialismo, el sector privado solo existirá en áreas en las que el Gobierno no se interese en participar porque no las considere importantes para su proyecto político.

Su acción estatizadora se concentrará en áreas claves del consumo: alimentos, energía, telecomunicaciones, medios de comunicación, construcción etc., a través de la estatización de las empresas privadas y la creación de redes de organizaciones económicas afines al socialismo. Entre otras, las empresas de producción social, cooperativas y pequeñas empresas, bajo sus órdenes y control.

Esta concepción declara como peligro a vencer la existencia de monopolios representados por algunas empresas privadas, al mismo tiempo que desconoce el monopolio público de la actividad económica.

Para Jorge Giordani, la empresa socialista es aquella donde “no existe la división social y jerárquica del trabajo, la riqueza social es distribuida de manera autodeterminada, son entidades autosustentables con igualdad sustantiva entre sus integrantes y están basadas en una planificación participativa y protagónica”¹⁰.

Durante su mandato, Hugo Chávez, en uso del control que ejercía desde el Poder Ejecutivo y contando con la subordinación del resto de los poderes que abandonaron su capacidad de legislar y controlar al poder central, minimizó el rol de la empresa privada a través de expropiaciones y creación de empresas públicas, logrando con esto el resultado adverso de tornar la economía mucho más dependiente del petróleo y las importaciones.

A manera de ejemplo sirve esta acotación surgida en la prensa nacional: "Las estadísticas oficiales precisan que 95 de cada 100 dólares que ingresan al país provienen de la venta de petróleo, las importaciones se ubican en el nivel más elevado de los últimos 16 años, la manufactura y el agro son dos sectores que permanecen estancados y el país sufre la mayor inflación de América."¹¹

Violaciones a la propiedad privada Acumulado 2005-2016

Vía de hecho – afectación a la propiedad privada	Total
Expropiaciones	1.356
Ocupaciones e intervenciones	1.392
Rescates de tierras (en predios)	1.043**
Fiscalizaciones	85.017
Multas a comercios	15.452
Comisos de mercancías	314
Regulaciones confiscatorias	61
Invasiones	646
Saqueos	113
Empresas cerradas	8.000*

* Cifras oficiales Sundde primer semestre 2016.

** 4 millones de hectáreas aproximadamente.

***Cifra de Conindustria

Fuente. CEDICE. Observatorio de la Propiedad Privada

Nota: Los datos contenidos en las tablas representan sólo aquellos casos que pudieron ser registrados y/o verificados por el Observatorio de Derechos de Propiedad a partir de las fuentes disponibles, sin que necesariamente los mismos expresen la totalidad de las “vías de hecho” ocurridas en cada período.

Las leyes habilitantes orientadas a implantar empresas socialistas, muestra de la subordinación de las instituciones al poder central

En la historia reciente de Venezuela y en virtud del desequilibrio de poderes que conceden un radio de acción al Poder Ejecutivo extra constitucional, carente de cualquier tipo de control o limitación por el carácter subordinado del resto de los poderes, ha generado un desplazamiento de los ámbitos de competencia económica tanto de la Asamblea como de los organismos planificadores de la economía. La intervención del poder central ha sido patente, específicamente, en tres áreas: la política cambiaria, que excluye en la práctica la posibilidad de acceder a un mercado global, donde nuestra moneda se cotea y valora de acuerdo a su capacidad y potencialidad; la aplicación de controles de precios sin ninguna participación de los sectores productores, procesadores y distribuidores, de espaldas a cualquier valoración proveniente de la existencia de un mercado en libertad, y en la política tributaria con objetivos orientados no a la organización del intercambio económico, sino al castigo, eliminación y supresión de los actores privados de la economía.

Las consecuencias de todo lo anterior son funestas, tal como veremos:

El Poder Ejecutivo se trasmuta en el Estado total y, como tal, asume el control y dirección de la actividad económica y define la suerte de las empresas privadas que se encuentran en plena indefensión.

El Ejecutivo impone una orientación estratégica de la economía, en nuestro caso antiliberal, anticapitalista y anti mercado. Para cumplir con estos objetivos ideológicos en materia económica el poder central gobierna basado en el uso de la categoría de “poder habilitante y/o estado de excepción”.

La Constitución de Venezuela prevé la posibilidad de que el Gobierno decreta la emergencia económica “cuando se susciten circunstancias económicas extraordinarias que afecten gravemente la vida económica de la Nación”. Se trata, para algunos juristas, de una de las formas del estado de excepción.

La legislación venezolana establece que una vez declarado el estado de excepción se podrá limitar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad, tomar las medidas necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción.

Además, el Gobierno podrá hacer gastos con cargo al tesoro público que no estén previstos en el presupuesto nacional.

Entre el tipo de medidas que prevé adoptar el Gobierno se incluyen:

- Disponer de recursos no ejecutados del presupuesto para pagar los costos de los programas sociales, financiar la recuperación de la inversión en infraestructura en el corto plazo y el abastecimiento de alimentos y productos esenciales.
- Asignar recursos extraordinarios a la administración pública para ser usados en los sectores de salud, educación, alimento y vivienda.
- Aplicar medidas especiales para reducir la evasión fiscal.
- Modificar los procedimientos y requisitos para la importación de mercancía, así como los trámites cambiarios para garantizar la importación de bienes e insumos.
- Requerir a empresas del sector público o privado incrementar sus niveles de producción.
- Adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el acceso de la población a alimentos, medicinas y demás bienes de primera necesidad.

Aunque en Venezuela los decretos de declaración de los estados de excepción son equiparables a una ley y entran en vigencia en cuanto son dictados por el presidente en Consejo de Ministros, también en teoría están sometidos a control judicial y parlamentario. La legislación venezolana establece que **la Asamblea Nacional debe aprobar el decreto por mayoría absoluta de sus miembros** en el plazo de los ocho días siguientes a su declaración. En el pasado reciente esta condición ha sido totalmente omitida por el Ejecutivo.

Una manifestación del desequilibrio entre los poderes es la conversión de los atributos del Poder Legislativo sobre la intervención económica del Ejecutivo en una suerte de control posterior, que impediría que el gobierno actúe hasta obtener la aprobación del Legislativo y del Tribunal Supremo” para evitar aprobar normas que pueden ser luego desautorizadas. En nuestro caso, el tribunal supremo, en su carácter subordinado al Ejecutivo se limita a refrendar el despojo de atribuciones del Poder Legislativo.

“HUGO CHÁVEZ, EN USO DEL CONTROL QUE EJERCÍA DESDE EL PODER EJECUTIVO Y CONTANDO CON LA SUBORDINACIÓN DEL RESTO DE LOS PODERES (...) MINIMIZÓ EL ROL DE LA EMPRESA PRIVADA A TRAVÉS DE EXPROPIACIONES Y CREACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS, LOGRANDO CON ESTO EL RESULTADO ADVERSO DE TORNAR LA ECONOMÍA MUCHO MÁS DEPENDIENTE DEL PETRÓLEO Y LAS IMPORTACIONES.”

Algunos analistas, consideran que **estos decretos otorgan al Ejecutivo facultades muy amplias** en materia económica que le permiten tomar medidas como decretar expropiaciones hasta restringir el uso de efectivo, entre muchas otras. **La consagración de circunstancias en las que prevalece la declaración de emergencia económica responde más a una estrategia política que al requerimiento de resolver conflictos coyunturales.** Durante los dos últimos años el gobierno venezolano ha dispuesto de leyes habilitantes que le han permitido reformar todas las materias cruciales para la economía venezolana: desde la Ley del Banco Central hasta la Ley de Impuesto Sobre la Renta.

**Número de textos legales aprobados
por leyes habilitantes 1999-2016**

Año	Tipo	Número
1999	Decretos ley	53
2000 -2001	Textos legales	49
2007-2008	Normativas	59
2010- 2012	Decretos ley	54
2013- 2014	Leyes	56
2015- 2016	Leyes	13
Total		284

Fuente: Elaboración propia.

Una muestra de la incidencia del extra poder que asignan las leyes habilitantes al Poder Ejecutivo está contenido en el conjunto de 13 nuevas leyes para distintas áreas del país, promulgadas vía habilitante por el Presidente de la República, Nicolás Maduro, las cuales fueron registradas en la Gaceta Oficial N° 40.819, el 30 de diciembre de 2015¹².

En esta Gaceta simplemente se hacen los enunciados de las nuevas normativas que vienen a conformar el nuevo marco legal. Sin embargo, los detalles de las diferentes leyes se registran en las Gacetas Oficiales Extraordinarias N° 6.210 y N° 6.211 de esta misma fecha¹³.

A continuación las 13 nuevas leyes aprobadas por el Jefe de Estado, basado en sus poderes especiales:

1. Ley de Impuesto Sobre la Renta
2. Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos
3. Ley del Régimen Cambiario y sus Ilícitos.

4. Ley de Impuesto a las Grandes Transacciones Financieras.
5. Ley Orgánica de Fronteras.
6. Ley Orgánica para el Desarrollo de las Actividades Petroquímicas.
7. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
8. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.
9. Ley del Estatuto de la Función Policial.
10. Ley del Mercado de Valores.
11. Ley del Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria -Seniat-
12. Ley de la Actividad Aseguradora.
13. Ley Orgánica de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela.

En síntesis, a través de la utilización de leyes habilitantes, el Gobierno ha dictado más medidas jurídicas que en los dos siglos anteriores, creando una base jurídica, que le ha permitido avanzar en el proceso de destrucción de la empresa privada aun contraviniendo derechos económicos establecidos en la Constitución Nacional.

Justamente ese apetito insaciable de poder que no ve las acciones en términos de costos económicos, sino en réditos políticos es lo que caracteriza al Socialismo del Siglo XXI. Su búsqueda de anular a los individuos como productores de su propia riqueza no lo hace por motivos de justicia social, sino de anulación de futuros competidores en busca del poder político y el hecho de que poder económico es poder político. La estatización de la economía no responde a lógicas de desarrollismo económico y social, sino acaparar los centros de poder de una sociedad para garantizar una hegemonía política. Por eso no importa que según la racionalidad técnica, las alternativas al capitalismo planteadas por el Socialismo del Siglo XXI sean inviables, porque están construidas para incrementar sólo el poder político de la casta dominante. El ejemplo está en las llamadas Empresas de Producción Social que el gobierno fomenta para reemplazar al empresariado privado en Venezuela¹⁴.

Es útil citar algunos ejemplos de imposición de medidas reguladoras a la empresa privada no consultadas con las empresas ni con los trabajadores:

- El decreto de inamovilidad laboral, aprobado en mayo de 2002, prorrogado 12 veces y probablemente inamovible en la reforma de la LOT.

- La solvencia laboral, manejada de forma discrecional por los funcionarios del Trabajo, constituyendo una barrera infranqueable para las importaciones y exportaciones de las empresas venezolanas.
- La fijación de salario mínimo, establecida unilateralmente por el gobierno fuera de cualquier consulta con la comisión tripartita como lo establece la LOT, en sustitución de convenios por decretos.
- Ley de Precios Justos, que en su artículo 3 establece que será regulada la actividad de cualquier persona que se dedique a la producción, importación, comercialización de bienes o prestación de servicios, y que a cambio de esas actividades perciba una contraprestación.

Las principales víctimas del rompimiento del equilibrio de poderes son la empresa privada y, por supuesto, los ciudadanos, quienes pierden el poder de influir en la agenda de leyes y en la orientación de las políticas públicas que deben aprobarse y ejecutarse en democracia quedando esta potestad a la discreción particular del gobernante del poder Ejecutivo. Hemos resaltado que la representación en el poder Legislativo es ficticia, ya que todo responde al interés del Ejecutivo y, por lo tanto, la negociación política necesaria para llegar a acuerdos en la redacción de las leyes no sucede, ocurriendo a cambio la imposición positiva del marco regulatorio de normas por parte del gobierno, sin el consenso de las partes afectadas. El reino de la política como conflicto-negociación-acuerdo llega a su fin, y entra el reino de la política como imposición pura, aún en presencia de un parlamento deliberativo sin poder real en la toma de las decisiones. Unido al patrimonialismo del Estado de antaño, la fusión entre Estado, sociedad y partido populista es más posible que nunca, esencia del totalitarismo.

La premisa constitucional que yace en su prólogo, habla de un modelo de sociedad basado en la participación y protagonismo del ciudadano. Sin embargo, el gobierno con base **a leyes habilitantes ejerce una imposición sin derecho a réplica por parte de la sociedad** de los objetivos políticos trazados desde el Ejecutivo como ámbito que materializa la subordinación del resto de los poderes. La empresa privada, cuya muerte ha sido decretada por el gobierno central, comienza un periodo acelerado de disminución de tamaño, de desaparición del aparato productivo, sin que ninguna de las ramas del poder distintas al Ejecutivo, pueda detener este complejo y rudo proceso de destrucción de nuestra economía.

La subordinación de los poderes auspicia el desarrollo de conflictos laborales en las empresas privadas.

La conflictividad laboral en el sector privado es uno de los instrumentos para lograr los grandes objetivos del Socialismo del siglo XXI. Es la sustitución de la empresa de propiedad privada por otra de propiedad social, lo cual requiere la instauración de un clima abierto de “lucha de clases” al interior de las empresas. Los intereses propios de los trabajadores son dejados de lado, dominados por el afán político ideológico.

Detrás de los conflictos laborales desatados durante el dominio del régimen socialista hay una promesa alentada por el gobierno de ceder la propiedad a los trabajadores, algo que nunca ha ocurrido, desencadenando, por el contrario, un proceso de estatización de empresas. Para este ataque a la propiedad privada el gobierno ha contado con recursos fiscales superiores a los obtenidos durante toda la IV República en ausencia total de vigilancia y control sobre los procedimientos anticonstitucionales empleados a tales fines.

Para encarnar esta lucha de clases se crean las federaciones bolivarianas de trabajadores, entrenadas y subsidiadas desde instituciones públicas y comandos políticos del partido único.

La política antilaboral y antisindical del Estado socialista se puede resumir en las siguientes prácticas antisindicales:

- Desconocer como contraparte negociadora a sindicalistas no afectos al gobierno.
- Estimular el paralelismo sindical.
- Retrasar indefinidamente los contratos colectivos.
- Interferir en las elecciones internas de las directivas sindicales.
- No ingresar a los sindicatos del sector público las cuotas descontadas a los afiliados.
- Desconocer los contratos colectivos firmados.
- Amenazar a los trabajadores en conflicto.
- Amedrentar a líderes sindicales incómodos.
- Negarse a promover un diálogo social.
- Criminalizar la protesta mediante el encarcelamiento o sometimiento a juicio a dirigentes sindicales.

- La indiferencia e impunidad ante los numerosos hechos de sicariato sindical
- Empobrecer a la masa trabajadora con políticas monetarias y fiscales que han pulverizado el poder adquisitivo¹⁵.
- Apoyo y fomento de un proceso de sustitución del liderazgo sindical desde los entes gubernamentales.
- Intento de imponer en la contratación colectiva condiciones que tornan inviables las empresas. En la empresa privada, lo ideológico se superpone al objetivo de la sostenibilidad económica. En el sector público se niega la importancia de la contratación colectiva.
- Abandono por parte del Ministerio del Trabajo de su papel mediador e intermediario en la negociación laboral para convertirse en agente de la lucha política y soporte de los grupos bolivarianos, ejecutor de medidas aprobadas mediante leyes habilitantes en gran medida de contenido anticonstitucional.
- La negociación laboral se convierte en una lucha sin cuartel por la supervivencia de las empresas frente a las organizaciones bolivarianas, que cuentan con un fuerte respaldo externo de las autoridades laborales y cuyo objetivo final es cambiar el modelo de propiedad.

Según el Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social, OVCS, las estadísticas muestran la siguiente situación: “Venezuela ha estado inmersa en una ola de protestas y conflictos sociales en la última década. Los estudios del Observatorio Venezolano de Conflictividad Social, OVCS, revelan que en los 5 años recientes se han registrado al menos 27.832 protestas en todo el país. El aumento de la conflictividad es una de las consecuencias de la crisis económica que atraviesa el país. Históricamente cerca del 40% de las protestas en Venezuela ha sido por motivos laborales, uno de los índices más altos de toda Latinoamérica¹⁶.

A modo de conclusión:

Los efectos directos de la subordinación de los poderes sobre la empresa privada, a un Ejecutivo orientado a estatizar la economía e imponer un modelo socialista colectivista es posible resumirlos en los siguientes párrafos:

- a. Las empresas se enfrentan a un poder central totalitario, cuyo objetivo es imponer un modelo económico que anula la propiedad privada y con ello la empresa privada, sin que en su defensa ocurra ninguna institución con capacidad de control y regulación del poder casi absoluto del Ejecutivo.

- b. El poder central no tiene límites. La capacidad de control del Poder Legislativo es anulada. Se gobierna con base a leyes habilitantes, las cuales se convierten en patentes de corso mediante la cual se imponen medidas contrarias a la viabilidad de la empresa privada y a la consagración de un modelo orientado a lograr el crecimiento económico del país.
- c. El régimen gobierna con base en controles para constreñir la actividad de la empresa privada. La capacidad discrecional que asume el Ejecutivo no tiene límites. No existen instituciones que puedan oponerse a los designios del poder central. Un ejemplo es la imposición de controles de precios sin negociación con los sectores productores.
- d. Las leyes del trabajo tienen la intención de fomentar la lucha de clases y con ello ahogar la empresa privada.
- e. Se construye un cerco económico jurídico a la empresa privada y a la propiedad privada, promovido desde el Poder Ejecutivo sin ningún tipo de limitación del resto de los poderes, con el instrumento de la lucha de clases representada por los movimientos sindicales bolivarianos y el respaldo de las autoridades administradoras del trabajo, lo cual ha paralizado el crecimiento de este sector de empleos.
- f. Destrucción de los movimientos sindicales organizados. Desconocimiento de la representación sindical en la negociación laboral y reciente negación de la contratación colectiva como instrumento de negociación pacífica entre trabajadores y empleadores, fundamentalmente para el sector público. Se aprueba una normativa para los organismos administradores del trabajo, basada en una asimetría total entre los dueños del capital y los propietarios del trabajo, cargas fiscales exacerbadas, condiciones laborales descontextualizadas y discriminatorias, las cuales al final, provocan una reducción de la capacidad de las empresas de generar nuevos empleos y reducen drásticamente la potencialidad de invertir en mejoras de las condiciones de sus plantas de trabajadores.
- g. Crece la conflictividad social como consecuencia del abandono de los sectores populares encarnados por la economía informal, (38%)¹⁷ para la cual no se ha pautado ninguna política pública, ni recursos fiscales para mejorar su productividad ni calidad del ambiente laboral. Su disminución es meramente coyuntural y está determinada por la capacidad de subsidiar del Estado y no por políticas de largo alcance para la reconversión laboral, avances en la productividad, otorgamiento de

propiedad, como garantías de mejoras en los ingresos y calidad de vida.

Los trabajadores del sector público [28%] superan al trabajador de la empresa privada [27%]. Por primera vez en más de un siglo, mientras los trabajadores a cuenta propia llegan al 38%, cifras que muestran la distorsión del mercado de trabajo, en el que el Estado agrupa al mayor grupo de trabajadores y obreros frente a la empresa privada y donde los trabajadores en el sector informal cubren cerca de la mitad de los empleos¹⁸.

- h. Favorecimiento del intercambio de subsidios por salarios con base en la utilización masiva de recursos fiscales y creación de empleo público improductivo. Este intercambio ha sido la real política de empleo durante los últimos diez años.
- i. Disminución del desempleo directamente relacionado con la política de sustitución masiva de salarios por subsidios a partir de 2003. Más de un millón de personas incorporadas a los programas que generan relación laboral. La tasa de inactividad, pasa de 34,6%, en noviembre de 2007 a 36,0% en noviembre de 2008. El crecimiento del empleo público que duplica su tamaño durante el periodo 1999 – 2008 va a superar al empleo generado por empresa privada en 2016.
- j. Fracaso total del intento de imponer las estatizaciones y el modelo de propiedad social, como principal directriz del Socialismo del siglo XXI. En diez años se crean 260.000 cooperativas de las cuales subsisten hoy 20.000.

La etapa que comienza a partir de 1999 va constituirse en el período más difícil a enfrentar por la empresa privada venezolana, pues si bien en épocas anteriores careció de la libertad económica y de la convicción de los líderes políticos acerca del carácter imprescindible de su participación en el crecimiento económico del país, nunca antes había enfrentado las hostilidades abiertas de un régimen que usara el poder subordinador de las instituciones para alentar el exterminio de la empresa privada como principal objetivo a lograr para imponer el socialismo y aniquilar la propiedad privada y, con ello, el clima de libertades, imprescindible para asegurar la estabilidad democrática del país.

En un futuro cercano, Venezuela deberá encarar el problema crucial ocasionado por la existencia de un Estado patrimonialista como institución concentradora del poder en la rama ejecutiva, condición que revierte en el ejercicio totalitario que esta instancia ejerce sobre la economía y, especialmente, sobre la existencia de la empresa privada como elemento insustituible para lograr el desarrollo económico requerido para garantizar el bienestar del país.

Para alcanzar estos objetivos, la ruta debe iniciarse con la anulación del carácter propietario-rentista del estado venezolano como condición indispensable para asegurar el equilibrio de los poderes, derogación del conjunto de leyes socialistas que pretenden anular la propiedad privada e imponer la propiedad del estado, asegurar la existencia del Estado de Derecho y devolver a los ciudadanos la posibilidad de constituirse en propietarios y genuinos creadores de riqueza. Esta transformación debe comenzar por una definición clara del liderazgo político, del reconocimiento de que la única posibilidad de crecimiento económico se basa en la garantía de la propiedad privada, en la identificación del mercado como ámbito de realización económica y de la existencia de libertades económicas que permitan a los ciudadanos convertirse en los legítimos promotores del bienestar de nuestro país.

Finalizo con una cita pertinente:

*Las verdaderas causas que generaron el caos que vivimos son las pésimas políticas públicas que se han implementado, no solo durante los últimos años, sino desde hace varios lustros. Fueron esas políticas las que causaron la práctica ruina de Pdvsa, la depauperación del aparato productivo interno, la exacerbación de la condición rentista de la economía y de su dependencia de los volátiles precios de los hidrocarburos, el despilfarro de los mayores ingresos petroleros de nuestra historia, y la altísima inflación que padecemos. Estas políticas, combinadas con una corrupción desbocada, y con la imposición de un sistema de gobierno autocrático que no respeta la Constitución y las leyes, que no se somete a los controles debidos, y que eliminó la independencia de los poderes públicos, han llevado a la aniquilación del Estado de Derecho y a la conformación de un país en caos, y de una sociedad dependiente de la voluntad de los gobernantes”.*¹⁹

Fuentes consultadas:

- 1 Monaldi, Francisco. “Transición, Instituciones y Petróleo”. Centro Gumilla, noviembre 2015.
- 2 Pereira I. Zanoni V. Mimeo (2) “Por el empleo y la paz”. CEDICE.
- 3 Betancourt, Rómulo. Venezuela, política y petróleo. México .Fondo de Cultura Económica. 1956.
- 4 Fukuyama, Francis. Orden y decadencia de la política: desde la revolución industrial a la globalización de la democracia, Deusto ediciones. 2016.
- 5 Elliot, John. España y el mundo trasatlántico. Pasado y Presente. FAES, 2012.
- 6 Weber Max. Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. FCE, 2002.
- 7 Gramsci Antonio. Cuadernos de la cárcel. México, Ediciones de Cultura Popular.2012.
- 8 <https://reporterosoyyo.blogspot.de/2012/06/urgente24-ocho-candidatos-se-disputaran.html>
- 9 Ibíd.
- 10 Giordani, Jorge. La transición venezolana al socialismo. Vadell Hermanos Editores. 2009. Caracas.
- 11 Salmerón, Víctor. El Universal.com. 15 de julio 2012.
- 12 Gaceta Oficial N°. 40.819.
- 13 Gacetas Oficiales Extraordinarias N° 6.210 y N° 6.211.
- 14 Pereira, Isabel y Quiñones, Rafael. Por un País de Propietarios. CEDICE, 2017.
- 15 Barrios, Froilán. Balza, Ronald. Coordinador Venezuela. Caracas, Fundación Konrad Adenauer-UCAB, 2015
- 16 Observatorio Venezolano de la Conflictividad Social. Conflictos laborales. Caracas, 2016
- 17 Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela (Encovi). Caracas, 2015
- 18 Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela (Encovi). Caracas, 2016
- 19 Palma, Pedro. “¿Hasta cuándo el caos?”. El Nacional. [http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/hasta-cuando-caos_84349\(20\)](http://www.el-nacional.com/noticias/columnista/hasta-cuando-caos_84349(20))



DAFNE

GIL

Urbanista de la Universidad Simón Bolívar, con estudios en postgrado en Desarrollo y Ambiente, fue Gerente de Suscripciones del diario El Nacional, Directora de Mercadeo de la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela, Directora de Comunicaciones Integradas del IESA y actualmente se desempeña como presidente de la consultora de innovación Grupo Crea.



INNOVACIÓN: ÁNGEL Y DEMONIO

La ciudad, escenario de todas las innovaciones

Los seres humanos del siglo veintiuno enfrentamos una histórica, reiterada y decepcionante verdad: la innovación, ese proceso de crear nuevas realidades transformadoras de la vida y las prácticas de la sociedad, puede ocurrir tanto en ámbitos y tiempos dictatoriales, imperiales, excluyentes y profundamente injustos, como en mundos democráticos dotados del beneficio de la separación de poderes y el estado de derecho.

La ciudad es tal vez la innovación que más ha revolucionado nuestras vidas, nos rodea, nos enseña o degrada. En ésta se expresa el carácter ético, tecnológico, político, económico y social de cada cultura y época. La historia de la ciudad muestra cómo la innovación puede ser un ángel o un demonio.

En el ámbito urbano, los seres humanos vimos por primera vez la diversidad, odiamos y amamos lo diferente y lo nuevo, tuvimos que aprender a intercambiar, a argumentar, a interpretar el poder, a compartir lo público con multitudes y a experimentar el cambio tecnológico o sus efectos. Todo ello sucedía lenta e indefectiblemente, en tiempos en que el poder era autocrático.

Roma, el arquetipo de la mega ciudad, sorprendió a un millón de personas durante el siglo 49 a. c. con un programa de obras públicas sin precedentes: alcantarillado, calzadas, acueductos, bloques de vivienda, normas de urba

nismo y catastro, todas innovaciones orientadas a atender a una población en constante crecimiento. A la vez, con esas mismas innovaciones Roma escribió en gran medida la historia del urbanismo occidental aprovechando sus ingeniosas y eficientes tecnologías constructivas en la indetenible invasión de otros territorios, el dominio y exterminio de culturas y la confiscación de recursos destinados a sostener al imperio.

Las ciudades surgen como respuesta a tres fuerzas profundamente humanas: la necesidad de seguridad, la vinculación a lo sagrado y el intercambio comercial. Tales potencias han mantenido su presencia hasta hoy, y son el territorio del poder que bien sea dictatorial o democrático, ha generado portentosas innovaciones, creadoras de valor, bienestar, riqueza y calidad de vida para algunos; así como también opresión, esclavitud, exterminio, sufrimiento, hambrunas y guerras para otros.

Cuando no existen fuerzas de equilibrio, frente al hecho innovador algunos ganan y otros pierden; segmentos de la población o porciones del mercado aprovechan los beneficios de los cambios, nuevos paradigmas y tecnologías, mientras que otros quedan excluidos o son perjudicados por las innovaciones o sus efectos.

Los impactos ambientales ocasionados por el desarrollo industrial, las crisis financieras iniciadas a partir de innovadores productos especulativos o los innumerables hallazgos científicos transformados en armas, son un ejemplo inquietante de las dos caras que la innovación ofrece a la humanidad.

Tal vez la historia de tensión permanente entre los beneficios y las tragedias que la innovación arroja sobre vida humana, impulsó la rebelde idea de la separación de poderes: un dardo prodigioso y certero, más no completamente mortal, que liberaría a los urbanitas del yugo de las dinastías, los césares, los clanes y familias reales, las cortes y en general de todas aquellas minorías que gobernaban, basados en legitimidades cuestionables, respondiendo a un mismo interés, creencia, opinión o método.



Quebrar el poder monolítico implicó para la sociedad la posibilidad de vivir en un Estado de derecho donde cada persona no solo estuvo protegida de las otras, sino que todas estuvieron protegidas del Estado a partir de un contrato social que consagró la libertad, la justicia y el respeto a los derechos fundamentales, en un marco socio institucional de controles y contrapesos limitativo del poder.

En el caso de la ciudad la separación de poderes permitió la apertura a nuevas corrientes pensamiento en el seno de la toma de decisiones y el ejercicio de gobierno, nuevas fuentes de financiamiento y alianzas que aceleraron las innovaciones, aumentaron el intercambio comercial, hicieron más eficientes los sistemas de defensa y más extenso el dominio cultural de los centros de poder. Pero también abrió las compuertas a un aspecto completamente crucial para la ciudad y la innovación: la participación, la inclusión de los urbanitas en la toma de decisiones y en el ejercicio de los controles.

Así, en un marco de separación de poderes donde los gobernantes se ven exigidos por los ciudadanos a orientar sus acciones respetando los derechos fundamentales, surgen innovaciones como los sistemas de salud pública, el transporte colectivo, la seguridad social o la urbanización, a la par del crédito inmobiliario, la propiedad horizontal, los servicios domiciliarios de electricidad, agua o comunicaciones.

Hoy en día, las ciudades más innovadoras del planeta exhiben con orgullo sus fórmulas de gobierno fundamentadas en la separación de poderes y la existencia de reglas claras, justicia, participación y transparencia; sus procesos de gobierno encuentran una guía en los siguientes vectores de gestión:



El efecto paradigma

Carlota Pérez, experta en innovación, catedrática y profesora de London School of Economics y Cambridge, nos ha enseñado a partir de sus investigaciones que las revoluciones tecnológicas ocurren en oleadas, impactando los paradigmas, las reglas y prácticas del estatus quo. Con cada revolución tecnológica se desarrolla un nuevo marco socio institucional, que acompaña al nuevo paradigma en su expansión y madurez. Se trata de la sociedad en evolución, adaptándose al ímpetu creativo y disruptivo del cambio desarrollando emergentes instituciones, leyes, instrumentos financieros, conocimientos, modelos de negocios y cadenas de valor que abrazan y promueven innumerables innovaciones en un nuevo ecosistema.

Y justamente al respecto C.K. Prahalad (1941-2010. Profesor en la Ross School of Business de la Universidad de Michigan), observa que la innovación toma un vuelo acelerado en el ecosistema habilitado por las tecnologías de información, la conectividad y la movilidad. En este ámbito de recursos globales y simultaneidad en el uso de servicios, la innovación se expresa en un caudal de nuevas industrias que combinan múltiples ideas, lenguajes, recursos y tecnologías dando origen a “apps” de todo tipo, recursos biotecnológicos, nuevos alimentos y materiales, transportes movilizados por energía solar, edificaciones interactivas, objetos que nos observan y registran los datos de nuestras vidas, componentes robóticos complementando el cuerpo y la inteligencia humana, software que apoya la construcción de conocimiento colectivo; es decir, un nuevo paradigma emergiendo a partir de la biotecnología y la robótica. Todo lo anterior cobra vida en ciudades inteligentes habilitadas por la libertad.

La libertad es indispensable para colaborar y competir, para crear ideas, desarrollar proyectos y financiar las innovaciones, pero ¿Cuánta libertad? ¿Cuál es el marco socio institucional, dicho de otra forma, cuáles son las reglas del ecosistema de innovación en el que vivimos?

La mayoría de los ciudadanos de hoy, tenemos la expectativa de que las reglas del ecosistema controlen y equilibren las tensiones que merodean en torno a la actividad innovadora.

“SE DARÁ CUENTA DE QUE HOY MÁS QUE NUNCA LA INNOVACIÓN REQUIERE DE LA SEPARACIÓN DE PODERES PARA QUE SUS EFECTOS SEAN SOSTENIBLES Y BALANCEADOS. (...) HOY EL CONTAGIO GLOBAL USA CAMINOS MÁS CIVILIZADOS YA QUE SUMA A LA INNOVACIÓN LA FUERZA ÉTICA DE LA SEPARACIÓN DE PODERES Y LA PRESENCIA CIUDADANA.”

Preguntas como las siguientes salpican constantemente los artículos de prensa, las conversaciones entre amigos y las reflexiones que discurren al interior uno mismo:

- ¿Son aceptables los fondos procedentes de actividades ilícitas para financiar innovaciones que prometen acelerar las mejoras en la calidad de vida o erradicar enfermedades?
- ¿Cómo y hasta qué límite se utiliza la información de las personas almacenadas en servidores de propiedad pública o privada para producir nuevos servicios y productos, para diseñar controles o políticas públicas?
- ¿Cuánto acceso a la información es suficiente para que los nuevos urbanitas ejerzan controles y balances sobre la gestión de sus gobernantes?
- ¿Cuáles son los mecanismos para garantizar el acceso de las mayorías a innovaciones fundamentales para la vida?

Podrían mencionarse muchas preguntas más. Formule usted la suya a continuación:

¿_____?

Se dará cuenta de que hoy más que nunca la innovación requiere de la separación de poderes para que sus efectos sean sostenibles y balanceados. Seguramente compartimos la misma preocupación: asistimos a un momento crucial de la historia en el cual el marco socio institucional ha perdido credibilidad, justamente cuando comienzan a titilar señales de que el estado de derecho actual, con sus dispositivos de separación de poderes, no es suficiente.

El ejemplo de la plataforma Uber ha sido una vitrina de aprendizaje y reflexión acerca de la insuficiencia de las reglas del ecosistema para dar cabida a la innovación. Algo aparentemente simple como una plataforma tecnológica que conecta la demanda con la oferta, ha causado revuelo y conflicto en el tablero del transporte urbano descubriéndose realidades como las siguientes:

- Los usuarios están dispuestos a pagar más por un mejor servicio y un buen servicio es incentivo para utilizar cada vez más tecnologías de información
- La reacción del sistema tradicional de taxis, más que enfocarse en estrategias competitivas, se soporta en argumentos de paradigmas clásicos

- Así, en la palestra de la opinión pública, una discusión en torno a la evolución de uno de los medios de transporte público, termina en el terreno del derecho al trabajo o los reglamentos con que se otorgan permisos y licencias
- La relación entre los gobiernos y las organizaciones de transporte que controlan el sistema tradicional de taxis se descubre más profunda, compleja e interdependiente de lo que se percibía, al punto de levantar suspicacias en algunas geografías
- A pesar de las limitaciones circunstanciales, los encendidos debates públicos, académicos o legales, las amenazas de calle y las manifestaciones de apoyo o repudio, los conductores y los usuarios afiliados siguen encontrando en Uber una oportunidad que agrega valor a su vida. Por su parte, el sistema tradicional de taxis comienza a mostrar señales de señales de competitividad y por supuesto, el mercado lo nota
- Los gobiernos se dicen y contradicen frente a un espacio que, vacío de reglas del juego que promuevan la inclusión de lo nuevo y el respeto por lo anterior, se presta rápidamente para el conflicto entre ciudadanos y el aprovechamiento de los corruptos

El caso Uber ocurre en ciudades donde reina el Estado de derecho y la separación de poderes, algunas de ellas reconocidas como ciudades innovadoras. ¿Qué falla entonces? ¿Estamos encontrando dificultades como sociedad para gestionar la innovación? ¿Está la estructura ética de los gobernantes suficientemente firme para atender y resolver los dilemas actuales? ¿Sirven las relaciones de confianza construidas tradicionales para abordar los retos de los nuevos paradigmas?

Por vía de la Pax Romana se impuso una de las primeras globalizaciones porque Roma poseía la llama de la innovación, más allá del poder bélico. Hoy el contagio global usa caminos más civilizados ya que suma a la innovación la fuerza ética de la separación de poderes y la presencia ciudadana. Sin embargo, estamos lejos de un mundo sustentable y justo, y no podemos eludir la responsabilidad de hacerlo evolucionar. Serán las nuevas ciudades el lienzo donde se escriba nuestro desempeño, tal vez logremos dejar un legado de transparencia, sostenibilidad y humanidad.



Federación
de Estudiantes
de Derecho
de Venezuela



DÉBIL SEPARACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS Y EL SECTOR ESTUDIANTEL EN VENEZUELA

UBI SOCIETAS IBI IUS
“DÓNDE HAY SOCIEDAD HAY DERECHO”.

En la lucha que los venezolanos hemos afrontado a lo largo del presente siglo por el restablecimiento de la institucionalidad democrática, la reconstrucción del Estado de derecho y de un orden democrático y de libertades, los estudiantes universitarios han tenido una contribución determinante. En esta participación hay muchos momentos estelares, a nuestro juicio, destacando tres de ellos como decisivos: 1) la resistencia contra la toma de Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela en el año 2001; 2) la campaña contra el proyecto de reforma constitucional que se sometió a referéndum en el año 2007; y 3) la desobediencia de la Ley Orgánica de Educación Universitaria de 2010.

En el año 2001 se produjo en la Universidad Central de Venezuela una ocupación violenta del Consejo Universitario ejecutada por grupos de estudiantes militantes o simpatizantes del partido de gobierno, y cuya declarada finalidad era iniciar una transformación radical de todas las universidades nacionales. Esta toma fracasó por el escaso apoyo encontrado dentro de la propia institución. Sin embargo, no es difícil imaginar que, en caso de haber tenido éxito, hubiese sido el punto inicial de cambios radicales en la estructura de las universidades y en el paradigma de educación e investigación

hacia un modelo previsiblemente politizado o más amable con la línea de pensamiento oficial. Desde el inicio de la toma, fue el movimiento estudiantil el que más activa y decididamente se manifestó para evitar lo que tenía intención de ser el punto de partida de un proceso de subordinación completo de las instituciones universitarias al programa político e ideológico del entonces presidente Hugo Chávez. Este rechazo fue tan claro que hizo que el gobierno cambiara –al menos parcial y temporalmente- sus propósitos en relación con las universidades. En el año 2003 decidió crear una nueva universidad (la Universidad Bolivariana de Venezuela) completamente sometida a sus planes y profundizar el control sobre las universidades públicas experimentales (UNEFA, UNELLEZ, UNERG, USR, entre otras), pero cesó en su objetivo de tomar violentamente las universidades autónomas¹.

En el año 2007 a la dirigencia estudiantil se le planteó un reto de mayores dimensiones. Hugo Chávez, tal vez en su momento de mayor popularidad, promovió una reforma general de la Constitución de 1999. Los cambios propuestos –muchos de ellos copiados del sistema castrista cubano- significaban la transformación de Venezuela en un Estado comunista y el fin de la democracia, tal como existe en la mayor parte del mundo occidental. En este caso, el activismo del movimiento estudiantil también fue una de las causas de la derrota del proyecto presentado. Ciertamente, el triunfo del “No” no impidió que Chávez impulsara la aprobación de numerosas leyes y decretos leyes que incorporaban las normas rechazadas por los ciudadanos. Pero al hacer esto, el gobierno se colocó abiertamente al margen de la Constitución². La insistencia de Chávez, primero, y de Nicolás Maduro, después, en llevar a la práctica el modelo socialista, configurando el sistema legal de acuerdo con los conceptos de la propuesta de reforma negada, condujo al régimen a romper la unidad básica del sistema jurídico, y esto ha definido el curso de la vida del país hasta el presente.

Mientras el Gobierno se ha concentrado en persuadir o forzar a los ciudadanos a aceptar la ideología colectivista, estos se han resistido a un tipo de vida social y política que está muy lejos de reflejar las aspiraciones, deseos y valores que varias décadas de vida democrática sembraron en la conciencia social.

El tercero de los momentos mencionados se refiere a la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Educación Universitaria en el año 2010. El proceso de aprobación de esta ley es uno de los más autoritarios e irregulares en toda la historia parlamentaria venezolana. La primera discusión del proyecto de ley se llevó a cabo el día 20 de diciembre y la segunda culminó

- 1 El Presidente Chávez, en su programa Aló Presidente de fecha 29 de abril de 2001, cuando aún seguía la toma del Consejo Universitario de la UCV por parte de un grupo de estudiantes que promovían una transformación radical de las universidades, se declaró partidario de la “constituyente universitaria”.
- 2 El referéndum se llevó a cabo el día 2 de diciembre de 2007. El Presidente Hugo Chávez expresó en cadena nacional de radio y televisión el 5 de diciembre que la victoria del No había sido “una victoria de mierda”. Ver

a las 3 de la madrugada del día 23 de diciembre. Era de esperar que una normativa así aprobada, aprovechándose, además del período de asueto navideño en las universidades, produciría un gran rechazo, como en efecto sucedió. El repudio del país llegó a tal punto, que el Presidente anunció, el día 4 de enero, que no promulgaría la ley aprobada por la Asamblea Nacional. La nueva ley abolía la autonomía de las universidades –desde luego no de manera expresa-, pero lo peor era la absoluta subordinación política e ideológica que implicaba para las instituciones de educación superior. Esta lucha, muy intensa y firme, que se desarrolló apenas en diez días, fue dirigida e impulsada, mayoritariamente, por los estudiantes universitarios.

El país entero ha reconocido la importancia, no solo del liderazgo estudiantil frente al actuar arbitrario y coordinado de los poderes públicos, sino también del que le ha sustituido conforme transcurren los años, y puede decirse hoy que la renovación de la dirigencia que se ha hecho presente en el debate político venezolano se debe, en buena medida, a la existencia de un fuerte y crítico movimiento estudiantil en las universidades. Claro está, no hay nada de extraño en que sea el movimiento estudiantil el que ocupe a menudo la vanguardia del desafío al Gobierno, puesto que son, precisamente, los jóvenes quienes sienten más vivamente el significado opresor de un modelo social, económico, político e ideológico que niega la libertad y cierra los caminos del desarrollo, del progreso y de la superación. Por otra parte, señalemos que, a diferencia de otras épocas de nuestra historia como Nación independiente, en la actualidad, dada la existencia de numerosas instituciones privadas de educación superior, no son las universidades públicas el centro necesario de las iniciativas, las estrategias y las acciones concretas. Gran parte del liderazgo y de las propuestas tienen su origen en universidades privadas, tanto de Caracas como del interior del país.

Esta larga lucha se ha dado –y evidentemente no podía ser de otra manera- en condiciones muy duras para todo el país, pero quisiéramos en el presente escrito subrayar algunas de las que están más directamente relacionadas con la actividad del movimiento estudiantil. La primera se refiere al hecho de que, desde el año 2007, el Gobierno socialista ha desarrollado una política de asfixia económica progresiva de las universidades públicas. Consciente de que no lograría controlar estas instituciones por la vía de la ocupación violenta, diseñó un plan de restricción presupuestaria que ha conducido, diez años después, a la mayor pérdida de capital humano especializado (profesores, investigadores, empleados) y deterioro de la infraestructura que haya sufrido la universidad venezolana en toda su historia. En este marco de ahogamiento económico, los estudiantes, que son sin duda sus principales víctimas, han cumplido un papel fundamental en la vigencia del reclamo ante la opinión pública para evitar el cierre y la paralización definitiva de las instituciones.

La segunda condición tiene que ver con la política -igualmente diseñada por el gobierno central- de impedir las elecciones en las universidades autónomas. Los procesos electorales para escoger las autoridades, los representantes profesorales y los delegados estudiantiles están regulados en la Ley de Universidades vigente y en los reglamentos internos de cada institución. El Gobierno, que no logró someter a las universidades por el método de la toma violenta en el año 2001, no pudo controlarlas planteando cambios en el texto constitucional en el año 2007, y tampoco someterlas con la aprobación de una nueva Ley en el año 2010, concibió entonces otra maniobra. El primer componente de la estrategia es el que indicamos en el párrafo anterior: disminuir su presupuesto año tras año hasta llevarlas a la parálisis o a un tipo de funcionamiento muy limitado en el que ya las instituciones no logren publicar libros, financiar la formación de nuevos investigadores y profesores, becar a sus mejores estudiantes o mantener vivo el proceso de búsqueda del conocimiento.

segundo componente consiste en emplear a los tribunales, específicamente al Tribunal Supremo de Justicia, para impedir que se realicen elecciones y así provocar el malestar interno y el desgaste y agotamiento de las autoridades. Frente a cada proceso electoral que los órganos competentes de las universidades han convocado, de acuerdo con la ley y los reglamentos internos, se sigue el mismo procedimiento: un grupo de estudiantes, profesores o empleados afectos al oficialismo, solicita al TSJ, días u horas antes, que suspenda las elecciones. El tribunal dicta rápidamente una sentencia en la que admite el recurso y decreta una “medida cautelar” ordenando que se suspenda el proceso. El motivo que habitualmente se alega en estas acciones es que las elecciones así convocadas no incluyen a todos los profesores y estudiantes que deben incluir, y tampoco admiten a los empleados. Pero el argumento es falaz. Los procesos electorales suspendidos han sido convocados conforme con la Ley de Universidades que está vigente, y de acuerdo con la definición de “Comunidad Universitaria” que está presente en el texto de la Constitución. El daño que han causado estas sentencias de suspensión de elecciones para renovar el liderazgo universitario es enorme.

Aunque las instituciones se han mantenido en pie, los signos del deterioro físico, administrativo y académico son evidentes. El desgaste de las autoridades ha conducido en muchos casos a renunciaciones, lo cual genera la necesidad de sustituir a la autoridad renunciante por un miembro de la comunidad que no ha sido electo. Para la fecha de este ensayo, la política continúa, puesto que el partido de gobierno sabe con total certeza que jamás ganaría unas elecciones, ni de autoridades ni profesorales ni estudiantiles. Pero también continúa la determinación de la comunidad de resistir el asedio. Vale agregar en este punto, que en las universidades públicas no autónomas, esto es, experimentales, sencillamente no se hace ningún tipo de elección y las autoridades rectorales son designadas por el ministro correspondiente.

La tercera condición, que es la que define el plano más visible en la lucha por el Estado de derecho en Venezuela, es el de la constante represión con la que el gobierno socialista ha respondido a la actitud decidida de los universitarios. Habiéndose convencido de la imposibilidad de manejar el movimiento de los jóvenes ni de evitar su invariable rechazo del proyecto autoritario, los gobiernos de Hugo Chávez y de Nicolás Maduro han recurrido a la amenaza abierta, la persecución judicial, el encarcelamiento, el exilio, el asesinato y la tortura de muchos de los estudiantes contestatarios del proyecto político oficial. Aunque ciudadanos de todos los sectores, clases sociales, edades y profesiones, han sido víctimas de la represión en sus distintas formas, son los estudiantes el objetivo central de la persecución. En los últimos cuatro años, miles de ciudadanos han sido detenidos, y una cantidad significativa de ellos continúa hoy bajo medidas de presentación periódica en los tribunales. Una enorme cantidad de venezolanos ha sufrido agresiones y toda clase de tratos crueles. Muchos han tenido que salir del país para proteger sus vidas o las de sus familias. También han sido víctimas de extorsión. El número de asesinatos por miembros de cuerpos de seguridad o de paramilitares al servicio del régimen crece constantemente³.

Al examinar el desarrollo de esta política, lo que más resalta e impresiona a los ojos de juristas y estudiantes de derecho es la forma en la que el sistema de justicia se ha involucrado en todos los niveles de su ejecución. La represión política no es una tarea que se le ha encargado exclusivamente a los cuerpos de seguridad. En ella participan coordinadamente los tribunales, la Fiscalía General y la Defensoría del Pueblo, las cuales renunciaron a sus tareas y deberes constitucionales y se sumaron al propósito de atemorizar, perseguir y procurar impedir cualquier manifestación o acto, que a juicio del gobierno ponga en peligro la continuidad del proyecto socialista en el país. Tal y como señaló Fernando Vargas, el magistrado de la Sala Electoral y orador de orden en el discurso de apertura del Año Judicial 2011, específicamente el 5 de febrero

“[...] de la misma manera este Tribunal Supremo de Justicia y el resto de los Tribunales de la República, deben aplicar severamente las leyes que vayan en desmedro de la construcción del Socialismo Bolivariano y Democrático.”⁴

Y es que, el TSJ no solo ha desvirtuado sus propias funciones al convertirse en un productor de sentencias políticas contrarias a la equidad y justicia, sino que ha generado una inseguridad jurídica y desconfianza total de los ciudadanos venezolanos.

3 Información muy detallada sobre los presos políticos puede encontrarse en la web de la organización: <https://foropenal.com>

4 Véase la Nota de Prensa oficial difundida por el Tribunal Supremo de Justicia. Véase en <http://www.tsj.gov.ve/informacion/notasdeprensa.asp?codigo=8239>

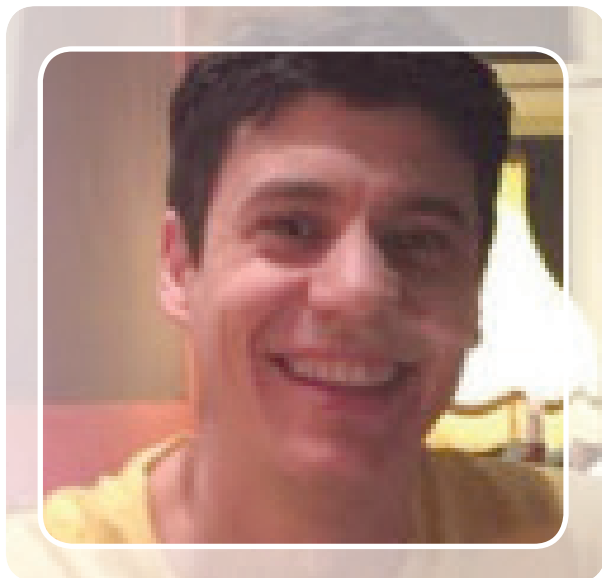
En palabras de Montesquieu:

“tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, pues el juez al mismo tiempo sería el legislador. Si va unido al poder ejecutivo. El juez podría tener la fuerza de un opresor.”

La subordinación de los poderes e instituciones a la necesidad de mantener el control y asegurar la implantación definitiva del plan totalitario se evidencia en las innumerables sentencias dictadas por el TSJ en las cuales ha declarado sin lugar (o se ha negado a admitir) todas las acciones dirigidas a anular cualquier ley o decreto ley emanado de órganos o instancias dominados por el partido de gobierno, al margen de si contradicen, de manera expresa, el texto de la Constitución. Asimismo, la persecución política y en efecto, al ínfimo asomo de contrariar “la llamada de Miraflores”, se ordena cárcel (caso de la juez María Lourdes Afiuni). Asimismo, los tribunales venezolanos se encuentran en un continuo rechazo a las acciones de amparo de derechos fundamentales que intentan ciudadanos particulares contra actos o conductas omisivas de las autoridades, del mismo modo, declaran sin lugar la casi totalidad de recursos contenciosos que son ejercidos por los particulares contra actos de la administración pública o del gobierno.

No cabe duda, que él régimen ha desarrollado desde su inicio una política de ignorar y perseguir: ignorar principios, perseguir a quienes se los recuerden. En este contexto, por tanto, son evidentes las catastróficas consecuencias que para el Estado de derecho y para la democracia ha tenido la conducta del TSJ, quien en vez de ser el guardián de la Constitución, con sus acciones y omisiones ha terminado siendo el artífice de la masacre institucional que Venezuela ha sufrido impunemente⁵.

Pese lo anterior, muchos jóvenes, líderes estudiantiles continúan en postura crítica, y aunque la mayoría de ellos solo ha conocido a este Gobierno - a diferencia quizá de los padres o abuelos de los mismos que tienen planos comparativos distintos- a lo largo de diecisiete años, los estudiantes universitarios venezolanos han cumplido un rol determinante en la lucha del país entero por salvaguardar la autonomía universitaria, la democracia y el Estado de derecho.



ANDREW

MAC DEVITT

Tiene una Maestría en Estudios Hispánicos de la Universidad de Glasgow, Reino Unido, y otra Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo de la Universidad de Edimburgo, Reino Unido. Durante 6 años se desempeñó como Coordinador de Investigación de Transparencia Internacional y actualmente se desempeña como consultor independiente de investigación en las áreas de gobernanza, medidas anticorrupción, análisis de políticas y medición de riesgo de corrupción.



EXECUTIVE SUMMARY

The principle of the separation of powers and the reinforcing concept of checks and balances form the foundations of democracy and have become a central pillar of constitutions around the world. They are clearly articulated in numerous treaties and conventions to which almost all countries are signatories. These include, among others, the United Nations Convention Against Corruption, the International Covenant on Civil and Political Rights, the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – and in the Americas region - the Interamerican Democratic Charter and the Inter-American Convention Against Corruption.

This report discusses what happens when these principles are not upheld, with a particular focus on the consequences for the justice system, independent media and civil society. It presents evidence from Latin America and Eastern Europe, two regions which exhibit some strong parallels despite very different historical trajectories, demonstrating the existential threat posed by such accountability failures to democracies around the world.

According to the principle of the separation of powers, the legislature is primarily responsible for creating laws, the executive for implementation and the judiciary for enforcement. Each branch is both an independent political actor and a check on the other two. In addition to the three branches of government,

most states have created other institutions, such as specialized courts, autonomous regulatory agencies, central banks, supreme audit bodies, ombudsmen, electoral commissions, and anti-corruption bodies to monitor the core branches of government, support policy-making and, in some cases, implement the law. Non-state actors including the media and civil society act as a further check on the state. This broader system of checks and balances is designed to achieve accountability between the various arms and agencies of government, manage conflicts of interest in the public sector, effectively disperse power, and limit opportunities for corruption and abuse of power.

Problems arise, however, when these systems break down, opening space for one branch of government to encroach upon the jurisdiction and competence of another. Strong governments can act as a force for good as long as the appropriate checks and balances are in place. Without these checks and balances, however, the independence of those institutions who are supposed to keep a check on centralised power is eroded, and undue influence of centralised power inevitably encroaches into other branches of government and beyond.

In Latin America, the rise of so-called “presidencialismo” or “hyper-presidentialism” poses the biggest challenge to democracy. Presidents from Venezuela, Ecuador, Bolivia, Honduras and others have subverted constitutional and legal structures, misappropriating the rhetoric of separation of powers to argue against the imposition of checks and balances by the other branches and institutions. They have established constituent assemblies to boost presidential powers, asserted control over other branches of government, limited debate, attacked opponents, and tilted the electoral systems in their favour.

In Eastern Europe, powerful executive branches, political parties, and in some cases powerful presidents also dominate both state and non-state institutions. In particular, the comparative weakness of the other two branches of government – the legislature and judiciary – as well as limited oversight from opposition parties, the media and civil society means that governments are able to maintain a tight grip on power.

These accountability failures have serious consequences for the effective functioning of the justice system, the media and civil society. The following worrying trends have been identified in both Latin America and Eastern Europe, as a result of the erosion of checks and balances:

Judiciary

- The delivery of frequent unwarranted public statements against judges, judicial decisions and the judiciary, often leading to the questionable dismissal or reassignment of judges without proper oversight. This is especially

true in cases where judges have made rulings against those associated with the ruling party. At the same time, there have been cases of government officials blocking disciplinary proceedings against compliant judges, or conversely, ignoring disciplinary proceedings altogether.

- The arbitrary restriction of the rights of the judges to present evidence and witnesses in proceedings.
- The frequent use of threats of impeachment, physical intimidation and violence against members of the judiciary. In some cases judicial professionals have even been killed (e.g. Honduras).
- The imposition of provisional or temporary tenure on judges, which facilitates the manipulation of individual judges and undermines the independence of the judiciary as a whole.
- Politically motivated appointments to senior judicial posts and strong government presence on judicial commissions which are meant to independently oversee the work of the judiciary.
- A very poor track record of sanctioning corruption and other crimes especially among middle- and high-ranking officials. Where senior officials are prosecuted, sentences tend to be very lenient, while low-ranking officials are given much harsher sentences for petty offences.

Media

- The emergence of powerful regulatory bodies with little independence from the executive and increasingly restrictive regulations which give governments the power to suspend media licences on arbitrary and ill-defined criteria such as “the interests of the nation” or on the grounds of “character assassination”. In some cases, anti-terror legislation is also used to censor and prosecute journalists.
- The prohibition of dissemination of political messages or reporting by the independent media (including limiting access to internet news sites), coupled with the misuse of government advertising to finance media outlets whose editorial policies promote the interests of the ruling party, especially during election campaigns.
- The use of verbal, physical, or legal harassment against investigative journalists as well as the detention and interrogation of journalists and confiscation of their equipment, leading to self-censorship.
- The widespread failure to investigate and prosecute those responsible for the persecution of journalists.

- The co-optation of large sections of the media industry by the government or business interests with close ties to the ruling elite.

Civil society

- The expansion of government discretion to restrict civil society organisations (CSOs) from working on certain politically sensitive areas as well as the imposition of limitations or outright bans on CSOs receiving international funding.
- The granting of ill-defined powers to government agencies to dissolve organisations without judicial oversight and on arbitrary grounds, sometimes without the right to self-defence.
- The aggressive use of unannounced tax inspections and audits to intimidate civil society organisations.
- The co-optation of supposedly independent CSOs by ruling elites in order to promote their agendas and interests.
- The persecution and use of violence against civil society activists, in particular, those working on environmental rights and corruption and the use of state controlled media-led smear campaigns and defamation lawsuits to discredit activists (Bosnia and Herzegovina).
- The deliberate creation of divisions within social movement organizations in order to weaken the opposition.

In light of widespread political interference in these supposedly independent institutions, it might be tempting to call for a weakening of presidential or executive powers in order to stem the flow of abuse of power. But a strong presidency can bring stability and is not, in itself, the primary cause of these accountability failures. In fact, arguably, where the constitutional authority given to presidents is too limited, there is a tendency for them to resort to unconstitutional means to strengthen their powers. Rather it is weaknesses in the system of checks and balances which allows powerful presidents and political elites to abuse their power with impunity. It is therefore crucial that all those involved in this wider accountability system, from oversight institutions within the state, to independent watchdogs beyond it work together with citizens to vigorously denounce the abuse of power they witness and to break the cycle of impunity.

INTRODUCTION

A fundamental principle of democratic rule is the separation of the function of state powers (executive, legislative and judicial branches) in order to safeguard liberties and guard against tyranny. The concept, first articulated by Montesquieu in 1748, has been in existence for at least 250 years (Benwell and Gay 2011).

According to this principle, the legislature is primarily responsible for creating laws, the executive is responsible for implementation of the law, and the judiciary is responsible for enforcement of the law. Each branch has a set of specialized functions, in part designed to constrain the others. The legislature, for example, reviews the performance of the executive. It sets budget priorities and negotiates with the president over policy. The president makes policy subject to legislative oversight. The judiciary decides private law disputes and interprets constitutional terms. It also monitors executive and legislative power vis-a-vis society and the other branches. Thus, each branch is both an independent political actor and a check on the other two (Ackerman et al 2011).

In modern-day democracies, the separation of powers has evolved from its original form inherited from Montesquieu. Governments have created other institutions, such as specialized courts, autonomous regulatory agencies, central banks, supreme audit bodies, ombudsmen, electoral commissions, and anti-corruption bodies. Some of these institutions monitor the core branches of government, others operate with statutory authority to make policy or implement the law in individual cases (Ackerman et al 2011).

This broader system of checks and balances is designed to achieve accountability between the various arms and agencies of government, manage conflicts of interest in the public sector, effectively disperse power, and limit opportunities for corruption and abuse of power. In such a system, there must also be a free press and an active civil society sector which are able to keep check on government abuse. But, both the press and civil society must also respect certain limits imposed by law – for example, avoiding defamatory attacks on individuals. Likewise, in a functioning system of checks and balances, the judiciary is not considered a tool of government, but rather an independent set of institutions mandated to impartially enforce the rule of law. As with the media, independence of the judiciary is not absolute: Judges are answerable for their individual decisions through a system of appeals, and each Judge is accountable for his or her integrity and competence to another body. That body, in turn, is accountable elsewhere, and ultimately to the people through elections. In this way, under such a system of checks and balances a “virtuous circle” is created whereby each actor is both a “watcher” and is “watched” (TI 2000). In this sense, the separation of powers and the system of checks and balances are complementary and reinforcing systems.

Separation of powers in international law

The principles of separation of powers and the reinforcing concept of checks and balances have become a central pillar of constitutions around the world and are evident in numerous treaties and conventions to which almost all countries around the world are signatories. The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC), for example, requires each State Party to “ensure the existence of a body or bodies, as appropriate, that prevent corruption” and that such bodies be granted “the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of its legal system, to enable the body or bodies to carry out its or their functions effectively and free from any undue influence.” (UN 2004) The United Nations Human Rights Council meanwhile has stated that “an independent judiciary [...] is essential to the full and non-discriminatory realisation of human rights instruments and indispensable to the processes of democracy” (UNOHCHR 1993). The principle of judicial independence has also been recognised in universal human rights treaties, such as the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (UNOHCHR 1976) and the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNOHCHR 1987). The vast majority of states around the world have ratified both treaties and are therefore bound to protect the independence of such bodies (Walsh 2016).

In Latin America specifically, the Interamerican Democratic Charter states that: “Essential elements of representative democracy include, inter alia, respect for human rights and fundamental freedoms, access to and the exercise of power in accordance with the rule of law, the holding of periodic, free, and fair elections based on secret balloting and universal suffrage as an expression of the sovereignty of the people, the pluralistic system of political parties and organizations, and the separation of powers and independence of the branches of government” (OAS 2001). The Inter-American Convention Against Corruption, meanwhile, calls for all signatories to: “create, maintain and strengthen: [...] oversight bodies with a view to implementing modern mechanisms for preventing, detecting, punishing and eradicating corrupt acts” (OAS 1996).

But what happens when the separation of powers and the system of checks and balances breaks down? Problems arise when one of these systems is elevated above the other, either by invoking the separation of powers whilst ignoring the need for checks and balances, or by imposing checks and balances without sufficient separation between state functions. For example, a powerful executive branch or president may claim to be able to act free of any checks from the legislature, the courts, or governmental oversight bodies, using the constitution to avoid external review. On the other hand, if an executive or president’s ability to lead on policymaking is too heavily restricted, they will have strong incentives to find other ways to make policy and

may turn to methods that are less accountable, such as executive decrees and declaration of states of emergency [Ackerman et al 2011].

At their most basic level, such failures threaten democracy by opening space for one branch of government to encroach upon the jurisdiction and competence of another. By weakening the independence of those institutions who are supposed to keep a check on centralised power, they also enable powerful elites to extend their sphere of influence ever deeper beyond the realms of the state and into civil society. In extreme cases, presidents may suspend the constitution, dissolve the supreme court, close parliament, and rule by decree until a referendum or a new election is held to ratify a new regime with wider executive powers [Cameron 2002].

This report provides some stark evidence of the serious consequences of such accountability failures for the justice system, the media and civil society. It focuses first on Latin America, highlighting some worrying trends over recent years. It then demonstrates that many of the same failures are evident in parts of Eastern Europe, a region which exhibits some strong parallels with Latin America despite a very different historical trajectory.

THE CASE OF LATIN AMERICA

Over the last 30 years, Latin America has increasingly witnessed an erosion of checks and balances, on the one hand, and a steady rise in so-called “presidencialismo” or “hyper-presidentialism”, on the other - first from right-wing governments in 1980s and 1990s and, more recently, from left-wing governments [Melo 2009]. In testing the limits of their power, presidents have subverted constitutional and legal structures designed to check and balance them, using the rhetoric of separation of powers to argue against the imposition of checks and balances by the other branches and institutions. [Ackerman et al 2011]. However, it is important to note that it is not the presence of strong presidential systems in Latin America, per se, which has led to such outcomes. Brazil and Chile, for example, stand out as two examples of countries where the president wields vast power, without resorting to abuse of that power. The key difference in such cases is the presence of a robust system of extended checks and balances, which includes the high courts, oversight institutions, the media and civil society [Melo 2009].

In fact, it is precisely those countries which were considered to have the weakest executives in the region in the 1980s — such as Venezuela, Bolivia and Peru — which have experienced greater instability. Because presidents

in these countries enjoy fewer constitutional powers, they have resorted to imposing their will through informal authoritarian practices and unconstitutional means. This has resulted in growing tensions between the branches of government and increasing abuse of power by presidents, including interference in functioning of high courts and of legislatures, and the widespread use of anti-system rhetoric (Melo 2009). As noted by Cameron (2002), the greatest threats to democracy in Latin America stem from the deficit of checks and balances under a constitutional system of the separation of powers.

A particular feature of the new wave of “presidencialismo” is the rise of populism as a political strategy. This populism has driven politicians to widen their powers and discretion. Populism, almost by definition, stands in contrast to democracy. Under a populist regime, any institutions outside the control of presidents are seen as obstacles to be overcome and so they seek to weaken constitutional checks and balances and to bring independent agencies under their control. Political opponents and independent forces in civil society and the media are branded as “enemies of the people” (Weyland 2013).

In Latin America, this method has been adopted by numerous presidents, most notably under the former president of Venezuela, Hugo Chávez. He drew on mass popular support to transform established institutions, dismantle checks and balances, concentrate power, and promote his own re-election. As soon as he was elected, he called a constituent assembly, created a new unicameral national legislature (which was easier to control), and took control of the courts and other independent institutions, including the electoral commission. Much of this dismantling of existing institutions was done in the name of promoting a more participatory and direct form of democracy. While this was the case to some extent at the local level, all the major political decisions at the national level came from the top down. As Weyland (2013) points out; “Chávez never changed any significant plan due to popular resistance”. In fact, since Chávez first took charge, power has become more centralised at the expense of local decision-making. For example, in 2010, the National Assembly passed an organic law that completely redefined the concept of federalism: instead of states and municipalities, competences were transferred to centrally controlled “organizations of popular power.” This process was put in the hands of a newly created organ, the Federal Council, directed by the Vice-President of the Republic. (Bertelsmann Stiftung 2016a).

More recently, since the opposition assumed the majority in the National Assembly in January 2016, the Supreme Court has struck down almost every law passed. In October 2016, it removed the budgetary authority from

Congress, allowing the president to adopt the 2017 budget by a decree to be approved by the Supreme Court (Freedom House 2017a). Although the ruling party lost their qualified majority in the National Assembly - and as a result, the power to select members of several of the country's core independent institutions - the Supreme Court ruled that simple majorities were sufficient, allowing the positions to be filled with individuals loyal to the ruling elite. Furthermore, days before the new opposition majority National Assembly was to be sworn in, the country's existing legislature, still dominated by the ruling party, voted to approve 13 new judges for the Supreme Court in an attempt to stack the court in the executive branch's favour (NYT 2015). As a result, Venezuela's status on Freedom House's Freedom in the World Index declined in 2017 from Partly Free to Not Free, and its political rights rating declined from 5 to 6 (Freedom House 2017a).

Taking Chavez's lead, other presidents, including Evo Morales in Bolivia, Rafael Correa in Ecuador, and Manuel Zelaya in Honduras called for constituent assemblies to boost presidential powers, assert control over other branches of government, limit debate, attack opponents, and tilt the electoral systems in their favour. They frequently called referenda to demonstrate their popular support, while making sure that the opposition never had a fair chance to win. In Bolivia, for example, the Morales government shut the opposition out of decisive stages of the constitution-drafting process. He then accused political rivals of administrative irregularities, corruption, terrorism, and genocide, either imprisoning them, driving them out of the country, or otherwise intimidating them (Weyland 2013). More recently, Morales attempted to change the constitution to allow him to run for a fourth term as President in 2019. Although the proposal was rejected in a popular referendum, his party has nevertheless named him as its candidate for the next election (The Economist 2017). In Ecuador, Rafael Correa established a constituent-assembly by illegitimately removing more than half the members of Congress. In Honduras, Manuel Zelaya also sought to establish a constituent assembly to extend his term in office, but was defeated by strong opposition from Congress, the courts, and the military, eventually leading to a controversial coup in 2009 (Weyland 2013). In Nicaragua, meanwhile, since his election in 2006, President Ortega has consolidated all branches of government under his party's control. In 2014, the National Assembly approved constitutional amendments that paved the way for Ortega to win a third consecutive term in November 2016. The constitutional reforms also empower the president to issue binding decrees, to appoint active military personnel to executive-level positions previously designated for civilians, and to direct changes in tax policy without legislative approval (Freedom House 2017b).

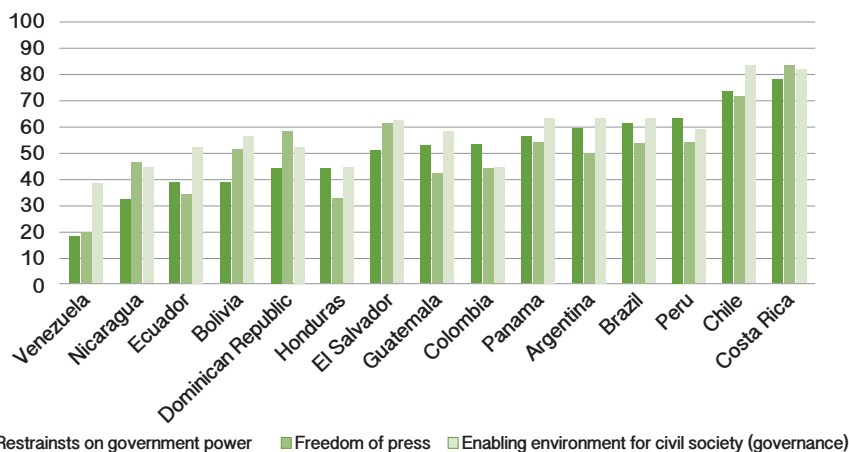
While less extreme, other presidents in Latin America have sought other ways to weaken the system of checks and balances and consolidate power. Argentina is a case in point. The President of Argentina has asserted power through the use of emergency decrees, manipulation of the budget and spending priorities, and control of appointments to supposedly independent bodies, including the courts. In fact, hundreds of decrees have been issued in Argentina to govern decisions such as changing the legal currency, modifying contracts, renegotiating the external debt, and freezing banking deposits. National courts and other independent institutions, such as ombudsmen, audit offices, and anticorruption agencies, have sought to impose limits on this power often with the support of independent civil society organizations. However, this has been difficult in the absence of an active legislature (Ackerman et al 2011). This demonstrates that even in more mature democracies, the entire system of checks and balances needs to work in sink in order to ensure that Presidential power is not abused.

The effect of the weakening of checks and balances on democracy and governance in the region is clear to see. Figure 1., below, shows a strong relationship between the extent to which government powers are constrained, freedom of the press and civil society space.

“Constraints on Government Power” according to World Justice Projects Rule of Law Index, is understood to encompass the extent to which authority is distributed in a manner that ensures that no single organ of government has the practical ability to exercise unchecked power through institutional checks by the legislature, the judiciary, and independent auditing and review agencies, as well as the effectiveness of non-governmental oversight. It also includes the extent to which government officials are held accountable for official misconduct (WJP 2016). Freedom House’s “Freedom of the Press” Index measures the level of media independence as it relates to the legal, political and economic environment (Freedom House 2016a). The Civicus “Enabling Environment Index” (EEI) for Civil Society (governance dimension), meanwhile, assesses the fundamental capabilities that create the preconditions for social and political engagement, including state effectiveness, rule of law, policy dialogue, corruption, personal and associational rights and political liberties, freedom of speech, media freedom and the regulatory frameworks for NGOs (Civicus 2013).

At the bottom of the scale in all three indices lies Venezuela. (Indeed, Venezuela holds the unenviable record as being the worst performer globally in terms “Constraints on Government Power”). Moving up the scale, as constraints on government power (checks and balances) are strengthened, so we witness a freer media and a more conducive environment for civil society, with Costa Rica and Chile performing best in all three categories.

Figure 1: Restraints on government power, press freedom and civil society space in Latin America



Sources: World Justice Project – Rule of Law index 2016; Freedom House – Freedom of the Press Index 2016; Civicus – Enabling Environment Index 2013¹

While it is not possible to infer a direct relationship between these different dimensions of good governance, the correlations are nevertheless striking. When we observe the specific mechanisms by which these relationships operate, a clear pattern emerges. As we discuss below, rather than acting as a check on government powers, the judiciary and supposedly independent oversight and regulatory bodies instead become co-opted by the executive and used to persecute political opponents and non-state actors who are critical of the regime.

Justice sector

Governments in Latin America are increasingly threatening judicial independence by sanctioning, removing and intimidating judges, often without due cause and in clear breach of the constitutional principle of the separation of powers.

In **Ecuador**, for example, a judicial reform programme initiated in 2011 has since led to the removal of hundreds of judges (Walsh 2016). In **Honduras**, the Council of the Judicature, whose members were controversially elected by the National Assembly in 2013, has been conducting questionable assessments of ‘trustworthiness’ on judges and judicial candidates, including lie detector tests and assessments of personal finances (Walsh 2016). In **Venezuela**, since former President Chávez and his supporters in the National Assembly conducted a political takeover of the Supreme Court in 2004, the judiciary

¹ Note: To allow for comparability, the scales for the 3 indices have been standardised [0-100], with 0 representing the weakest performance and 100 representing the strongest performance in each index

has ceased to function as an independent branch of government. Members of the Supreme Court have openly rejected the principle of separation of powers, and publicly pledged their commitment to advancing the government's political agenda (Human Rights Watch 2017).

There are numerous examples of government officials making public statements against judges, judicial decisions and the judiciary as a whole, sometimes leading to the removal of judges. For example, President Nicanor Duarte Frutos of **Paraguay** ordered a so-called 'clean up' of the Supreme Court, following which six members of the Paraguayan constitutional court were removed on the grounds of corruption. In **Colombia**, in 2011, President Juan Manuel Santos openly criticised a Judge decision to release of a member of the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) because of insufficient evidence. The judge has since faced criminal and disciplinary proceedings (Walsh 2016).

Executive interference in judicial proceedings includes the blocking of disciplinary proceedings against compliant judges, or conversely, ignoring disciplinary proceedings altogether and removing non-compliant judges directly. Governments may also maintain an appearance of legality by attempting to remove judges via disciplinary proceedings, but interfering with those proceedings in such a way that violates due process. In **Ecuador**, one out of three disciplinary procedures opened in 2013 resulted in the removal of the judge in question, with 57 judges removed in the period 2011–2013 supposedly in order to tackle corruption and a large backlog of cases in the judiciary. It is widely believed to be the ruling party which has ultimate control over such judicial removals and appointments, a perception that is reinforced by the fact that such decisions are not made pu

JUDICIAL INTERFERENCE AND IMPUNITY IN VENEZUELA

The politicisation of the judiciary in Venezuela has led to unprecedented levels of impunity. According to the 2016 Bertlesmann Transformation Index, political interference in the judiciary in Venezuela has led to unprecedented levels of impunity: the prosecution authorities report that over 90% of all crimes, including abuse of office and corruption included, go unpunished. The culture of impunity has led to numerous abuses, including the excessive use of force against protesters in early 2014. According to the U.N. Commission against Torture, there were close to 1,300 extrajudicial killings by security forces in 2012 and 2013 alone, while in 2014 only 0.7% of such cases were brought before the courts. Of the close to 200 official investigations for abuses during the 2014 protests, only five led to indictments (Bertlesmann Stiftung 2016a).

In recognition of the serious consequences of political interference in the judiciary, the UN Human Rights Council in its concluding observations on the fourth periodic report of the Bolivarian Republic of Venezuela, in 2015, noted that:

"The State party should take immediate steps to ensure and uphold the full autonomy, independence and impartiality of judges and prosecutors and guarantee that they are free to operate without pressure or interference of any kind. In particular, it should take action to remedy the provisional status of the majority of judges and prosecutors as soon as possible." (UNHRC 2015)

blic (Walsh 2016). In **Bolivia**, in a series of proceedings against Constitutional Court judges, several irregularities were identified, including arbitrarily limiting the rights of the judges to present evidence and witnesses. In **Honduras**, the Inter-American Commission on Human Rights ruled in favour of four former judges who had been removed during the 2009 coup, on the grounds that that there had been a lack of due process, independence and impartiality in the disciplinary proceedings to which the judges were subject (Walsh 2016). While many of these abuses may be linked to organised crime, governments have failed to ensure the safety of judges and bring the perpetrators of such crimes to justice.

The case of the criminal trial of Judge María Lourdes Afiuni in **Venezuela** is an emblematic example of such intimidation. Afiuni was arrested in 2009 for having ordered the conditional release of a person whose detention had been deemed arbitrary by the Human Rights Committee. Afiuni was also allegedly subjected to ill-treatment and sexual assault during her detention and a full investigation was never undertaken (UNHRC 2015). Such cases are often designed to ensure that other judges think twice before making decisions that may be unpopular with the executive.

In **Paraguay**, judges have also faced physical intimidation, such as threatening phone calls and physical violence. The most well-known example is the 1996 case of Lino Oviedo, when the Supreme Court overturned a presidential decree and ordered the imprisonment of Oviedo, a close ally of the president (Walsh 2016). The threat of impeachment is also a concern. In 2003, six members of the constitution-

FIGHTING IMPUNITY IN BRAZIL

The success of the Brazilian Carwash Operation (Operação Lava Jato) shows that when the system of checks and balances functions smoothly, even in a strong presidential system, impunity for large-scale corruption can be defeated.

Operação Lava Jato began as a local money laundering investigation into the state-owned energy company Petrobras, and has grown into the largest investigation of state capture and corruption in Brazil. Under the operation, State prosecutors investigated, prosecuted, and obtained heavy sentences against some of the most powerful members of Brazil's economic and political elites. By the end of 2016, there had been more than 240 criminal charges and 118 convictions totalling 1,256 years of jail time, including high-level politicians and businesspeople previously considered untouchable.

The operation has triggered additional criminal investigations and proceedings in other sectors and is recognised as a landmark for white-collar criminal prosecution and defence in Brazil.

Thanks to its success, Operação Lava Jato won Transparency International's annual anti-corruption award in 2016 (TI 2016a).

nal court were threatened with impeachment. Two judges were removed and the other four then resigned.

Another tactic used to undermine the independence of the judiciary is the appointment of temporary, rather than permanent, judges. According to a 2014 International Commission of Jurists fact-finding mission, the vast majority of judges in **Venezuela** hold provisional or temporary office and the autonomy and impartiality of public prosecutors is seriously affected by improper interference by political actors. (Bertelsmann Stiftung, 2016a). The UN Human Right Committee recently reiterated this concern, noting that only 34 per cent of judges are tenured, which means that the remainder have provisional status and that they can be appointed and removed on a discretionary basis (UNHRC 2015). The Inter/American Committee on Human Rights has also recorded rising numbers of provisional judges in **Peru**, **Bolivia** and **Nicaragua**. In Bolivia, all judicial positions are temporary under the Judicial Transition Act while the judiciary is in a transitional stage (Walsh 2016).

Media

Government control and intimidation of independent media is also apparent in Latin America, especially in Venezuela, Honduras and Ecuador, all of which score poorly on Reporters Without Borders' Press Freedom Index 2016 [139th 137th and 109th respectively] (Reporters without Borders 2016a). The state also holds a tight grip on access to information in many parts of Latin America, as is the case in **Panama**, where access to information remains partly under state control and coverage of sensitive subjects such as corruption lead to defamation. Another obstacle to media freedom in the region comes from organized crime (much of **Central America**, **Colombia**, **Mexico**), where investigative journalism is highly dangerous because of the real threat of violence, including beheadings (Reporters without Borders 2016a).

The government of **Venezuela** has expanded and abused its powers to regulate media over recent years and has worked aggressively to reduce the number of dissenting media outlets. Existing laws grant the government power to suspend or revoke concessions to private media if "convenient for the interests of the nation," allow for arbitrary suspension of websites for "incitement," and criminalize "disrespect" for high government officials, leading to high levels of self-censorship (Human Rights Watch 2017). Such laws have drawn strong criticism from the UN Human Rights Commission (UNHRC 2015) and the Inter-American Press Association (IAPA). In a recent example, the IAPA strongly criticised the decision of the Venezuelan government to cancel the Spanish-language signal of CNN, arguing that it was defaming and distorting the truth, a reference to a media investigation in which government officials

were accused of selling passports to Middle East citizens (IAPA 2017). Security forces also detained, interrogated, and confiscated the equipment of several journalists in the country in 2016 (Human Rights Watch 2017).

Ecuador's controversial Organic Law on Communications, approved by the National Assembly in 2013, has also faced strong criticism from international press freedom groups and human rights commissions for the broad restrictions it places on the media. Among other provisions, the legislation created powerful regulatory bodies with little independence from the executive, placed excessive controls on journalistic content, and imposed restrictive obligations on journalists and media outlets, such as barring reporters from working unless they hold degrees from accredited institutions. The law also employs vague language that could be used to censor critical reporting, prohibiting “media lynching” and “character assassination.” The former extends to investigative reporting, while the latter covers the dissemination of any information that could undermine the prestige of an individual or institution. The Constitutional Court upheld the law in 2014, rejecting a challenge by opposition politicians and civil society groups. To date, 161 sanctions to journalists and media outlets have been issued under the law (Freedom House 2016a). Changes to electoral legislation in 2012 have also curtailed media freedom, prohibiting the media from disseminating messages, or reporting that could favour or detract from a “political thesis,” candidate, or electoral preference, while electoral authorities have been given disciplinary powers to censor any media that violates these rules. (Bertelsmann Stiftung 2016b).

The Ecuadorian government has also increasingly cracked down on social media and other internet activity, leading some online outlets to disable public comment sections out of fear of reprisal. The press watchdog Fundamedios reported

THE DANGERS OF INDEPENDENT JOURNALISM IN HONDURAS

According to a recent report by Global Witness, more than 120 people have died since 2010, for opposing the development of dams, mines, logging or agriculture on their land. Countless others have been threatened, attacked or imprisoned.

Following a two-year investigation, the report reveals how back-door deals, bribes and lawbreaking were used to impose projects linked to the country's rich and powerful elites, among them members of the political class, leading Global Witness to dub Honduras “the deadliest place to defend the planet” (Global Witness 2016).

This, despite the fact that a new Law on Protection of Human Rights Defenders, Journalists, Social Communicators, and Operators of Justice came into force in June 2015. The law aims to strengthen protections for journalists and other actors who are under physical threat and to improve mechanisms for investigating instances of violence and intimidation (Freedom House 2016b). However, it is clear that such laws will be ineffective without an independent judiciary to enforce them.

377 cases of verbal, physical, or legal harassment against journalists during 2015, while Correa continued to use national broadcasts to castigate opposition leaders and discredit journalists. (Freedom House 2016a).

Government pressure and threats also limit editorial freedom in **Honduras**. Criminal groups and state agents have exacerbated self-censorship in recent years by intimidating and issuing threats against journalists and their families. The trend has weakened investigative journalism and led reporters to avoid certain areas of the country. Widespread violence has made Honduras one of the world's most dangerous places for media professionals, who face significant risks when investigating issues of public interest, including the actions of state officials. At least nine media professionals were killed in 2015. The circumstances surrounding the killings remained unclear. The failure of police and prosecutors to conduct thorough investigations and the general prevalence of violence make it difficult to determine whether the murders of journalists are linked to their work. These conditions also contribute to an environment of impunity. According to the National Human Rights Commission, as of 2015, authorities have fully prosecuted only two of the 51 killings of journalists recorded since 2003 (Freedom House 2016b).

In **Nicaragua**, the government exerts direct control over much of the media. Since President Ortega was elected, the majority of television channels have been bought or co-opted by the government. The Ortega family also directs radio stations, magazines and Internet portals, in breach of the Constitution, which prohibits the possession of various media by a unique economic group (Bertelsmann Stiftung 2016c). The Ortega administration exploits a law intended to facilitate the delivery of emergency messages in order to interrupt regular programming and broadcast official statements. In addition, the administration maintains a strong culture of secrecy. The government's official spokesperson (and also the first lady of Nicaragua) had not given a formal press conference in more than eight years as of April 2015. Secrecy is especially widespread in connection with the controversial Nicaraguan canal project, with foreign journalists having been harassed or even deported for reporting from sites near the proposed canal route (Freedom House 2016c).

Civil society

According to a recent report by Civicus (2016), government control of civil society has also tightened in Latin America, with the introduction of new legislation imposing limitations on the ability of civil society groups to undertake their activities. Tactics include the expansion of government discretion to restrict civil society organisations (CSOs) from working on some areas, the granting of ill-defined powers to government agencies to dissolve organisations without judicial oversight and on arbitrary grounds, and the imposition of limitations or outright bans on CSOs receiving international funding.

In **Bolivia**, for example, the Law on Granting Legal Personality, introduced in 2013, imposed heavy bureaucratic burdens on CSOs and gave the government the right to dissolve them if they pursue activities that do not coincide with those explicitly listed in their statutes (Civicus 2016). The Bolivian government is also believed to have encouraged divisions within social movement organizations, in particular in indigenous organizations, in order to weaken the opposition (Bertelsmann Stiftung 2016d).

In **Venezuela**, meanwhile, the Supreme Court ruled in 2010 that individuals or organizations receiving foreign funding can be prosecuted for treason. The National Assembly that year enacted legislation blocking organizations that “defend political rights” or “monitor the performance of public bodies” from receiving international assistance. In 2016, President Maduro issued a presidential decree to suspend all agreements providing foreign funding to individuals or organizations when “it is presumed” that such agreements “are used for political purposes or to destabilize the Republic.” Maduro has extended the state of exception twice, in September and November 2016 (Human Rights Watch 2017).

Likewise in **Ecuador**, a 2011 presidential decree used broad language to limit the scope of foreign-sponsored CSOs, forbidding activities “incompatible with public security and peace,” among other things. The U.S. Agency for International Development (USAID) left Ecuador in 2013 after the government denied it permission to renew existing programs or begin new activities (Freedom House 2016a). Later, a 2013 presidential decree introduced additional requirements for forming a CSO, granted officials broad authority to dissolve organizations, and obliged CSOs to register all members with the National Secretariat of Political Management, which reports directly to the president. (Freedom House 2016a; Bertelsmann Stiftung 2016b). One of the most controversial provisions states that engaging in partisan political activities or interfering in public policies in such a way that threatens national security or affects public peace can lead to the dissolution of civic organizations. Apart from being rather ambiguous, the competent authority establishes this ex-officio, that is, organizations are denied the right to self-defence. It would appear that these changes in regulations were, at least in part, linked to social mobilisations that were triggered by conflicts between extractive industries and local populations, given that the decree was issued just two months before the controversial decision to drill for oil in the Yasuní National Park was announced. Not surprisingly, the first victim of the decree was a prominent environmental organisation, the Pachamama Foundation, which worked in indigenous territories (Bertelsmann Stiftung 2016b).

A similar scenario was witnessed in **Guatemala** during Pérez Molina's government. Civil society organisations associated with anti-mining explorations and socio-environmental conflicts have been persecuted by illegal groups and some even have been killed without any resulting serious investigation of the perpetrators. Anti-mining movements were attacked not only by public security and military forces, but also by private security companies hired by international mining firms, prompting protests by a number of human rights observers. (Bertelsmann Stiftung 2016e)

THE CASE OF LATIN AMERICA

Many of the scenarios identified above are replicated to a striking degree in Eastern Europe, a part of the world that on first glance would appear to have little in common with Latin America. A series of National Integrity System (NIS) assessments conducted by Transparency International's national chapters in the region paints a very clear picture of these accountability failures.

The National Integrity System (NIS) concept has been developed and refined by Transparency International as a blueprint for a national system of governance to contain the abuse of power. NIS assessments cover all the major state and non-state institutions in a country examining both the formal framework of each institution, as well as the actual institutional practice, highlighting discrepancies between the formal provisions and reality on the ground. One of the fundamental elements of a functioning National Integrity System is the separation of powers and the existence of a robust system of checks and balances among state and non-state institutions. When parts of the system are weak, it allows corruption to creep in and democratic values to be undermined.

Over the last 3 years, Transparency International has used the National Integrity System approach to conduct in-depth research on the strengths and weaknesses of these systems across Eastern Europe (Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia, Georgia, Kosovo, Macedonia, Moldova Montenegro, Serbia, Turkey and Ukraine)³. This body of research clearly demonstrates how, much as is the case in Latin America, failures in the system of checks and balances have led to widespread political interference in the work of the judiciary as well as in civil society and the media, and have ultimately prevented these countries from making significant progress in the fight against corruption.

266 ² For More information on the NIS assessment approach see: <http://www.transparency.org/whatwedo/nis>

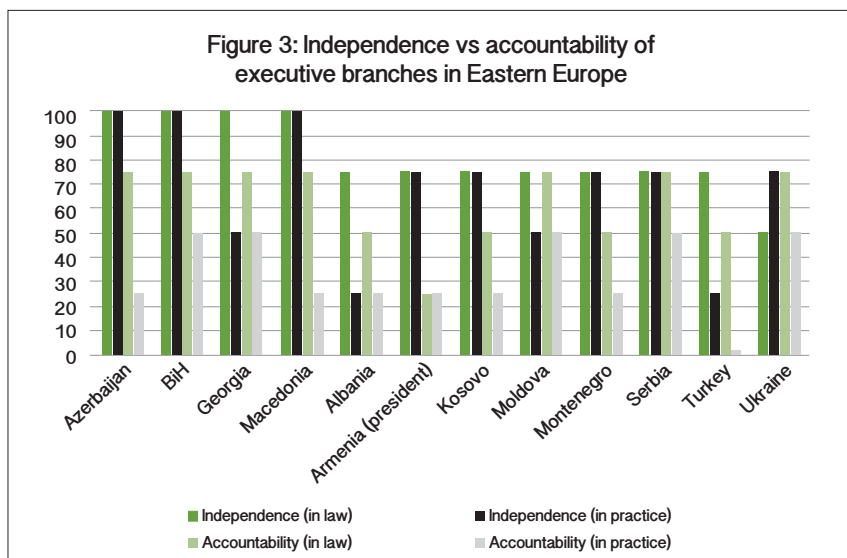
A consistent feature across many eastern European countries is the phenomenon of state capture, whereby powerful executive branches, political parties, and in some cases powerful presidents dominate both state and non-state institutions. As we have discussed, strong governments can act as a force for good as long as the appropriate checks and balances are in place. Without these checks and balances, undue influence of centralised power inevitably encroaches into other branches of government and beyond (TI 2016b; TI 2015).

Yet the executive in most of the countries studied is largely unaccountable to other state actors and citizens due to weak systems of checks and balances. For example, government plans and reports are not scrutinised by legislatures, and the executive fails to respond to parliamentary questions or to act on the findings of external oversight agencies. In particular, the comparative weakness of the other two branches of government – the legislature and judiciary – as well as limited oversight from opposition parties, the media and civil society means that governments are able to maintain a tight grip on power (TI 2016b; TI 2015).

The findings from the National Integrity System Assessments across the 11 Eastern European countries studies clearly demonstrate this imbalance. Figure 2 below shows the results of the assessments for the executive branch of government in each country in terms of its independence from other institutions (separation of powers) and accountability to other institutions (checks and balances)⁴. In an ideal integrity system, both independence and accountability would be strong and equally balanced. However, with the exception of Moldova and Ukraine, the results for independence are higher than those for accountability, in some cases significantly so. This is a clear sign of imbalance in the system of checks and balances, and one which leads to executive overreach, with serious consequences for the independence and effectiveness of the judiciary, media and civil society in the region.

³ The full list of NIS assessments can be accessed here <http://www.transparency.org/whatwedo/nis>

⁴ While quantitative NIS results are not directly comparable across countries, we can compare the relative gap between different elements (such as independence and accountability) among countries



Sources: Transparency International National Integrity System (NIS) Assessments for Albania, Armenia, Azerbaijan, Bosnia, Georgia, Kosovo, Macedonia, Moldova Montenegro, Serbia, Turkey and Ukraine (2014-2016)

Justice sector

There continues to be widespread political interference in the judiciary in many Eastern European countries. This can largely be attributed to the dominance of the executive branch over the entire state apparatus, and in particular over the other two branches of government. Executive interference in the judiciary in Eastern Europe takes the form of politically motivated appointments and removal of judges or significant control over the judicial budget. This in turn diminishes the ability of the judiciary to hold the executive to account through effective judicial review. It also has a significant impact on the extent to which the judiciary is able to play an active role in tackling corruption and organised crime.

Turkey is arguably the most extreme case. Amendments to the constitution in 2010 strengthened the presence of the Minister of Justice and Undersecretary in the Higher Council of Judges and Prosecutors (HSYK), severely weakening the independence of the judiciary. Following the amendments, numerous judges and prosecutors were reassigned or dismissed. Later, after a major corruption scandal came to light in December 2013 in which more than 50 individuals associated with the ruling Justice and Development Party (AKP) were arrested on corruption charges, as many as 784 judicial and 104 administrative judges and prosecutors linked to the investigation were reassigned to different positions. The situation deteriorated further following the failed July 2016 coup attempt. Within days the Higher Council of Judges and Prosecutors had

issued a list of 2,745 judges and prosecutors to be suspended on suspicion of being members of the opposition Gülen movement. In addition, 48 members of the Council of State, two members of the Constitutional Court, 140 members of the Court of Cassation and four members of the HSYK were to be investigated. On 27 July 2016 the minister of the interior announced that 1,684 judges and prosecutors had been jailed

In **Bosnia and Herzegovina (BiH)**, political interference in the selection and appointment of management personnel is also believed to be commonplace. For example, the president of the High Judicial and Prosecutorial Council (HJPC) was elected in 2014 despite media reports of his ties to organised crime. Since then the HJPC has reverted to operating under the strong influence of political elites and has reversed a decade of positive reforms. In **Macedonia**, the selection and promotion of judges is also politicised. A series of wiretapped conversations that emerged in late 2015 revealed, among other things, that the director of the security service and the first cousin of the prime minister kept a list of eligible candidates for judges and issued orders regarding whom to promote and whom to prevent from being appointed to senior positions.

In **Albania**, almost 80 per cent of prosecutors believe that the current appointment formula for the Prosecutor General lacks guarantees of independence and should be changed. Two of the four Prosecutor Generals who have held office since 1998 have been discharged from office despite a Constitutional Court ruling which judged the dismissals to be unjustified. Similarly, 70 per cent of citizens in **Armenia** do not consider the judiciary free from governmental influence¹⁰ and only 46 per cent of people in **Ukraine** believe that the courts assess their cases in an independent and impartial manner.

As well as interference in appointments, transfers and removals, there are numerous instances of unwarranted political interference in the day-to-day operation and decision-making processes of judicial bodies. In **Bosnia and Herzegovina (BiH)**, the executive openly exerts pressure on prosecutors' offices by issuing demands and making threats in public. In one example of such pressure, the president of Republika Srpska (one of BiH's two entities) threatened to abolish a local court, following its ruling to freeze the bank account of a company that had been taken over by the government. A similar situation exists in **Serbia**, where the executive has recently begun publicly commenting on trials and announcing arrests and detentions in the media ahead of court decisions. This is seen as detrimental to the independence of the judiciary and is compounded by the fact that there is little follow-up on such cases once media interest has subsided. In **Turkey**, the operational independence of prosecutors is compromised because the chief prosecutor or deputies can transfer prosecutors' cases to others without proper justification, while deputy prosecutors have to approve files completed by public prosecutors before they can be forwarded to the court.

One of the results of political interference is a consistently poor track record in terms of punishing corruption, especially among high-level officials, leading to a culture of impunity and a deep lack of public trust in institutions among the public. In **Bosnia and Herzegovina (BiH)**, judicial institutions at higher levels simply tend to ignore corruption cases altogether. Even when investigations are launched against middle-ranking or high-ranking officials, they are generally severely delayed and end in acquittals. As a result, only 19 per cent of all such cases resulted in prosecution during the period from 2009 to 2014. Sentences, meanwhile, are usually close to the legal minimum prescribed by law, and in some cases even lower, with only 20 per cent of convicted persons being sentenced to prison, the rest receiving only conditional sentences. In **Kosovo**, the number of corruption-related cases brought to justice is also small, with corruption convictions falling by almost a half between 2009 and 2012. Indictments are poorly written and not well investigated. In **Montenegro** as well, corruption proceedings are too long, while prosecutions remain uneven. Almost every initiated court proceeding is related to petty corruption. Even when convictions are handed down to more senior officials, sentences are mild, unequal and inconsistent. **Albania's** track record for punishing corruption is equally poor. Annual convictions for corruption offences have varied from two to 24 over 2009 to 2014, predominantly of low and medium-level offenders in the public sector. Convictions of high-level officials are extremely rare. Judges apply lenient sanctions, using probationary sentences and summary judgments, and fail to justify them in a timely manner, or at all. In the cases of **Azerbaijan, Georgia** and **Ukraine**, corruption prosecutions also tend either to be politically motivated or to target petty offences and those who oppose the government.

STRENGTHENING THE JUDICIARY IN MONTENEGRO, KOSOVO AND GEORGIA

Despite the bleak picture, there have been some important attempts to strengthen the independence of the judiciary in the region, demonstrating that, where the political will exists, reform is possible. Montenegro, for example, has introduced the principle of the immovability of judges, placed limits on political influence on the process of appointing judges and improved cooperation between the prosecution and the police by providing the grounds for the establishment of a special investigation team when it is deemed necessary. In Kosovo, meanwhile, judicial and prosecutorial councils now have greater discretion in drafting and proposing their budgets to the assembly, while the judiciary has a more prominent role in appointing members to the judicial council. Georgia also stands apart from many of its neighbours in showing signs of a judiciary that is becoming more impartial in its decisions and more active in holding the executive to account. Among other things, the country has witnessed a recent increase in the rate of administrative court cases won by private parties against the state, more independent behaviour of judges in questioning and, in some cases, rejecting prosecutors' motions in criminal cases (TI 2016; TI 2015).

Media

Tight government control and direct and indirect forms of pressure on the media are also prevalent in Eastern Europe, including physical attacks, smear campaigns and defamation lawsuits (especially against those receiving foreign funding), the use of anti-terror legislation to censor journalists, and the use of government advertising to finance pro-government media on the one hand, and the use of tax inspections and unequal application of the law to intimidate media critical of the government on the other.

In **Turkey** there is particular concern surrounding the Law on Anti-Terror and the Turkish Penal Code, which have been repeatedly used to censor and prosecute journalists. Freedom House and the Committee to Protect Journalists have named Turkey as the world's leading jailer of journalists, followed closely by Iran and China. The government's actions to suppress freedom of speech increased following the corruption scandal in December 2013 and the situation has worsened further since the attempted coup in July 2016. By 2015, there were 120 ongoing cases against 70 journalists who covered the scandal. Again, in December 2014, 31 people, including journalists and television producers, were detained. According to the Turkish Journalists' Association, 1,037 journalists were fired in the first six months of 2014 because of news coverage on corruption cases. More recently, according to Amnesty International, the Turkish authorities arbitrarily blocked access to more than 20 news websites in the days following the July 2016 coup attempt and the government revoked the licences of 25 media outlets in the country. A similar situation exists in **Montenegro**, where journalists who investigate corruption cases are often accused of endangering alleged national interests and branded by top-level government officials as 'traitors to the nation'. Frequent attacks and threats to journalists are used to silence those who dare to investigate sensitive issues and criticise the government or other powerful interest groups, which effectively fosters self-censorship.

In **Bosnia and Herzegovina (BiH)**, the majority of media are dependent on and controlled by the ruling party and its close allies. Government institutions remain the biggest advertisers, which they use as leverage to finance media outlets whose editorial policies promote their interests. This is particularly evident during election campaigns. On the other hand, media outlets that are critical of the government very often face tight fiscal and tax controls, pressure and threats, as well as physical violence from politicians or criminal groups. In **Macedonia** also, the state exerts strong control over the media through unlimited and unregulated government advertising. One recent case of political interference in media operations is particularly illustrative. With reference to the series of wi-retapped conversations that appeared to reveal the involvement of political figures in a range of criminal activities, including corruption, a murder cover-up and

vote-buying, the state prosecutor issued a statement warning the media about the possible legal consequences of publishing information that could be used as evidence by criminal justice institutions. The statement was widely criticised as an attempt to stifle media freedom. Politicisation of media regulatory institutions is another means by which the governments in the region aim to control the media, particularly apparent in **Macedonia** and **Albania**.

Civil society

Much as is the case in Latin America, conditions for independent civil society in much of Eastern Europe have become more restrictive over recent years. In **Azerbaijan**, recent legal reforms grant the government tighter control over civil society. There are also concerns about excessive interference from the state in CSO activities and cases of violence and intimidation against journalists, opposition activists and human rights defenders. In **Bosnia and Herzegovina (BiH)** intimidation and violence against activists and civil society organisations are also evident, mostly involving human rights advocates and activists investigating alleged corruption. Other cases of external interference in the operation of CSOs include media-led smear campaigns aimed at tarnishing their image, arrests of activists and a failed attempt to introduce a “foreign agents’ law”, which would have imposed even greater government control of civil society organisations receiving foreign support.

CSOs in **Turkey** suffer similar repression, including arbitrary application of the law, unequal treatment and frequent and wide-ranging audits by authorities, particularly against those working on human rights. As with the media, interpretations of civil society activities based on the Law on Anti-Terror often hinder freedom of speech and association and often result

CIVIC ACTIVISM IN EASTERN EUROPE

Despite the numerous challenges facing independent civil society in the region, there are some promising signs of greater and more open civic activism in the region, especially in **Georgia** and **Ukraine**.

In Georgia, civil society has been significantly strengthened over recent years and has made a considerable impact through continuous monitoring of government activity and a number of effective advocacy campaigns.

In Ukraine, civil society is also relatively strong thanks to a legal framework that generally protects CSOs from undue external interference, active CSO engagement in anti-corruption policy reforms, and an increased CSO role in holding government to account. There has also been an increase in the number of civic campaigns over the past five years, most notably the Euromaidan Movement, which demonstrated unprecedented levels of citizen mobilisation and self-organisation and led to the ousting of former president Viktor Yanukovich in early 2014 (TI 2015).

in aggravated prison sentences and pre-trial detention periods. Concepts of 'general morality', 'Turkish family structure', 'national security' and 'public order' are also widely used to hinder freedom of speech and association.

In **Armenia**, CSOs suffer from restrictive tax regulations, while an increase in the number of attacks against CSOs and inadequate investigation by the authorities have also been recorded.

CSOs in **Macedonia** are equally subject to political pressure, including frequent defamation and libel lawsuits. CSOs have been subjected to violence and intolerance in recent years, including an attack on an LGBT centre and homophobic articles in the media. Foreign-funded CSOs critical of the government are often attacked in the media as 'traitors' and 'enemies of the state'.

Another widespread feature in the region is the tendency for the government and political parties to co-opt and manipulate CSOs for their own interests. In **Serbia**, for example, there have been cases of captured CSOs promoting the interests of the government or launching campaigns against independent bodies or other CSOs that criticise the government. Meanwhile, political party officials continue to establish their own CSOs in order to access public funds through education or training for party members and officials. It is not uncommon for senior CSO members to also play official roles in government. For example, the head of one prominent CSO dealing with elections and party financing was recently appointed as the head of the Government Office for Reconstruction and Flood Relief, in a clear case of conflict of interest.

The co-optation of CSOs is also evident in **Albania** and **Macedonia**. In the former case, examples include the accession of CSO leaders to government or political posts, the establishment of CSOs by politicians and the inclusion of advocacy leaders in government. In **Moldova**, there are concerns about favouritism towards allegedly politically-affiliated CSOs and about the emergence of the so-called government organised Non-Governmental Organisation (GONGO) phenomenon.

5. CONCLUSION

Despite the commitment of countries around the world to govern via the principle of separation of powers as clearly articulated in numerous international treaties and conventions and as stated in their own constitutions, these principles are being widely undermined, with serious consequences for the rule of law, freedom of expression and civic activism.

The mechanisms by which governments – both executive branches and presidents – seek to dismantle accountability safeguards in order to entrench their power are remarkably similar in Latin and America and Eastern Europe. In Latin

America, a key driver is the rise of so called “presidencialismo”. In the name of promoting more direct democracy, the presidents of Venezuela, Ecuador, Bolivia and Honduras and others have misappropriated the concept of separation of powers to effectively take control of those institutions which are designed to keep them in check. This has allowed them to manipulate the justice system to their own ends, and to systematically silence dissenting voices from the media and civil society. In Eastern Europe, a similar trend of state capture has developed whereby powerful executive branches dominate all other institutions, interfering in judicial appointments and proceedings, maintaining tight control of the media and imposing unnecessarily stringent restrictions on civil society organisations.

Thus rather than creating a “virtuous circle” whereby each actor is accountable to the other, instead a “vicious circle” emerges where those in power stir up popular support for their actions and are able to act with total impunity. Any attempts to hold leaders to account result in accusations of attempts to undermine national interests by “enemies of the people”.

It might be tempting in such cases to call for a weakening of presidential or executive powers in order to stem the flow of abuse of power. But a strong presidency can bring stability and is not, in itself, the primary cause of these accountability failures. In fact, arguably, where the constitutional authority given to presidents is too limited, there is a tendency for them to resort to unconstitutional means to strengthen their powers. Rather it is weaknesses in the system of checks and balances which allows powerful presidents and political elites to abuse their power with impunity. It is therefore crucial that all those involved in this wider accountability system, from oversight institutions within the state, to independent watchdogs beyond the state work together with citizens to vigorously denounce the failures they witness and to break the cycle of impunity.

References

- Ackerman, Desierto and Volosin. 2011. Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and Philippines <http://scholarship.law.berkeley.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1404&context=bjil>
- Benwell and Gay. 2011. The Separation of Powers. House of Commons Library, UK <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06053/SN06053.pdf>
- Bertelsmann Stiftung. 2016a. Bertelsmann Transformation Index: Venezuela Country Report 2016 <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/VEN/>
- Bertelsmann Stiftung. 2016b. Bertelsmann Transformation Index: Ecuador Country Report 2016 <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/ECU/>
- Bertelsmann Stiftung. 2016c. Bertelsmann Transformation Index: Nicaragua Country Report 2016 <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/NIC/>
- Bertelsmann Stiftung. 2016d. Bertelsmann Transformation Index: Bolivia Country Report 2016 <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/BOL/>
- Bertelsmann Stiftung. 2016e. Bertelsmann Transformation Index: Guatemala Country Report 2016 <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/GTM/>
- Cameron. 2002. Strengthening Checks and Balances: Democracy Defence and Promotion in the Americas www.ceim.uqam.ca/pdf/Sources/Colloques/construire_cameron.doc
- Civicus. 2016. Threats to Civic Space in Latin America and the Caribbean <http://civicus.org/images/ThreatsToCivicSpaceInLACountriesEN.pdf>
- Civicus 2013, Enabling Environment Index <http://civicus.org/eei/>
- Freedom House. 2017a. Freedom in the World 2017: Venezuela Country Report <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/venezuela>
- Freedom House 2017b. Freedom in the World 2017: Nicaragua Country Report <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/nicaragua>
- Freedom House.2016a. Freedom in the World 2016: Ecuador Country Report <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/ecuador>
- Freedom House 2016b. Freedom of the Press 2016: Honduras Country Report <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/honduras>
- Freedom House 2016c. Freedom of the Press 2016: Nicaragua Country report <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/nicaragua>
- Global Witness. 2016. Honduras: The Deadliest Place to Defend the Planet https://www.globalwitness.org/documents/18775/Defenders_Honduras_full_report_single_v3.pdf
- Human Rights Watch. 2017. Venezuela: Events of 2016 <https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/venezuela>

Human Rights Watch. 2016. Venezuela: OAS Should Invoke Democratic Charter <https://www.hrw.org/news/2016/05/16/venezuela-oas-should-invoke-democratic-charter>

Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). 2009. Democracy and Human Rights in Venezuela <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/VENEZUELA%202009%20ENG.pdf>

Interamerican Press Association (IAPA) 2017. IAPA expresses strong rejection of cancellations of CNN en Español signal <http://en.sipiapa.org/notas/1211177-venezuela-iapa-expresses-strong-rejection-of-cancellations-of-cnn-espanol-signal>

Melo. 2009. Strong Presidents, Robust Democracies. Separation of Powers and Rule of Law in Latin America <http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/viewFile/11/9>

New York Times (NYT). Dec 2015. Venezuela's Departing Legislature Approves 13 New Justices <https://www.nytimes.com/2015/12/24/world/americas/venezuelas-departing-legislature-approves-13-new-justices.html>

OAS. 2001. Inter-American Democratic Charter, adopted Lima, September 11, 2001 http://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm

OAS. 1996. Inter-American Convention Against Corruption, adopted at the third plenary session, held on March 29, 1996 http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_B-58_against_Corruption.asp

Pérez-Liñán and Castiglione. 2009. Presidential control of high courts in Latin America: A long-term view (1904-2006), *Journal of Politics in Latin America* 1 (2): 87-114 <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.692.4911&rep=rep1&type=pdf>

Reporters without Borders. 2016a. World Press Freedom Index <https://rsf.org/en/ranking>

Reporters without Borders. 2016b. Venezuela: constant violations of media freedom <https://rsf.org/en/news/venezuela-constant-violations-media-freedom>

Transparency International. 2000 (TI). Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System <https://bsahely.com/2016/10/04/confronting-corruption-the-elements-of-a-national-integrity-system-the-ti-source-book-2000-by-jeremy-pope/>

Transparency International (TI). 2016a. Brazil's Carwash Task Force Wins Transparency International Anti-Corruption Award http://www.transparency.org/news/pressrelease/brazils_carwash_task_force_wins_transparency_international_anti_corruption

Transparency International (TI). 2016b. Fighting Corruption in The Western Balkans and Turkey: Priorities for Reform https://www.transparency.org/whatwedo/publication/fighting_corruption_in_the_western_balkans_and_turkey_priorities_for_reform

Transparency International (TI). 2015. The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine http://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_state_of_corruption_armenia_azerbaijan_georgia_moldova_and_ukraine

Transparency International 2014-2016. National Integrity System Assessments (Various) <http://www.transparency.org/whatwedo/nis>

UNHRC. 2015. Concluding observations on the fourth periodic report of the Bolivarian Republic of Venezuela, 15 August 2015 http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/VEN/CO/4&Lang=En

UN. 2004. United Nations Convention Against Corruption https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

UNOHCHR. 1993. Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna on 25 June 1993 <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>

UNOHCHR. 1987. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984 entry into force 26 June 1987 <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>

UNOHCHR. 1976. International Covenant on Civil and Political Rights, adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 23 March 1976 <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

Walsh. 2016. A Double-Edged Sword: Judicial Independence and Accountability in Latin America <http://www.ibanet.org/Article/NewDetail.aspx?ArticleUid=e29c1628-96d0-4eaf-a6ae-d25dfdbf6721>

Weyland. 2013 Why Latin America is Becoming Less Democratic, *The Atlantic* <https://www.theatlantic.com/international/archive/2013/07/why-latin-america-is-becoming-less-democratic/277803/>

World Justice Project (WJP). 2016. Rule of Law Index <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>