

**Contexto sociopolítico venezolano durante su institucionalización republicana inicial, 1826-1830. Universidad, Sociedad Económica de Amigos del País y Congreso Constituyente.**

Jesús Manuel Rodríguez Ramírez

**Rómulo Betancourt y el estamento militar venezolano, 1959-1964.**

Ismael Ramón Rodríguez Vásquez.

**Barrio Adentro, o cómo no se decide en política.**

Jesús Méndez Quijada

**Un análisis contextual de la protesta popular en Venezuela (1980-2014).**

Pablo José Polo y José Antonio Galindo

**El empoderamiento como conflicto social. Una redistribución del poder político.**

Daniel José Santolo Vargas

**El uso del poder del presidente en campaña electoral a la reelección en Venezuela.**

María Conchita Mulino Ríos

**Estrategia para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública.**

Rafael González Sánchez



# Revista Memoria Política

## Nueva Etapa

Año 2016 / Nro. 5.  
Publicación Anual

**UNIVERSIDAD DE CARABOBO**

© Centro de Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, CEPA.

**Primera Etapa: Deposito Legal:** pp201202CA4190 - ISSN: 1316-712X

**Depósito Legal:** pp201202CA4190

**ISSN:** En tramite

Es una publicación científica anual de circulación nacional e internacional, editada por el Centro de Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo, al servicio de la Ciencia Política dentro del enfoque inter y transdisciplinario que oferta la Ciencia Social contemporánea. Los artículos publicados son arbitrados por especialistas en cada una de las áreas abordadas por los autores.

Esta publicación se produce como resultado de la ejecución de la Política Editorial del Fondo de Publicaciones del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad de Carabobo CDCH-UC.

**Los términos empleados, los datos, el estilo y el contenido en general de los trabajos que aparecen en la Revista Memoria Política. Nueva Etapa, son de la entera responsabilidad de sus autores, por lo que en ningún momento comprometen al Equipo Editor ni al CDCH-UC, institución encargada de su subvención.**

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, conocido o por conocer, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático, siempre que se cite adecuadamente la fuente y los titulares del Copyright.

Centro de Estudios Políticos y Administrativos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo. Avenida Salvador Allende, Edificio Norte, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Piso 2, Ciudad Universitaria Bárbula. Municipio Naguanagua, Estado Carabobo.

**e-mail:** [cepafcjp@gmail.com](mailto:cepafcjp@gmail.com)



**UNIVERSIDAD DE CARABOBO**

**AUTORIDADES**

Jessy Divo de Romero  
**Rectora**

Ulises Rojas  
**Vicerrector Académico**

José Ángel Ferreira  
**Vicerrector Administrativo**

Pablo Aure  
**Secretario**



**CONSEJO DE DESARROLLO  
CIENTÍFICO Y HUMANÍSTICO**

Ulises Rojas  
**Vicerrector Académico UC  
Presidente**

Ana Rita De Lima  
**Directora Ejecutiva**



**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**

David José Rutman Cisneros  
**Decano**

Rebeca M. Castro Soto  
**Directora de Escuela**

Lucy Ferrer C  
**Directora de Asuntos Profesorales**

Víctor Genaro Jansen Ramírez  
**Director Centro de Estudios Políticos y Administrativos**



Víctor Genaro Jansen Ramírez  
**Director-Editor**

**Comisión Científica**

José Cerrada Cristía  
Ricardo Combellas L  
Friedrich Welsch  
Alberto Cisneros L  
Argenis Urdaneta G  
Makram Haluani  
David Rutman C  
Pedro Guevara  
Enrique Molina V  
Alfredo Ramos J  
Simón Rosales

**Comité de Redacción**

Víctor Genaro Jansen Ramírez  
Monika Stenstrom  
Julio Maldonado C  
Rebeca M. Castro S  
Zaida Osto

**Secretaria de Redacción**

Marialcira Azuaje A

**Diagramación y Montaje**

Francisco Antonio Ponte-Rodríguez

**Distribución y Canje**

Juan Carlos Lago

# Contenido

<b>Presentación</b>	<b>1</b>
<b>Contexto sociopolítico venezolano durante su institucionalización republicana inicial, 1826-1830. Universidad, Sociedad Económica de Amigos del País y Congreso Constituyente</b>	
Venezuelan Sociopolitical context in times of republican institutionalization, 1826-1830. Universidad, Sociedad Económica de Amigos del País y Congreso Constituyente	
Jesús Manuel Rodríguez Ramírez. ....	<b>3-15</b>
<b>Rómulo Betancourt y el estamento militar venezolano, 1959-1964</b>	
Rómulo Betancourt and the armed forces, 1959-1964	
Ismael Ramón Rodríguez Vásquez. ....	<b>16-42</b>
<b>Barrio Adentro, o cómo no se decide en política</b>	
“Barrio Adentro” or how not to decide in policy	
Jesús Méndez Quijada. ....	<b>43-87</b>
<b>Un análisis contextual de la protesta popular en Venezuela (1980-2014)</b>	
An contextual analysis of popular protest in Venezuela (1980-2014)	
Pablo José Polo y José Antonio Galindo. ....	<b>88-122</b>
<b>El empoderamiento como conflicto social. Una redistribución del poder político</b>	
The empowerment as a social conflict. A redistribution of political power	
Daniel José Santolo Vargas. ....	<b>123-136</b>

<b>El uso del poder del presidente en campaña electoral a la reelección en Venezuela</b>	
The use of the president's power in the campaign election to the reelection in Venezuela	
María Conchita Mulino Ríos. ....	<b>137-184</b>
<b>Estrategia para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública</b>	
Strategy for empowerment and participation citizen in the control of public management	
Rafael González Sánchez. ....	<b>185-210</b>
<b>Reglamento. ....</b>	<b>211</b>
<b>Normas de Publicación. ....</b>	<b>220</b>
<b>Normas para los árbitros. ....</b>	<b>226</b>
<b>Índices Acumulados. ....</b>	<b>232</b>

## PRESENTACIÓN

### **El Centro de Estudios Políticos y Administrativos (CEPA) y su Revista Memoria Política**

El número que hoy colocamos a disposición de los interesados en los temas de las Ciencias Políticas, corresponde a la quinta entrega de la nueva etapa de esta revista que tiene como finalidad mantener en vigencia un espacio para el intercambio de saberes en un ámbito del conocimiento científico que se caracteriza por la diversidad de disciplinas que nutren y fortalecen en forma significativa el arte de las ciencias políticas como fenómeno omnisocial que incide directamente en el desarrollo de las naciones.

Las investigaciones que integran este número 5, versan sobre tópicos que van desde el análisis histórico hasta la interpretación de asuntos vinculados a la actualidad del quehacer de la realidad venezolana, visualizados desde la óptica de la rigurosidad y disciplina que exige el diseño de la pesquisa especializada para ofrecer un producto de calidad.

El lector podrá recorrer en forma secuencial los siguientes trabajos: Contexto sociopolítico venezolano durante su institucionalización republicana inicial, 1826-1830. Universidad, Sociedad Económica de Amigos del País y Congreso Constituyente; Rómulo Betancourt y el estamento militar venezolano, 1959-1964; Barrio Adentro, o cómo no se decide en política; Un análisis contextual de la protesta popular en Venezuela (1980-2014); El empoderamiento como conflicto social: una redistribución del poder político; El uso del poder del presidente en campaña electoral a la reelección en Venezuela y Estrategia para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública.

El interés del equipo directivo de nuestra revista es permanecer en la constante tarea de animar e incentivar a los científicos políticos y demás

profesionales de la academia nacional e internacional con vocación de investigación en el estudio de los problemas relacionados con la línea editorial de esta producción académica para que continúen en el desarrollo de su invaluable labor en la construcción de conocimiento.

# **Contexto sociopolítico venezolano durante su institucionalización republicana inicial, 1826-1830.**

## **Universidad, Sociedad Económica de Amigos del País y Congreso Constituyente**

**Jesús Manuel Rodríguez Ramírez\***

**Recibido: 18-02-2016**

**Aceptado: 11-04-2016**

### **RESUMEN**

Aunque el control político y militar venezolano ocurrió a partir de 1821, el país continuó en beligerancia tanto en su interior como hacia Ecuador y Perú; esto dificultó la construcción institucional que debía estructurar la vida de la nación colombiana de la cual Venezuela formaba parte, pues en guerra las prioridades no son planes de florecimiento a mediano y largo plazo. Los modelos de economía y de política habían cambiado en las primeras décadas del siglo XIX y ahora se tomaban en cuenta al imperio de la Ley y algunas libertades individuales, económicas y políticas. La secesión de Colombia en tres países hizo replantear a cada uno los aspectos territoriales, económicos, educacionales, jurídicos internos y foráneos y de seguridad; representantes electos como José María Vargas fueron fundamentales por su participación y aportes en todos esos aspectos, basados en elementos de teoría política, jurídica y filosófica de la época.

**Palabras clave:** Venezuela, historia política, 1826-1830.

---

\* Doctor en Ciencias Políticas, Prof. Asociado, Director de Escuela de Medicina “José María Vargas”. Universidad Central de Venezuela. Correo: drjmrodriguezr@yahoo.es

## Venezuelan Sociopolitical context in times of republican institutionalization, 1826-1830. Universidad, Sociedad Económica de Amigos del País y Congreso Constituyente

### ABSTRACT

Although Venezuelan political and military control occurred from 1821, continued in internal and external belligerency; this made institutional construction difficult for the new Colombian nation of which Venezuela was a part, there are other priorities at war. Economic and political models changed in the first decades of the 19th century, now the rule of law was taken into account and some individual, economic and political freedoms. The secession of Colombia in three states made to rethink to each one the territorial, economic, educational, legal and national security issues; elected representatives as José Maria Vargas were fundamental for their participation and contributions in all these aspects based on knowledge in political legal and philosophical theory of the time.

**Keywords:** Venezuela, political history, 1826-1830.

### Tendencias de pensamiento y de acción política 1826-1830

Los conservadores en el siglo XIX se caracterizaban porque apoyaban la intolerancia religiosa, desigualdad económica, social, jurídica y política, clases sociales rígidas y hereditarias, privilegios para sectores gubernamentales, eclesiásticos y militares, impedían la entrada de nuevos actores políticos, mantenían control gubernamental de la economía, y el enriquecimiento era solo para ellos mismos; sus diferencias con otros modos de pensar venían desde fines de los 1600's entre los whigs (liberales) y tories (conservadores) de Inglaterra, que influyeron en el resto

de las monarquías europeas. En esos años había tendencias liberales pero no Liberalismo propiamente dicho, pues éste como ideología se desarrolló fue, con Stuart Mill y otros, a mediados del siglo XIX.

Se difundió en varios países el Nacionalismo, que promovía vivir de la historia nacional, de la identidad nacional y de la unidad nacional. El Republicanismo Clásico era la forma más difundida, tenía Poderes públicos, exaltación de héroes, militares con privilegios ocupando cargos claves y para garantizar cumplimiento de deberes, los deberes predominaban sobre los derechos, la patria lo era todo, con gran centralismo económico e intolerancia religiosa. También se difundió el Republicanismo Moderno con sus vertientes: Sociedad Comercial y Economía Política. Aunque seguían los mismos principios colectivistas del Clásico antes descrito, la primera le dio más importancia al mercado, a la productividad como vía para el enriquecimiento, y la segunda introdujo mejoramiento del nivel de vida entre los trabajadores para aumentar su rendimiento.

Los Ideólogos aparecieron a inicios del siglo antes mencionado oponiéndose a Bonaparte, creían en repúblicas con desarrollo individual para lograr el colectivo, educación para enseñar a producir con eficiencia y variedad y así no depender de los avatares del medio ambiente, y aceptación de varias libertades individuales y económicas además de tolerancia política y religiosa. La Democracia en el siglo XIX pasó de ser tomada en forma negativa de gobernar (como los pobres son más, gobernarán para sus intereses y no los de la comunidad) a la de gobierno popular conocido en nuestros primeros años republicanos, al principio censitaria, representativa y alternativa, luego participativa y directa con soberanía residiendo en el pueblo.

Como ya se dijo, el Liberalismo aparece a mediados del siglo XIX, tomó en cuenta el peligro del poder frente al ciudadano, las libertades individuales, laicismo, economía sin injerencia alguna por gobiernos, gobierno solo para garantizar tanto igualdad ante la ley como seguridad y cumplimiento de contratos, libre empresa y libre mercado.

## **Contexto histórico-político 1826-1830**

En 1826, Venezuela era un Departamento de la República de Colombia, no fue sino hasta 1830 cuando Venezuela se estableció jurídicamente por segunda vez como nación distinta, mediante decisión civil el año anterior y establecimiento de una Constitución en septiembre de 1830 en la cual representantes civiles y militares electos participaron, y entre los cuales el profesor José María Vargas jugó un importante papel en su redacción.

El Poder Político, según la Constitución de 1821<sup>1</sup>, estaba conformado por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; con el primero haciendo cumplir la Ley, el segundo elaborando las que fuesen necesarias, y el tercero penalizando a los infractores. El Presidente era el General Simón Bolívar, y el Vicepresidente, el General Francisco de Paula Santander; el Ejecutivo tenía un Consejo de Gobierno conformado por sus Secretarios (Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Marina y Guerra), un magistrado de la Alta Corte de Justicia y el Vicepresidente.<sup>2</sup>

Varios centenares de leyes, decretos, resoluciones y reglamentos fueron elaborados en Congresos celebrados en 1821, 1823, 1824, 1825, 1826 y 1827<sup>3</sup>. Las autoridades políticas en esos años, siendo un gobierno popular

---

<sup>1</sup> La Constitución de la República de Colombia, del 30 de agosto del año 1821, fue elaborada en Cúcuta, y aprobada en congreso presidido por Dr. Miguel Peña; el 6 de octubre, recibió el “Cúmplase, publíquese y circúlese” por parte del Libertador Simón Bolívar. *Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827*. CDCH-UCV. Caracas, 1961. Pp. VII, XI, 3 y 7-23.

<sup>2</sup> Artículo N° 11 relativo a las funciones de Congreso, Presidente y Tribunales; Artículo N° 133 referente a Consejo de Gobierno, de la Constitución de la República de Colombia, 1821. *Cuerpo de Leyes...* Óp. Cít. Pp. 8 y 18 respectivamente.

<sup>3</sup> Todos esos instrumentos jurídicos, y con un anexo (*Constitución de la República de Colombia, de 1830*), están recopilados en “*Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827*”, editado en 1961 por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela.

representativo como rezaba el artículo 9 de su Constitución, se decidían mediante elecciones primarias censitarias<sup>4</sup>

Los temas políticos tratados en la prensa de los años 1826-1830, giraban en torno a la cotidianidad y a hechos de gran impacto social que ocurrieron, como lo fueron la desolada economía por la guerra emancipadora tan larga recién finalizada, la ausencia prolongada del Libertador Simón Bolívar del territorio venezolano por encontrarse en las Campañas del Sur y en la organización política de esas tierras -es decir, Presidente ausente con relativo vacío de Poder-, la tardanza en conocer las noticias de tan distantes territorios, el malestar producido por ser Venezuela solo un Departamento de la nación colombiana pues como era un gobierno centralista, los mayores beneficios eran para su capital, Bogotá, etc.: todo esto fue minando tanto la idea general de unidad de la gran nación, como del liderazgo político centrado en el Libertador.

En 1824 el Vicepresidente Santander ordenó el reclutamiento de un gran ejército ante el temor de intento de reconquista española de sus antiguas posesiones en América, José Antonio Páez, como Comandante General del Departamento de Venezuela, hizo efectiva esta medida a inicios de 1826, con gran oposición por parte de la población que ya no deseaba seguir en armas; por estos desórdenes tomó la decisión el Congreso, en Bogotá, de destituirlo y citarle en esa ciudad, a lo cual no acudió; ante nuevos desórdenes, el Concejo Municipal de Valencia el día 30 de abril de 1826 pidió al Gral. Páez que continuara en su cargo, con rechazo al gobierno centralista pro-neogranadino, y continuando bajo la tutela del Libertador; éste nombramiento fue apoyado y aceptado por el Concejo de Caracas el 5 de mayo siguiente; un semestre después, el Gral. Bolívar regresó desde

---

<sup>4</sup> “Artículo 10.- El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias, ni depositará el ejercicio de ella en unas solas manos.”. Desde el artículo 12 hasta el 39 se describe el modo de ellas: sufragantes parroquiales censitarios elegían cada cuatro años a los electores correspondientes a su Cantón, que duraban cuatro años en sus funciones y conformaban la Asamblea Electoral, que elegía al Presidente, Vicepresidente, Senadores del Departamento y representantes Diputados de la Provincia. *Cuerpo de Leyes...* Óp. Cít. P. 8.

Lima y conciliadoramente ratificó al Gral. Páez como Jefe Civil y Militar del Departamento de Venezuela.<sup>5</sup>

Como continuaron las perturbaciones políticas, el 2 de abril de 1828 se realizó una convención en la ciudad de Ocaña, para elegir diputados a un congreso constituyente que mejoraría los aspectos controversiales de la Constitución de Cúcuta de 1821. En esa reunión fue evidente que habían dos sectores: uno que proponía un Estado basado en principios federalistas y otros que aceptaban continuar en el gobierno centralizado, con Bolívar como su máximo partidario y proponente de varios de los artículos previstos en la Constitución de Bolivia. Dado que no se logró acuerdo, y al serle otorgadas funciones legislativas extraordinarias poco después (Decreto Orgánico del 27 de agosto de 1828), el Libertador impuso la idea centralista, dando lugar a acentuación de diferencias y conflictos resultando en el intento de magnicidio contra su persona, del 25 de septiembre de 1828, con varios de sus oficiales como participantes, como el Tecnel. Pedro Carujo al mando de los actuantes. Al superarse esta acción, los principales implicados fueron condenados a muerte y luego conmutados por cárcel o destierro algunos, y otros (como el Gral. José Prudencio Padilla, en prisión desde varios meses antes del atentado), fusilados.<sup>6</sup>

La investigación posterior solo sirvió para aumentar los desacuerdos, ahora sí con pleno rechazo a la forma de actuar en política del Libertador, evidenciándose la verdadera situación de fragmentación que se vivía a pesar de sus esfuerzos que intentó para evitarla; una asamblea de ciudadanos en Caracas, el 27 de diciembre de 1829 proclamó la separación, encargando a Páez de formar un gobierno provisional entre cuyas medidas iniciales estuvo el convocar a un congreso constituyente en Valencia, para elaborar la Carta Magna, la que fue finalmente sancionada en septiembre de 1830;

---

<sup>5</sup> Para mayores detalles sobre este movimiento denominado por la historiografía como “*La Cosiata*”, véase la obra de Eloy Guillermo González: *Dentro de La Cosiata*. Caracas, Tipografía El Cojo, 1907.

<sup>6</sup> Gil Fortoul, José: *Historia Constitucional de Venezuela*. Tomo I. Ministerio de Educación. Caracas, 1954.

bajo sus postulados, Páez, ya confirmado en el cargo durante las sesiones, fue electo Presidente Constitucional el 24 de marzo de 1831.

No todos los dirigentes políticos en el poder llegaron a él siendo líderes nacidos de la guerra, o aupados por ellos, los hubo quienes se acercaron a esos dirigentes sociales sin ser parte de su cohorte, colaborando en sus planes según sus capacidades especializadas, en una suerte de cálculo político, con observación de la manera de llevar los asuntos del Estado, participar en ello de la mejor manera posible y para al menos no tenerlos como contrarios cuando se decidiesen a llevar adelante sus propios planes políticos; es el caso del Dr. José María Vargas.

La sociedad venezolana en el período inmediato a la obtención de la independencia continuaba funcionando con discriminación racial y económica, a lo cual se le sumó la categoría de participante directo en la contienda recién finalizada; estos tres factores sociales implicaban también diversos objetivos y posibilidades en sus componentes: la libertad de la esclavitud o la persistencia de ese oprobio, la posibilidad de estudiar y acceder a niveles de intelectualidad, o la factibilidad de ejercer cargos públicos de importancia y gozar de privilegios basados en un pasado heroico.

Después de 1821, la idea central en Venezuela en materia de teoría política era la instauración de un gobierno con separación de poderes, leyes justas y con cumplimiento de ellas por gobernantes y demás ciudadanos, con la libertad como máxima característica y la igualdad ante oportunidades y ante la ley, economía libre, etc. independientemente del pésimo estado de la economía nacional y del elevado nivel de ignorancia del pueblo.

Por la manera en que fueron sucediendo los hechos de gobierno a partir de 1821, se reinició la pugna entre una manera de gobernar basada en una fuerte centralización del poder y observancia de virtudes propias del republicanismo clásico presentes en la Revolución Francesa (valor, heroísmo, sacrificio, arrostrar peligros y necesidades, patria) y apropiada para la guerra, en contraposición a otra manera menos centralizada, con

virtudes típicas de la República de Sociedad Comercial, presente en la Revolución Americana (ahorro, frugalidad, trabajo, comercio, tolerancia), apropiada para tiempos de paz y que alejaba la posibilidad del ejercicio despótico del poder. Es de hacer notar que ya en 1811 la organización del nuevo Estado se había decantado en favor de ésta última forma, la cual se demostró no servía para la conducción de la guerra, por lo cual se sustituyó por la primera.<sup>7</sup>

Pero la confrontación bélica llegó a su fin desde 1821 y sobre todo, después de 1824, así que volvía el planteamiento de estado en tiempos de paz, de establecer un gobierno más adecuado al país; a esto se le agregó el que ahora se manejaban otras tendencias como la Economía Política, y otras previas ahora reactualizadas, como lo fueron la Ilustración española (promotora de organismos voluntarios de progreso como las Sociedades de Amigos del País); el utilitarismo benthamista; los postulados de los *Ideologues* (De Tracy, Cabanis); la existencia de un Estado en donde la ley, justa, estuviese omnipresente y sin interferencia de los gobiernos (Ciencia de la Legislación, por Gaetano Filangieri) y el lenguaje de la Ciencia Política de Madison, Hamilton, Adams, Jefferson: autores mencionados en sus escritos por algunos de los escasos intelectuales políticos venezolanos como Vargas.<sup>8, 9, 10, 11, 12</sup>

---

<sup>7</sup> Falcón F. *El cadete de los Valles de Aragua*. CDCH, UCV. Caracas, 2010.

<sup>8</sup> Sarrailh, Jean. *La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII*. Editorial FCE, México, 1957

<sup>9</sup> Castro Leiva, L. *Sed Buenos Ciudadanos*. Alfadil, Caracas, 1999.

<sup>10</sup> Blanco, Javier. *El lenguaje de la ciencia política en El Observador Caraqueño*. Pp. 147-174, en: *Imprentas y periódicos de la Emancipación*. Fundación Konrad Adenauer y UCAB. Caracas, 2009.

<sup>11</sup> Falcón, F. *Sentimos, luego existimos: el pensamiento de los ideólogos en Venezuela (1811-1840)*, Pp. 205-219, en: *1810: Dios, patria y libertad*. Fundación Konrad Adenauer y UCAB. Caracas, 2012.

<sup>12</sup> Rodríguez J. *Actuación del Doctor José María Vargas en Economía Política, Venezuela. 1829-1834*. Informe Médico 2011; 13(12): 43-7.

## Las instituciones

La Universidad de Caracas funcionaba desde 1721, como Real y Pontificia, así que su mayor atención era para la formación de recursos humanos a un territorio regido por los principios de República Cristiana, es decir, priorizaba la enseñanza en asuntos de directa aplicabilidad en el área gubernamental monárquica (juristas) y eclesiástica (teólogos), con gran descuido hacia las demás carreras que se ofrecían (Medicina y otras). Pero las sociedades ahora eran más complejas y había necesidad de personas capacitadas para las otras ocupaciones tanto en artes útiles (producción de bienes y servicios) como planificaciones y ejecuciones de obras de envergadura o a largo plazo (ingenieros, economistas, etc.). La influencia eclesiástica era innegable en su funcionamiento a pesar de gozar de autonomía para nombrar autoridades y para algunas modificaciones en su normativa, pero la negativa a ingreso por discriminación racial o social persistía: todo esto fue corregido en buena medida, luego de aprobados los nuevos Estatutos Republicanos ordenados por Simón Bolívar al Dr. Vargas mediante comisión coordinada por él en su calidad de Rector y con revisiones conjuntas con el Libertador, promulgados en junio de 1827, con modificaciones etnosociales, de contenido de las carreras existentes y creación de otras según su necesidad: por ello, es la primera gran institución que recibió los cambios que la nueva nación requería, formada ahora por ciudadanos y no por súbditos.<sup>13</sup>

Las Sociedades Económicas de Amigos del País, como organismos asesores voluntarios que eran, tuvieron origen en postulados de progreso y humanismo de la Ilustración, con reglamentos propios, interesadas específicamente en el desarrollo económico de sus entidades incluyendo mejoramiento de las condiciones de vida de sus paisanos menos favorecidos, mediante la orientación de la educación y la expansión de las actividades económicas básicas y aplicadas. Sus miembros al principio eran de la nobleza, clero y grandes hacendados, a los que se adicionaron con el

---

<sup>13</sup> Leal, Ildefonso. *Los Estatutos Republicanos de la Universidad Central de Venezuela. 1827. Coediciones del Rectorado y la Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela*. Caracas, 1978.

tiempo los intelectuales, profesionales libres, artesanos, comerciantes y funcionarios gubernamentales.

En octubre de 1829 el Gral. Páez convocó a 44 personalidades para que, coordinadas por el Doctor Vargas, constituyesen esa Corporación en Venezuela, la cual funcionó de manera ostensible media docena de años, prestando su apoyo asesor práctico a gran cantidad de proyectos con finalidad económica y jurídica de gran significación para el país en esos años.<sup>14</sup>

En enero de 1830 el Gral. Páez decretó la elección de diputados para un Congreso Constituyente a efectuarse en Valencia en el siguiente mes de abril, con la finalidad de elaborar la Constitución, acto que se prolongó seis meses y en cuyas discusiones el diputado Dr. Vargas, unas veces presidiendo y otras como miembro del colectivo, intervino en casi un centenar de ocasiones en la totalidad de los temas allí planteados y con al menos seis docenas de participaciones razonadas jurídicas, económicas y políticas que se registran en las Actas del Congreso; la nueva Constitución fue aprobada el 22 de septiembre de ese año. En ella se estableció una forma de gobierno republicana, popular, representativa, responsable y alternativa, con Presidente, Vicepresidente, y Secretarios o Ministros; con un Estado centralizado conformado por provincias con alguna autonomía (centro-federal), presencia de los tres Poderes Públicos clásicos separados, ciudadanos con deberes, derechos y garantías constitucionales, y limitación de algunos de los privilegios existentes -fueros militares y eclesiásticos-.

El Congreso debía tener dos Cámaras: de Senadores y de Representantes; se creó un Consejo de Gobierno como órgano consultivo del Presidente. Las autoridades eran elegidas por sufragantes parroquiales censitarios como únicos ciudadanos con derechos (venezolano, casado o mayor de 21 años, saber leer y escribir, tener propiedades o rentas sobre un

---

<sup>14</sup> Sociedad Económica de Amigos del País. *Memorias y Estudios. 1829-1839*. Vol. I. Prólogo bibliográfico de P. Grases. Edición del Banco Central de Venezuela, 1958.

mínimo anual o sueldo) que escogían a los electores del cantón, los que, constituidos en asambleas o colegios electorales, decidían sobre quien era Presidente, Vicepresidente, Senador o Representante.<sup>15</sup>

### Consideraciones finales

El quinquenio 1826-1830 fue decisivo para los inicios republicanos de Venezuela, primeramente como parte de Colombia y luego como estado aparte, en el cual la nación continuó la beligerancia aunque en menor intensidad, trayendo consecuencias como: continuar con una economía de guerra, las movilizaciones de población masculina para efectos castrenses que impedían la consolidación de algún tipo de proyecto productivo de cualquier clase, el empobrecimiento de los antiguos hacendados y la falta de nuevas inversiones por ser un país inestable, la falta de mano de obra capacitada, la mayor parte de la población ignara, la ausencia de moneda propia, el persistente bloqueo naval español durante varios años, etc.: todo esto unido a la inseguridad personal y jurídica hizo que el período considerado fuese particularmente difícil y aun así hubo que ir desarrollando instituciones que diesen direccionalidad a planes concretos de legislación y de progreso a largo plazo, de allí que las primeras en consolidarse por decisión gubernamental fuesen la que formaba recursos humanos –favorecida por el Libertador-, la que promovía todo tipo de actividades productivas manufacturadas y agropecuarias –priorizada primero por Bolívar y luego por Páez-, y la que creó la Carta Magna de la nueva República de Venezuela –apoyada por José Antonio Páez-. Uno de los artífices de estas tres instituciones fue, sin duda, José María Vargas, quien como Profesor universitario, médico y político, imprimió su sello personal de disciplina, conocimiento y razonamiento en todas ellas, contribuyendo así al realce del debate político y a soluciones de muchos problemas nacionales de esos años.

---

<sup>15</sup> *Actas del Congreso Constituyente de 1830*. Ediciones del Congreso de la República. Tomos I, II, III y IV. Caracas, 1980.

## **Referencias**

- Cuerpo de Leyes de la República de Colombia 1821-1827. (1961). pp. VII, XI, 3 y 7-23. Caracas: CDCH-UCV.
- Cuerpo de Leyes... Óp. Cít. Art. 11 y 133. pp. 8 y 18 respectivamente.
- Constitución de la República de Colombia, de 1830. (1961). Anexo. En: Cuerpo de Leyes... Óp. Cít.
- Cuerpo de Leyes... Óp. Cít. Art. 10 y 12-39. p. 8.
- González Eloy. Dentro de La Cosiata. (1907). Caracas: Tipografía El Cojo.
- Gil Fortoul, José: Historia Constitucional de Venezuela. (1954). Tomo I. Caracas: Ministerio de Educación.
- Cuerpo de Leyes... Óp. Cít. pp. 509 y 516-521 respectivamente.
- Sarrailh, Jean. La España Ilustrada de la segunda mitad del siglo XVIII. (1957). México: Editorial FCE.
- Castro Leiva, L. Sed Buenos Ciudadanos. (1999). Caracas: Alfadil.
- Blanco, Javier. (2009). El lenguaje de la ciencia política en El Observador Caraqueño. En: Imprentas y periódicos de la Emancipación (pp. 147-174). Caracas: Fundación Konrad Adenauer y Universidad Católica Andrés Bello.
- Falcón, F. (2012). Sentimos, luego existimos: el pensamiento de los ideólogos en Venezuela (1811-1840). En: 1810: Dios, patria y libertad. (pp. 205-219). Caracas: Fundación Konrad Adenauer y Universidad Católica Andrés Bello.
- Rodríguez J. (2011). "Actuación del Doctor José María Vargas en Economía Política, Venezuela. 1829-1834". Informe Médico. 13(12), 43-47.

Leal, Ildefonso. (1978). Los Estatutos Republicanos de la Universidad Central de Venezuela. 1827. Caracas: Coediciones del Rectorado y la Asociación de Profesores de la Universidad Central de Venezuela.

Sociedad Económica de Amigos del País. (1958). Memorias y Estudios. 1829-1839. Vol. I. Caracas: Edición del Banco Central de Venezuela.

Actas del Congreso Constituyente de 1830. (1980). Tomos I-IV. Caracas: Ediciones del Congreso de la República.

# Rómulo Betancourt y el estamento militar venezolano, 1959-1964

Ismael Ramón Rodríguez Vásquez\*

**Recibido: 26-02-2016**

**Aceptado: 03-05-2016**

## RESUMEN

Pretendemos con esta monografía, aproximarnos al gobierno de Rómulo Betancourt 1959 - 1964. Su liderazgo político será fundamental en la construcción definitiva de un pacto entre el naciente Estado democrático y las Fuerzas Armadas profesionales que se organizaron, luego de casi 50 años (1910-1958). Todo un proceso continuo de construcción política propia, caracterizado por la continuidad donde el Gobierno de Juan Vicente Gómez crea la estructura e inicia su profesionalización, los gobiernos de López Contreras y Medina Angarita continúan su desarrollo, el Gobierno del General Pérez Jiménez refina la profesionalización del estamento militar y, por último, la democracia venezolana que nace en 1958, sella el pacto definitivo entre las Fuerzas Armadas y el Estado. Prueba de ello es una sólida democracia de 40 años (1958-1998) que, pese a los niveles de conflictividad política en la década de los 60, logró superar las dificultades y ser un ejemplo en América Latina, edificando un estamento militar verdaderamente profesional y subordinado a la autoridad civil.

**Palabras clave:** Fuerzas armadas, institucionalización, democracia

---

\* Doctor en Ciencias Políticas en la Universidad Central de Venezuela, Magíster en Historia de Venezuela en la Universidad Católica “Andrés Bello”, cursante del programa Postdoctoral de Ciencias Sociales en la Universidad Central de Venezuela. correo: ismaelr19@hotmail.com

## Rómulo Betancourt and the armed forces, 1959-1964

### ABSTRACT

This research pretends to show the government of Romulo Betancourt 1959-1964. His leadership was fundamental for the definitive creation of a pact between the democratic rising state and the professional Armed Forces that were organized after approximately 50 years (1910-1958). Continuous process of own political construction, characterized by the continuity, such as, Gomez's government establish the structure and begin a professionalization, Lopez Contreras's and Medina Angarita's government continued the development, General Perez Jimenez improved the professionalization of military statement. By last point, Venezuelan democracy that had borned in 1958, agree a definitive deal between Armed Forces and The State. Probe of this is a solid democracy of 40 years (1958-1998), despite of the different levels of political unrest in 60's decade, reached to exceed all difficulties and to be an example to lead in Latin America, building a military statement truly professional, subordinated to civil authority.

**Keywords:** Institutionalization, Armed Forces, Democracy

Dos procesos paralelos de consolidación de sistemas democráticos de gobierno se llevan a cabo en la región a finales de los años 50, se trata de Colombia y Venezuela. En ambos casos fue fundamental para sus gobiernos emergentes, generar cambios de naturaleza política para amalgamar a las Fuerzas Armadas en torno a estos ensayos democráticos. A continuación, presentamos una de las piezas más extraordinarias en materia de relaciones civiles y militares, que sin fórmulas complejas y sin tecnicismos da cuenta de la claridad en cuanto al funcionamiento de los Estados modernos y al rol que dentro de estos deben jugar sus Fuerzas Armadas. Se trata de la Conferencia pronunciada por el Presidente Electo de la República de

Colombia, Sr. Alberto Lleras Camargo, ante los Jefes y Oficiales de las Fuerzas Armadas el 9 de mayo de 1958:

*“...esta entrevista entre ustedes y yo –para mí gratisima- tiene una importancia muy grande para Colombia. Este acto es histórico, aunque sea, como yo lo quiero y lo he pedido a los jefes militares, privado. Y es histórico no porque ustedes y yo seamos seres excepcionales que hacen historia con cada movimiento o cada palabra, sino porque ustedes y yo representamos en este momento cosas esenciales de la República, que, sin son claras para todos nosotros, pueden traer al país una época de paz y de bienestar; y que si no las entendemos bien y no las aprecian con igual claridad todos nuestros compatriotas, seguirán siendo el origen de perturbaciones y dificultades innumerables...”<sup>1</sup>*

Dentro de las similitudes a las que hacemos referencia, encontramos coyunturas políticas muy complejas y transiciones luego de dictaduras militares, y una idea de ciudadanía que se pretende construir para 1958 en Colombia, esa idea de ciudadanía pasa por definir el rol del estamento militar.

Lleras explica la necesidad de contar con una organización militar que defienda al país de los posibles ataques de países extranjeros, pero contando con leyes que se apliquen, con personas que indiquen cómo hacerlo, que haya esa necesaria conjunción entre las Fuerzas Armadas y la subordinación de éstas a la ley. Enaltece la importancia del servicio de los militares a los intereses de la Nación, de su pueblo y aporta pistas importantes del pacto que se pretende sellar entre las Fuerzas Armadas y el Estado.

---

<sup>1</sup> Alberto Lleras Camargo. *Sus Mejores Páginas*. Selección de Alberto Zalamea y glosa de Hernando Téllez, Segundo Festival del Libro Colombiano, Compañía Grancolombiana de Ediciones. Biblioteca Básica de Cultura Colombiana.

*“...Los ejércitos vienen a ser entonces el más alto, puro, noble servidor nacional. No se entra a ellos por la paga, ni por ningún estímulo pequeño. Sino porque se va a servir, de la manera más peligrosa, y porque se va a vivir en función de gloria, con una constante perspectiva de muerte. ¿Para qué? Para que los demás vivan en paz, siembren, produzcan, duerman tranquilos, y sus hijos y los hijos de sus hijos sientan que la patria es un sitio amable y bien guardado. Es el oficio más abnegado, porque no espera compensaciones inmediatas ni reconocimiento ininterrumpido. La mayor parte del tiempo la fuerza armada no hace sino estar, existir, precaver, con su sola presencia, que no ocurra nada malo, ni invasiones, ni asaltos, ni guerras. Pero si algo ocurre, y hasta ahora siempre ha ocurrido, el soldado tiene que ir a poner el pecho para defender a los que están detrás de él. Semejante tarea sólo tiene paralelo, menos en el peligro, con las vidas maceradas de los monjes y de los santos. Por eso se rodea de ciertos privilegios, honras, fueros que no tienen los demás ciudadanos comunes...”*<sup>2</sup>

Un abordaje de especial interés, es el que hace Lleras acerca de la politización de las Fuerzas Armadas, dentro del discurso político de la época. Fue fundamental despolitizar el estamento militar, que entendiera su rol al servicio del Estado y no a parcialidad política alguna:

*“...la política es el arte de la controversia por excelencia. La milicia, el de la disciplina. Cuando las Fuerzas Armadas entran en la política, lo primero que se quebranta es su unidad, porque se abre la controversia en sus filas. El mantenerlas apartadas de la deliberación pública no es un capricho de la Constitución, sino una necesidad de su función. Si entran a deliberar entran armadas....por eso las Fuerzas Armadas no deben deliberar, no deben ser deliberantes en política. Porque han sido creadas por toda la nación, porque la nación entera, sin excepciones de*

---

<sup>2</sup> Alberto Lleras Camargo. *Op. cit...*

*grupo, ni de partido, ni de color, ni de creencias religiosas, sino el pueblo como masa global, les ha dado las armas, les ha dado el poder físico con el encargo de defender sus intereses comunes, les ha tributado los soldados, les ha dado fueros, les ha liberado de las reglas que rigen la vida de los civiles, les ha otorgado el privilegio natural de que sean gentes suyas quienes juzguen su conducta, y todo ello con una condición: la de que no entren con todo su peso y su fuerza a caer sobre unos ciudadanos inocentes, por cuenta de los otros. Además, esa condición es indispensable, porque si las Fuerzas Armadas tienen que representar a la nación ante presuntos enemigos exteriores, necesitan de todo el pueblo, del afecto nacional, del respeto colectivo, y no lo podrían conservar sino permaneciendo ajenas a las pugnas civiles... la política mina la moral y la disciplina de las Fuerzas Armadas... ”.<sup>3</sup>*

En esta extraordinaria pieza de discurso político, Lleras aporta las claves para entender el pacto entre las Fuerzas Armadas y el Estado. La clave está en el fuero militar que el Estado les otorga, no es un capricho constitucional y legal que las Fuerzas Armadas tengan su propio sistema de seguridad social, su propia legislación y hasta su propio sistema de salud que los atiende, ese es en esencia el compromiso que se sella entre las Fuerzas Armadas y el Estado en un sistema democrático de gobierno, a cambio, el Estado los norma y les exige subordinarse absolutamente a la Constitución y leyes de la República y les prohíbe la participación en actividades políticas, de igual forma define su misión que no es otra que la defensa de la nación.

En Venezuela, Rómulo Betancourt es el líder político más importante del siglo XX, actor indiscutible de nuestro proceso histórico desde el año 1928 y que lo llevará a la presidencia de la República, desde el 13 de febrero de 1959 hasta el 11 de marzo de 1964, sin duda capitaliza todos los cambios que se vienen gestando en las Fuerzas Armadas desde 1910. Las Fuerzas Armadas que le toca dirigir en 1959, no son aquéllas del Plan de

---

<sup>3</sup> *Ibidem...*

Barranquilla de 1931 y, obviamente, el propio Betancourt no es el de 1931 que entre otras cosas luchaba por “... *hombres civiles al manejo de la cosa pública. Exclusión de todo elemento militar del mecanismo administrativo durante el periodo preconstitucional. Lucha contra el caudillismo militarista...*”.<sup>4</sup>

En sus obras “*Venezuela, Política y Petróleo*” y “*Revolución Democrática en Venezuela*”, retrata su visión del estamento militar, luego del derrocamiento del General Isaías Medina Angarita en 1945 y encabezando una generación de líderes democráticos, entendió la necesidad de efectuar una transición, de la Dictadura Liberal Regionalista a la República Liberal Democrática. Para ello, era vital adecuar las Fuerzas Armadas a su verdadero rol al servicio del Estado, a propósito del proceso de elecciones que se llevan a cabo en 1947 y donde resulta ganador Rómulo Gallegos, Betancourt señala lo siguiente:

*“... la opinión nacional y extranjera coincidió en reconocer la limpieza absoluta de esos comicios. Y cuando voces aisladas objetaron el resultado de las elecciones y los derrocados de octubre trataron de llevar agitación al seno del Ejército en nombre de supuestos fraudes cometidos, reaccionaron enérgicamente los propios jefes de las Fuerzas Armadas. Ellos eran testigos calificados, porque un Decreto de la Junta había colocado la supervisión del acto electoral en manos del ejército. Era esa una práctica establecida en Chile, país de tradiciones democráticas; y al acogerla en Venezuela, se quería subrayar el carácter de las Fuerzas Armadas como organismo apolítico y colocado al margen de la discordia interpartidista...”*<sup>5</sup>

La Junta de Gobierno conformada luego del 18 de octubre de 1945, reconoció en todo momento el carácter apolítico e institucional de los

---

<sup>4</sup> Naudi Suárez. *Programas Políticos Venezolanos de la Primera Mitad del Siglo XX*. Tomo I. Caracas. Colegio Universitario Francisco de Miranda, 1983, p. 106.

<sup>5</sup> Rómulo Betancourt. *Venezuela, Política y Petróleo*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, 2007, p. 225.

militares, es por ello que pudieron controlar el acto electoral, práctica que continua en la actualidad. En su obra, *“La Revolución Democrática en Venezuela, documentos del Gobierno presidido por Rómulo Betancourt (1959-1964)”*<sup>6</sup>, destaca cinco (5) ideas fundamentales en torno al estamento militar, durante su gobierno:

1. Rómulo Betancourt en su discurso, reconoce el carácter institucional de la Fuerza Armada, entiende que los golpes de Estado durante su gobierno obedecen a un liderazgo muy puntual dentro de la organización militar aliados con actores políticos que adversan a su gobierno, lo asume como la herencia de más de medio siglo de gobiernos de naturaleza militar en Venezuela, pero lo más importante que se destaca en sus ideas, es el reconocimiento de un estamento militar que es institucional y que está subordinado a las leyes y a su gobierno.

*“...los cuartelazos develados de San Cristóbal (1960) y de Barcelona (1961), así como otros complots de su misma orientación que se hicieron abortar antes de su estallido, revelaron la contumacia de quienes continúan considerando el poder como botín de audaces. Muerto Gómez en 1935, después de ejercer un bajalato de tres décadas, la mentalidad gomecista y como saldo de barbarie indigerida pervive en núcleos de la sociedad nacional. Aventureros de toda laya encuentran, para sus conspiraciones de media noche, estímulo, aliento y soporte económico en individuos de los grupos poseyentes, enemistados a muerte con el impuesto sobre la renta, la organización de sindicatos, la vigencia de los partidos políticos y las formas democráticas de gobierno. Esa “franja de lunáticos” encontró obstáculo insalvable para sus planes en la irrevocable decisión de mi gobierno de no dejarse derrocar, así como en la actitud institucionalista de las Fuerzas Armadas...”*<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Rómulo Betancourt. *La Revolución Democrática en Venezuela. Documentos del Gobierno Presidido por Rómulo Betancourt (1959-1964)*. Caracas. Academia de Ciencias Políticas, 1968.

<sup>7</sup> *Ibidem*. p. viii.

2. Entiende la necesidad de rediseñar el rol institucional de las Fuerzas Armadas, para ello sería tarea fundamental rescatar la confianza entre la organización militar y la sociedad civil. Al respecto, señala Rómulo Betancourt, que:

*“... existía en 1959, cuando comenzó a gobernar, una honda zanja abierta entre la nación y las Fuerzas Armadas. Usurpando su nombre, diciéndose prisionero suyo, el despotismo había proyectado sobre el país una imagen negativa de la institución castrense. Fue tarea nada fácil, pero realizada con éxito por mi administración, la de limar recelos y desconfianzas entre el pueblo en uniforme y el resto de los venezolanos. Se demostró, y ello tiene singular significación no solo para Venezuela sino para América Latina en su conjunto, “... que las Fuerzas Armadas pueden ser leales a su obligación legal y a su definición institucional de sostener con las armas recibidas de la República al gobierno legítimamente constituido, sin pretender imponerle normas de conducta en política y administración...”<sup>8</sup>*

3. Mantiene la idea de la confianza de la sociedad civil en la Fuerza Armada y su rol institucional al servicio del Estado, por eso da cuenta del fracaso que han tenido los brotes subversivos contra su gobierno, neutralizados por la Fuerza Armada:

*“...los brotes de subversión protagonizados durante mi gobierno por oficiales desadaptados o ambiciosos fueron todos debelados en horas por las Fuerzas Armadas. Ellas tienen hoy la confianza del país; se les respeta, y ya no se teme que salgan de sus cuarteles, de sus bases aéreas y navales, para amenazar la estabilidad de gobiernos electos. Ese logro habrá de abonarlo la historia a la F.A.N. y a la gestión realizada por el*

---

<sup>8</sup> *Ibidem...* p. xix.

*primer régimen democrático de elección popular que tuvo el país después de la dictadura de los diez años... ”.<sup>9</sup>*

4. Betancourt, muestra en su discurso las transformaciones en el escenario político internacional que le toca enfrentar y que durante su gobierno (1959-1964) se va a traducir en una coyuntura política, expresión de la Guerra Fría, que alcanza picos importantes de conflictividad en la década de los sesenta:

*“...somos antiimperialistas, pero entendemos el antiimperialismo como una actitud de defensa de los intereses de Venezuela y de nuestra América. Y no el antiimperialismo que en el juego mundial de las potencias ataca a Estados Unidos para ponerse al servicio de la política expansionista soviética. Y por antiimperialistas no se ha concedido ni se concederá un milímetro de subsuelo venezolano a concesionarios extranjeros ni se va a poner a funcionar la Corporación Venezolana de Petróleo; por antiimperialistas hemos ido a Bagdad y a Beirut a promover un acuerdo entre los países productores de petróleo, a fin de defender el justo precio a que debe ser pagado este producto privilegiado de la naturaleza... ”.<sup>10</sup>*

5. Rómulo Betancourt va a sellar definitivamente el pacto entre las Fuerzas Armadas y el Estado, para lograrlo fue necesario respetar la organización militar que existía y su dinámica de funcionamiento. Su valoración de la Fuerza Armada es prueba de que se consolida en su gobierno un ensayo democrático en Venezuela:

*“Las Fuerzas Armadas han contribuido en forma muy apreciable a este clima de paz pública con su actitud*

---

<sup>9</sup> *Ibidem...*

<sup>10</sup> *Ibidem. p. 430.*

*institucionalista; y sin ánimo de halago, honrando a la verdad, afirmó ante el país que en su primer año de gobierno, no tuvo problema alguno con la institución castrense, que ha permanecido al margen de todo ajetreo político, entregada a sus labores normales y patrióticas de perfeccionamiento profesional y técnico. Y todo ello se ha logrado en un país donde se ha ensayado ahora una fórmula de gobierno, el de coalición, que es difícil y compleja aun en naciones de alta educación política y donde los partidos han sido durante ininterrumpidas décadas los órganos normales de la gestión administrativa... ”.*<sup>11</sup>

Manuel Caballero en su obra, “*La Gestación de Hugo Chávez, 40 años de Luces y Sombras en la Democracia Venezolana*”, da cuenta del contexto político que debe enfrentar Betancourt:

*“...al tomar posesión como presidente constitucional de Venezuela el 13 de febrero de 1959, no precisa de dotes adivinatorios para saber que si su poder era muy frágil en 1945, en esta oportunidad lo es acaso más. En el campo militar, se lo demostrarán las conspiraciones que deberá develar hasta que, en 1962, los cuarteles se aquietan gracias al temor de un alzamiento comunista...como suele repetirlo, Betancourt está consciente de que durante los diez años de gobierno militar, la propaganda del régimen se ha centrado en su contra, y de la supuesta voluntad de su partido de suprimir el ejército profesional y sustituirlo por milicias populares... ”.*<sup>12</sup>

Consideramos que para entender a Betancourt y su relación con las Fuerzas Armadas, es fundamental estudiar sus discursos y accionar político, razón por lo que presentamos a continuación una pieza que bien nos puede aportar evidencias importantes de lo que fue el tránsito de las Fuerzas

---

<sup>11</sup> *Ibidem*. p. 192.

<sup>12</sup> Manuel Caballero. *La Gestación de Hugo Chávez, 40 Años de Luces y Sombras en la Democracia Venezolana*. Caracas. Catarata, 2000, p. 26.

Armadas durante 40 años, a partir de 1959, con el gobierno de Rómulo Betancourt. Se trata de su discurso de cierre de campaña electoral en 1958, el cual es citado en la obra de Naudi Suárez, *Rómulo Betancourt, Selección de Escritos Políticos 1929-1981*:

*“...ante las Fuerzas Armadas, nuestra posición es neta, clara, definida. Venezuela, como todo país moderno, y por añadidura rico y codiciado, necesita de unas Fuerzas Armadas bien dotadas, bien organizadas, respaldadas por la Nación. Unas Fuerzas Armadas marginadas de la discordia política, unas Fuerzas Armadas obedientes y no deliberantes, unas Fuerzas Armadas que cumplan con sus funciones constitucionales, que son garantizar el orden público democrático y mantenerse en vela para la defensa de las fronteras de la patria. Somos partidarios decididos, y así lo realizaré si llego a la Presidencia de la República, de que las Fuerzas Armadas de Venezuela sean bien dotadas, de que el servicio militar en Venezuela no sea simplemente un deber que cumple un campesino joven, sino que todo venezolano cumpla con su servicio militar, que dentro de las Fuerzas Armadas no haya discriminaciones, sino que los ascensos se realicen estrictamente de acuerdo con los méritos o la antigüedad, de acuerdo con los códigos militares, y que la seguridad social, esa seguridad social que se establece para los trabajadores, para los maestros, para los empleados, para los médicos, tenga también vigencia dentro de la institución castrense y que así como el trabajador anciano puede retirarse con un seguro de jubilación cuando llegue a la edad provecta, así el oficial que culmine su carrera pueda retirarse, después de haber servido a la Patria, y contar con una asignación suficiente para llevar una vida decorosa”.*<sup>13</sup>

La Declaración de Principios y Programa mínimo de Gobierno suscrito por los candidatos presidenciales de 1958, el seis (6) de diciembre de 1958,

---

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 26.

Rómulo Betancourt, Rafael Caldera y Wolfgang Larrazábal. Cinco (5) puntos establecía el acuerdo en lo relacionado a las Fuerzas Armadas<sup>14</sup>:

1. Perfeccionamiento técnico y modernización de las distintas armas que integran la Institución Armada.
2. Las Fuerzas Armadas son un cuerpo apolítico, obediente y no deliberante y para reafirmar los principios en que se fundan, se intensificará la educación institucionalista de todos sus cuadros.
3. Reconocimiento de los méritos y servicios de los hombres que integran la Institución Armada y de su importante colaboración en el mantenimiento de la paz pública y como garantía del progreso nacional.
4. Mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de oficiales, clases y soldados.
5. Cumplimiento del Servicio Militar Obligatorio para todos los venezolanos aptos, sin distinción de clases sociales y conforme a las disposiciones de la Ley.

Este acuerdo político entre líderes políticos y militares, es en esencia la nueva visión que se tiene de la organización militar, y ratifica la idea de un pacto entre las Fuerzas Armadas y el Estado, que está orientado fundamentalmente a que la Fuerza Armada este absolutamente subordinada a la Constitución y las leyes, respetando su estructura y dinámica de funcionamiento como ya lo hemos señalado, pero esta vez en un sistema democrático que inicia su tránsito con el gobierno de Rómulo Betancourt. El mensaje del Ministro de la Defensa, General Josué López Henríquez, en la presentación de la Memoria y Cuenta del año 1959 ante el Congreso Nacional, asoma los cambios que se avecinan, luego de destacar aspectos institucionales y de reconocer la coyuntura política que se vive, así como la transición que le toca liderar, señala lo que será el desiderátum de la Fuerza Armada:

*“...en lo concerniente a la gestión cuya responsabilidad cabe plenamente al suscrito, o sea a partir del 23 de julio de 1958, los esfuerzos de la superioridad se han concretado, en el*

---

<sup>14</sup> *Ibidem.* p. 329.

*aspecto de adoctrinamiento, a la prédica permanente de altos conceptos sobre la función esencial de las Fuerzas Armadas en la vida republicana, que es la de respetar, apoyar y obedecer al Gobierno legítimamente constituido conforme a las normas y principios de la democracia...dentro de este orden, la Institución Armada, que como parte de la nación afectada también sensiblemente por el despotismo, estuvo integrada al movimiento nacional determinante de la recuperación para Venezuela de las libertades públicas, garantizó plenamente la celebración de la memorable jornada cívica del 7 de diciembre de 1958, en la cual la voluntad mayoritaria de los venezolanos, en libérrima y pulcra consulta, eligió el Presidente Constitucional, el Congreso Nacional, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales... ”.<sup>15</sup>*

En la revista de las Fuerzas Armadas de febrero de 1959, en su editorial, se puede leer lo siguiente, en absoluta sintonía con lo que describe el Ministro de la Defensa en su memoria:

*“...el día 13 de febrero del corriente año, fue la fecha señalada por el Soberano Congreso Nacional, para la toma de posesión del Ciudadano Presidente Electo, Sr. Rómulo Betancourt. Este acontecimiento, vino a completar definitivamente, el proceso político de recuperación democrática que desde el 23 de enero, se ha venido realizando progresivamente en el país; y particularmente, el resultado de los comicios celebrados el 7 de diciembre próximo pasado. Para la Institución Armada, la toma de posesión del Ciudadano Presidente Electo, constituye la culminación de una serie de esfuerzos dirigidos a contribuir con el país, dentro de sus posibilidades Institucionales, a la consolidación de la Democracia, como sistema de gobierno en Venezuela... ”.<sup>16</sup>*

---

<sup>15</sup> Memoria y Cuenta del Ministerio de la Defensa. *Op. cit.*

<sup>16</sup> Revista de las Fuerzas Armadas. Febrero, 1959, N° 152, p. 2

Ni más ni menos, las Fuerzas Armadas de 1959, entienden su rol en un sistema democrático y celebran la consolidación de este ensayo de democracia; es sorprendente el discurso y la claridad en torno a cómo se entiende la profesión militar dentro del juego democrático por parte del estamento militar.

*“Completamente ajena a las controversias políticas en su esforzada y sostenida conducta militar, la Institución Armada considera de una gran significación histórica, la renovación armoniosa y positiva de todas las Instituciones del país, dentro de un clima de libertades públicas, tendientes a llevar a feliz término esta nueva etapa de reconstrucción y dignificación integral de la Nación, lo cual traduce en forma elocuente, la sana aspiración unitaria de civiles y militares de buena voluntad, empeñados por igual en la noble tarea de velar por todo lo que signifique progreso, libertad y tranquilidad nacionales. Es por esta circunstancia, por lo que han tenido tan marcada vigencia, los nobles propósitos de las Fuerzas Armadas Nacionales, de entregarse por entero a sus actividades castrenses, a la dedicación del esfuerzo creador y a su reiterada decisión de continuar con paso firme en su tesonera labor institucionalista, que indudablemente se refleja en la capacitación y tecnificación de sus cuadros para hacerlos más idóneos, día a día, “... en el propósito tenaz de cumplir fiel y eficazmente con las tareas indelegables que concretamente le señale la Constitución y las Leyes de la República...”<sup>17</sup>*

Los cambios que van a llevarse a cabo en materia militar, tienen como epicentro los institutos de formación y capacitación de oficiales; no obstante, sus contenidos reciben muy pocas modificaciones, mantienen la coherencia, característica del pensamiento militar venezolano, adecuada a la doctrina militar de la época.

---

<sup>17</sup> Revista de las Fuerzas Armadas. *Op. cit.*... p. 3.

No hay modificaciones importantes en materia educativa, por lo menos en lo que a la Academia Militar se refiere, pues así se desprende de la revisión, de las Memorias y Cuentas de los años 1959 a 1964, la transformación que se opera es de tipo organizativo ya que se elimina la Escuela Básica de las Fuerzas Armadas en enero de 1959, los críticos de este proceso han querido presentar este evento, como la idea del gobierno de Rómulo Betancourt de causar divisiones en las Fuerzas Armadas como una medida de control político, no hay evidencias que indiquen que esta fuese la intención de su gobierno, por el contrario, esta medida facilitaría en gran medida la conformación de una mejor matriz educativa en cada una de las Academias Militares, pues se pasó a exigir bachillerato aprobado como requisito de ingreso a los institutos militares, lo que derivó, a partir de 1971, en el Plan Educativo “Andrés Bello” donde las Academias Militares del Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional lograron el estatus de Institutos de Educación Superior, otorgando a sus egresados el título de Licenciados en Ciencias y Artes Militares.

La sede de la Escuela Básica de las Fuerzas Armadas a partir de 1959, luego de su eliminación, fue ocupada por la Escuela Militar de la Guardia Nacional justo al frente de la Academia Militar del Ejército, donde funcionan en la actualidad, a finales de la década de los ochenta se trató de implementar nuevamente la Escuela Básica y duró muy poco el proyecto, razones de índole absolutamente administrativas y operacionales impidieron su continuidad. Reafirmamos, en definitiva, que no encontramos evidencias que permitan asegurar que la eliminación de la Escuela Básica, durante el gobierno de Rómulo Betancourt, tuviera el propósito de dividir a las Fuerzas Armadas.

A nivel de la organización y operaciones, se inicia una reestructuración importante; se elimina el Estado Mayor General para conformar el Estado Mayor Conjunto, según Decreto N° 288 de la Junta de Gobierno, de fecha 27 de junio de 1958.

Esta modificación buscaba terminar con la centralización del mando, otorgar mayor autonomía administrativa y de comando a las distintas

Comandancias Generales de Fuerza; en tal sentido, cada Comandante de Fuerza era responsable del mando, organización, administración e instrucción de su respectiva Fuerza. El nuevo Estado Mayor Conjunto quedaba organizado en las Divisiones de Movilización y Desmovilización; Informaciones Estratégicas; Planes y Operaciones y Logística, Producción y Consumo, esta nueva estructura reemplazó a las Divisiones de Personal, Informaciones, Operaciones y Abastecimiento del extinto Estado Mayor General.

Señala Jacobo Yépez Daza, en su texto “*Los Fundamentos de la Defensa en Venezuela*”<sup>18</sup>, que los críticos del Decreto 288 aseguraron en su momento, que con el mismo, se rompía la unidad de mando de las Fuerzas Armadas y se debilitaba al único organismo que podía asegurar la coordinación en la organización, la planificación de la guerra y el desarrollo de las Fuerzas Armadas, bajo el principio de la unidad de mando. Entendían los críticos de Betancourt, que la intención del decreto 288 y la posterior eliminación del Estado Mayor General, perseguía dividir a las Fuerzas Armadas y explotar políticamente las rivalidades entre las diversas ramas de éstas, neutralizando con esto cualquier posibilidad de golpes de Estado.

Como dato importante, la actual Escuela de Comando y Estado Mayor es conjunta, el curso que se dicta es Curso de Comando y Estado Mayor Conjunto y está adscrito al Ministerio de la Defensa. Este cambio, por el contrario, se ajustaba a las nuevas tendencias de doctrina conjunta, para que ésta pueda existir, es fundamental que cada fuerza o componente, como lo conocemos en la actualidad, tuviera autonomía de funcionamiento. No hay evidencias que tuviera como propósito generar divisiones en las Fuerzas Armadas.

Operacionalmente se puso especial atención en cambiar del modelo de guerra convencional a la guerra de guerrillas, lo que, sumado a la nueva coyuntura política, permitió la derrota militar de la subversión en Venezuela. Lino Martínez, importante Comandante guerrillero en la década

---

<sup>18</sup> Jacobo Yépez. *Los Fundamentos de la Defensa en Venezuela*. Caracas. Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, 1980, p. 64.

de los sesenta, en entrevista con Agustín Blanco Muñoz, recogida en la obra *La Lucha Armada en Venezuela*, lo resume como una derrota efectiva y real “...porque Betancourt, política y militarmente nos dió una paliza...”<sup>19</sup>

Fue de vital importancia para que se consolidara el ensayo Republicano de 1961, evitar que se replicara en Venezuela el modelo cubano de lucha revolucionaria; paradójicamente, Moisés Moleiro otro importante líder de la izquierda venezolana, señala como un error de la dirigencia de izquierda, el haber querido reeditar en Venezuela la Revolución Cubana:

“...en ese sentido el foquismo fue un triple error sobre la base de falsificar y simplificar la experiencia de la Revolución cubana. Se pretendió así extraer un mecanismo que garantizara el éxito, siempre y cuando se cumpliera al pie de la letra, e independientemente de las condiciones políticas concretas. Por supuesto eso no era así. Por más que trataran de apegarse al mecanismo de la receta foquista, los guerrilleros eran derrotados. Aún más, no podían hacerlo precisamente porque las condiciones políticas eran distintas. Para mí, ese fue un error que la izquierda tendrá que pagar muy caro...”<sup>20</sup>

Pero si alguna idea puede resumir lo que significó el gobierno de Rómulo Betancourt (1959-1964), la encontramos en el planteamiento de Américo Martín, emblemático líder de la izquierda venezolana, quien señala:

“...en el periodo 59-64, los ignorantes fuimos nosotros, sobre todo quién te está hablando. Pero tampoco los que proponían una salida, proponían una salida adecuada. Se produce la famosa tesis de la paz democrática: un repliegue para recuperar el contacto con las masas perdidas. Una vuelta a los sindicatos etc.

---

<sup>19</sup> Agustín Blanco Muñoz. *La Lucha Armada. Hablan 3 Comandantes de la izquierda revolucionaria: Moisés Moleiro, Lino Martínez y Américo Martín*. Caracas. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, División de Publicaciones, 1982, p.46.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 205.

Y nosotros dijimos: no. Replegarnos: no. Seguir con las armas en las manos. Pero, ¿cómo seguir con las armas en las manos si la situación social se había normalizado? Si los trabajadores estaban en sus empresas, si las vanguardias estaban destruidas, ¿con qué concepción teórica podía justificarse esta pretensión de seguir con las armas en la mano?...”<sup>21</sup>

Esa coyuntura política, 1959-1964, reinstitucionaliza a la Fuerza Armada, que, con la guerra de guerrillas, se ponen a prueba desde el punto de vista operativo, lo que representa un punto de inflexión importante, para ponerlas al servicio del sistema democrático de gobierno, subordinadas a la autoridad civil, con un nuevo ordenamiento jurídico.

La Constitución del año 1961, presenta una serie de artículos que hacen referencia a las Fuerzas Armadas nacionales, en primer lugar, el artículo 131, el cual consagra la tradicional prohibición del ejercicio simultáneo de la autoridad civil y militar:

*“Artículo 131: La autoridad militar y civil no podrán ejercerse simultáneamente por un mismo funcionario, excepto por el Presidente de la República, quién será, por razón de su cargo, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales”.*

En segundo lugar, el artículo 132, que define el rol de las Fuerzas Armadas de un Estado democrático moderno:

Artículo 132:

*“Las Fuerzas Armadas Nacionales forman una institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas Nacionales estarán al*

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 311.

*servicio de la República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política”.*

También dentro de las atribuciones del Senado, podemos encontrar que el artículo 150 de la Constitución de 1961, establece: “...4. *Autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del Ejecutivo Nacional* y 5. *Autorizar el ascenso de oficiales de las Fuerzas Armadas, desde Coronel o Capitán de Navío, inclusive*”. Estos son los instrumentos de control civil que el gobierno ejerce sobre sus FAN, que no es subjetivo, esta denominación sencillamente no existe, el gobierno controla a las FAN, si solo si, no antagoniza con ellas, ellas son un instrumento del Estado para su defensa.

Ramón Urdaneta en su trabajo “*Los Presidentes*”, asegura refiriéndose a Rómulo Betancourt:

*“...a principios del año 1930 el guatireño anda en Barranquilla y junto a Raúl Leoni y el padre de éste establecen una frutería para tener de qué comer. Un viaje relámpago realiza a Lima, con el fin de acercarse al criticado Raúl Haya de la Torre y su movimiento aprista, pero el gobernante coronel Luis Sánchez Cerro impide allá su permanencia, haciéndole salir del país. Vuelve al puerto colombiano y allá, con las ideas de izquierda revolucionaria que le bullen en el cerebro, junto a otros exiliados funda una agrupación de estudiosos marxistas, y el 22 de marzo de 1931 redacta y publica el famoso plan de Barranquilla, dividido en ocho capítulos, para desarrollar cuando regrese a Venezuela un programa radical que entre otros puntos aunque sin guillotina propone la creación de un revolucionario comité o Tribunal de Salud Pública, donde se habla de exclusión militar, clases sociales, lucha contra la tiranía capitalista, nacionalización de bienes, control del Estado y las confiscaciones, dentro de la revolución absoluta a emprender. Sin embargo, allí prácticamente dejó establecido*

*que al militar venezolano con un bistec y una prostituta se le podía llevar a dondequiera... ”.*<sup>22</sup>

Este trabajo de Ramón Urdaneta, adolece de todo aparato crítico, su relato en el Capítulo dedicado a biografar al Presidente Rómulo Betancourt, no ofrece referencias de fuentes, es solo una narración muy personal del autor; por ello, solo queremos destacar, la idea de Urdaneta donde señala que: “*allí prácticamente dejó establecido que al militar venezolano con un bistec y una prostituta se le podía llevar a dondequiera... ”.*<sup>23</sup> No fue posible para nuestra investigación, encontrar una referencia donde Betancourt use esta frase, sospechamos que es una de las tantas expresiones que el imaginario colectivo le atribuye y que, en este caso, Ramón Urdaneta utiliza con absoluta discrecionalidad.

Denota la referencia de Ramón Urdaneta, un absoluto desconocimiento de la institución militar y su evolución. Desconoce todos los avances que en materia militar llevó a cabo el gobierno de Betancourt, que son a su vez, fruto de la evolución del pensamiento militar venezolano, y que como ya hemos revisado, ha mantenido la coherencia a lo largo de su historia y luego de cincuenta años de perfeccionamiento y desarrollo, ayudó a consolidar un sólido proceso democrático en la región.

En el Gobierno de Betancourt (1959-1964), se consolidan las bases de lo que son nuestras Fuerzas Armadas en la actualidad, que tiene su génesis en la Reforma Militar de 1910, los logros del proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas iniciado con Gómez y perfeccionado en los gobiernos de Eleazar López Contreras, Medina Angarita y Marcos Pérez Jiménez rendirán frutos bajo el liderazgo de Betancourt; se institucionaliza el modelo de subordinación del estamento militar al poder civil. Se fortalecieron las instituciones de gobierno y el nuevo orden constitucional define el rol de las Fuerzas Armadas. Como valor agregado, su sistema de Seguridad Social sumado al tiempo de servicio para los integrantes de las

---

<sup>22</sup> Ramón Urdaneta. *Los Presidentes*. Caracas. Fondo Editorial Venezolano, Colección Cultura Política, 1996, p. 26.

<sup>23</sup> *Idem...*

Fuerzas Armadas, establecido en 30 años, sella el pacto entre el estamento militar y el Estado, restringiendo cualquier participación política y asegurándose que las armas que les confía la República sean para la defensa de la Nación.

Luis Castro Leiva, en su trabajo “*El Dilema Octubrista 1945-1987*”, lo resume de esta manera:

*“...no sería exagerado decir, hasta prueba en contrario, que el objetivo de la institucionalización tan ansiosamente buscado por las Fuerzas Armadas desde el 45 y que, en el proceso hicieron su aprendizaje político, sólo llegó a centrarse sobre sí mismo después de la derrota de las izquierdas durante las tres presidencias posteriores al 23 de enero de 1958. Hasta el presente, se puede decir sin riesgo ni reserva mayor, que las Fuerzas Armadas han pasado a vivir de una manera diferente a la anterior, en el papel constitucional de garantes de las instituciones democráticas. Para ponerlo en otros términos, han dejado de asumir discursiva y prácticamente su papel de guardianes-tutores de la actividad político partidista. Y eso significa que se ha derretido dentro de la conciencia militar la fuerza del sello de cera de la idea, teórica y práctica, de la dictadura como forma de gobierno que, no hace mucho, tenía todo Mayor o Coronel grabada en su cabeza...”*<sup>24</sup>

Venezuela se convertirá en un modelo para América Latina; Betancourt hace frente a los alzamientos militares durante su gobierno y consolida todo un proyecto político, poniéndole fin a los gobiernos militares.

Este es el principal aporte de Betancourt en su obra escrita, así como en su gestión de gobierno, está presente un proyecto de país, en especial, lo relacionado con el estamento militar, que alcanzó importantes niveles de desarrollo en la década del sesenta, aspecto que fue fundamental para que se

---

<sup>24</sup> Luis Castro Leiva. *El Dilema Octubrista 1945-1987*. Serie Cuatro Repúblicas, Cuadernos Lagoven. Caracas. Editorial Arte, 1988.

consolidara el ensayo republicano de 1961. Germán Carrera Damas, en su obra “*Rómulo Histórico*”, acierta al señalar que Rómulo Betancourt:

*“... fue capaz de sintetizar la teoría de esa democracia, de formular la estrategia orientadora de su instauración, de diseñar las tácticas conducentes a su conversión en un régimen sociopolítico liberal democrático, de promover la organización del instrumento partidista requerido para esos efectos, y de dirigir ese instrumento en la lucha correspondiente. Ello significó que a los aportes de quienes, en Venezuela y fuera de ella, cultivaron la aspiración de democracia, ... fue capaz de darles la sistematización, teórica y operativa, que se tradujo en una exitosa hazaña sociopolítica: la fundación de la República liberal democrática en Venezuela, enmarcada en lo que denominó la revolución democrática o evolutiva...”*<sup>25</sup>

Dos preguntas fundamentales, para entender la dimensión de la obra política de Rómulo Betancourt, se formula Carrera Damas, a manera de conclusión:

*“... ¿no contribuyó Rómulo Betancourt, de manera determinante, a la creación de las condiciones sociohistóricas que condujeron a la instauración de la democracia moderna en Venezuela, mediante el establecimiento de un régimen de inspiración socialista -socialdemócrata-, propiciando la alternabilidad en el desempeño del Poder Público de dos vertientes del socialismo, representada la social democracia por el partido Acción Democrática, y el social cristianismo por el partido Copei? En segundo lugar, y atendiendo a la inauguración de la vigencia, en 1946-1948, de los instrumentos políticos e institucionales requeridos para la instauración de un régimen sociopolítico genuinamente republicano, integrados en la República liberal democrática: ¿no fue Rómulo Betancourt el eje de la instauración definitiva, en Venezuela, de la República*

---

<sup>25</sup> Germán Carrera Damas. *Rómulo Histórico*. Caracas. Editorial Alfa, 2013, p. 478.

*popular representativa, originariamente contemplada en la Constitución de la República de Colombia, alias Gran Colombia?... ”.*<sup>26</sup>

Rómulo Betancourt, al final de su discurso de toma de posesión, el 13 de febrero de 1959, refiere lo siguiente:

*“... estoy seguro de que cuando dentro de cinco años venga aquí a cumplir con el imperativo constitucional de transferirle la banda presidencial a quién habrá de sucederme en la jefatura del Estado...”.*<sup>27</sup>

Es decir, se piensa entregando el poder luego de sus cinco (5) años de mandato constitucional, esto pudiera parecer un dato marginal, pero no lo es: significó la instauración de la nueva democracia en Venezuela, desconocida hasta entonces, donde el principio alternativo en el desempeño de las funciones públicas será la característica fundamental. Betancourt, tal como lo señala Germán Carrera Damas, es el eje de este nuevo estado de cosas republicano; sin estos criterios, de ninguna forma se pudo haber sellado el pacto entre las Fuerzas Armadas y el Estado, y en esta idea de continuidad de todo un proceso político, resulta paradójico que su Ministro de la Defensa para 1961, el General de Brigada Antonio Ignacio Briceño Linares, ingresara a la Academia Militar en 1934 y egresara en 1936<sup>28</sup>, es decir inicia sus estudios militares en tiempos del General Juan Vicente Gómez y termina su carrera militar con la democracia que ha nacido en 1961 bajo el gobierno de Rómulo Betancourt.

Dato no menos importante, es el caso de los Ministros de la Defensa que cumplieron funciones en buena parte de la década del 80 en Venezuela, un período realmente crucial para la consolidación de nuestra democracia. Si observamos su año de graduación y etapa de formación, corresponden

---

<sup>26</sup> Germán Carrera Damas. *Op. cit.*...

<sup>27</sup>Naudí Suárez. *Rómulo Betancourt, selección de escritos políticos 1929-1981*. Caracas. Fundación Rómulo Betancourt, 2006, p. 342.

<sup>28</sup> Ver Libro de ingresos y egresos de la Academia Militar en el nro.917

todos al período de gobierno del General Marcos Pérez Jiménez, tal como se observa a continuación:

<b>Ministro</b>	<b>Año de graduación</b>	<b>Período al frente del Ministerio de la Defensa</b>
Gral. Div. Luis Rangel Burgoin	1950	1979 – 1980
Gral. Div. Tomás Abreu Rascaniere	1951	1980 – 1981
Gral. Div. Bernardo Leal Puchi	1952	1981 – 1982
Gral. Div. Vicente Narváez Churión	1953	1982 – 1983
Gral. Div. Humberto Alcalde Álvarez	1954	1983 – 1984
Gral. Div. José Cardozo Grimaldi	1957	1986 – 1987
Gral. Div. Heliodoro Guerrero Gómez	1958	1987 – 1988
Gral. Div. Ítalo del Valle Alliegro	1959	1988 – 1989

Tratamos, en consecuencia, de aproximarnos de manera distinta al estudio de las Fuerzas Armadas en el siglo XX venezolano; consideramos que ellas son el producto de coyunturas políticas muy específicas en nuestra historia Republicana, evolucionaron conforme maduraron nuestras instituciones democráticas y conforme maduraron los liderazgos políticos. Negamos la idea de que fueran árbitros en este tránsito, por el contrario, y tal como ya lo hemos mencionado, son construcción política propia, obedecieron a un modelo de Fuerza Armada que se pensaron los liderazgos políticos.

Creemos absolutamente inobjetable el desarrollo de la Fuerza Armada, su sistema educativo ha sido fundamental en este proceso de profesionalización puesto en marcha en 1910 e indetenible durante todo el siglo XX y que capitaliza el gobierno de Rómulo Betancourt, quien en su discurso no duda en admitirlo. La derrota militar que se le propina a la guerrilla en Venezuela, en la década de los sesenta se logra gracias a estas Fuerzas Armadas que ha heredado el gobierno de Rómulo Betancourt, el cual mantiene la organización de las Fuerzas Armadas que le toca dirigir y, como una medida de control civil, le otorga autonomía a cada uno de sus componentes; podemos asegurar que hasta la aparición de la guerrilla en Venezuela, no se modifica su organización y los pensum educativos no muestran cambios significativos.

La democracia venezolana continuó empeñada en lograr los más altos niveles de profesionalización del estamento militar, los Institutos Militares lograron rango universitario, las Escuelas de Estado Mayor de los distintos componentes se transformaron en institutos de investigación y postgrado, se crea el Instituto Universitario Politécnico de las Fuerzas Armadas y el Instituto de Altos Estudios para la Defensa Nacional, este último permitiría una importante interacción académica entre militares y civiles en temas relacionados con la defensa nacional.

En síntesis, toda una estructura, que nos permite plantear en este estadio y en esta coyuntura política, la reinstitucionalización del estamento militar venezolano, una organización militar que tradicionalmente se prestigió de su victoria militar en la Guerra de Independencia en el siglo XIX, pues en esta nueva etapa y en pleno siglo XX, le tocará prestigiarse de haber derrotado a la subversión en Venezuela, siendo un referente en América Latina en lucha anti subversiva. Fruto de esa experiencia se crea una cátedra, Subversión, que se impartió en la Academia Militar de Venezuela por Oficiales Generales y Coroneles del Ejército que participaron y derrotaron a los movimientos guerrilleros en nuestro país, contribuyendo de esta manera a consolidar una de las democracias más sólidas de la región.

## **Referencias**

Betancourt, Rómulo (1968). *La Revolución Democrática en Venezuela, documentos del Gobierno presidido por Rómulo Betancourt (1959-1964)*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Betancourt, Rómulo (2007). *Venezuela Política y Petróleo*. Caracas: Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Blanco Muñoz, Agustín (1982). *La lucha armada. Hablan 3 Comandantes de la izquierda revolucionaria: Moisés Moleiro, Lino Martínez y Américo Martín*. Caracas: Universidad Central de Venezuela,

Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, División de Publicaciones.

Caballero, Manuel (2000). La gestación de Hugo Chávez, 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana. Caracas: Editorial Catarata.

Caballero, Manuel (2002). Revolución, reacción y falsificación. Caracas: Alfadil Ediciones.

Carrera Damas, Germán (2013). Rómulo Histórico. Caracas: Editorial Alfa.

Carrera Damas, Germán (2008). La Primera República Liberal democrática 1945-1948. Serie Cuadernos de Ideas Políticas. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt.

Castro Leiva, Luis. (1988). El dilema octubrista 1945-1987. Serie Cuatro Repúblicas, Cuadernos Lagoven. Caracas: Editorial Arte.

Hernández, Ramón (2009). El asedio inútil, conversaciones con Germán Carrera Damas. Caracas: Editorial Libros Marcados.

Lleras Camargo, Alberto. Sus Mejores Páginas. Selección de Alberto Zalamea y glosa de Hernando Téllez, Segundo Festival del Libro Colombiano, Compañía Grancolombiana de Ediciones. Biblioteca Básica de Cultura Colombiana.

Suárez, Naudi (1983). Programas políticos venezolanos de la primera mitad del siglo XX, Tomo I. Caracas: Colegio Universitario Francisco de Miranda.

Suárez, Naudi (2006). Rómulo Betancourt, selección de escritos políticos 1929-1981. Caracas: Fundación Rómulo Betancourt.

Urdaneta, R. (1996). Los Presidentes. Colección Cultura Política, Volumen V Caracas: Fondo Editorial Venezolano.

Yépez Daza, Jacobo. (1980). Los fundamentos de la defensa en Venezuela.  
Caracas: Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional.

### **Textos legales**

Constitución de 1961

### **Compilaciones documentales**

Colección Pensamiento Político Venezolano del Siglo XX. Caracas,  
Congreso de la República, 1983-1985, Tomos V-VI (Nros. 10 y 12).

Rómulo Betancourt, Antología Política. Fundación Rómulo Betancourt,  
Caracas, 2004. (Volumen sexto 1953-1958).

Memoria y Cuenta del Ministerio de la Defensa años 1954 a 1964.

Libro de las Promociones de la Academia Militar de Venezuela, Ministerio  
de la Defensa, Dirección de Artes Gráficas, Caracas 1996.

Revista de las Fuerzas Armadas.

# Barrio Adentro, o cómo no se decide en política

Jesús Méndez Quijada\*

**Recibido: 28-04-2016**

**Aceptado: 11-06-2016**

## RESUMEN

En este trabajo abordamos un análisis del diseño de una política por el gobierno de Venezuela. Se trata de “Barrio Adentro”. Examinamos las motivaciones, diseño, exclusiones y justificaciones del plan. Partimos de considerar las políticas públicas como iniciativas dirigidas al interés común, guiadas por principios de coherencia que puedan garantizar su eficacia y eficiencia y, a la par, promover conductas cooperativas entre los ciudadanos. Del análisis realizado concluimos en que, lejos de responder a un diseño como política de salud, Barrio adentro fue una respuesta electoral. Respondió a una coyuntura en vez de a una planificación dirigida a objetivos. Se alineó más bien con la necesidad de los controladores del poder de mantenerse en sus posiciones de gobierno. Los resultados de un diseño público de este tipo son, al menos, dudosos. Utilizar como instrumento de un partido una acción que, por esencia, tiene impacto colectivo que no debería responder a intereses particulares, estimula acciones no cooperativas. La eficacia y la eficiencia, así, se ven comprometidas.

**Palabras clave:** Barrio Adentro, salud, política pública.

---

\* Médico Cirujano. Abogado. Magister Scientiarum en Psiquiatría. Profesor en Centro de Estudios de Posgrado, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela. Candidato a Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela. [jmendezquijada@yahoo.com](mailto:jmendezquijada@yahoo.com)

## “Barrio Adentro” or how not to decide in policy

### ABSTRACT

This paper is to discuss a health project of venezuelan government, named Barrio Adentro, a controversial health plan started years ago. We analyse the design, motivation, exclusions and justification involved in such initiative. For our considerations we assume public affairs as directed to promote common well-being. So, we think such a policy should be inspired in coherence to ensure efficiency, and to promote cooperation. From our analysis, we concluded that “Barrio Adentro” was not a successful health plan but an electoral design directed to improve government acceptance, prior to an impeachment process against President Hugo Chavez, in 2004. It was not a plan directed to specific public objectives but a response to low government popularity. So, it was an instrument to stay in power, not a policy to satisfy people health requirements. Results of such a design are at least dubious. To use public resources according to particular party necessities promote non cooperative behavior from people not included in that party. Efficacy is not a goal you can get that way, we argue.

**Keywords:** Barrio Adentro, health, policy.

No hay dudas de que salud es un área en la cual los esfuerzos de planificación resultan claves, por el objeto esencial al cual se dirigen las políticas que incidirán directamente no sólo en la vida como fenómeno biológico, sino en la calidad de su disfrute. El esfuerzo coordinado en la gestión pública requiere de planes a ejecutarse de manera inmediata, mediata y tardía, según las estrategias específicas. Pero siempre dentro de un proceso que permita ensamblar las diferentes fases, con continuidad administrativa. Esto es, ejecución progresiva que incluya objetivos, metas y la vigilancia de su cumplimiento.

Planificar en materia de salud no es cosa sencilla si consideramos que los resultados no serán productos exclusivos de acciones en el área de lo

sanitario ni, mucho menos, de las iniciativas de los actores directos involucrados en la prestación del servicio. Por el contrario, tratándose de algo mucho más amplio que lo que pudiéramos derivar de la exclusiva consideración de su contraposición al concepto de enfermedad, son muchos y coordinados los esfuerzos necesarios para garantizar resultados.

Más allá de un lugar común, entonces, salud es uno de los campos en los que la planificación de las políticas más debe apartarse de consideraciones coyunturales y de intereses asociados a la acumulación de poder grupal, o a búsquedas electorales.

### **Hablando de justificaciones**

El objetivo de tratar el tema Barrio Adentro<sup>1</sup> para analizar el proceso de su formación y ejecución como política de salud del gobierno venezolano, se asocia con la búsqueda de explicación para un fenómeno curioso, si consideramos que hablamos de un aspecto tan sensible. Una iniciativa que debería concitar el mayor consenso se ha convertido, por el contrario, en un campo de controversias tan pronunciadas que, de alguna manera, esta confrontación, de hecho, conspira contra su eficacia.

En el análisis trataremos de entender cuál es el origen de esta situación, extraña en la historia de la salud pública en el país. Utilizaremos fuentes de información directa de órganos del gobierno, así como estudios y opiniones de expertos.

Es conocido que las políticas, como iniciativas dirigidas a distribuir la función de bienestar colectivo, ponen al decisor ante la necesidad de

---

<sup>1</sup> Barrio Adentro es la denominación que el gobierno venezolano ha dado a un plan de salud que se concibe no sólo como instrumento de ejecución de políticas sanitario asistenciales sino como el eje articulador, en su momento, de un conjunto de “misiones”, término con el cual se abarcan políticas públicas diversas. Como veremos en el desarrollo del tema, surgió como un plan mucho más modesto a cargo de la Alcaldía de Caracas y luego se convirtió en “política bandera” del gobierno nacional, en circunstancias que discutiremos y que probablemente se asocian a la controversia surgida en torno a su ejecución.

privilegiar un interés frente a otro. Se trata de distribuir beneficios y cargas en la búsqueda del objetivo de bienestar social, más allá de los intereses individuales que puedan verse afectados. La pregunta que surge de inmediato es si con esta sola consideración se puede entender por cubierta la necesidad de justificar la decisión en un ambiente de ejercicio democrático. ¿El fin de bienestar colectivo perseguido encierra, en sí mismo, la exclusión de la búsqueda de justificación?

Relevar la decisión de toda necesidad de justificación, puede funcionar como parte de procedimientos dictatoriales que, por supuesto, quedan excluidos en democracia. Como lo apunta la profesora Julia Barragán, 1992, en un ambiente democrático las políticas públicas deben ser argumentadas de forma transparente y sólida por una parte y, por la otra, deben contar con una estructura de justificación que permita hacer traslúcidas las argumentaciones.

Uno de los aspectos a satisfacer entre tales “*instancias de justificación*”, que destaca Barragán, se refiere a los instrumentos utilizados para distribuir los beneficios y las cargas sociales, según reglas o criterios de asignación. Otro toca los fines que la política persigue. El tercero, clave en el análisis que emprenderemos, atañe a la capacidad de la política para promover cohesión social, espacios de convivencia, lo cual se asocia estrechamente con la capacidad para generar credibilidad tanto en la herramienta como en los mecanismos de decisión. Credibilidad que se refleja en la estabilidad y el equilibrio en las decisiones políticas y en los espacios sociales.

### ¿Cómo definir salud?

Definir la salud puede resultar a primera vista como una de esas cosas que, por obvias, parecen fáciles. Cualquiera pudiera decir que basta con pensar en quien está al lado y hacerse rápidamente el juicio sobre si es saludable. No podemos imaginar, por ejemplo, que la persona que camina con paso firme, con apariencia “*normal*”, bien puede cargar consigo un padecimiento que no se exprese en limitaciones aparentes actuales. Aunque en el mediano o largo plazo podría poner en serio riesgo su vida o afectar la

calidad de esta, en caso de sobrevivir a una complicación. Es lo que sucede con alguien hipertenso o en un estadio de pre diabetes.

La imagen se complicará cuando consideremos que, más allá de la enfermedad física, para utilizar una expresión difundida ampliamente, otra persona de apariencia saludable a nuestro lado puede estar sufriendo una profunda pena, un dolor psicológico que le afecta, independientemente de la apariencia externa y a veces sin que en su propia conciencia lo perciba.

Es claro que la idea de salud no es única, históricamente hablando, como lo destacó Gustavo Alcántara, 2008:

...la salud depende en último término de la capacidad de controlar la interacción entre el medio físico, el espiritual, el biológico y el económico y el social que solo puede ser explicado teniendo en cuenta que se trata de una estructura de alto grado de complejidad como son los hechos humanos donde entra en acción una elevada cantidad de variables con fuerte interacción entre ellas.”

“La idea de salud responde además a una condición histórica, pues en cada momento, determinada sociedad puede tener una visión particular de la misma. De hecho, cada época corresponde a cierta estructura irreplicable de poder, técnicas, ideas, valores, costumbres, creencias y normas...” (P. 95)

Dentro de este contexto histórico, algunos relacionan las iniciativas en salud con requerimientos asociados a las necesidades de los sistemas productivos. Es la tesis que sostiene el profesor Fredy Carquez, 2008, en su libro *Paludismo, petróleo y desarrollo nacional*:

Se destaca en esta etapa del proceso industrial petrolero, la gran utilidad de las Políticas Públicas y Privadas Sanitario-asistenciales, cuyo objetivo principal era la superación de un conjunto de patologías infecto-contagiosas y parasitarias, de elevada influencia en la población trabajadora. Responsable de

una elevada morbimortalidad, con devastadores efectos sobre el rendimiento en el trabajo, patologías ampliamente identificadas como la Tuberculosis, la desnutrición, las Infecciones Bacterianas, las Parasitosis Intestinales, la Fiebre Amarilla y el Paludismo.”

“Se aprecia como en el liderazgo empresarial externo hubo desde el comienzo comprensión, para con las exigencias sanitarias, tanto prevención básica como curación de los estados agudos; aprendizaje obtenido en sus experiencias locales y de la ocupación y conquista de nuevos territorios, plagados de enfermedades tropicales. Encontrándose muy frescos por lo reciente, las vividas en Cuba por los ejércitos de los EE.UU. producto del ataque de la Fiebre Amarilla y el Paludismo. Y en Panamá un poco después, por los trabajadores del canal. (P. 29).

Entre los profesionales de la salud, médicos especialmente, el abordaje del concepto ha tenido relación con las posturas que se pueden identificar en la concepción del ser humano como sujeto central de la actividad profesional. Por largo tiempo las tendencias positivistas que dominaron en la formación científica hicieron de los aspectos orgánicos el centro de la atención en cuanto a la enfermedad y, por contraste, a la salud. Si la enfermedad es cuestión de la alteración anatómica o funcional de una estructura corporal, sólo se la entenderá como producto de un desequilibrio somático, es decir, un trastorno que nace exclusivamente en algún órgano entre los que constituyen el cuerpo humano. Y es que, como se afirmamos en otro trabajo, (Jesús Méndez, 1994):

Al pensamiento racional le resulta necesario definir, identificar un problema, desmenuzarlo en sus componentes más sencillos a fin de comprenderlos mejor y conocer la verdad que cada uno encierra.... Para el médico esta necesidad de definir se convierte en la necesidad de diagnosticar. Diagnosticar de acuerdo a una determinada concepción de lo que es la enfermedad, y de acuerdo a determinadas técnicas que nos permiten conocer, con certeza científica, las causas de las perturbaciones del equilibrio

que conocemos como enfermedad, como par contrapuesto a salud. (P. 17).

Progresivamente, no obstante, fue cada vez más evidente que el ser humano no se compone únicamente de estructuras orgánicas sino que, tanto en la salud como en la enfermedad, se incorporan elementos distintos, los psicológicos entre los más relevantes. A esta visión se añade la influencia de aspectos sociales, para conformar un escenario más complejo.

Por supuesto, no estamos en un coto de médicos o de trabajadores o planificadores de salud sino en uno mucho más amplio, complejo y diverso que requiere de la incorporación del esfuerzo dirigido a las colectividades, típicamente con el diseño de políticas. Es más, se puede afirmar categóricamente que los planes en materia de salud en un país no se quedan en las iniciativas asociadas a las estructuras sanitarias y asistenciales, sino que incluyen actividades más extensas, dirigidas a promover la equidad y el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población. Expresado en palabras de Hernán Redondo y Fernando Guzmán, 1999:

... Si el Estado desea un sistema verdaderamente interesado en la salud de todas las personas (principio de universalidad consagrado en la Constitución Nacional), no debe limitar sus programas a la prestación de servicios médicos. El concepto de salud debe ser visto desde la óptica de la promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento oportuno, recuperación, rehabilitación y readaptación laboral, todo ello inmerso dentro del desarrollo social humano y sostenible. (P. 40).

### **Un concepto unificador**

En medio de la variedad de definiciones que podían surgir, era importante alguna forma de unificar conceptos, de modo que pudiera lograrse un lenguaje común que facilitara la comprensión. Es lo que consideró la Organización Mundial de la Salud (OMS) cuando habló en términos amplios que incluyen no sólo lo físico sino lo psicológico y, lo que

podía resultar más novedoso, lo social. Al respecto, Alcántara, 2008, afirma:

Por otra parte, la definición más importante e influyente en la actualidad con respecto a lo que por salud se entiende, sin lugar a dudas que es la de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1948), plasmada en el preámbulo de su Constitución y que dice: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades” (p.1). A pesar de que fue oficializada hace unos 60 años, esta definición es relevante por su institucionalidad, pues es la que sirve de base para el cumplimiento de las competencias de la OMS, que es el máximo organismo gubernamental mundialmente reconocida en materia de salud y uno de los principales actores en dicha materia. (P. 96).

Para añadir otra complicación, se ha ido difundiendo la idea de que la definición de la OMS debe ser superada. Al efecto, María del Carmen Vergara, 2007, insiste en ver la salud “*como un recurso para la vida y no el objeto de la vida*”. (P. 43). Evolución que la propia OMS, 1986, destacó en Ottawa, al señalar a la salud como “un recurso para la vida cotidiana, no el objetivo de la vida en sí. Un concepto positivo que hace hincapié en los recursos personales, sociales y culturales además de en las capacidades físicas, no siendo la salud un estado abstracto, sino un medio para un fin que puede ser expresado de manera funcional como un recurso que permite a las personas llevar una vida individualmente, socialmente y económicamente productiva.”

### Salud en el campo de lo político

Queda claro en la definición de la OMS que los esfuerzos de los Estados para garantizar salud no van a circunscribirse a lo relacionado con la ausencia de enfermedades. Esta consideración trae consigo problemas prácticos o, mejor, retos adicionales, no solo porque los aspectos sociales

entran a formar parte de los diseños de salud sino porque se incluyen elementos cuya definición cae en el campo de lo subjetivo.

¿Cómo establecer lo que significa “*un estado de completo bienestar físico, mental y social*”? El bienestar físico podría asimilarse al tradicional concepto de falta de enfermedad. Pero la concepción de “*bienestar*” es ya suficientemente compleja como para añadirle materias específicas en el orden mental y social.

Al mismo tiempo, la definición de la OMS refuerza el planteamiento que concibe las políticas de salud como algo mucho más integral que planes o diseños específicamente dirigidas a lo sanitario asistencial. De nuevo, se trata de asumir políticas integrales que promuevan bienestar colectivo. Así como es difícil definir “*bienestar*” en términos físicos y mentales, extender la noción a lo colectivo significa un esfuerzo mayor, en cuyo análisis no podemos profundizar en este trabajo. Que estamos en un campo que trasciende lo técnico -o lo meramente circunscrito a diseños médico sanitarios- es opinión que han señalado numerosos estudiosos de forma reiterada, y en este punto de vista pone énfasis Navarro:

En realidad, salud y enfermedad no son sólo categorías científicas, sino también políticas (es decir, de poder). Tanto el conocimiento científico de lo que es salud y enfermedad, como lo que constituye y se define como práctica médica y las que se reconocen como instituciones sanitarias están altamente influenciados por el contexto social y político que les rodea. (1989, p. 49)

Los avances en el control de enfermedades, entonces, en cuanto producto de políticas más allá del campo médico asistencial, se explicarían en muchos casos por esa atención del Estado que sobrepasa tanto el concepto individual de la salud como la reducción de las iniciativas para atenderla a planes en el área sanitaria. De nuevo Navarro destaca que los mayores cambios en mortalidad durante los siglos XIX y XX se han asociado con acciones fuera de la medicina clínica. El aumento de la producción agrícola

y las mejoras en la nutrición por ejemplo. O la disminución de la mortalidad por tuberculosis en Inglaterra antes de la aparición de antibióticos o la vacuna B.C.G., más relacionada con la mejoría en las condiciones generales de vida.

Así, afirma Navarro, los grandes cambios en la mortalidad en el mundo subdesarrollado actual van de la mano con el crecimiento en la producción y distribución de alimentos y la mejoría en la nutrición de la población.

Estamos, no hay dudas, en el territorio de las políticas. No de algunas diseñadas exclusivamente en el área de la salud -en cuanto práctica atendida por los trabajadores del sector- sino en otra mucho más amplia, la de promoción del bienestar general de la población. Sobre esto volveremos luego cuando consideremos el análisis de los resultados de Barrio Adentro basados en indicadores específicos, como mortalidad materna y perinatal.

### La salud en función de indicadores

A pesar del esfuerzo unificador en el concepto que hizo la OMS y han asumido todos los Estados miembros de la organización, no escapa a la observación general que la subjetividad en la apreciación de los propios componentes de la definición sigue siendo una dificultad a la hora de medir resultados. Esto ha impuesto utilizar algún instrumento que, por homogéneo, permita apreciar el contexto de una forma más objetiva y comparable. Así surgieron los indicadores ampliamente utilizados por epidemiólogos<sup>2</sup>, planificadores y organismos multilaterales como referencia concreta a la hora de formular planes y medir la eficacia de su ejecución.

Quizás los indicadores más conocidos son la morbilidad, es decir, el registro de las enfermedades, y la mortalidad, tanto general -la relación

---

<sup>2</sup> La epidemiología, más allá de la antigua definición reduccionista que la circunscribía al “tratado de las epidemias”, es una ciencia sinóptica -por cuanto se nutre de una amplia base de conocimientos- que estudia las condiciones de salud y enfermedad en una comunidad, analiza su distribución así como de los factores relacionados con sus causas y prevención.

entre el total de muertes en un año y la base poblacional- como la específica, que mide el número de muertes causadas por una determinada enfermedad por cada cien mil habitantes en un año, como lo precisan Evans y Albornoz, 2001. Aparte, hay otros como la mortalidad infantil, neonatal y materna -marcadores sensibles de la eficacia de los planes de salud- y la expectativa de vida al nacer, íntimamente asociada al progreso en la calidad de vida de la población.

En general, es cierto que estos indicadores tienden a modificarse progresivamente en respuesta a acciones múltiples, lo cual es congruente con la complejidad de la salud como fenómeno. Pero algunos, como la mortalidad materna, la neonatal y la infantil, responden más rápidamente a acciones específicos. Es importante tener en cuenta esto cuando discutamos sobre la relación entre la evolución de los indicadores y las inversiones en Barrio Adentro.

### **La “Declaración del milenio”, una guía para la acción**

En septiembre de 2000, ciento ochenta y nueve jefes de Estados adoptaron la “*Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*” para reducir la pobreza y el hambre y combatir la mala salud, la desigualdad de género, la falta de educación y de acceso al agua potable. Tres de los ocho objetivos y ocho de las dieciocho metas guardan relación con salud.

Entre las metas se incluyen: disminuir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre; disminuir la mortalidad en niños menores de cinco años; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades como tuberculosis; disminuir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. Como se ve, hay varios indicadores de salud entre los objetivos a lograr que solo pueden mejorarse a través de políticas diversas, múltiples, complejas. El cumplimiento de los Estados se evalúa periódicamente. La más reciente de estas evaluaciones se recoge en la nota descriptiva de la OMS, 2015, con el N° 290.

## Una visión desde la perspectiva del derecho positivo: Avances y retrocesos

En el imaginario popular suele crecer la creencia de que siempre que exista un problema debe haber una solución con alguna ley. Podría ser útil, desde esta perspectiva, intentar analizar si la atención de las políticas públicas en salud puede relacionarse con la importancia que los textos constitucionales le den a la materia.

En términos de desarrollo constitucional del derecho a la salud se marca una referencia importantísima en 1947, no tanto en el sentido práctico -pues la Constitución dictada por la Asamblea Nacional Constituyente tuvo vigencia por corto período- sino por lo novedoso de su concepción y lo avanzado del tratamiento que se le da a los derechos. Especialmente en el área de los derechos individuales y sociales, por primera vez se incluyen en forma concreta el derecho a la salud y a la seguridad social. En cuanto al derecho a la salud el texto es, en nuestra opinión, más incluyente que la norma establecida en la Constitución de 1961:

Art. 51. El Estado velará por el mantenimiento de la salud pública. Todos los habitantes de la República tienen el derecho de protección de su salud. El Estado establecerá los servicios necesarios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades.

Art. 52. Los habitantes de la República tienen el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra la necesidad que de ellos se derive. El Estado establecerá, en forma progresiva, un sistema amplio y eficiente de Seguridad Social y fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicas débiles.

Hay dos elementos regulados en el artículo 51. Por un lado, se compromete al Estado en la preservación de la salud pública, es decir, en todo cuanto atañe a las medidas necesarias para cuidar de la salud del colectivo. Por el otro, el compromiso va al área del derecho individual de

todos los habitantes a la protección de su salud, y la obligación del Estado de establecer los servicios necesarios para prevenir y curar las enfermedades. La norma se establece con carácter absolutamente extensivo, es decir, el Estado está obligado frente a todos, no importa su capacidad económica.

Al derogarse la Constitución de 1947, por efecto del golpe de Estado del 24 de noviembre de 1948, se volvió a las disposiciones de la Constitución de 1945, texto que se mantuvo hasta la promulgación de la Constitución, 1953, con la cual, no hay dudas, se produjo un retroceso importantísimo al punto de que el tratamiento dado al tema es incluso peor que el contenido en la Constitución de 1945. La Constitución de 1961 retoma el camino de desarrollar los derechos de los ciudadanos y establecer en favor de ellos las garantías de cumplimiento por parte del Estado. El Título III, “*De los Deberes, Derechos y Garantías*”, consagra el Capítulo IV a los “*Derechos Sociales*” y aquí se incluye lo relacionado con la salud y la seguridad social. El artículo 76 establece:

Art.76. Todos tienen derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos. Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana.

Como sucedía en la Constitución de 1947, se pueden deslindar dos cargas para el Estado en este artículo. Primero, se obliga a velar por el mantenimiento de la salud pública, sin atenuantes. Luego, se obliga a proveer los medios de atención y asistencia pero en este caso se precisa “*a quienes carezcan de ellos*”. Es decir, no es tan amplia la disposición como lo fue la de 1945 que obligaba a establecer “*los servicios necesarios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades*” sin limitar tal obligación en función de que se careciera de medios.

La Constitución de 1999 contiene avances importantes en la protección de derechos sociales y humanos. La salud se define en los términos siguientes: Artículo

83. La salud es un derecho social fundamental, obligación del Estado, que lo garantizará como parte del derecho a la vida. El Estado promoverá y desarrollará políticas orientadas a elevar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso a los servicios. Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, así como el deber de participar activamente en su promoción y defensa, y el de cumplir con las medidas sanitarias y de saneamiento que establezca la ley, de conformidad con los tratados y convenios internacionales suscritos y ratificados por la República.

La disposición perfila la concepción de salud como un complejo que va más allá de la enfermedad y llega hasta “*elevar la calidad de vida*”. La carga en el Estado se establece frente a todos los ciudadanos, sin diferencias, y de inmediato se ordenan los principios rectores que deberán aplicarse:

Artículo 84. Para garantizar el derecho a la salud, el Estado creará, ejercerá la rectoría y gestionará un sistema público nacional de salud, de carácter intersectorial, descentralizado y participativo, integrado al sistema de seguridad social, regido por los principios de gratuidad, universalidad, integralidad, equidad, integración social y solidaridad. El sistema público nacional de salud dará prioridad a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades, garantizando tratamiento oportuno y rehabilitación de calidad. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado y no podrán ser privatizados. La comunidad organizada tiene el derecho y el deber de participar en la toma de decisiones sobre la planificación, ejecución y control de la política específica en las instituciones públicas de salud.

Destacamos la gratuidad, así como la gestión a través de un sistema público nacional y la participación de la comunidad organizada en la planificación, ejecución y control. Tales elementos estarán presentes en nuestro análisis posterior cuando tratemos de desentrañar cómo Barrio Adentro, teóricamente un plan inscrito dentro de estos principios, se convierte paradójicamente en un centro de controversia que alcanza por momentos la pugnacidad.

### **La gratuidad y sus matices**

El concepto de “*principio rector*” es claro. Todo desarrollo a partir del establecimiento de un principio rector debe apegarse a éste, continuarlo, ampliarlo. Cuando se habla de gratuidad como principio rector, entonces, se establece ya una forma de financiar el sistema público de salud. Como quiera que en verdad nada es gratis, en cuanto a que la prestación de un servicio genera necesariamente costos, lo que ha dicho la Constitución es que se preste sin carga económica para quien lo usa. La única forma de satisfacer este requerimiento, a nuestro juicio, es que el financiamiento de salud se cubra exclusivamente por vía fiscal.

Por supuesto que no es la forma exclusiva de financiar salud. Los diferentes Estados deciden sus instrumentos de financiamiento. En este caso, al definir los principios rectores se escogió, entre varios sistemas posibles, el que pone la carga total en hombros del Estado, en el fisco.

A pesar de lo claro que pueda resultar esta idea, el siguiente artículo constitucional contradice el principio de gratuidad, mandatorio según el texto del artículo 84. Veamos:

Artículo 85. El financiamiento del sistema público nacional de salud es obligación del Estado, que integrará los recursos fiscales, las cotizaciones obligatorias de la seguridad social y cualquier otra fuente de financiamiento que determine la ley. El Estado garantizará un presupuesto para la salud que permita cumplir con los objetivos de la política sanitaria. En coordinación con las universidades y los centros de

investigación, se promoverá y desarrollará una política nacional de formación de profesionales, técnicos y técnicas y una industria nacional de producción de insumos para la salud. El Estado regulará las instituciones públicas y privadas de salud.

Si para garantizar la atención en salud debe cotizarse de manera obligatoria, el servicio deja de ser gratuito. Cuando se acuda al hospital no se cancelará directamente, pero esto no elimina el hecho de que se debió cotizar de manera forzosa. Es como si usted va a un taller a hacer reparar su carro por orden de una aseguradora. Usted no cancelará directamente al taller por la reparación, lo cual no significa que el servicio que recibió es gratuito. Previamente ha tenido que pagar las primas correspondientes por la póliza de seguro. La propia Constitución, así, derogaría el principio rector de la gratuidad si se impone que dentro de las cotizaciones para seguridad social se incluyen pagos para salud. Lo que debería aplicarse es que, como parte de la seguridad social, la salud sea una prestación no sometida a cotización, es decir, no contributiva, financiada con cargo al fisco, única forma de atender realmente al principio de gratuidad.

### **Barrio Adentro: ¿nace una política en salud?**

La necesidad de impulsar la solución de problemas acumulados en el sector no admite controversia. No obstante, es útil discutir si basta con considerar a determinados fines “*como obvios e indiscutiblemente valiosos*” para dejar de lado con ello otras consideraciones que pueden lesionar la credibilidad de la herramienta utilizada, como cuestiona Barragán, 1992.

Detrás de una decisión pública revestida con un manto de incuestionable justificación por sus fines, podemos toparnos con la búsqueda de un resultado alternativo que, lejos de promover cooperación, se convierta en factor de confrontación. Es lo que sucede, a nuestro juicio, en el caso Barrio Adentro, diseñado de forma que deriva en exclusión de ciertos intereses para buscar hegemonía política y dar carácter permanente al control que un grupo ejerce sobre la conducción del poder.

El fin altruista que podría presumirse en el diseño inicial aparecerá como una búsqueda por maximizar la propia utilidad, con lo cual puede decirse que el fin buscado “*es egoísta, no altruista, en términos de utilidad*” para asumir la argumentación del profesor Nelson Lara, 2010. Es claro que este tipo de soluciones no promueve la cooperación entre actores claves, como se evidencia si evaluamos las confrontaciones con un amplísimo sector de los profesionales de la salud del país, especialmente los médicos.

### **Una política necesaria desde el comienzo**

Antes de comenzar el actual gobierno se habían logrado grandes avances y, también, se habían acumulado deficiencias graves en salud. De ello estaban conscientes los profesionales ligados al sector y era generalizada la convicción de que se requerían soluciones urgentes.

Una posición pública expresada en forma conjunta por las directivas de la Federación Médica Venezolana, Federación de Colegios de Bioanalistas, Colegio de Odontólogos, Federación de Colegios de Enfermería y Federación Farmacéutica Venezolana, 1998, es clara al respecto:

Múltiples diagnósticos han señalado, entre otras causas del deterioro, la dispersión de recursos con ausencia de prioridades racionalmente establecidas; cobertura limitada en atención integral a la salud; deficiencia de una estructura de servicio jerarquizada que privilegie la atención ambulatoria la educación, promoción y atención primaria frente a la atención hospitalaria; persistencia de morbilidad y mortalidad provocadas por enfermedades prevenibles o de impacto reducido con estrategias preventivas; incoherencia normativa; irracional distribución del gasto entre personal y funcionamiento, dotación, equipamiento; utilización distorsionada de los servicios, con presión excesiva en los niveles hospitalarios más costosos; ausencia de una política de mantenimiento. El gasto público en salud ha sufrido drásticas reducciones: De 112 dólares por persona al año en

1.992, caímos a 33 dólares por persona al año en 1.996, unos 1.375 bolívares por habitante al mes.

En la práctica, los efectos de este proceso han dejado evidencias alarmantes. En población con 80% de pobreza, la desnutrición afecta al 20% de los menores de quince (15) años, la mortalidad en menores de 1 año es del 30 por 1.000 nacidos vivos registrados entre los sectores más pobres; han repuntado de manera preocupante la tuberculosis, la malaria, el dengue clásico y hemorrágico, entre otras evidencias del abandono de los planes de prevención, mientras para 1994 el 71% del presupuesto del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social se gastó en hospitales, sólo el 12,6% en atención ambulatoria y 60% de las camas se ocupaban por pacientes con enfermedades prevenibles.

El monto de 1.375 se expresa en bolívares antes de la modificación de su valor, es decir, en términos actuales equivaldría a 1,375 bolívares. Para diciembre de 1997 el valor de cambio bolívar/dólar era de 504,25 bolívares por 1 dólar lo cual significa que los 1.375 bolívares mensuales de entonces equivalían a 2,726 dólares mensuales por persona.

Resulta llamativo que los mismos gremios que dieron a conocer estas críticas, unos diez meses antes de las elecciones presidenciales de 1.998, ofrecieran luego un nivel de resistencia muy alto ante el diseño de Barrio Adentro. Un plan que debió ser concebido inicialmente, al menos en teoría, como una estrategia para atender una queja central. Es lo que reclamaban los gremios al exigir *“un servicio jerarquizado que privilegie la atención ambulatoria, la educación, promoción y atención primaria”*.

Como veremos, no hay nada novedoso, al menos desde el punto de planificación de políticas de salud. Tampoco lo había en el señalamiento que hacían los gremios sobre el énfasis en educación, prevención y atención primaria. La OMS, 1978, realizó la *“Conferencia internacional sobre atención primaria de salud”*, en Alma Ata –hoy Almaty-, Kazajistán, entonces parte de la URSS. Bajo el lema *“salud para todos en el año 2000”*

la OMS, 1978, delineó los criterios de la atención primaria y se establecieron los compromisos de los Estados en esta materia. A partir de entonces se desarrollaron diseños como “*municipalización*” de la salud, al cual se refería un informe de las autoridades sanitarias venezolanas para la OMS, 1998, al destacar planes dirigidos a que “*las acciones rectoras del Estado lleguen a la sociedad a través de un sistema organizado en alcaldías y municipios, concebidos como vínculos entre el Estado y la comunidad*”.

El propio objetivo de incorporar a las comunidades en el diseño y supervisión de los planes de salud no resulta novedoso, al menos en términos legales. La ley orgánica del sistema nacional de salud, promulgada en 1987, establecía mecanismos de participación ciudadana a través de las “*juntas socio sanitarias*” y “*juntas socio hospitalarias*”, instrumentos que permitirían a las comunidades organizadas influir en el control de la gestión. Es cierto que, por diferentes razones políticas y conflictos de intereses, la ley nunca fue ejecutada. Pero el concepto participativo estaba señalado allí.

### **Desde el propio nacimiento se marcó la controversia**

La acción pública debería ofrecer una gran oportunidad para que, a pesar de suponer la necesidad de privilegiar un determinado interés sobre otro en la búsqueda de bienestar colectivo, se encuentren espacios de convivencia, de cohesión social, de modo que se promueva la cooperación. Este elemento no es un atributo más sino un componente fundamental de su estructura de justificación en tres instancias que incluye, además, los aspectos instrumentales y su finalidad, según postula Barragán, 1982.

En el caso de Barrio Adentro no hubo una elemental búsqueda de consensos para facilitar y, más aún, garantizar su éxito. En lo sucesivo argumentaremos que, además, tampoco podía haberlo si consideramos el contexto en que se decidió su instrumentación, independientemente de su necesidad.

Podemos tomar como fecha de nacimiento de la “*Misión Barrio Adentro*” el 14 de diciembre de 2003, como lo afirman Hoyer y Clarenbaux, 2009. Entonces, en el programa “*Aló Presidente*” número 174, el presidente de la república, Hugo Chávez, anunció la transformación del plan que con el mismo nombre desarrollaba la Alcaldía del Distrito Capital desde mediados de mayo de ese año.

A partir de aquí apreciaremos dos caminos de exclusiones que se expresan en la forma de decidir esta política. Uno aparece en la ejecución primigenia del alcalde Freddy Bernal y el otro se expresa en la decisión del presidente de la república. Es más, abordaremos una tercera y determinante actitud de exclusión en un acto previo y fundamental para dar soporte no solo a las políticas sino a la cohesión del propio Estado. Fue el momento de definirse las condiciones para elegir la Asamblea Nacional Constituyente, que dictó la Constitución de 1999.

Tomaremos la postura de Bernal como indicadora de la motivación que impulsó el plan municipal, tanto porque efectivamente comenzó a ejecutarse bajo su administración como porque fue él quien oficializó el primer acuerdo para traer médicos cubanos, amparado en el convenio Cuba-Venezuela firmado el año anterior entre los gobiernos de las dos naciones.

En esa oportunidad se intentó dar cierta legitimidad de consenso al suscribirse un acta con el Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas –presidido por un militante del partido de gobierno- que pretendía regularizar el ejercicio de los médicos. Tal pretensión estaba al margen de las disposiciones que en la ley de ejercicio de la medicina vigente para la fecha regulaban el ejercicio profesional por nacionales y por extranjeros, contenidas en sus artículos del 4 al 7.

Pero no es este solo hecho el que nos habla de la falta de consenso. Veamos como recogen Hoyer y Clarenbaux, 2009, el relato de Bernal sobre la motivación que dio origen a Barrio Adentro como iniciativa municipal:

Surgió de una angustia en el municipio luego del golpe de Estado. La gente había salido a defender la revolución, más por esperanza que por logros obtenidos. Se inició entonces un debate político en la alcaldía: cómo hacer para que la revolución tocara la puerta de la gente. Se me ocurrió que tener un sistema de salud en el que el médico fuera casa por casa, iba a tener un impacto social importante. (P. 12).

En otras palabras, se trataba de una necesidad “política” pero vista como dirigida a satisfacer a los “defensores de la revolución”. Partidista, entonces, en lugar de política. Una iniciativa que surge por esta motivación no puede aspirar a consensos. De hecho, un primer elemento es claro y simple, así como “la gente había salido a defender la revolución” otro sector muy importante se había movilizó masivamente para protestar contra el gobierno y exigir la renuncia del presidente de la república. Aunque tal movilización tuvo finalmente un desenlace equívoco, totalmente desligado de la participación de la población movilizada.

No se puede cuestionar si la necesidad del servicio realmente existía, y existe, tal como existía al momento en que el gobierno nacional inició sus funciones, en febrero de 1999.

Sin embargo, ¿por qué transcurrieron cinco años –lo que en términos de la Constitución de 1961 significaba que estaría por concluir el período constitucional- para que se iniciara un plan tan urgente y prioritario en salud, dirigido a la atención primaria? Esto se entiende con la frase de Bernal transcrita arriba. No se trataba de una planificación en políticas públicas sino de una acción proselitista dirigida a fortalecer la revolución y, por ello mismo, caracterizada, aún antes de su nacimiento, por el sesgo sectario y excluyente.

El impacto no se aprecia solamente entre los profesionales de la salud organizados en gremios, -especialmente la Federación Médica Venezolana que llegó a demandar ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo la nulidad del convenio comentado-, sino entre los propios

“beneficiarios” del plan, tal como lo apreciamos en el siguiente pasaje de Hoyer y Clarenbaux, 2009:

La experiencia en Nueva Tacagua, no obstante, es anhelada por muchos médicos cubanos que no encontraron apoyo en la comunidad a la que fueron asignados. Al abordarlos, revelan que la apatía y la polarización del país han afectado su trabajo. Lamentan la diferencia entre “escuálidos” y “chavistas”, como se refieren a ambos bandos, y aseguran que las diferencias políticas no deberían ser factor de desunión cuando la salud de un barrio está en juego. (P. 32).

El problema es que está en juego algo más que la sola salud de un barrio. O, por lo menos, un sector percibe la iniciativa como algo más allá que lo exclusivamente circunscrito a salud. De modo que el “fin” se convierte en centro de controversia que impide el surgimiento de un compromiso conjunto de los miembros de la sociedad con los resultados de la política, elemento fundamental, como destacamos en comentario de la profesora Barragán.

Desde el inicio, la ejecución del plan dejaba claro que el soporte estaría en manos de los militantes del partido de gobierno quienes ofrecían casa, comida y cuidado físico a los médicos participantes. No era la organización de la estructura pública del Estado la que se ponía a funcionar. Esta circunstancia refuerza la observación sobre las dificultades para la aceptación y, sobre todo, la cooperación que siempre serán necesarias en la ejecución de las políticas.

### **Las organizaciones y sus respuestas**

Debe destacarse adicionalmente que al menos una organización, la Federación Médica Venezolana, acudió a la institucionalidad del Estado para reclamar contra el ejercicio profesional en desobediencia de los requisitos que la ley de la materia, la ley de ejercicio de la medicina, establecía. En efecto, el 17 de julio de 2003, poco después de que la

Alcaldía de Caracas suscribiera el acuerdo con el Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas, los representantes de la Federación introdujeron ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo un recurso de nulidad, con una solicitud de amparo cautelar que suspendiera su aplicación.

La Corte declaró con lugar la medida cautelar el 21 de agosto de 2003 y ordenó que cesaran las funciones de los médicos extranjeros que no cumplieran con los requisitos establecidos en la ley. Al mismo tiempo advirtió que si se persistía en la decisión de cubrir el servicio con médicos cubanos éstos debían cumplir lo establecido en los artículos 4, 5 y 7 de la ley de ejercicio de la medicina vigente para el momento.<sup>3</sup>

Ya previamente, el 21 de marzo de 2002, la misma organización gremial había intentado, esta vez ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, 2002, un recurso de amparo contra la ejecución del artículo cuarto del convenio suscrito entre las repúblicas de Cuba y Venezuela, que establecía la participación de profesionales y personal cubano en nuestro país. El recurso no fue admitido en aquel momento sino que se solicitó a la accionante completar elementos probatorios para examinar la admisibilidad.

Por su parte, la entonces titular del Ministerio de Salud y Desarrollo Social –era el nombre del actual Ministerio del Poder Popular para la Salud– introdujo una acción de protección constitucional de derechos e intereses difusos de la población del distrito capital, dirigido a dejar sin efecto la decisión de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

---

<sup>3</sup> El artículo 4 de la ley de ejercicio de la medicina, vigente para el momento, establecía que para ejercer la profesión de médico se requería poseer título de doctor en ciencias médicas o de médico cirujano expedido por una universidad venezolana; registrar el título en las oficinas públicas correspondientes; estar inscrito en el colegio de médicos de la localidad donde se ejerce; estar inscrito en el instituto de previsión social del médico. El artículo 5 regulaba los requerimientos para el ejercicio por médicos extranjeros quienes debían cumplir lo establecido en los artículos 4 y 8 de la misma ley; este último referido a la obligación de trabajar durante un año, por lo menos, en el área rural. El artículo 7, finalmente, establecía la posibilidad de que el ejecutivo nacional –nótese que no se refiere a órganos regionales, municipales ni descentralizados– podía contratar médicos extranjeros pero no se les exoneraba, en ningún caso, del cumplimiento de los requisitos precisados antes.

Aunque la Sala Constitucional, 2003, lo declaró inadmisibile, el resultado final de este proceso evidencia con claridad la cuestión de la fortaleza institucional. La decisión de la Corte Primera fue desconocida de hecho por el gobierno. La ministra descalificó el fallo. El propio presidente de la república descalificó a los jueces.

Pero no sólo eso, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo fue eliminada en el mes de octubre, dos meses después de su sentencia. Sus magistrados fueron destituidos y el tribunal colegiado fue sustituido por dos cortes cuyos integrantes fueron designados de inmediato. En este desenlace parece haber sido determinante el tratamiento dado al recurso de la Federación Médica Venezolana y a otro referido a trabajadores despedidos de PDVSA, la empresa petrolera estatal venezolana.

Antes de la eliminación de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y de la destitución de sus jueces, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, por solicitud de organizaciones afectas al gobierno, decidió el 25 de septiembre de 2003 avocarse al conocimiento del expediente. Con ello cesó la competencia de la Corte Primera para decidir sobre el fondo del recurso de nulidad contra el convenio suscrito entre la Alcaldía del Distrito Capital y el Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas, cuyo trámite continuaba más allá de la decisión cautelar.

Las gestiones institucionales para reclamar por las condiciones en que se desarrollaba el plan comenzaron incluso bastante antes de que se formalizara la actuación de la Alcaldía del Distrito Capital. Se conoce que a raíz de la catástrofe natural que azotó fundamentalmente al estado Vargas, en 1999, vino un grupo de médicos cubanos a participar en labores de solidaridad. Los hubo también peruanos y mexicanos pero pronto quedó claro que la presencia de los cubanos tenía para el gobierno nacional una significación particular. Se perfilaba ya un deslinde respecto de las iniciativas que serían mejor aceptadas.

Esta participación de médicos de Cuba estuvo precedida por un acto de gobierno con un claro contenido de exclusión, aún dentro de la necesidad de cooperación, que contenía un sesgo ideológico. No hay otra forma de comprender por qué, en medio de la crisis generada por la tragedia, se rechazó la ayuda ofrecida por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, que consistía en suministros, instalaciones de emergencia y personal, incluidos profesionales de salud.

Aquella tendencia se acentuó luego de controlado el desastre, cuando los médicos y técnicos cubanos continuaron ejerciendo control de la prestación de servicios de salud en el estado Vargas. Este hecho llevó a los representantes de la Federación Médica Venezolana a dirigirse al Fiscal General de la República, Javier Elechiguerra, para denunciar las condiciones de ilegalidad en que se ejercía la medicina. La comunicación, de fecha 12 de mayo de 2000, relataba<sup>4</sup>:

No obstante, superada esa etapa crítica de catástrofe, la permanencia por cinco meses de la brigada cubana cumpliendo funciones habituales de la actividad médico asistencial ordinaria no se puede ver como una función asociada a la catástrofe, pues queda claro de la información suministrada por el Ministro de Salud, que el personal extranjero se dedica a labores más allá de la emergencia de diciembre como se evidencia de su justificación para mantenerle aquí “porque el sistema de salud de Vargas, al igual que el del resto del país, tenía graves deficiencias, como la desigual distribución de médicos y la privatización de los servicios” tras lo cual informa el Ministro que los extranjeros permanecerán “hasta que hayamos construido mejor el sistema de salud de Vargas. Eso significa, en realidad, hacer un sistema que no existía, con mayor número de ambulatorios y cuyo modelo de atención no sea el mismo”, Es decir, ni siquiera el Ministro puede afirmar que la permanencia se justifica hoy por la tragedia sino que se pretende

---

<sup>4</sup> Comunicación N° 104 del Comité Ejecutivo de la Federación Médica Venezolana. Consultada en archivo del autor.

corregir deficiencias, como la desigual distribución de médicos, con personal extranjero que permanecerá en el país hasta que se haya reconstruido el sistema de salud de Vargas... Se trata entonces de objetivos que rebasan la ayuda internacional por situación catastrófica y se refieren por el contrario, claramente, al diseño y ejecución de un determinado plan de salud, o cuando menos, de atención médica.

El organismo gremial suministró datos de nombres y ubicación del personal cubano en funciones y solicitó, en aplicación de las normas legales nacionales para el ejercicio de la medicina en el país, que la Fiscalía actuara según el procedimiento en casos de ejercicio ilegal. La comunicación nunca fue contestada por el Fiscal General, Javier Elechiguerra ni, menos, se planteó algún contacto con la institución gremial para discutir planes de acción o promover consensos. De inmediato discutiremos que tal búsqueda de consenso no era posible, si consideramos en forma global el diseño en curso.

### **Consensos: entre lo necesario y lo posible**

La búsqueda de consensos debería estar en la base del diseño y ejecución de toda política pues siempre, como anotamos antes, en la consecución del bienestar colectivo el decisor tendrá frente a sí la confrontación entre intereses antagónicos. De este modo, se imponen ciertas reglas de decisión que necesariamente resultarán en distribución de cargas y beneficios entre diferentes actores sociales.

Es claro además, como lo discutimos arriba siguiendo a la profesora Barragán, que en un ambiente de democracia no es suficiente la escogencia de reglas apropiadas de decisión, como tampoco son los fines en sí mismos suficientes para construir esa justificación. Estos dos elementos deben coexistir con la capacidad de la política en cuestión para estimular la cohesión social, es decir, en nuestro criterio, para promover la búsqueda de consensos que permitan escenarios de cooperación.

En este aspecto el papel de las instituciones es clave, resultando en instrumento que soporta la confianza. Así, los actores podrán ver en la actuación de tales instituciones una garantía confiable para incentivar la participación, la colaboración, de forma que los diferentes intereses sean balanceados para que se produzca el resultado más eficaz. No es el camino que se siguió.

## **El pecado original**

Hemos afirmado previamente que la exclusión de ciertos sectores sociales en la formación de las políticas comenzó antes del debate sobre Barrio Adentro. En realidad nació con un diseño como objetivo demoler el anterior sistema político y construir otro basado en la hegemonía de un sector, frente al cual el resto de la sociedad debía arriar toda bandera e incorporarse de manera incondicional.

Esta es la orientación que surge desde la decisión inicial de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Para ello se utilizó un procedimiento que no estaba contemplado en la Constitución de 1961, aunque recibió soporte jurisdiccional en la controvertida tesis de la “*supra constitucionalidad*”, esgrimida en su momento por la antigua Corte Suprema de Justicia al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la convocatoria hecha por el presidente de la república.

La propia forma como se diseñó el proceso de elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente dejó claro tempranamente el fin hegemónico. El resultado final llevó a la Asamblea a apenas cinco representantes distintos a los promovidos desde la cabeza del ejecutivo. Se demostró la extraordinaria eficacia del sistema de selección para lograr la máxima exclusión de voces distintas a las del partido gobernante. Más bien, voces distintas a las del régimen político que se planificaba instaurar.

Ya constituida la Asamblea, resultó evidente que no había por parte del líder de la convocatoria, el presidente de la república, intención alguna de establecer consensos ni siquiera entre las opiniones de quienes resultaron

electos en sus listas. Esta afirmación encuentra un ejemplo claro en la discusión sobre el cambio del nombre de la república. Durante una ausencia del presidente, quien cumplía agenda internacional, se debatió el artículo en cuestión y la inmensa mayoría de los asambleístas, es decir, la inmensa mayoría de los electos en las listas del gobierno, lo rechazaron. A su regreso, el presidente convocó de inmediato a sus “constituyentistas” para reclamarles desviaciones en los debates, entre ellos el referido al cambio del nombre de “República de Venezuela” por el de “República Bolivariana de Venezuela”. De inmediato, prácticamente todos los que votaron en contra en la primera discusión “corrigieron” su posición, sin necesidad de argumentación adicional.

La búsqueda de consensos en la construcción de la norma fundamental, el pacto social que garantizaría un escenario de cooperación y la propia paz social, no aparecía, así, entre los objetivos perseguidos. Se trataba, por el contrario, de un modelo hegemónico en cuyo desarrollo resulta difícil convocar a sectores distintos, condición necesaria para garantizar la cooperación dentro de un marco institucional. El esquema que surja por esta vía promoverá lo contrario a una conducta de cooperación. Es un contraste entre la visión democrática, que promueve en la institucionalidad tales espacios de cooperación, y una visión autoritaria que la impone y que, por supuesto, dificultará la incorporación en acciones conjuntas. Dicho en términos del profesor Miguel Latouche, 2010:

Todo parece indicar que cuando el comportamiento cooperativo no es auspiciado desde las instancias normativas que regulan la vida de los sujetos dentro de la sociedad y el contenido de sus interacciones, la solución a los dilemas de la cooperación en contextos complejos, tiende a construirse sobre la base de dos posibilidades: una de ellas sobre la base de la adopción de parte de los involucrados de estrategias no cooperativas, las cuales inducirán a los actores a maximizar sus funciones de bienestar individual tanto en desmedro de su oponente como en contra de la idea del bienestar colectivo... La otra posibilidad...soluciones de carácter autoritario para la imposición del orden. En este

caso se establece un ordenamiento que obliga a los sujetos a coordinar su comportamiento en función de un criterio de solución establecido por la nomenclatura en el poder... (P. 60).

Podría argumentarse que el ejercicio autoritario queda excluido en cuanto que los electores, en definitiva, deciden. Pero construir la norma fundamental basándose en la hegemonía del sector que aparece mayoritario en un momento, sin considerar los intereses de los demás, es sin dudas crear una fuente de conflictos difíciles de solucionar en el contexto institucional. Esto resulta especialmente significativo si las instituciones son tenidas no como espacios que puedan garantizar el respeto a todos por igual sino como medios para consolidar la hegemonía diseñada.

He aquí el pecado original que se expresa en la dificultad del diseño político actual para generar consensos, aun en los aspectos en los que el mismo parece la única alternativa lógica. La pretensión hegemónica contrasta con la posibilidad de construir una sociedad democrática y, más allá de avances temporales, será siempre una fuente de tensión social potencialmente explosiva. Pretender imponer a los demás criterios que van en contra de convicciones que le son caras, centrales, asentadas en sus valores más sólidos, genera una gran dificultad para convocarlos a conductas cooperativas. Por el contrario, se promoverán las interacciones de maximización de la utilidad individual, en este caso concebida como la búsqueda de frenar el modelo hegemónico impuesto.

Después de todo, quien diseña el proyecto hegemónico no hace sino extremar la búsqueda de maximización de su utilidad individual. Lo individual, pensado no como unipersonal sino referido a un cuerpo, un conjunto que actúa de manera uniforme. Y en frente, muy probablemente, tendrá una respuesta igual de maximización de utilidad que tenderá a sabotear, en lugar de cooperar, dentro de un campo de intereses antagónicos. Lo dice con claridad Barragán, 2010, *"...en los procesos de toma de decisión interactiva no es posible olvidar que siempre nos encontramos en presencia de formas diversas de conflictos de intereses,*

*que para ser resueltos cooperativamente exigen la eliminación racional del principio de maximización individual*". (P. 80).

En un escenario hegemónico resulta vano apelar al código de "moralidad utilitarista de la acción" que, en términos de Harsanyi, 2010, "requeriría una completa sustitución de la maximización de nuestra utilidad individual, por la maximización de la utilidad social como criterio de elección para todas nuestras decisiones". (P. 120). Esa "moralidad utilitarista de la acción" nos impondría una supresión tan completa de nuestras inclinaciones naturales –referidas en este caso a la maximización de la utilidad individual, a nuestras "preferencias particularistas", intereses, compromisos personales hacia familia y amigos- que sólo podría lograrse "por esfuerzos extremos y a un costo psicológico extremadamente alto". Algo que "haría intolerablemente gravosos los efectos de implementación negativa". Es claro que la búsqueda racional de consensos difícilmente puede tener un campo propicio en estas circunstancias.

### **El nacimiento de Barrio Adentro como búsqueda particularista**

Podría resultar incongruente pretender ver en Barrio Adentro un ejemplo de preferencias particularistas cuando se trata de una política dirigida, al menos teóricamente, a maximizar una función de bienestar social, específicamente en el área de la salud pública.<sup>5</sup> La clave para avanzar en la discusión la encontramos en palabras del propio presidente de la república.

Es útil para el análisis que sigue recordar que la iniciativa Barrio Adentro se convierte en una política nacional, a cargo del poder ejecutivo, a finales del año 2003. Nótese adicionalmente que para entonces el gobierno culminaba su quinto año en funciones, es decir, casi el total de lo que correspondía a un período constitucional en términos de la Constitución de la República de Venezuela, de 1961.

---

<sup>5</sup> Aquí utilizamos el término "particularista" en el sentido que le da Harsanyi, esto es, como preferencias personales que dan mayor peso a los intereses del individuo, frente a las preferencias morales, *universalistas*, que dan el mismo peso positivo a los intereses de todo el mundo. Partimos de considerar que la construcción de un modelo excluyente, como el que sostenemos se plantea en Venezuela con el diseño político constituyente de 1999 y su desarrollo posterior, resulta al final incompatible con esa posibilidad de "dar el mismo peso positivo a los intereses de todo el mundo".

De inmediato surge una pregunta sencilla en relación con el momento en que se inicia el plan. Recordemos a este efecto la posición reflejada por los gremios a comienzos de 1998, diez meses antes de las elecciones de ese año, que dejaba clara la situación de deficiencias acumuladas en la prestación de servicios destinados a preservar y restituir la salud. Las medidas exigidas eran, sin dudas, urgentes. Pero para el gobierno esa urgencia pudo diferirse por cinco años, si consideramos que la única iniciativa real adelantada hasta ese momento fue, precisamente, la “*Misión Barrio Adentro*”.

¿Por qué el retraso en diseñar y ejecutar una política en salud que lucía urgente desde el inicio del gobierno? ¿Por qué el momento de decidirla y ejecutarla fue, finalmente, las postrimerías del año 2003?

La mejor respuesta la encontramos en la exposición del presidente de la república, Hugo Chávez, en reunión realizada en el teatro de la Academia Militar el 12 de noviembre de 2004, poco después del referendo revocatorio, cuyo resultado lo relegitimó en el poder. De las conclusiones se informó ampliamente en cadena nacional de radio y televisión, lo cual nos autoriza a utilizar los datos como fuente de consulta y a considerarlas como escenario para la formación de políticas.<sup>6</sup> Nosotros utilizaremos aquí, además, una versión impresa dirigida por Martha Harnecker, 2004.

Comencemos por destacar el enfoque que se expresa en relación con el ejercicio del poder o, digámoslo, el ejercicio autoritario del poder que, como reiteramos, excluye la búsqueda de consensos incluso entre los propios partidarios para concentrar toda posibilidad de decisión en una voz única, respecto de la cual cualquier disidencia será considerada traición. Al propio inicio de su exposición, el presidente Chávez advierte a los presentes -gobernadores, alcaldes, diputados, dirigentes de su partido, ministros, alto

---

<sup>6</sup> De hecho, en la reunión se plantearon diez objetivos como metas a alcanzar, no para el funcionamiento del partido de gobierno sino como ejes para políticas públicas o, al menos, para políticas desplegadas desde el gobierno, algunas claramente dirigidas a buscar la hegemonía de la organización partidista que lo soporta.

mando militar- la máxima superior que guiará lo que denominó “*nueva etapa*”:

Y voy a hacer una exigencia. Aunque no puedo destituir a alcaldes ni a gobernadores, sí puedo hacer otras cosas ¿no? Quiero que sepan que en esta nueva etapa el que está conmigo, está conmigo, el que no está conmigo está contra mí. Así dijo Cristo un día y yo lo repito aquí. No acepto medias tintas...

Un quinquenio pues, había transcurrido desde que se inició el gobierno hasta que se dio inicio al plan Barrio Adentro. Repetimos, no es porque no existiera conciencia de que se imponía de manera urgente un diseño específico en el área de salud. No es que no se tuviera conciencia en círculos académicos y gremiales sobre el soporte fundamental que en tal iniciativa debía tener la atención primaria, definida ya desde Alma Ata como objetivo central para los estados miembros de la Organización de Naciones Unidas, 1978.

La atención primaria es elemento fundamental en cualquier política de salud. “*Barrio Adentro*”, diseño enfocado principalmente en la atención primaria, es una simple “marca política”. Más bien, una marca electoral pues la motivación que llevó a implementarla no fue la que existía desde antes del inicio del gobierno, dada las deficiencias acumuladas en el sector para ese momento. De haber sido así no habría transcurrido un quinquenio hasta que el presidente Chávez asumió Barrio Adentro como misión a cargo del ejecutivo nacional.

La motivación electoral no es acusación infundada que nazca de la controversia política sino información precisa ofrecida por el presidente en la reunión con sus equipos de gobierno y del partido, según la transcripción de Martha Harnecker, 2004:

Ustedes deben recordar que, producto del golpe y todo el desgaste aquél, la ingobernabilidad que llegó a un grado alto, la crisis económica, nuestros propios errores, hubo un momento en

el cual nosotros estuvimos parejitos, o cuidado si por debajo. Hay una encuestadora internacional recomendada por un amigo que vino a mitad del año 2003, pasó como 2 meses aquí y fueron a Palacio y me dieron la noticia bomba: “Presidente, si el referéndum fuera ahorita usted lo perdería.” Yo recuerdo que aquella noche para mí fue una bomba aquello, porque ustedes saben que mucha gente no le dice a uno las cosas, sino que se las matizan. Ese es un mal. “No, estamos bien, estamos sobrados”. Entonces fue cuando empezamos a trabajar con las misiones, diseñamos aquí la primera y empecé a pedirle apoyo a Fidel. Le dije: “mira, tengo esta idea, atacar por debajo con toda la fuerza”, y me dijo: “Si algo se yo es de eso, cuenta con todo mi apoyo”. Y empezaron a llegar los médicos por centenares, un puente aéreo, aviones van, aviones vienen y a buscar recursos, aquí la economía mejoró, organizar los barrios, las comunidades. Aquí en Caracas empezaron con Freddy, con José Vicente allá en Sucre, en Miranda con las guarniciones militares, en aquellos estados críticos. Y empezamos a inventar las misiones. Aristóbulo, ¿cómo se llama? Robinson. Y aquella avalancha de gente que se nos vino encima, y de Ribas y Vuelvan Cara, y empezamos a meternos todos, Pdvsa, Rafael Ramírez con Alí Rodríguez, todo el equipo de Pdvsa, el Frente Francisco de Miranda, formamos el comando político, lo ajustamos un poco más, y entonces empezamos, mire, a remontar en las encuestas, y las encuestas no fallan, las encuestas no fallan. No hay magia aquí, es política, no es magia, y vean cómo hemos llegado. (P. 41).

No hay secretos, entonces. Barrio Adentro, más allá de su motivación altruista, más allá de responder a la necesidad de un diseño de políticas de salud pública, fue un “*invento*” electoral. El fin “altruista” pasa a ser cálculo utilitarista, particularista. Lo que es más, esta línea de conducción en la toma de decisiones públicas no se agotaba en aquél episodio electoral, -ya superado con el resultado del referendo revocatorio del año 2004-, sino que se proyectaba hacia el futuro. Así se aprecia en el material de Martha

Harnecker citado antes, al referirse el presidente a la Misión Identidad: “...quería comentarles eso de llegar en las mejores condiciones a la batalla electoral del 2006. En la nueva estrategia electoral, la cedulação tiene mucha importancia. Hay que continuar con la Misión Identidad”. (P. 42).

No es de extrañar, entonces, que un sector importante de la población, aquellos a quienes el diseño político tiende a excluir de manera hegemónica, respondan con conductas no cooperativas. En el caso de Barrio Adentro esto se ha expresado en dificultades hasta ahora insalvables con sectores organizados de trabajadores, como el gremio médico, pero también en respuestas variables entre las propias comunidades cuyo apego al plan parece estar más determinado por la afinidad política con el presidente de la república que con su eficacia.

Pueden esgrimirse otras interpretaciones. En el libro “*Barrio Adentro: derecho a la salud e inclusión social en Venezuela*”, editado por la OPS/OMS, 2006, (con participación preponderante de representantes del Ministerio del Poder Popular para la Salud y de la misión médica cubana), se define a *Barrio Adentro* como “*parte sustancial del proyecto de inclusión social planteado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*”. (P. 1). Visto así, sería simplemente el desarrollo de una conquista social del pueblo elevada al rango constitucional.

Esta apreciación, por supuesto, no explica por qué transcurrieron casi cinco años desde la instalación del gobierno, a comienzos de 1999, hasta el inicio de la misión, a finales de 2003. A menos que se tenga todo este período como de planificación previa a la etapa de ejecución. Los hechos, sin embargo, parecen desmentir que tal “*vacatio*”, ejecutada de hecho, se debiera a un proceso de planificación. Sobre todo si leemos con cuidado las palabras del presidente de la república cuando explicó cómo, a raíz de encuestas previas al referendo revocatorio de 2004, se “*inventaron*” las misiones.

La visión hegemónica no se queda en lo interno, al menos según lo discutido por algunos investigadores. Así lo señala expresamente Jorge

Díaz Polanco, 2008, para quien “*Barrio Adentro no es solo un proyecto local, sino que está vinculado a un propósito hegemónico regional cuyas repercusiones en el ordenamiento global pueden ser importantes*”. (P. XIX).

Basado en su análisis del impacto de la redefinición de las relaciones entre Cuba y Venezuela, que han evolucionado históricamente entre tensiones políticas extremas, -asociadas al apoyo cubano a la insurgencia guerrillera contra los primeros gobiernos democráticos posteriores a 1958-, y momentos de cooperación, el autor sostiene:

...debe tenerse en cuenta que las actividades de las Misiones no necesariamente responden sólo a la eficacia técnica en el plano de lo social y lo económico, sino a la eficacia política, tanto interna, como externa. Internamente, han sido instrumentos de proselitismo político; externamente han servido como efecto-demostración, apuntando a neutralizar la hegemonía norteamericana en la región y a establecer patrones propios de desarrollo, así como a proponer la transformación del sistema político hacia el llamado socialismo del siglo XXI. Se pretende que esta transformación tenga carácter internacional, como queda explicado en los acuerdos y convenios anteriormente citados, y en concordancia con lo expresado acerca de la solidaridad latinoamericana y el carácter internacional de la revolución cubana. (P. 56).

La posición de Díaz Polanco abre también la discusión sobre otro aspecto relevante. Si resulta discutible la solidez de la justificación como política pública, -referida esa justificación a los criterios examinados por la profesora Barragán a los que hicimos referencia-, bien podría buscarse entonces “justificación” en términos de resultados. Como lo afirma Díaz Polanco, desde el punto de vista social *Barrio Adentro* es una estrategia inobjetable “*sin embargo, más allá de los logros sanitarios que se puedan obtener –lo que aún está por demostrarse- la esencia de BA se encuentra en*

*su capacidad para captar adeptos al régimen y aumentar su legitimidad, dentro y fuera del país”*. (P. 36).

Un primer aspecto a analizar en relación con este debate se refiere a una crítica antigua sobre la dispersión en la asignación de recursos para el sector salud. Lejos de la existencia de un organismo auténticamente rector de la planificación técnica y la formulación de estrategias dirigidas a obtener resultados en los diferentes programas, coexisten centenares de organismos prestadores de servicios en el sector público. *Barrio Adentro*, en lugar de apuntar a disminuir esta dispersión, en la práctica la acentúa.

Los recursos asignados para la misión, así como su estructura organizativa, gerencial y operacional se concentran en una organización ad-hoc sobre la cual tiene control casi total la llamada misión médica cubana, solo en términos formales coordinada por el Ministerio del Poder Popular para la Salud.

Los recursos, además, no forman parte del presupuesto ordinario de gastos aprobado por la Asamblea Nacional, sino que *“son producto de asignaciones especiales aprobadas por el Presidente de la República, con cargo a ingresos petroleros extraordinarios”*. (Jorge Díaz Polanco, 2008, p. 63). Tal afirmación no surge exclusivamente de la investigación adelantada por Díaz Polanco en el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela, CENDES. Igual se lee con claridad en la edición del discurso del presidente de la república en la reunión realizada el 12 de noviembre de 2004 en la Academia Militar cuando, refiriéndose al inicio, –al invento, podría decirse, según su propia expresión de entonces–, afirma *“...empezamos a meternos todos, Pdvsa, Rafael Ramírez con Ali Rodríguez, todo el equipo de Pdvsa...”* Así resulta difícil examinar la inversión total que ha recibido Barrio Adentro.

Pero no sólo es difícil evaluar el monto invertido. Cuando se trata de investigar sobre la modificación de indicadores relevantes de salud que pudieran hablarnos de la eficacia del plan, Díaz Polanco, 2008, encuentra:

En general, la información no se reporta ni sistematiza regularmente por los organismos rectores y/o coordinadores de gobierno nacionales, como ya ha sido señalado en varias oportunidades. Los datos de las personas atendidas no son tabulados ni procesados por los entes públicos, tampoco son revisados por éstos. Cada médico registra la información, elabora su propio informe y lo entrega mensualmente al coordinador cubano que le corresponde. Los órganos gubernamentales locales no manejan esos datos, solamente el Ministerio cuando la coordinación cubana suministra la información, lo cual o no es frecuente, o no se sabe cuándo ocurre, Las decisiones dentro del consultorio se toman de acuerdo con los lineamientos de la coordinación cubana. (P. 68).

Por su parte, el presidente de la república, –único vocero sobre la eficacia de Barrio Adentro-, cuando se refiere a los resultados no informa de modificaciones en indicadores de salud. Habla exclusivamente de los “*millones*” de consultas realizadas o del “*número de vidas salvadas*” sin que tengamos certeza de a qué se refiere este término, técnicamente hablando, especialmente cuando se pretenda evaluar la eficacia de un plan que tiene como eje central la promoción y educación para la salud, en una estrategia de atención primaria.

Aunque si bien en el origen se le limita al área de atención primaria, luego toda la atención en salud se cobija con la denominación *Barrio Adentro*, al incluir las fases llamadas II, III y IV que se extienden hasta la atención hospitalaria de alta complejidad. Por esta vía lo que se ha logrado es crear más caos pues una parte del sistema de salud se dirige estrictamente según los controles de la misión médica cubana y otra, muy importante, que abarca la red hospitalaria de tercer y cuarto nivel, funciona con diseño prácticamente igual a como lo ha hecho por cerca de 50 años.

Con las limitaciones que la situación impone, se han emprendido algunas búsquedas importantes. World Development Consultants, 2006, incluyó en un estudio la preferencia de la población por el uso de los servicios de

*Barrio Adentro* frente a la red convencional, –establecimientos de salud dependientes del ministerio de salud o de las gobernaciones, existentes antes del inicio de *Barrio Adentro*-, y la red privada. Su investigación incluyó 11.700 encuestas realizadas entre personas de 17 a 70 años en los 24 estados de la república. El trabajo de campo se realizó entre octubre y noviembre de 2005 y el 80,2% de los encuestados se ubicaban en los estratos D y E. Aunque su objeto de estudio se dirigía al abuso de alcohol y drogas ilícitas, se evaluó la utilización de servicios de salud entre quienes respondieron que habían sufrido alguna enfermedad en el último año.

Llama la atención que en este estudio se encontró que la red tradicional fue preferida frente a la red *Barrio Adentro*, lo cual sucedió, para sorpresa, incluso en el segmento E de la población. Esta afirmación es más llamativa si se tiene en cuenta que en *Barrio Adentro* el 86% de los consultantes recibieron las medicinas en el momento de la consulta, mientras en hospitales y ambulatorios apenas en el 57% de las consultas se las obtuvo. En el total de la muestra, el 9% acudió a *Barrio Adentro*, el 12% acudió a ambulatorios y el 18,8% a hospitales. Cuando se examinan los datos correspondientes al segmento E se vio que el 11,8% acudió a *Barrio Adentro*, el 11,8% fue a ambulatorios y el 20% a hospitales. Si se validan estos datos, al menos habría que someter a prueba la información que se suministra sobre los millones de procedimientos de salud realizados en la Misión Barrio Adentro.

### Los indicadores, la clave

Una forma esencial de evaluar políticas de salud es considerar las modificaciones de indicadores claves. Se sabe que tales indicadores, –morbilidad, mortalidad general, específica e infantil y expectativa de vida al nacer-, se modifican a mediano y largo plazo. Hay, no obstante, algunos que pueden variar positivamente en el corto plazo. Es lo que pasa con la mortalidad materna y la neonatal, por ejemplo, asociadas en gran medida a la prevención y atención de complicaciones durante el embarazo, parto y posparto.

Una aproximación que intenta relacionar el efecto de *Barrio Adentro* con modificaciones en los indicadores se hizo en el trabajo de Jorge Díaz Polanco, en el CENDES, comentado varias veces. Aquí se encontró que entre 1998 y 2007, –período que incluye un lapso durante el cual se ha ejecutado Barrio Adentro-, la “tasa media de reducción anual de la mortalidad infantil” ha disminuido, lo cual significa que se ha estancado la velocidad con que venía cayendo la mortalidad infantil en años anteriores.

Como la interpretación del dato puede ser engañosa, pues podría deberse a que el descenso previo era pronunciado y la curva llega a un punto en que resulte difícil mantener el ritmo de descenso, se evaluó un indicador que el autor asume como más sensible para medir la calidad de la atención a la salud, la “*tasa media de mortalidad posneonatal*”. Lo que se encontró para el lapso 1999-2007 fue que la “*tasa media de reducción interanual de la mortalidad posneonatal*” no sólo fue menor sino que se volvió negativa, especialmente por un aumento moderado de la mortalidad entre 2000 y 2007.

En el caso de la mortalidad materna, el estudio estima que la situación es peor pues aumentó en el período 1999-2007, con la sola excepción del año 2003 cuando hubo una baja importante que, claro, no podría relacionarse con el lanzamiento de Barrio Adentro en ese año, pues esto ocurrió el 14 de diciembre. La atención a las embarazadas guarda estrecha relación con la disminución de la mortalidad materna. Entonces, este dato resulta contradictorio con lo informado en el libro “*Barrio Adentro: derecho a la salud y la inclusión social en Venezuela*” de la OPS/OMS, 2006, en donde se detalla que la cobertura prenatal pasó del 25% en 1997 a 57% en 2003, con un promedio de 10,5 consultas por mujer embarazada. No se entiende por qué un incremento tan importante en la cobertura de consultas prenatales y un promedio tan alto de consultas por mujer embarazada no se refleja en disminución de la tasa de mortalidad materna. Al respecto, Díaz Polanco, 2008, afirma:

En los países en los cuales se alcanza un promedio como el señalado arriba –muy pocos, por cierto- se ha logrado disminuir

significativamente la mortalidad materna. ¿Por qué no ha ocurrido así en Venezuela? Es obvio que alguien miente y que el discurso oficial al respecto carece de fundamentación empírica real. O los datos se falsean para adecuarlos a las exigencias del Gobierno, o los registros son deficientes o la intención de difundir resultados de esta magnitud tiene una intencionalidad distinta a la sanitaria. Pero lo más grave es que, si los datos fuesen ciertos, habría que concluir que la calidad de la atención prenatal es pésima. (P. 84).

Desgraciadamente, en los últimos años no se cuenta con datos epidemiológicos confiables. El gobierno ha dejado de publicarlos con el argumento de que podrían ser usados por la oposición en su contra, de modo que no conocemos con exactitud la tasa actual de mortalidad materna. José Félix Oletta, basándose en datos del Ministerio del Poder Popular para la Salud, informó a América Economía, 2017, una estimación de esta tasa en 130 muertes maternas por cada cien mil niños nacidos vivos registrados en el año 2015. Casi se duplica la tasa registrada para el 2013. La misma fuente calcula un salto de la mortalidad infantil 14,7 en 2013 a 18,6 en 2015. Ambas cifras están por encima de las *metas del milenio* en dos indicadores especialmente sensibles.

Por su parte, el Banco Mundial, 2017, ubica la tasa de mortalidad materna en 95 por cada cien mil niños nacidos vivos registrados. Esto coloca a Venezuela en el club exclusivo de 6 países, entre 228 examinados en este informe, en donde la mortalidad materna ha subido en el mundo, en el período 1990-2015. Pero no es que ha subido simplemente. En realidad, más que se ha duplicado, si consideramos las cifras de 1999.

### **En conclusión**

En este trabajo discutimos cómo el proceso de decisión de una política pública básica, fuera de toda duda necesaria para el bienestar colectivo, como el diseño de planes de salud, se ha convertido en un foco de

controversia tal que impide la posibilidad de construir un espacio de cooperación sólida entre los actores sociales.

La búsqueda de unanimidad en torno a políticas públicas no es quizás un objetivo realista y, probablemente, hasta se convertiría en un obstáculo pues los diferentes intereses en juego casi con regularidad enfrentan la distribución de cargas y beneficios entre sectores, de modo que las resistencias pueden aflorar con facilidad. No obstante, una política pública que cumpla con los criterios de justificación en un ambiente democrático debería ser consistente con la promoción de ese ambiente de cooperación, necesario para garantizar su eficacia.

En la discusión propusimos una comprensión de las dificultades en el caso específico de Barrio Adentro que, claramente, ha generado controversias suficientes como para interferir la participación de al menos un sector clave, los médicos organizados. Incluso, planteamos que la interferencia va más allá de lo relacionado directamente con la prestación de servicios en salud. Abarca el campo más amplio de la respuesta de un sector importante de la sociedad ante lo que se percibe como un plan político hegemónico, que arranca desde el diseño del proceso constituyente de 1999.

Intentamos aportar elementos de análisis para concluir en que el proceso de decisiones en el caso Barrio Adentro no estuvo motivado por la pertinencia del plan sino por necesidades político-electorales del gobierno. Esto ha generado, además, una determinada estructura en su ejecución y controles que impide la incorporación profesional de sectores a los cuales el diseño político necesita excluir.

A la luz de los mejores criterios racionales sobre la estructuración de políticas públicas, sobre las formas de decidir en ambientes complejos con respeto por el carácter democrático del ejercicio del poder, concluimos en que, no sólo en el caso de Barrio Adentro sino en todo cuanto tiene que ver con la conducción del Estado, no es posible construir espacios de

cooperación partiendo de un diseño político que excluye, con la pretensión de establecer una hegemonía en la que no caben los que piensen diferente.

Más allá de los detalles técnicos, las políticas públicas orientadas a este objetivo, y por ello alejadas del ideal de justificación apropiado para ambientes democráticos, serán siempre una fuente de confrontación entre dos fuerzas que se disputarán por la maximización de utilidades individuales –las de quienes quieren imponer la hegemonía y las de quienes se le resisten– lo cual conspirará permanentemente contra la posibilidad de lograr la necesaria cooperación.

### Referencias

- Alcántara G; (2008). La definición de salud de la Organización Mundial de la Salud y la interdisciplinarietàad. *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, 9(1), 95-96.
- Barragán J; (1992). La estructura de justificación de las políticas públicas en un mundo democrático. En J. C. Rey, J. Barragán, & R. Hausmann, *América Latina. Alternativas para la democracia* (págs. 53-83). Caracas: Monte Ávila Latinoamericana.
- Barragán J; (2010). Las reglas de la cooperación. *Modelos de decisión en el ámbito público. RELEA*, Vol 16 N° 32 pp.25-93.
- Carquez F; (2008). *Paludismo, petróleo y desarrollo nacional. Venezuela Siglo XX*. Valencia: Universidad de Carabobo.
- Díaz Polanco J; (2008). *Salud y hegemonía en Venezuela: Barrio Adentro, continente afuera*. Caracas: CENDES UCV.
- Evans R, Albornoz, R; (2001). *Principios de epidemiología moderna*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca.

Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 194 extraordinario del 30 de julio. (1947).

Gaceta oficial de la República de Venezuela número 372 extraordinario del 15 de abril. (1953).

Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 5453 extraordinario del 24 de marzo. (2000).

Gaceta Oficial de la República de Venezuela número 662 extraordinario del 23 de enero. (1961).

Harnecker M; (2004). Edición del discurso del presidente de la república del 12 de noviembre de 2004. Caracas: Mimeo.

Harsanyi J; (2010). Modelos teóricos del juego y la decisión ética utilitaria. RELEA, Vol 16 N° 32 pp.95-146.

Hoyer M, Clarembaux P; (2009). Barrio Adentro. Historias de una misión. Caracas: Editorial CEC S.A.

Lara N; (2010). El altruismo como cálculo utilitarista. Los paradigmas bajo fuego. RELEA, Vol 16 BN° 32 pp. 225-248.

Latouche M; (2010). La evolución de la cooperación en ambientes complejos. Una discusión desde la perspectiva institucional. RELEA, Vol 16 N° 31 pp. 53-70.

Los gremios de la salud ante el deterioro del sector público. (9 de febrero de 1998). El Nacional, pág. D6.

Méndez J; (1994). La relación médico paciente ¿mito o realidad? Caracas: Federación Médica Venezolana.

Navarro V; (1998). Conceptos actuales de salud pública. En C. P. Martínez F, & V. Navarro, Salud pública (pág. 49). Ciudad de México: Mc Graw-Hill.

Redondo G; (1999). La reforma de la salud y la seguridad social en Colombia. El desastre de un modelo económico. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké.

Vergara M; (2007). Tres concepciones históricas del proceso salud-enfermedad. Hacia la promoción de la salud, 12, Vol. 12, P.43.

### Fuentes electrónicas

América Economía; 2016. Disponible en <http://clustersalud.americaeconomia.com/venezuela-alarmando-aumento-la-tasa-mortalidad-materno-infantil/> (consultada el 20/1/2016).

Banco Mundial; 2016. Disponible en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SH.STA.MMRT> (consultada el 20/1/2016).

OMS; 1978. Disponible en <http://www.paho.org/spanish/dd/pin/alma-atadeclaracion.htm> (consultada el 14/3/2016).

OMS (1986). Disponible en <http://www1.paho.org/spanish/HPP/OttawaCharterSp.pdf> Consultada el 18/1/2016.

OMS; 1998. Disponible en <http://www.paho.org/spanish/HIA1998/Venezuela.pdf>. Consultada el 14/3/2016.

OMS (2016). Disponible en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs290/es/>

OMS: “Progresos hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) relacionados con salud. Consultada el 12/3/2016.

OPS/OMS; 2006. “Barrio Adentro: Derecho a la Salud e Inclusión Social en Venezuela. Caracas. OPS/OMS, 2006, p.1. Disponible en <http://www.bvs.org.ve/libros/BarrioAdentroDerechoalaSaludeInclusionSocial.pdf>. Consultada el 19/3/2016.

TSJ; (2002). Disponible en <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Octubre/2414-111002-02-0667%20.htm> Consultada el 17/3/2016.

TSJ; (2003). Disponible en [www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/3039-041103-03-2303%20.htm](http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Noviembre/3039-041103-03-2303%20.htm). Consultada el 17/3/2016.

World Development Consultants-Unión Europea (WDC-UE); (2006). “Salud pública, hábitos de vida y consumo de drogas en la República Bolivariana de Venezuela. Informe final. Caracas, enero 2006. Disponible en [www.docstock.com/docs/46579274](http://www.docstock.com/docs/46579274). Consultada el 19/3/2016.

# Un análisis contextual de la protesta popular en Venezuela (1980-2014)

Pablo José Polo \*  
José Antonio Galindo \*\*

Recibido: 12-05-2016

Aceptado: 30-07-2016

## RESUMEN

La reforma económica fundada en la Política de Ajuste Macroeconómico (PAME) en 1989 y 1996 produjo la protesta popular por el impacto en términos de inflación y desempleo, luego, con la reforma constitucional de 1999, las leyes habilitantes del 2001 e incluso al inicio de la presidencia en el 2014 se repiten dichos eventos. La investigación consistió en formular un marco analítico que relaciona la protesta popular con la PAME en Venezuela durante el período 1980-2014. La metodología sigue un estudio descriptivo de dos períodos: 1980-1999 y 2000-2014 y un diseño documental que relaciona a la democracia desde un enfoque hegemónico, el dilema de objetivos e instrumentos de la PAME y la protesta popular que tienen en contrapartida la capacidad de Estado ante cambios en el sistema, permitiendo concluir en la ocurrencia de la protesta popular con eje en la esfera política: desde la década de los 80 asociado a lo económico con la PAME, luego, a partir de la reforma constitucional de 1999 vinculado con lo social mediante los derechos civiles-políticos. Se recomienda atender el bucle consenso-hegemonía para superar la dualidad democracia representativa-participativa, examinando sus implicaciones económicas y compensatorias prescribiéndose la comparación del caso de Venezuela con experiencias principalmente latinoamericanas.

**Palabras Clave:** Estado, política de ajuste macroeconómico, protesta popular.

---

\* Economista. Magister en Ciencia Económica. Diploma de Estudios Avanzados en Gobernabilidad y Gerencia Política. Profesor Asociado de la Escuela de Economía, Universidad de Carabobo. Línea de investigación: Políticas Públicas. ppolo@uc.edu.ve

\*\* Abogado Economista. Magister en Ciencia Política y Administración Pública, Universidad de Carabobo. Línea de investigación: Políticas Públicas. Email: jomacondo@gmail.com

## **An contextual analysis of popular protest in Venezuela (1980-2014)**

### **ABSTRACT**

The economic reform based on the Macroeconomic Adjustment Policy (MEAP) in 1989 and 1996 produced popular protest for the impact in terms of inflation and unemployment, then, with the constitutional reform of 1999, the enabling laws of 2001 and even at the beginning of the presidency in 2014, these events are repeated. La investigación consistió en formular un marco analítico que relaciona la protesta popular con la PAME en Venezuela durante el período 1980-2014. The research consisted of formulating an analytical framework that links popular protest with PAME in Venezuela during the 1980-2014 period. The methodology follows a descriptive study of two periods: 1980-1999 and 2000-2014 and a documentary design that relates to democracy from a hegemonic approach, the dilemma of objectives and instruments of the PAME and the popular protest that have in counterpart the capacity of State by changes in the system, allowing to conclude in the occurrence of the popular protest with axis in the political sphere: from the decade of the 80s associated with the economic with the PAME, then, from the constitutional reform of 1999 linked to the social through civil-political rights. It is recommended to address the consensus-hegemony loop to overcome the duality of representative-participatory democracy, examining its economic and compensatory implications, prescribing a comparison of the case of Venezuela with mainly Latin American experiences.

**Keywords:** State, macroeconomic adjustment policy, popular protest.

Ya en el último quinto del siglo XX en Venezuela se distinguían los efectos de las fuentes de financiamiento público en el desempeño de la política fiscal, con elementos como la devaluación desde la década de los 80, tal como plantean diversos aportes en especial el de Zambrano, Riutort y Páez (1995) que recomiendan la promoción de la exportación y corregir el

valor internacional de la moneda venezolana respecto al dólar estadounidense para estimular el flujo de ingreso de origen externo y responder compromisos sociales vía gasto público pero con un coste inflacionario que retrasa el impulso económico esperado, estableciendo un dilema entre objetivos al deteriorar el poder adquisitivo de la población. Aparece entonces la protesta, la cual limita la sostenibilidad de la política económica y repercute en la estabilidad del gobierno.

Al verificar la relación entre política económica y protesta se exponen los eventos cronológicamente desde 1989 cuando se implementa una Política de Ajuste Macroeconómico (PAME) al primer mes de gobierno, generando El Sacudón o Caracazo, que según Lander (2006) fue una explosión social conocida como la más intensa en la historia del país “ante el deterioro del nivel de vida de la población, una semana de los disturbios y saqueos populares más extendidos y violentos de que se tengan memoria” (p. 111). Luego, durante los años 1994 al 1996 tiene lugar una segunda ronda de política económica denominada Agenda Venezuela signada por el gradualismo ante el rechazo popular experimentado previamente, en señal de la búsqueda de alternativas a la crisis revertida en lo político y el acento del conflicto social, asociado a la reforma del sistema electoral implementada al final de la década hacia los niveles regionales.

En la Base de Datos El Bravo Pueblo (BDEBP) mostrada por López Maya y Lander (2008) registra alzas en 1984, 1989, 1991, de 1996 a 1997 y en 1999, que superan las 193 protestas anuales en promedio entre 1984-1999, mientras que el Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA) registra un repunte desde los años 1992 hasta 1994 y en 1999 que sobrepasa el promedio de los 736 eventos anuales de la década. De hecho, según Riutort y Balza (2001) en los dos programas la inflación alcanza el 63 por ciento lo cual duplica el promedio del lapso.

Seguidamente, con el cambio constitucional del año 1999, una ola de protesta toma fuerza y se intensifica en el golpe de Estado y paro petrolero del 2002 luego de la promulgación de un conjunto de Leyes Habilitantes en el año 2001, en las elecciones regionales y parlamentarias del 2005 y la

protesta estudiantil del 2007 vinculada a un nuevo referéndum constitucional cuando a juicio de Stephany (2012) se incrementa la frecuencia anual. A partir de datos de PROVEA (2010) se observa que estos años rebasan el promedio anual de 1.410 eventos, acompañada según datos de Zambrano y Muñoz (2007) de una inflación de 31 y 27 por ciento sólo en los años 2002 y 2003 en adición a la crisis política. En los siete siguientes años el Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (2012, 2013 y 2014) señalan un promedio anual de 4.641 eventos, rebasado a partir del 2011, con una inflación que se duplica al 37%, tendencias duplicadas en el año 2014 una vez electo un presidente en secuencia con la línea política precedente.

Se aprecia que la relación propuesta tiene más sentido en el primer período que en el último dado que la intensidad en la protesta de 1989 devino por la aplicación de medidas económicas, mientras que la irrupción del año 2003 es asociada a un compendio de leyes sectoriales como alternativa a la intervención económica tradicional mediante la PAME aunque en ambas prevalece la ocurrencia de la protesta popular al inicio de cada lapso presidencial, se tome o no medida alguna. De hecho, cobra relevancia para explicar parte de la protesta la acumulación de causas vinculadas al malestar social a partir de la respuesta homogénea del Estado que se restringe ante la heterogeneidad del conjunto social.

Ciertamente, el Estado confronta el dilema de la PAME y la consecuente pérdida de bienestar como un aspecto particular de la tensión entre proyectos alternativos de gobierno con efecto desigual entre grupos, igualmente se establece que toda respuesta desde el gobierno parte de opciones que le proporcionen estabilidad hacia el ámbito económico y social, entrañando el constreñimiento de satisfacer la expectativa de los actores en independencia de lo político. Planteada así la exposición, el estudio se dirige hacia un esquema analítico de la protesta popular en Venezuela que integre como causas las medidas económicas, la orientación política del gobierno y la conflictividad social, considerando la interdependencia entre las tres en consistencia con aspectos generales como las elecciones, las leyes habilitantes y referendos.

Protesta e Inflación en Venezuela durante el período 1980-2014

AÑO	PROTESTA (c)				INFLACIÓN (d) (e) (f)	
	PROVEA (a) (b)	PROMEDIO	EL BRAVO PUEBLO (a)	PROMEDIO	INCREMENTO PORCENTUAL ANUAL	PROMEDIO
1980	-	-	-	-	26	32
1981	-	-	-	-	27	
1982	-	-	-	-	14	
1983	-	-	-	-	5	
1984	-	-	283	193	9	
1985	-	-	157		16	
1986	-	-	191		15	
1987	-	-	124		23	
1988	-	-	121		27	
1989	-	-	225		63	
1990	675	736	156		72	
1991	546		220		29	
1992	873		159		18	
1993	1047		185		30	
1994	1099		190	45		
1995	581		176	59		
1996	628		245	63		
1997	632		197	54		
1998	422		186	38		
1999	855		272	15		
2000	1414	1410	-	-	13	19,8
2001	1312		-	-	12	
2002	1262		-	-	31	
2003	1543		-	-	27	
2004	1255		-	-	19	
2005	1534		-	-	14	
2006	1383		-	-	17	
2007	1576		-	-	24	
2008	1763	4641	-	-	31	37
2009	2893		-	-	25	
2010	3315		-	-	27	
2011	5338		-	-	28	
2012	5483		-	-	20	
2013	4410		-	-	56	
2014	9286		-	-	69	

Por lo tanto, se define el objetivo general como un análisis de la protesta popular en Venezuela en el contexto de la Política de Ajuste Macroeconómico durante el período 1980-2014 en atención a los objetivos

del Estado. En cuanto a la metodología, se corresponde con un estudio descriptivo mediante la utilización de fuentes secundarias básicamente de tipo documental en el tratamiento de dos periodos: 1980-1999 y 2000-2014 que permiten integrar aspectos teóricos de la economía, la sociología y la politología en la identificación de la relación entre tres variables de estudio: el Estado, la PAME y la protesta popular, como también modelar la explicación a la coyuntura y el cambio estructural del contexto.

A un nivel general, la protesta se motiva por la afectación en la condición económica producida o no por una medida, o por acciones de gobierno dirigidas ya sea a la transformación del ámbito laboral, de la propiedad, educativo, o legal, para dar cuenta de un conflicto permanente con el cual se comprende su alcance estructural que se intensifica en torno a decisiones y desenlaces de procesos recurrentes, como el sufragio, consideradas en el orden coyuntural. Por lo tanto, se concibe la motivación de la protesta a partir de coyunturas y elementos estructurales propios de relaciones que dan forma a un sistema.

Para ejemplificar, Acosta (2010) aborda las razones de la protesta en Venezuela durante el período 1998-2010 desde la indagación sobre los componentes cognitivos y emocionales que lleva a una persona a integrar o no la acción colectiva de protesta, recomendando considerar las variables coyunturales y estructurales, lo que consigue responderse con la propuesta en esta investigación mediante la delimitación de la PAME y el Estado respectivamente, para conformar una tríada con los ámbitos social, económico y político en un sistema sustentado en la hipótesis de que cada ámbito presenta límites y es fuente de conflictividad particularmente de la protesta como conflicto.

## **El Estado**

Dentro de la perspectiva en la cual corresponde al Estado un nivel estructural de motivación de la protesta, en primer lugar, se comparte la definición de Chalbaud Zerpa (2011) de Estado como un compendio de capacidades cuyo propósito es el bien común en lo concerniente al

desarrollo de la vida colectiva como se aprecia en lo económico, político y social, orientado a la diversidad de intereses a lo interno de dichas áreas que son enmarcadas por la acción de gobierno.

Vale contemplar la concurrencia de tres limitantes: la eficiencia presupuestaria planteada por Ochando y Bilbao (1996) ante el problema de reducir el déficit fiscal y atender la presión social sobre el gasto público, lo que constituye un dilema de política económica; el de la crisis de representación ante la insatisfacción de la respuesta a la demanda social por parte de los gobernantes y partidos políticos, a lo que Mires (1996) define como crisis de la política de donde irrumpe la reivindicación social mediante la participación política directa y permanente; y la democracia como proyecto hegemónico o forma hegemónica de la política expuesta por Ramos Jiménez (2008) que constituye una condición estructural en la lucha emprendida por agentes que se articulan y desarticulan en torno al poder pero que une el campo social y el político.

### **La política de ajuste macroeconómico**

En segundo lugar, se sigue la noción de Política de Ajuste Macroeconómico aportada por Velasco (2013), concebida para enfrentar el impacto de la interacción entre regiones dado por la tecnología, las finanzas, el comercio y corregir el debilitamiento de la condición de vida asociado al deterioro del sistema político en las décadas precedentes a los años 80. Considera garantizar el bienestar mediante el manejo de los instrumentos de política económica como los impuestos, la emisión monetaria, el gasto público, el tipo de cambio, incluyendo las metas privadas de consumo, ahorro y la inversión para un nivel dado de producción, empleo e inflación.

En la práctica y de acuerdo a Maneshi (1976), este ámbito se cuestiona por el logro de un objetivo a expensas de otro en detrimento de su sostenibilidad, implicando un costo social que repercute políticamente en el gobierno al retrasar o desmontar una medida. Esta controversia se asocia al planteamiento de Haussman (1992) denominado el triángulo del conflicto

que trata de la dificultad en que coincidan el comercio internacional balanceado, la paz social en función del salario real y el pleno empleo, alcanzando solo equilibrios parciales que mantienen al sistema con déficit externo a nivel del flujo de divisas o tensión social por la caída del salario real o el aumento del desempleo. Lo planteado anteriormente presenta dos aristas: por una parte, la PAME se limita también por las reglas económicas definidas por Haussman (ob. cit.) como convenciones en el manejo de la política económica que a la larga se vuelven restricciones estructurales y no permiten la adaptación requerida ante un cambio en el funcionamiento del sistema sobre todo de origen externo, por otra parte, entra en juego lo que López Maya (2005) define como fatiga del ajuste refiriéndose al deterioro en la expectativa social en relación al logro del ajuste económicos ante los fracasos experimentados.

## La protesta

En general, el término protesta se asocia a la expresión del malestar mediante la manifestación, disturbios, la marcha, el paro, la huelga, por parte de una persona, grupo o comunidad, en el orden laboral, educativo, social, político, servicios, entre otros, en reclamo público y es una alternativa a la resolución del conflicto, lo que implica una acción colectiva al tratarse de la agrupación y organización de personas cuando estiman que sus necesidades no han sido satisfechas. Sobre este argumento, protesta popular significa aquella acción que realizan los grupos excluidos del sistema político coyuntural o permanentemente y que perciben la desatención del Estado en la satisfacción de sus derechos. En apoyo a este punto se define como:

...la acción disruptiva desarrollada por multitudes, grupos y/o actores de los sectores populares destinada a hacer público su desacuerdo o desavenencia con normas, instituciones, políticas, fuerzas, autoridades y/o condiciones sociales y políticas. El adjetivo popular, relativo a lo que en cada sociedad se entiende por pueblo, lo asumimos de una manera amplia incluyendo a todo el universo social distinto a las clases dominantes, tanto a

los pobres y marginales como a las capas medias (López Maya, 2008, p. 100)

Esta noción presenta la idea de pueblo configurado por la política en donde se inscriben las élites y partidos, y la economía con la clasificación de pobres y capas medias, que enmarcan a la protesta. Principalmente, se comparte lo establecido por Barreto (2006) para dar cabida a la capacidad política del pueblo que se acopla o desarticula con la hegemonía más allá de lo estadístico en la multitud, muchedumbre o masa. Para continuar, resalta en lo particular la lucha y protesta durante los años de ajuste económico que son:

...acciones colectivas de gran escala que incluyen manifestaciones políticas, huelgas generales y revueltas, las cuales son animadas por quejas sobre políticas estatales de liberalización económica y de reforma del mercado, implementadas en respuesta a la crisis de la deuda a instancias de las agencias internacionales la apreciación de Stephany (2006, pp. 42)

Dicho lo anterior, esta acción colectiva a gran escala alude a la protesta de austeridad que afecta mayormente a la clase media y a los pobres, que actúan concentradamente o no, con comunicación o no, en las principales ciudades del país, que afecta los servicios y el libre tránsito, en descontento a una decisión inconsulta y no gradual. También estas movilizaciones pueden asociarse o no a un partido político o movimiento social e incluso ser espontáneos e independientes y su carácter político radica en el abordaje de un espacio alterno como es la calle legitimando un derecho político.

Un fundamento de la protesta radica en la homogeneidad/heterogeneidad que posibilita o limita su efectividad, la relaciona con el movimiento social como referente e implica que el sujeto ha adquirido una madurez dotándolo de identidad. En este orden, la heterogeneidad entre los grupos que protestan muestra la divergencia de intereses marcando la conflictividad en la estrategia general de la acción colectiva también a razón del tamaño del

grupo, debilitándose al exponerse a una variedad de objetivos. Esta categoría es propia del análisis de Laclau (2009) en torno a la identidad colectiva mediante la articulación de demandas y luchas para una aproximación a la noción de pueblo que permite comprender la noción de popular vinculada a la protesta.

En realidad, la protesta popular evidencia la fisura en la relación pueblo-gobierno en torno a la legitimidad como elemento de evaluación del sistema político y la lucha por demandas no atendidas, donde la reivindicación fundamentada también en los derechos se distingue entre la condición política, de carácter social, y la económica según las circunstancias materiales de vida.

Para ilustrar, los derechos políticos se contemplan en aspectos como la transparencia en los asuntos públicos, los referidos a elecciones, libertad de expresión, asuntos legales, entre otros, correspondientes a lo común colectivo, y en la gama económica concurren cuestiones más restringidas pero no menos importantes apreciadas en lo salarial, laboral, acceso a alimentos por ejemplo, que adquieren carácter colectivo propio de una lucha política.

Por ejemplo, en Estado Unidos, la lucha política por el derecho de la comunidad afroamericana durante los años 50 y 60 constituye un principio social de implicaciones económicas al buscar la reivindicación del acceso al trabajo, el trato en el mismo y el salario. Ahora bien, López Maya (ob. cit.) apunta como ejemplo de lucha en Venezuela al movimiento armado del Partido Comunista excluido del sistema político desde 1959, en un campo de estabilidad política y material. Luego, El Caracazo no luce como una lucha sostenida pero fue seguido por el desmontaje de las medidas, la reforma electoral y la incorporación de organizaciones políticas durante los años 90 enmarcada en persistentes desequilibrios en la economía. Después, de cara a la reforma constitucional de 1999 por un nuevo partido político, se impulsan cambios en el sector agropecuario, pesquero y petrolero que motivaron un repertorio de protesta en contraste con la insuficiente lucha de los beneficiados incluso en una segunda reforma en el año 2007.

Por lo tanto, lo económico como compendio de políticas desmontables por la protesta popular explica el desenlace rápido en esta condición, aunque diverja el interés en una situación de heterogeneidad, por ejemplo, entre demandas por parte de empresarios, trabajadores, consumidores, familias, gremios, el nivel de ingresos que estos tengan, el nivel de injusticia percibido o el grado de afectación por la situación perjudicial sean bienes o servicios públicos o privados. Mientras, la lucha sociopolítica es más homogénea en cuanto a la identidad e intereses de los sujetos pero es más lenta y sostenida al requerir o desmontar cambios legales para garantizar derechos.

En esto hay conformidad con la disertación de García Montes (2013) quien por un lado afirma con el campo de análisis desde el individuo cómo se plantea la percepción de la injusticia que se traduce en pérdida de legitimidad en la autoridad y motiva en la población la demanda de eficiencia en la provisión de bienestar, mientras que desde el terreno estructural expone con la noción de oportunidad política, en línea con Mc Adam (1999), la caracterización del grado en que los grupos acceden al poder no ante una ventaja sino por un cambio general y se contempla el comportamiento entre las élites y de estas con el sistema político-institucional. Ambas visiones dan a entender que las coyunturas para la protesta popular con el tiempo pueden convertirse en estructurales.

Por otro lado, el autor reconoce la contribución clásica en la literatura sobre la protesta, por parte de Tarrow (1997) quien trata sobre la intensidad a corto plazo correspondiendo al concepto de ciclo y Tilly (1977) con su aporte en la noción de la combinación de repetición con adaptación de formas sostenidas en el tiempo bajo el significado de repertorio, para dilucidar sobre la proporción entre lo colectivo como expresión de agrupación del interés común y la cantidad de participantes, o como puede inferirse, la implicación de la masa en la acción de protesta.

Sobre la base popular en la acción colectiva, lo multitudinario y la coordinación entre centros urbanos se entiende como un suceso a gran escala con la noción de ciclo de protesta, mientras que la contienda

permanente es un rasgo de largo plazo que adapta repertorios.

Ciertamente, la acción colectiva surge desde una caja de resonancia cual evento que masifica y politiza el interés de un grupo ya sea dirigido o espontáneo, tal como la corrupción, autoritarismo, reformas, la caída de ingresos o incluso mejoras en los derechos humanos, donde los grupos encuentran oportunidades de irrupción o reacomodo en relación al Estado para sostener una lucha.

Es importante destacar lo referido a los tipos de protesta, donde Revilla Blanco (2010) distingue en torno a lo que se hace en la movilización. Se tiene a la convencional o contenida caracterizada por ser aceptada donde clasifica la concentración autorizada, la huelga legal y el paro; la protesta confrontacional configuradas en lo no rutinario, con capacidad de alterar el orden público expresadas en el cierre de vías, la marcha y concentraciones sin permiso, huelgas de hambre, cacerolazos, tomas de establecimientos, boicots y la desobediencia civil; mientras que en la violenta se atenta contra las personas presentándose desde saqueos hasta enfrentamientos con la policía u otras autoridades.

## **Conflictividad**

Con el concepto de conflictividad Sarti (2006) trata los agregados sociales como suma de los conflictos puntuales, sus tendencias y relaciones, a diferencia de actores o hechos singulares, los cuales, en la medida en que no se resuelvan se convierte en factor estructural, siendo contenedores de los límites propios a los conjuntos político, económico y social.

Por lo tanto, porta los elementos esenciales del sistema característicos en el estado inicial del sistema, en la interacción puede o no promover ya sea el conflicto o la crisis, sobre todo se asocia a los dilemas históricos que enfrenta una sociedad para resolver sus desafíos y en esto la forma de la protesta se adapta a las circunstancias estables tales como la tolerancia del Estado a la manifestación pública, la tecnología, la organización y apoyo, con lo que construye su identidad para conformar un repertorio.

## Base del sistema

Adicionalmente se requiere de una relación o proceso en la que se funda el sistema, asociado a la orientación doctrinaria del programa de gobierno desde donde se dirige el efecto esperado, se define el ámbito receptor de la tributación en términos de apoyo político y describe la acción estatal en cuanto sus funciones dadas por la estabilización económica, la provisión de justicia, bienes públicos y regulación.

Se admite la base del sistema que viene a ser un contrapeso donde se fija el rol del Estado y transversaliza su capacidad, en los parámetros dados por la teoría que confluye en todo caso entre dos enfoques.

A grandes rasgos, la teoría económica neoclásica parte de la relevancia en la tasa de crecimiento económico dependiente del excedente que posibilita la reinversión y acumulación de capital (Solow, 1956), visión compartida con la presencia de instituciones, tales como la propiedad privada, que impiden el conflicto sustentándose en el ajuste del mercado, es decir, al promover una teoría del consumo donde el individuo es soberano en función a su ingreso, establece que el crecimiento económico fundamenta el bienestar.

Mientras, en el campo alterno está por ejemplo al Socialismo del Siglo XXI, término atribuido a H. Dieterich (1996) quien expone: “...el desarrollo democrático regional, la democracia participativa y protagónica, la economía de equivalencias y las organizaciones de base” (Velasco, ob. cit., p. 55), donde se asume la acción directa del Estado para mejorar la institucionalidad y paliar la conflictividad.

Cada enfoque está centrado en la producción el primero y en la redistribución del ingreso el segundo, con implicaciones diferentes en la productividad y son apenas puntos en el debate en torno a la teoría del desarrollo que incluye modelos emergentes en el ecologismo, el feminismo, la gestión colectiva del trabajo, entre otros, como lo señalan Rincón (2012) y Velasco (op. cit.), compatibles con demandas sociales que se conforman

en movimientos en el orden de la oportunidad política y la lucha por derechos.

## **Procesos**

A partir de la condición limitante que motiva a la protesta, los procesos de enlace pueden ser vistos en su sentido de derechos políticos y económicos disputados en lo social que se da en la interacción entre conjuntos, en síntesis, en las duplas económico-social así como la socio-política.

Esta premisa implica que en cuanto al proceso político-económico en términos del ajuste y sus medidas se tenga un alejamiento de la esfera social a no ser por la valoración y respuesta del ámbito estrictamente político desde una posición ventajosa de un grupo social formalmente o mediante la protesta; por otro lado, mediante la demanda de aspectos sustantivos al bienestar material de fuente también política, a ser suministrados por el Estado.

## **Conflicto**

Se comparte la definición clásica de Cadarso (2001) de conflicto en cuanto proceso de contención que sigue o no un canal institucional en donde se expresa el malestar colectivo contra un actor público o privado considerado responsable de la situación, en el plano de una posición o relación antagónica, para defender una situación o proponer un contraproyecto (Calderón, 2012). Por ende es una extensión de la conflictividad y más específicamente, la expresión de la protesta en cualquiera de sus formas en función de su intensidad, repunte o ciclo.

## **Capacidad de Estado**

Igualmente, la intersección entre ámbitos presenta el balance del contexto que denota los equilibrios parciales, requiriendo una conjunción general que se asocia al piso político en términos de popularidad,

governabilidad y percepción democrática por parte de la sociedad.

Este piso político es entendido con la noción de capacidad de Estado dada por Weaver y Rockman (2015) como “el patrón de influencia gubernamental sobre su entorno” (p. 363) a lo largo del tiempo. Al respecto, el entorno puede circunscribirse a las áreas política, económica y social, definiendo tanto los cambios del sistema dados por coyunturas y conflictos como también las condiciones estructurales o conflictividad.

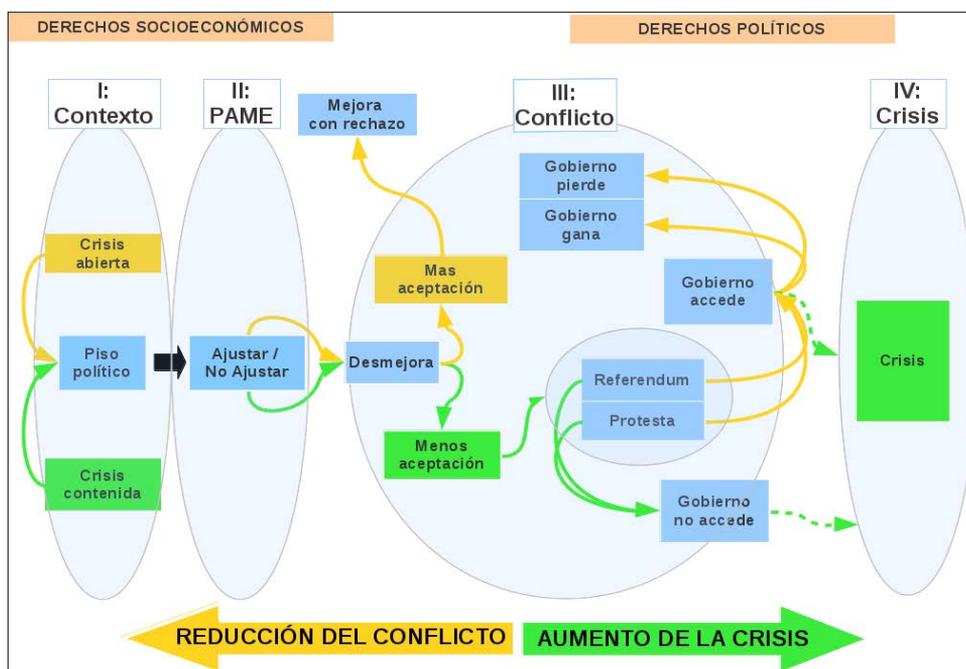
### **Crisis**

Finalmente, en función de la conflictividad, la capacidad del Estado se acerca a una crisis y específicamente al disminuir la interacción de los procesos al punto en que los ámbitos se separan. Esta formulación es acorde con la exposición de Kornblith (1996) quien sigue el postulado de Rey (1989) para quien la crisis se sintetiza en torno al consenso y canalización del conflicto, situación a la que se ha llegado en Venezuela ya en 1991 cuando al modificarse negativa y simultáneamente los factores del sistema estos van a un límite que converge a la intolerancia social dada por la protesta.

Como puede suponerse, la crisis presenta dos modos. Según la situación previa, se está de acuerdo con la línea de Weyland (2002): la crisis abierta en tanto el deterioro económico por largo tiempo hace que la población tenga mayor disposición al ajuste al haber tocado fondo, valorando más el beneficio futuro de las medidas con una expectativa positiva de recuperación, por el contrario, el crecimiento sostenido prolongado en el tiempo que pierde impulso rápidamente y entra en crisis contenida o repentina demora la aplicación de la PAME en un ambiente que combina la oposición popular a las medidas por la no aceptación de medidas que induzcan a aceptar la austeridad como costo de una recuperación futura, siendo menos valorada.

## Sistema explicativo

En definitiva, enunciadas las nociones para un esquema de análisis de la protesta donde la lucha hegemónica acota el ámbito político, la disyuntiva entre objetivos e instrumentos limita la sostenibilidad del logro de bienestar del ámbito de la PAME y la relación entre legitimidad y oportunidad política condiciona la acción colectiva, se esbozan en una dinámica que parte desde la conflictividad, pasando por el conflicto como tensión que se dirige a la crisis en dirección del deterioro general del sistema a partir del Gráfico 1.



**Gráfico 1. Dinámica del incentivo político a la PAME en relación a los logros del Estado**

En primer lugar, tal movimiento está conformado por el contexto (I), la PAME (II), el conflicto (III) y la crisis (IV), en un marco que permite aproximarse a una ponderación de cada componente a lo largo de un

repertorio de protesta popular visto como un proceso y en su ciclo entendido como intensidad. Durante el proceso, la intensidad de la protesta puede erosionar el piso político hasta el desenlace de la crisis y la constitución de un nuevo orden conflictual que propiciara un cambio en el peso de los componentes.

En segundo lugar, el contexto desde una perspectiva conflictual de la sociedad delimita el dilema entre lo político como capacidad del Estado respecto a la condición de vida determinada por el salario real dada por la PAME.

Como tercer aspecto, la decisión de ajustar reduce el bienestar, afecta al piso político y depende si se parte de una crisis prolongada o repentina se tendrá mejor o menor aceptación, pero en el último caso es mas probable que se converja hacia la protesta o el referendo lo que puede desmontar o no las medidas, asociándose la PAME a una decisión bajo la agudización del conflicto.

Cuarto, según la calidad de la respuesta del Estado ante la lucha por derechos políticos, si da cabida a las demandas o no en combinación con el tratamiento de la protesta popular en términos de represión o control, el sistema se acerca o se aleja de la crisis. Quinto, durante el proceso el agravamiento social se vuelve político, además, la calidad o impacto tanto del ajuste como de la protesta a razón de ser decisiones que conducen a cambios en el contexto y con ello se converge o no a la crisis.

Por último, hasta aquí la dinámica presenta una forma lineal donde, además de partir desde la conflictividad hacia la crisis en la medida en que la desmejora de la población por un ajuste restrictivo de tipo monetario promueve el tránsito desde una vulneración socioeconómica hacia el nivel civil-político por medio de una lucha, se identifican tres procesos, a saber, el político-económico propio al área del ajuste, el económico-social donde tiene lugar la aceptación o no de las medidas por parte de la población y el espacio civil-político de avivamiento del enfrentamiento.

En adelante, el esquema presenta la intersección de conjuntos en alusión al proceso como espacio del conflicto y a la conflictividad en razón de dilemas fundamentales; la crisis a razón de la separación entre los conjuntos a modo de pérdida de enlaces, debilidad de procesos y un aumento de la conflictividad que es en sí la aparición del conflicto; y la capacidad del Estado es la intersección principal que tiene a la protesta como contraparte.

Por ende, los procesos se muestran también de forma cíclica acorde con la acumulación de eventos que propician un repertorio de protesta, presentándose en continuidad desde lo político, pasando por lo económico hacia lo social para llegar de nuevo a lo político.

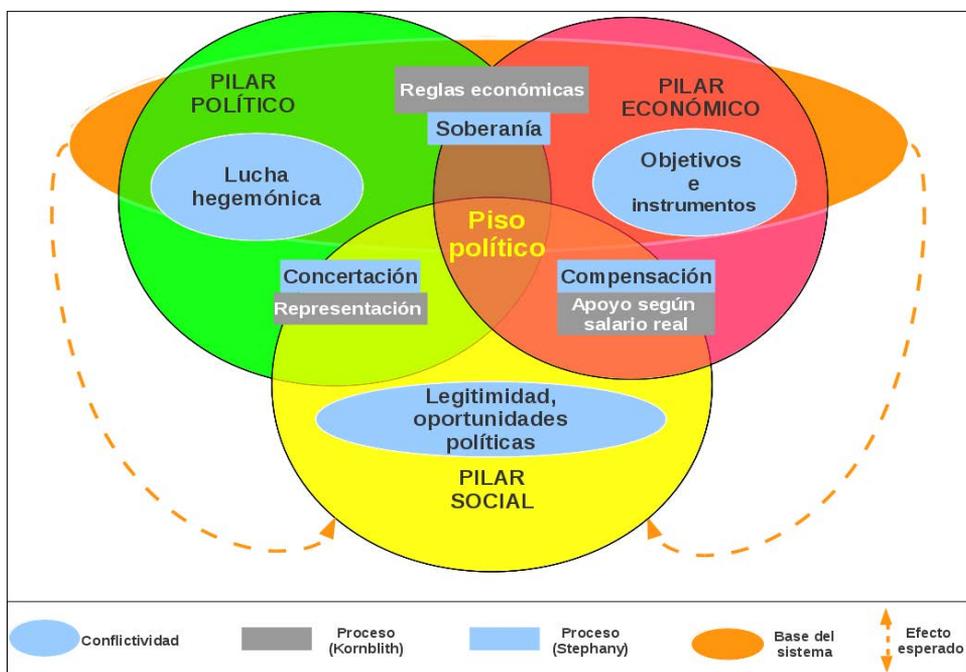
### **Periodo 1980-1999**

La idea de un contexto para la protesta se sustenta en el planteamiento de Rey (1991) retomado a la vez por Kornblith (ob. cit.) del Sistema Político de Conciliación de Élités (SPCE) en Venezuela como el “reconocimiento de la pluralidad de intereses sociales, económicos y políticos” (p. 4), con lo cual la autora plantea la condición inicial de análisis y explica la crisis hasta el año 1996, a partir de tres procesos: el modelo rentista sustentado en las reglas económicas en los años 60, en atención a lo planteado por Hausman (op. cit.): la fijación del tipo de cambio al dólar norteamericano y de la tasa de interés sobre la internacional para mantener capitales en el país y un presupuesto superavitario; esta función procura el sustento a la expectativa de bienestar colectivo mediante la política social apoyado en la representatividad de los partidos como régimen político, constituyendo la motivación social.

De igual manera, los procesos son vistos con la descripción que hace Stephany (ob. cit.) de la relación entre ajuste económico y protesta de austeridad en los años 1989 y 1996 con las categorías de soberanía, compensación y concertación. En cuanto a la soberanía, se enmarca como un proceso vinculado a la política económica al depender del rol del Estado, específicamente la actividad petrolera, lo que para Lander (ob. cit.) es un sobredimensionamiento de la bondad política esperada del programa de 1989 en profundizar la democracia al superponerse el equilibrio externo con

el cambio estructural del sistema productivo interno, conformándose como la base del sistema con la esfera social como objetivo.

Por su parte, la compensación vincula el ámbito socio-económico que integra el poder adquisitivo, la relación salarial, la garantía de paz social y el combate a la pobreza en cuanto es el escenario donde recae el costo social del ajuste estructural orientado a la reactivación económica. Se enfrenta mediante subsidios y aumentos del gasto público, en consecuencia, requiere del proceso de concertación en el ámbito socio-político para distribuir mediante los partidos políticos el costo social del ajuste partir del piso político electoral, el compromiso de los actores y la conciliación de sus intereses entre el gobierno, las empresas y los trabajadores. Finalmente se expone el referido esquema en el Gráfico 2.

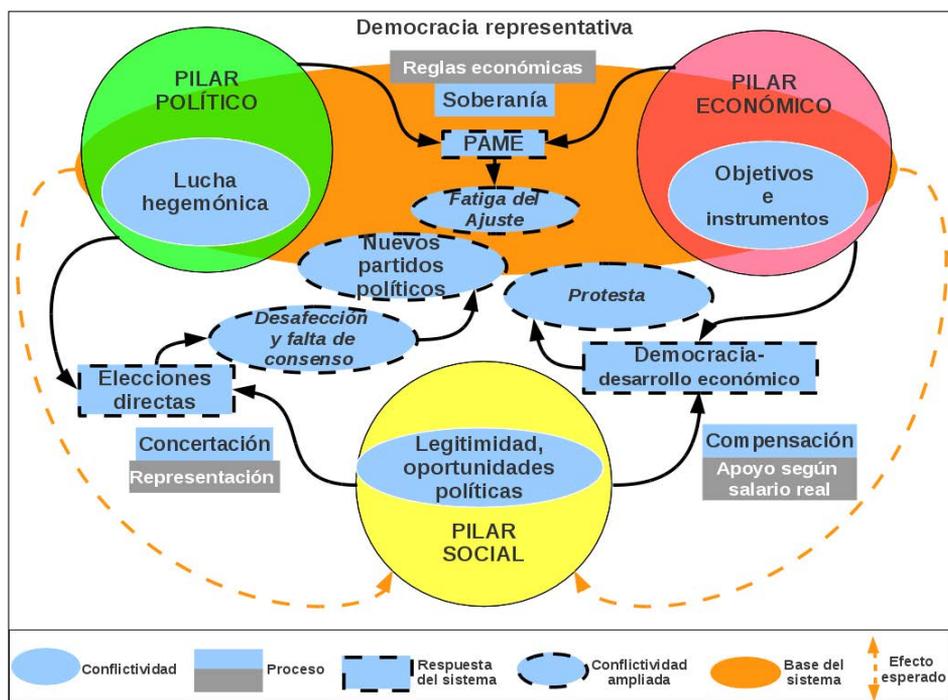


**Gráfico 2. Modelo del contexto del Sistema Populista de Conciliación de Élités**

Para 1983 la estabilidad económica y política se revierten en el marco de la crisis contenida, la insostenibilidad de las reglas económicas y el deterioro de la legitimidad política. Ya en 1989 se unen lo social y político al problema económico, implementándose como alternativa la PAME a un mes de iniciado el quinquenio presidencial que luce limitado al carecer tanto de apoyo dentro del gobierno como de tolerancia popular a la austeridad teniendo por respuesta un ciclo de protesta violenta ante la adversa condición de vida impuesta que, aunque define la dinámica de la década y logra detener las medidas, no es una lucha sostenida para desmontar las disposiciones o unificar la coordinación política.

Es durante el mandato del presidente Rafael Caldera en 1994 cuando se asume la crisis abierta con la aplicación de medidas integrales y graduales para dar lugar a la coordinación entre actores, con la reforma de la seguridad social y las prestaciones sociales establecidas desde el ajuste del gobierno anterior, permaneciendo la austeridad como norma. Entrados los años 90, se ajustan agrupaciones tradicionales y grupos excluidos ante la introducción de votaciones directas, pero no se soluciona la limitación económica que se hace estructural con lo que se readapta la protesta popular al nuevo contexto.

En general, la pérdida de la capacidad de ingreso conduce a la movilización social con repuntes por las medidas de ajuste, influencia alternada con transformaciones civil-políticas como ocurrió en los casos de la reforma hacia la descentralización entre los años 1986-1988, el Golpe de Estado en 1992 y el proceso constituyente de 1999 recibidas con rechazo por un sector de la población. La década del 90 ha atravesado una crisis general en torno al consenso y canalización del conflicto en una interacción entre el Estado y la protesta visualizada en el Gráfico 3, reconociéndose que la incorporación de las elecciones directas en nuevos niveles de gobierno se tensiona con el impacto en la calidad de vida, aspecto más sensible y capaz de generar el desmontaje o incorporación de medidas por el sobredimensionamiento de lo económico, donde opera el triángulo del conflicto mediante equilibrios parciales que no logra contener la pérdida de bienestar.



**Gráfico 3. Respuestas y crisis en el contexto del Sistema Populista de Conciliación de Élite en Venezuela durante 1980-1999**

En otro orden de ideas, la caracterización del período a partir de 1999 inicia con la convocatoria a un proceso constituyente para el rescate de lo político basado en los partidos y lo electoral, paralelamente, se opta por la vía de no realizar ajustes inmediatos para primero consolidar la capacidad del Estado, complementando con la participación popular vinculado a una nueva hegemonía.

El devenir en este gobierno encauza la reforma del sistema por un partido emergente cuya gestión se radicaliza con Leyes Habilitantes para remover relaciones de producción principalmente en el área de pesca, tierras y la industria petrolera.

## Periodo 2000-2014

Para el año 1999 se estableció en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia (artículo 2) en alternancia al SPCE, centrado en lo social desde la soberanía con residencia directa en el pueblo e indirectamente mediante el sufragio (CRBV, artículo 5), distinguiendo el ejercicio soberano socio-económico al colectivizar las alternativas para la organización productiva y también pautando condiciones para la concertación mediante la incorporación de los derechos políticos y el referendo popular (CRBV, artículos 70 al 74) donde se extiende la participación ciudadana en los asuntos públicos y se plasma la facultad para manifestar pacíficamente (CRBV, artículo 68).

En cuanto a la compensación, se asientan los derechos sociales y de las familias (CRBV, artículos del 75 al 97) que organizan la reivindicación asociada a la calidad de vida en complemento a lo laboral y salarial.

Con esto, la aprobación de un nuevo texto constitucional provocó desacuerdos políticos e insatisfacciones sociales que impidieron el consenso durante los dos primeros años de gestión donde se convergió hacia la crisis y fue oportunidad para que la oposición se concentrara una vez que el sistema entró en tensión a partir de la rápida velocidad del proceso constituyente, seguido por el Plan de la Nación 2001-2007 (2001) donde el equilibrio social remarca la distribución tanto del ingreso como de la riqueza.

Los nuevos fundamentos e interrelaciones se asocian al rediseño del piso político al inicio de gestión que, manteniendo la flexibilización cambiaria, combina la esfera política y social en una intervención paulatina hacia la reforma económica aumentando el conflicto. Por el cambio del sistema hacia el eje político-social, la respuesta de redefinir el proceso socio-político y asentarlo constitucionalmente tiene alcance de soberanía dándole un nuevo carácter respecto al fundamento estrictamente económico del periodo 1980-1999 sin abandonarlo del todo, una vez que la respuesta en el

cimiento político-económico luego impulsa leyes habilitantes y control cambiario, marcando diferencia con el último periodo presidencial del sistema predecesor.

En realidad, permanece el cuestionamiento de las nuevas orientaciones hasta trascender en paros generales, marchas y golpes de Estado en el marco de los derechos políticos consagrados donde se apela sucesivamente al referendo, inicialmente por la oposición política como salida del presidente en el año 2004, luego usado por este como respuesta al desacuerdo e incluso para la propuesta de una nueva reforma constitucional la cual recibió el rechazo electoralmente al estar próxima a la protesta estudiantil durante el 2007 en reclamo de la libertad de expresión dada por la no renovación de la concesión de la televisora Radio Caracas Televisión (RCTV).

Desde la tensión política iniciada en el año 2000 y en torno a los medios de comunicación, se conforma una tendencia en la irrupción mediática disponible tanto a la acción colectiva, al gobierno y al sector privado. Particularmente, internet es terreno propicio para la emisión de opiniones tanto polarizadas como conciliatorias mediante blogs, redes sociales, entre otros, donde el acceso individual demarca trayectorias generales. Esta situación define un nuevo espacio para el desarrollo del conflicto en tiempo real donde las tecnologías de información permiten el desplazamiento del contenido físico de la masa que manifestaría en la calle ahora presente discursivamente en apoyo o rechazo a una situación.

En este sentido, para Calderón (ob. cit) la tecnología de comunicación se asocia con la democracia en oposición a su figura de poder aislado y no por eso deja de presentar límites tal como refiere el autor mencionado cuando alega que: "...la construcción de las realidades sociales en estos medios, por lo general, es simplificada y esquemática y reduce la capacidad de deliberación entre los actores" (p. 53) lo que es condición necesaria pero no suficiente para el acuerdo, sólo marca confluencias que abonan al desenlace de la realidad. En adelante, para el análisis de la protesta popular de la última etapa del período se siguen los informes del Observatorio

Venezolano de Conflictividad Social (OVCS) que aprecian el incremento del 70 por ciento entre el 2010 y el 2011 por medio de las demandas socioeconómicas. Para los años 2011 al 2013 resalta la manifestación del sector laboral caracterizado por abarcar el 40 por ciento del total de las acciones antes, durante y después de la reforma de la Ley Orgánica del Trabajo (LOT), al tiempo de coincidir al final con una escalada inflacionaria interanual desde el 28 por ciento, 20 por ciento y 56 por ciento.

Por otra parte, ya en el tercer año indicado la motivación política se prolonga en duración posteriormente al fallecimiento del presidente en ejercicio Hugo Chávez y el llamado al sufragio del cual resulta el mantenimiento hegemónico al ser electo Nicolás Maduro, causando la protesta en exigencia del recuento de votos. Un factor adicional es la escasez, la inflación y el desabastecimiento de alimentos y productos prioritarios que da lugar a la promoción del saqueo a establecimientos comerciales.

En cuanto a la protesta del 2014 el detonante fue la percepción de inseguridad desde el asesinato de la actriz venezolana Mónica Spears en enero y la presunta violación de una joven cursante en la Universidad Nacional del Táchira en febrero, lo que llevó a los estudiantes a exigir justicia y que al ser reprimida, condujo a la nacionalización de la jornada en querrela por la libertad de los presos pero gestando focos de violencia. Luego, dirigentes de oposición apoyan mediante el llamado a la protesta contra la gestión de gobierno manteniéndose los resultados descritos.

Esta contingencia se enlaza con las ocurridas en el 2007 donde la inseguridad influye en el movimiento estudiantil a tomar la calle con algunas diferencias. En ese entonces fue pacífica y debilita la propuesta constitucional pero sin éxito en la renovación de la concesión al canal de televisión RCTV, donde cabe la posibilidad de que la conciencia pacífica en la ocasión inicial responde a lo reciente de la reforma al Código Penal a la cual se adapta el movimiento, en cambio en el 2014 la protesta aumenta y se torna violenta al ritmo en que es reprimida, diluyéndose el resultado de la

acción colectiva. Por otro lado, pudo haber incidido la no politización de la protesta estudiantil en el 2007 en la lucha contra la reforma constitucional, en contraste con el 2014 donde más bien se indujo a la violencia sin cosechar logros.

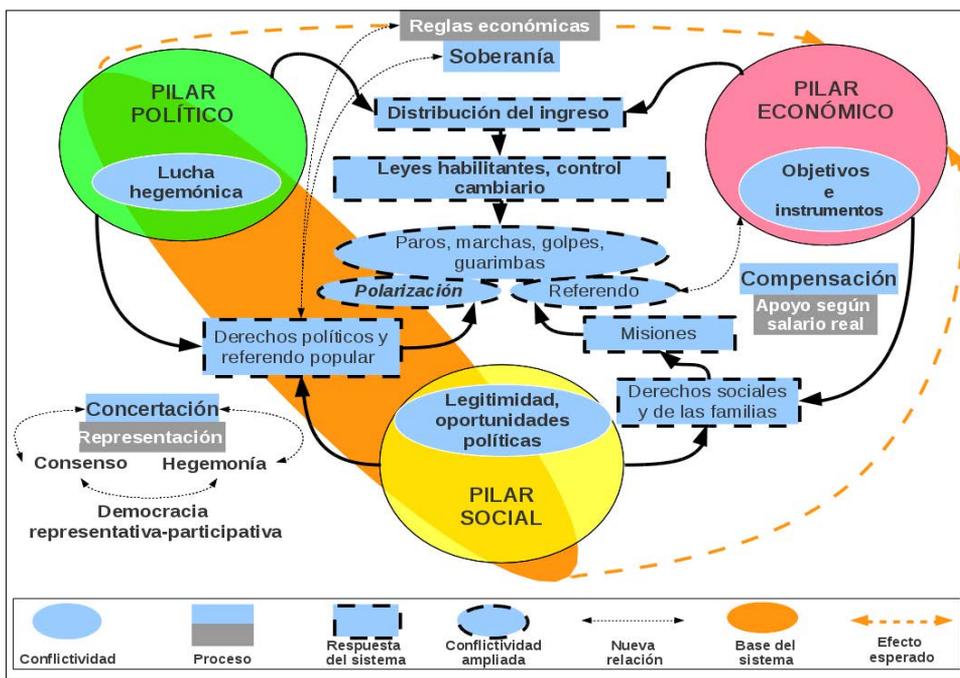
Ahora bien, en la descripción del desempeño económico durante el período 1998 al 2007, Zambrano y Ramos (2007) sugieren que la extrapolación político-económica a la político-social forman parte de la confrontación política e igualmente consideran cuatro momentos en la política económica en relación a tres ciclos de protesta popular al valorar la efectividad en dichas medidas.

Primero, tres años de flexibilización cambiaria (del 2000 al 2002) con ascendente inflación en variación de 18 por ciento interanual en promedio vinculado al cambio de fundamentos políticos que convergen al ciclo de protestas del 2003.

Segundo, cinco años de restricción cambiaria (intervalo del 2003 al 2007) tras el paro petrolero para contener la inflación al 20 por ciento en promedio anual lo que indica la reposición económica y el descenso en la protesta atribuido al referendo revocatorio presidencial en el 2004 para recuperar luego su crecimiento.

Tercero, del 2008 al 2009, a partir de la reforma monetaria denominada el Bolívar Fuerte, la inflación alcanza un 28 por ciento de variación promedio anual, emparejado al impulso de la organización y la economía social mediante las leyes del poder popular, en transición hacia el cuarto momento, a partir del 2010 y hasta el 2014, con control cambiario escalonado acompañado del incremento inflacionario a 43 por ciento promedio anual, lo que evidencia la dificultad de mantener la medida cambiaria mientras el sistema es conducido hacia el tercer ciclo de protestas en el 2014.

Finalmente, se exponen algunas precisiones del contexto en este periodo descritas en el Gráfico 4.



**Gráfico 4. Respuestas y crisis en el contexto del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia en Venezuela durante 2000-2014**

Respecto al enlace económico-social, el ámbito de la compensación se ha universalizado en derechos sociales y de las familias mediante las misiones sociales, sin embargo, en medio de la polarización y la lucha hegemónica, el grueso de la sociedad excluida y compensada por la avanzada de derechos no es la que protesta sino el sector que defiende el statu quo económico hasta que se activa el complemento de los derechos políticos: el referendo revocatorio presidencial.

En cuanto al cambio general, por una parte, las respuestas sucesivas del gobierno ante la tensión permanente genera oportunidades políticas en el plano socio-político a la movilización tales como transformaciones en el sistema de elecciones y de partidos, la constituyente, referendos y reformas legales, y por esta razón permanece, determinando además un ciclo

respuesta-protesta-respuesta en el contexto de rigidez cambiaria, lo que contiene la inflación pero con más volatilidad que adversidad económica.

Por otra parte, el alcance del empoderamiento en la soberanía como espacio del modelo económico busca trascender la distribución del ingreso y aprovechar la construcción de la economía social en donde es preciso apuntar dos cualidades.

Primero, busca transformar el fundamento del trabajo como hecho social y medio de participación en las políticas públicas para la defensa de los derechos sociales de manera que la compensación incorpore esta cualidad más allá del salario en la medida en que el sistema económico se transforme.

Segundo, este principio no deja de generar un repertorio de protesta popular durante 4 años parecido a la reforma neoliberal de finales de los 80, lo que permite señalar que la esfera económica no escapa de la expresión de malestar en resistencia a una alternativa de desarrollo donde priva la relación ganadores-perdedores en los 30 años revisados.

### **Conclusión**

El análisis estructural de la protesta integra al menos tres ámbitos contextuales, a saber, lo político, lo económico y lo social, que condicionan el bien común: la lucha hegemónica, el dilema entre objetivos e instrumentos y la legitimidad de las políticas, respectivamente.

Desde aquí se articula un cuerpo de nociones: la conflictividad como tendencia del conflicto; la capacidad de Estado con la que el gobierno mantiene el balance de estos límites estructurales; la base del sistema como las esferas desde donde el Estado proyecta su capacidad para impulsar al sistema hacia una meta; el conflicto en representación de la protesta; la crisis en tanto erosión de procesos y estos como agentes articuladores entre los ámbitos.

Este esquema da cuenta de la protesta popular ante cambios de base en el sistema desde el componente político: a partir de la década de los 80 asociado a lo económico con la PAME como respuesta que repercute hacia la expectativa social de desarrollo por la inflación, luego, con la reforma constitucional de 1999 vinculado con lo social mediante los derechos civiles-políticos que dan la oportunidad al referéndum y las leyes habilitantes que suplen el espacio de la PAME y dieron pie a la protesta.

En fin, la alternativa a la política económica de ajuste produce el mismo efecto al implicar cambios en las relaciones de los actores y costos sociales que incrementan la conflictividad, por ello se recomienda el análisis del bucle consenso-hegemonía para la definición de la dualidad democracia representativa-participativa por encontrarse en la base del sistema actual, examinando sus implicaciones económicas y compensatorias.

## Referencias

- Acosta, Y. (2010). Del Malestar Individual a la Protesta Social en Venezuela (1998-2010). Sus Determinantes Psicosociales. *Politeia*, 44 (33).
- Barreto Cipriani, J. (2006): *Crítica de la Razón Mediática*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Centro de Estudios Post-Doctorales.
- Banco Central de Venezuela (2016). Índice Nacional de Precios al Consumidor. [Datos en línea] Disponible: <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp> [Consulta: 2016, octubre 13].
- Cadarso, L. (2001): *Principales Teorías sobre el Conflicto Social*. Madrid: Norba. *Revista de Historia* (15). Disponible: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/241031.pdf> [Consulta: 2015, marzo 16].

- Calderón, F. (Coord.) (2012). La Protesta Social en América Latina. Cuaderno de Prospectiva Política 1. Buenos Aires: Grupo Editorial Siglo Veintiuno. Disponible: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/Understanding%20Social%20Conflict%20in%20Latin%20America201013%20SPANISH%.pdf> [Consulta: 2015, marzo 16].
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 5.908. Extraordinaria. Febrero, 2009.
- Chalbaud Zerpa, R. (2011). Estado y Política. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 8va Edición. Caracas: Ediciones Liber.
- Dieterich, H. (1996). El Socialismo del Siglo XXI. Disponible: <https://www.rebellion.org/docs/121968.pdf> [Consulta: 2015, julio 7].
- García Montes, N. (2013). Aproximación Teórica al Estudio de la Acción Colectiva de Protesta y Los Movimientos Sociales. Disponible: [http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/t\\_aproximacion\\_teorica\\_mmss\\_garcia.pdf](http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/03/t_aproximacion_teorica_mmss_garcia.pdf) [Consulta: 2015, marzo 16].
- Hausman, R. (1992) Shocks Externos y Ajuste Macroeconómico. 2da Edición. Caracas: IESA.
- Kornblith, M. (1996). Crisis y Transformación del Sistema Político Venezolano: Nuevas y Viejas Reglas de Juego. En Alvarez, A. (Comp). El sistema Político Venezolano: Crisis y Transformaciones. Caracas: Instituto de Estudios Políticos-UCV. Disponible: <http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/lasa97/kornblith.pdf> [Consulta: 2015, marzo 16].

- Laclau, E. (2009). *La razón Populista*. 4ta Reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lander, E. (2006). *Neoliberalismo, Sociedad Civil y Democracia*. Ensayos sobre América Latina y Democracia. 2da Edición. Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico-Universidad Central de Venezuela.
- \_\_\_\_\_ (2004). *Izquierda y Populismo: Alternativas al Neoliberalismo en Venezuela*. En Barret Patrick; Chavez Daniel y Rodríguez César (Ed). *La Nueva Izquierda Latinoamericana. Sus Orígenes y Trayectoria Futura*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Ley del Plan de la Patria, Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, 6.118 Extraordinaria. Diciembre, 2013. Disponible:  
<http://www.onapre.gob.ve/index.php/publicaciones/descargas/finish/36-ley-del-plan-de-la-patria-2013-2019/209-ley-del-plan-de-la-patria-2013-2019> [Consulta: 2015, junio 10].
- López Maya, M. (2005). *Del Viernes Negro al Referendo Revocatorio*. Caracas: Alfa Grupo Editorial.
- López Maya, M. y Lander, L. (2008). *Venezuela: Protesta Popular y Lucha Hegemónica Reciente*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Disponible:  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/lopezma> [Consulta: 2015, julio 03].
- Maneshi, A. (1976). *La Teoría de la Política Económica: Objetivos, Instrumentos y Preferencias*. Ponencia en el Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores Económicos y Sociales, Universidad Veracruzana. Veracruz. Disponible: [http://www.cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/9633/2/1976\\_vol5\\_no2\\_p87.pdf](http://www.cdigital.uv.mx/bitstream/123456789/9633/2/1976_vol5_no2_p87.pdf) [Consulta: 2015, marzo 16].

Mc Adam, D. (1999). Orígenes Conceptuales, Problemas Actuales, Direcciones Futuras. En Ibarra, P. y Tejerina, B. (Ed). Los Movimientos Sociales. Transformaciones Políticas y Cambio Cultural. Disponible: <http://jjsantibanez.files.wordpress.com/los-movimientos-sociales-transformaciones-politicas-y-cambio-cultural.doc> [Consulta: 2016, septiembre 26].

Ministerio del Poder Popular para la Planificación (2001). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Disponible: <http://www.mppp.gob.ve/publicaciones-2/documentos-oficiales/> [Consulta: 2015, junio 10].

Ministerio del Poder Popular para la Planificación (2007). Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Disponible:  
[http://www.cenditel.gob.ve/files/u1/lineas\\_gen\\_nacion.pdf](http://www.cenditel.gob.ve/files/u1/lineas_gen_nacion.pdf)  
[Consulta: 2015, junio 10].

Mires, F. (1996). La Revolución que Nadie Soñó o la Otra Posmodernidad. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.

Observatorio Venezolano de Conflictividad Social (2014). Conflictividad Social en Venezuela en 2014. Disponible: <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp/content/uploads/2015/01/Conflictividad-en-Venezuela-2014.pdf> [Consulta: 2016, noviembre 9].

\_\_\_\_\_ (2013). Tendencias de la Conflictividad Social en Venezuela. Disponible:  
<http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp/content/uploads/2014/01/Conflictividad-Social-en-Venezuela-en-2013.pdf>  
[Consulta: 2016, noviembre 9].

\_\_\_\_\_ (2012). Tendencias de la Conflictividad Social en Venezuela. Disponible: <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/tendencias-de-la-conflictividad/informe-conflictividad-social-venezolana-en-2012> [Consulta: 2016, noviembre 9].

- \_\_\_\_\_ (2011). Tendencias de la Conflictividad Social en Venezuela. Disponible: <http://www.observatoriodeconflictos.org.ve/oc/wp/content/uploads/2015/01/Conflictividad-Social-en-Venezuela-en-2011.pdf> [Consulta: 2016, noviembre 9].
- Ochando, C. y Bilbao Ubillos, J. (1996). Microeficiencia y Macroeficiencia del Estado de Bienestar. Ponencia en la 5ta Jornada de Economía Crítica: “La Crisis del Estado del Bienestar y la Unión Europea”. Santiago de Compostela. Disponible: <http://www.pendientemigracion.ucm.es/info/ec/jec5/pdf/area1-9.pdf> [Consulta: 2015, julio 30].
- Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA) (2014). Boletín Internacional sobre Derechos Humanos. Febrero. 10ma Edición. Caracas. Disponible: <https://www.mediafire.com/?9cb34d09ru3yiv8> [Consulta: 2016, noviembre 9].
- \_\_\_\_\_ (s.f. a). Venezuela: una Década de Protestas 2000-2010. El Derecho a Exigir Derechos. Caracas. Disponible: <https://www.derechos.org.ve/informes-especiales/venezuela-una-decada-de-protestas-2000-2010> [Consulta: 2016, noviembre 9].
- \_\_\_\_\_ (s.f. b). 15 Años sobre DDHH: Inclusión en lo Social, Exclusión en lo Político. Caracas. Disponible: <http://www.derechos.org.ve/pw/wp-content/uploads/15-años-DDHH.pdf> [Consulta: 2015, octubre 28].
- Ramos Jiménez, A. (2008). Las Formas Modernas de la Política. Estudio sobre la Democratización de América Latina. 2da Edición. Mérida: Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCHT)-Universidad de Los Andes. Edikapas C.A.
- Rey, J. C. (1991). La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación. Revista de Estudios Políticos (74). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Disponible:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27121>. [Consulta: 2016, septiembre 16].

Rey, J. C. (1989). El Futuro de la Democracia en Venezuela. En Rey, J. C.: El Futuro de la Democracia en Venezuela. Caracas: Colección IDEA.

Rincón, E. (2012). Programa de Ajuste Estructural, Paradigma de Política Económica y Modelo de Desarrollo en América Latina: un Análisis Crítico. Países Andinos. Período: 1980-2000. Tesis Doctoral, Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela: [Disponible en: <http://tesis.luz.edu.ve/tdebusca/archivo.php?codarquivo=4876>] [Consulta: 2015, marzo 16].

Riutort, M. y Balza, R. (2001). Salario Real, Tipo de Cambio Real y Pobreza en Venezuela: 1975-2000. Caracas. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-Universidad Católica Andrés Bello. Disponible: [http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/aae3219\\_44.pdf](http://biblioteca2.ucab.edu.ve/anexos/biblioteca/marc/texto/aae3219_44.pdf) [Consulta: 2016, octubre 13].

Sarti, C. y Aguilar, I. (2006): La Conflictividad Guatemalteca y su Abordaje Constructivo. Ciudad de Guatemala, Guatemala. Fondo de Gobernabilidad IBIS/Embajada del Reino de los Países Bajos/Fundación Propaz.

Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. The MIT Press. Disponible: <http://www.jstor.org/stable/1884513> [Consulta: 2015, julio 7].

Stephany, K. (2006). Políticas de Ajuste y Protesta Popular en Venezuela: 1989 y 1996. Caracas: Ediciones FACES/UCV.

\_\_\_\_\_ (2012). Para una Crítica de la Política en Venezuela: 1989-2010. Tesis Doctoral, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela. Disponible: <http://saber>.

ucv.ve/ojs/index.php/revpeacs/article/download/6585/6323  
[Consulta: 2016, marzo 24].

Tarrow, S. (1997). *El Poder en Movimiento. Los Movimientos Sociales, La Acción Colectiva y La Política*. Madrid, España: Alianza Editorial. Disponible en: <https://derechoalaciudadflasco.files.wordpress.com/2014/01/sidney-tarrow-wl-poder-en-movimiento-los-movimientos-sociales-la-accion-colectiva-y-la-politica.pdf> [Consulta: 2016, marzo 18].

Tilly, Ch. (1977). *From Mobilization to Revolution*. Working Paper, 156. University of Michigan. Center for Research of Social Organization (SRSO). Disponible en: <http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/50931/156.pdf?sequence=1> [Consulta: 2016, marzo 01].

Velasco, F. (2013). *Teorías del Desarrollo. Notas Docentes*. Escuela Venezolana de Planificación. Caracas: Editorial Arte S.A.

Weaver, K. and Rockman, B. (2015): *Examinando los Efectos de las Instituciones*. En Asinelli, Christian y Acuña, Carlos (Coord.). *Capacidades Estatales. Diez Textos Fundamentales*. Buenos Aires, Argentina: Corporación Andina de Fomento. Disponible: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715> [Consulta: 2016, septiembre 25].

Weyland, K. (2002). *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton University Press.

Zambrano, L., Riutort, M. y Páez, K. (1996). *Financiamiento del Gasto Fiscal, Dinámica Monetaria e Inflación en Venezuela*. *Temas de Coyuntura*, 33. Disponible: <http://revistasenlinea.saber.ucab.edu.ve/temas/index.php/temasdecoyuntura/article/view/1784/1539> [Consulta: 2016, septiembre 25].

Zambrano, L. y Muñoz, R. (2007). Evolución Político-Institucional y la Política Anti-Inflacionaria en Venezuela: 1999-2007. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Disponible: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05545.pdf> [Consulta: 2016, octubre 05].

# El empoderamiento como conflicto social. Una redistribución del poder político

Daniel José Santolo Vargas\*

Recibido: 08-06-2016

Aceptado: 27-08-2016

## RESUMEN

El presente ensayo tiene como objetivo principal analizar los procesos sociales y políticos que se vienen dando en nuestro país a partir del año 1998, cuando el actual presidente de la república logra el poder político mediante el voto universal, directo y secreto de los venezolanos. El discurso que impulsó en gran medida su triunfo, fue un discurso de redención de las clases populares con el ofrecimiento de sacarlos de la pobreza y darles más poder, “todo el poder para el pueblo”, frase con la que podemos resumir la política que se ha venido desarrollando por parte de aquel que dirige los destinos del país. Esto ha despertado en la ciudadanía una nueva conciencia de pertenencia, de una posibilidad cierta de tener mayor participación en las decisiones del gobierno y del estado, en la utilización de los recursos públicos para satisfacer sus necesidades, y por último la posibilidad de realizar un control social. Lo que podríamos resumir en una sola idea, empowerment, el empoderamiento de las clases populares, lo que ha traído con ello el aumento de la conflictividad social.

**Palabras clave:** Gobernanza, poder, empoderamiento, conflicto.

---

\* Politólogo, Especialista en Sistemas y Procesos Electorales / Profesor de pre y postgrado en la Universidad Central de Venezuela. Doctorando en Ciencias Políticas UCV. danielsantolouev@gmail.com

## The empowerment as a social conflict. A redistribution of political power

### ABSTRACT

This essay has as main objective to analyze the social and political processes that have been taking place in our country since 1998, when the current president of the republic achieves political power through the universal, direct and secret vote of Venezuelans. The discourse that largely fueled his triumph was a redemptive discourse of the popular classes with the offer to lift them out of poverty and give them more power, "all power for the people", a phrase with which we can summarize the politics that has been developed by the one who directs the destiny of the country. This has awakened in citizenship a new awareness of belonging, a certain possibility of having greater participation in government and state decisions, the use of public resources to meet their needs, and finally the possibility of social control. What we could summarize in a single idea, the empowerment of the popular classes, which has brought with it the increase of social unrest.

**Keywords:** Governance, power, empowerment, conflict.

### A manera de introducción

En la actualidad los países democráticos buscan afanosamente la fórmula ideal para mantener a su población, lo que podríamos llamar, en sana paz, o por lo menos tener grados de conflictividad aceptables. Esta búsqueda lleva a los gobernantes a escoger el mejor camino para ello, ensayando políticas públicas que logren dar respuestas a la gran cantidad de demandas sociales que emanan de la propia sociedad, las que siempre son más. En la actualidad sumada a la elaboración de las políticas públicas eficientes y eficaces, tenemos una herramienta de mucha utilidad, la *conflictología*.

Lo real es, que en nuestra era, con la cantidad de avances tecnológicos y el fenómeno de la globalización, se ha hecho a nuestros ciudadanos más exigentes, y con razón, nada pasa desapercibido, y por ello se exigen derechos que en otrora no hubiesen sido ni imaginados. Cada día nos sentimos con más derecho a la participación y elaboración de las políticas públicas que son diseñadas por nuestros gobernantes, y esa exigencia se acompaña con el deseo de que seamos consultados para su implementación. Todo ello ha traído como consecuencia una mayor dificultad en la satisfacción de las necesidades de la población y por consiguiente a un aumento en la generación de conflictos sociales, ya que a estas exigencias se le ha sumado una nueva, el derecho a ser tomado en cuenta.

En el presente ensayo asumiré la definición de **conflicto** que nos refiere Muñoz Belmar, donde nos dice que *“el conflicto es un proceso natural de la sociedad y un fenómeno necesario para la vida humana, pudiendo ser un factor positivo para el cambio y el crecimiento personal e interpersonal o un factor negativo de destrucción, según la forma de regularlo. El conflicto no es ni bueno ni malo, simplemente existe. Es como una fuerza natural que, controlada y en su justa y equilibrada fuerza, puede desarrollar a la naturaleza, producir energía y estimular la vida y, por otra parte, cuando se presenta en forma descontrolada, puede alterar los ciclos naturales, destruir e impedir el crecimiento de la vida.”* (2003: 97)

El trabajo que pretendo realizar tiene como objetivo principal analizar los procesos sociales y políticos que se vienen dando en nuestro país a partir del año 1998, cuando el actual presidente de la república logra el poder político mediante el voto universal, directo y secreto de los venezolanos. El discurso que impulsó en gran medida su triunfo, fue un discurso de redención de las clases populares con el ofrecimiento de sacarlos de la pobreza y darles más poder, *“todo el poder para el pueblo”*, frase con la que podemos resumir la política que se ha venido desarrollando por parte de aquel, que en la actualidad dirige los destinos del país.

Claro está, que esta manera de plantearse la política ha exacerbado la conflictividad social, siendo esta una política de confrontación, y de un

maniqueísmo jamás visto en la era democrática venezolana, logrando con ello que amplios sectores sociales que fueron excluidos y marginados por mucho tiempo hayan tomado mayor conciencia de su situación, lo que los hace más activos en la lucha por sus derechos.

Esta política confrontacional ha despertado en la ciudadanía una nueva conciencia de pertenencia, de una posibilidad cierta de tener mayor participación en las decisiones del gobierno y del estado, en la utilización de los recursos públicos para satisfacer sus necesidades, y la posibilidad de realizar un control social. Lo que podríamos resumir en una sola idea, *empowerment*, el empoderamiento de las clases populares.

Pero tan cierto como lo es, que en estos sectores sociales se ha dado un proceso de empoderamiento, también es cierto que el mismo proceso ha generado un incremento en la conflictividad social, por lo que podemos afirmar que el empoderamiento como proceso social es un generador de mayor conflictividad.

### **El objeto de estudio**

En la actualidad se viene dando una lucha entre dos modelos políticos, uno que se autodenomina “Socialismo del Siglo XXI”, y por el otro lado los que defienden el régimen democrático representativo como forma de gobierno. No podemos negarnos al hecho de que vienen operando diversos factores que generan una nueva redistribución del poder, tanto en las élites gobernantes como en la ciudadanía. La entrada en vigencia de la nueva Constitución Bolivariana de Venezuela, da las herramientas necesarias y la posibilidad cierta de que una mayor cantidad de ciudadanos participen en las decisiones públicas. Toda esta nueva situación ha generado una mayor conflictividad social, los niveles de exigencia de los sectores más desposeídos han ido en aumento, por lo cual los conflictos de índole social han ido a la par.

Bajo este marco referencial nuestra intención y el objeto de estudio del presente ensayo es describir lo que para algunos no es más que una

consigna, “*todo el poder para el pueblo*”, con la realidad de la participación ciudadana en la Venezuela actual, en el marco de la democracia participativa y protagónica. Entendiendo el empoderamiento como el proceso por el cual las personas fortalecen sus capacidades, confianza, visión y protagonismo como grupo social para impulsar cambios positivos de las situaciones que viven, cambios que de por sí traen aparejados conflictos de intereses.

Ahora bien, la complejidad de este estudio me lleva a plantear, cuál será el enfoque metodológico que más convenga para dar respuesta a las interrogantes que aquí se plantean.

Demostrar o medir la cantidad de poder que han adquirido en los últimos años los diferentes sectores sociales, y en especial los sectores populares no es sencillo, ni cuantitativamente, y mucho menos cualitativamente, es por ello que debemos buscar la metodología más idónea para tal fin. Para ello debemos tener claro que en los estudios de los procesos sociales y políticos, en primer lugar debemos preguntarnos, ¿quiénes son los que realizan o impulsan los cambios?, o se oponen a ellos, para desde aquí plantearnos el enfoque necesario para establecer si esos cambios son reales o no.

Si asumimos como punto de partida en nuestra investigación, que estos cambios han sido impulsados desde los que actualmente se ocupan del manejo del Estado, es desde aquí que debemos partir, pero sin dejar a un lado que estos cambios que han sido impulsados desde el gobierno a su vez han sido asumidos como propios por amplios sectores de nuestra sociedad.

### **El enfoque metodológico**

La complejidad que plantea el estudio que pretendo realizar me indica que el enfoque metodológico que debo utilizar es el de los sistemas complejos, ya que este nos da las herramientas necesarias para realizar evaluaciones, tanto cuantitativas como cualitativas, de lo que pretendo estudiar.

El autor Rolando García (1994) nos dice que los sistemas complejos se caracterizan por la confluencia de múltiples procesos cuyas interrelaciones constituyen la estructura de un sistema que funciona como una totalidad organizada. Igualmente nos afirma el autor que la complejidad de un sistema no está solamente determinada por la heterogeneidad de los elementos (o subsistemas) que lo componen y cuya naturaleza los sitúa normalmente dentro del dominio de diversas ramas de la ciencia y la tecnología.

... la heterogeneidad la característica determinante de un sistema complejo es la *interdefinibilidad* mutua dependencia de las *funciones* que cumplen dichos elementos dentro del sistema total. Esta característica excluye la posibilidad de obtener un análisis de un sistema complejo por la simple adición de estudios sectoriales correspondientes a cada uno de los elementos.

La no aditividad de los estudios sectoriales se torna aún más evidente cuando se trata de evaluar las implicaciones de la introducción de modificaciones en un sistema, (...) En efecto, un principio básico de la teoría de sistemas complejos (...) afirma que toda alteración en un sector se propaga de diversas maneras a través del conjunto de relaciones que definen la estructura del sistema y, en situaciones críticas (baja resiliencia), genera una reorganización total. Las nuevas relaciones -y la nueva estructura que de allí emerge- implican tanto modificaciones de los elementos, como del funcionamiento del sistema total. (Rolando García: 1994-1)

Claramente el autor nos advierte la necesidad de realizar cualquier estudio como un todo, no existiendo posibilidad de separar en partes independientes lo que se pretende observar, y más aún, si lo que pretendemos estudiar es la sociedad, la cual debemos ver como un todo, ya que de no ser así estaríamos observando solo una parte de la realidad en estudio.

Igualmente nos dice el autor que debemos tener en cuenta la necesidad de apoyarnos en diferentes ramas de las ciencias, la multidisciplinariedad como herramienta para realizar estudios desde el enfoque de los sistemas complejos es indispensable, ya que sin esta visión sería casi imposible explicar los fenómenos sociales que queremos describir.

Al igual que el enfoque de los sistemas complejos contamos con otra herramienta de suma utilidad, la conflictología, la que decimos trata de una a-disciplina, ya que no se limita a un enfoque científico único, es decir, la conflictología requiere, al igual que el enfoque de los sistemas complejos, de la colaboración de varias disciplinas, entre ellas de la psicología, la sociología, la antropología, la pedagogía, entre otras, y esto debido a la complejidad en la cual se enmarcan la mayoría de los conflictos, todo ello con el objetivo de conseguir una visión más amplia y adecuada de las circunstancias que afectan o condicionan el conflicto. Lo que nos lleva a concluir que la conflictología es el compendio de conocimientos y habilidades para comprender e intervenir en la resolución pacífica y no violenta de los conflictos sociales.

Siendo nuestro interés, el estudio de las nuevas relaciones de poder que se han generado en el seno de nuestra sociedad en este último período presidencial, y a su vez que estas relaciones de poder han sido generadoras de una mayor conflictividad social, debemos entonces ubicar a los diferentes actores que intervienen o forman parte de este cambio en el plano social.

Por un lado podemos afirmar que las clases populares han venido aumentando su participación en los asuntos públicos, lo que las convierte en un actor principal de los conflictos sociales, y del otro lado podemos ubicar a los sectores gubernamentales, que han sido los generadores de una serie de políticas públicas con el objetivo de dar mayor participación a los sectores populares, convirtiéndose, a su vez, en promotores de conflictos sociales.

En nuestro análisis debemos precisar de dónde provienen los cambios, si los cambios son desde las bases sociales o desde las instancias de poder. Si consideramos que estos cambios, que mantengo se vienen dando en nuestra realidad política, son impulsados desde las esferas del poder, podemos afirmar que estos cambios son impulsados desde las instituciones del estado, lo que nos lleva a revisar el enfoque institucionalista o como se le ha dado a conocer como el nuevo institucionalismo, como parte de la metodología, ya que este nos plantea que la ciencia política debe estudiar la sociedad a partir de sus instituciones formales, y de cuán efectivo es su funcionamiento.

### **Conflicto Social**

Como lo afirma Silva García (2008), el conflicto es un fenómeno natural en toda sociedad, es decir, se trata de un hecho social consustancial a la vida en sociedad. Así mismo, las disputas son una constante histórica, puesto que han comparecido en todas las épocas y sociedades a lo largo de los tiempos. Incluso, el cambio social que determina toda la dinámica de la vida de los seres humanos es una consecuencia que debe ser imputada de modo mayoritario, aun cuando no de manera absoluta, al conflicto.

Igualmente el autor Eduard Vinyamata, en su libro nos dice que el conflicto es algo intrínseco al ser humano; y por lo tanto, como algo con lo que tenemos que convivir, motivando la necesidad de una buena gestión y resolución de los conflictos con el fin de vivir en armonía. En este punto, hace especial mención al miedo como factor común en todos los conflictos y a la importancia de la violencia en cuanto a graves costes en el desarrollo de los mismos como otro motivo más para justificar la necesidad de la resolución y gestión de los conflictos.

También nos dice el autor que las causas de todo conflicto se pueden encontrar expresadas de formas muy diversas, como pueden ser de razones fisiológicas, sociales, espirituales, psicológicas, entre otras, motivo por el cual, el autor se decanta por una visión holística y a-disciplinaria (o interdisciplinaria) del conflicto. Para el autor es importante llegar a las razones

del conflicto para entenderlo y poderlo gestionar de forma eficiente sin caer en prejuicios y sin juzgar a los actores del proceso. No es cuestión de averiguar quién tiene o no razón, sino poder resolver el conflicto de una forma beneficiosa para todos los implicados.

La práctica en la resolución de conflictos nos indica la posibilidad cierta de conflictos que no tienen una resolución definitiva, para mí los conflictos sociales entran en esta categoría, ya que la conflictividad social se presenta en toda sociedad desigual, y muchos más en sociedades donde la pobreza alcanza índices inaceptables. Conflictos sociales que por décadas no han podido ser solucionados, es poco menos que ingenuo pensar que pueden tener solución a corto o mediano plazo.

La implementación de políticas públicas ineficientes han sido generadora de mayores conflictos sociales, y como lo afirmo al principio de este ensayo, en la actualidad a la conflictividad social se le suman otras causas, como es la necesidad y el derecho que tienen grandes sectores de la población en participar en la toma de decisiones, tanto en el ámbito político como económico, a este tipo de conflictos más que resolverlos, hay que canalizarlos, dotando de herramientas a los diferentes actores que se encuentran inmersos en ellos para convertirlos en palanca de desarrollo y bienestar social.

Ahora, si afirmamos que las instituciones son generadoras de conflicto, porque de ellas emanen políticas que van en contradicción con los intereses de las grandes mayorías, o políticas que sean generadoras de derechos, debemos definir lo que podemos entender como institución. Para muchos la palabra institución se usa desde una perspectiva formal, como un parlamento, hasta entidades amorfas, como la clase social y los grupos sociales. Definición que comparto y nos lleva a afirmar que los sectores sociales que en la actualidad se movilizan en la exigencia de sus derechos forman parte de las instituciones, y como tal debemos estudiarlos.

Si asumimos de igual forma, que las instituciones son un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo, rutinas, podemos inferir

que la institución que hemos asumido como tal, los sectores sociales más desposeídos, son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones.

La institución define un conjunto de expectativas de comportamiento para individuos ubicados dentro de la institución, y luego refuerza comportamiento adecuado para el rol y sanciona el inadecuado. Las normas son consideradas como una parte del control del comportamiento dentro de instituciones y organizaciones. En primer lugar, son medios para estructurar el comportamiento de nivel macro de los sistemas políticos. En segundo lugar, sirven de guía a los recién llegados a la organización o son intentos de crear conceptos más uniformes de lo que son tales lógicas.

Nos dice este enfoque que cada sistema social desempeña una serie de funciones sociales, políticas, económicas y culturales. Para realizar cada una de estas funciones básicas las sociedades se han dotado de un conjunto de instituciones sociales específicas a través de las cuales regulan los comportamientos de los individuos.

Si tomamos este enfoque como válido, y creo que no es nada despreciable en el objetivo de nuestra investigación, tendríamos que hacer referencia a que en los últimos años el Estado venezolano ha pasado por una transformación institucional impulsada desde el gobierno, con un objetivo claro, el de vender un proyecto ideológico, el cual se ha venido impulsando desde las mismas instituciones del Estado, de forma abierta, y a la vez exigiendo a aquellos que pertenecen a estas instituciones, formales e informales, sean cuales fueran, la lealtad al modelo que se intenta imponer en el país.

Esto ha sido así desde los movimientos sociales de base, hasta las más altas instituciones gubernamentales, a las cuales se exige lealtad al proyecto, o de lo contrario son excluidos de los beneficios que se pueden obtener por parte del Estado. Las modificaciones al marco constitucional, a la ley de partidos políticos, cambios en el sistema electoral y la ampliación

del electorado a sectores excluidos, como fueron, por ejemplo, los militares, han sido mecanismos utilizados para impulsar la reforma política, y con ello afianzar el apoyo de las instituciones políticas en el proceso de cambios que se han venido impulsando en el país.

Hemos sido testigos de todo el esfuerzo que se ha realizado por parte de los que conducen en la actualidad el gobierno por darle una nueva visión a todas y cada una de las instituciones del Estado, desde cambiarle el nombre hasta ir más allá y darle nuevas funciones y cuerpos normativos con el objetivo de lograr los cambios por ellos planteados. Ahora, ¿esto ha sido suficiente? O ha habido algo más para que se hayan dado los cambios en esa nueva visión en la perspectiva del poder.

A mi parecer, esto no ha sido suficiente en el impulso de los cambios, tal vez sea una pieza importante, pero considero que el cambio en las instituciones ha sido más discursivo que efectivo en la realidad, y eso me lleva a preguntar, ¿Estarán utilizando los voceros del gobierno el método discursivo como herramienta para lograr un cambio en la conducta del ciudadano?

Podríamos relacionar esta conducta de los voceros del gobierno con la teoría de la argumentación o de la acción comunicativa de Habermas, en donde se nos dice que la sociedad es un conglomerado de sistemas complejos, estructurados, donde el actor desaparece transformado en procesos (sistema-racional-burocrático).

Habermas, define la acción comunicativa, como “una interacción mediada por símbolos”. Dicha acción tiene como núcleo fundamental las normas o reglas obligatorias de acción que definen formas recíprocas de conducta y han de ser entendidas y reconocidas intersubjetivamente. No podemos negar la utilización de los símbolos, muchos de ellos nuevos, que por parte del gobierno han sido utilizados para cambiar percepciones y conductas de amplios sectores de la sociedad, donde podría afirmar que el gobierno ha sido más efectivo.

Tenemos entonces que Habermas nos plantea el estudio de la sociedad como un conglomerado de sistemas complejos, estructurados, donde el actor como individualidad desaparece transformado en procesos, y a estos procesos son a los que debemos prestar atención. Creo que este enfoque es el utilizado por los que hoy dirigen al Estado, los que han hecho todo un esfuerzo comunicacional para poder influir en los diferentes sectores sociales, y con ello lograr cambios en la percepción de ciertos temas y la modificación de conductas frente a otros, logrando con ello ciertos cambios importantes en la actitud de gran parte de los venezolanos.

A este enfoque podríamos sumarla teoría de la elección racional, enfoque teórico usado en ciencias políticas que interpreta los fenómenos políticos a partir de supuestos básicos que derivan de principios de la economía donde el comportamiento de los individuos en el sistema político es similar al de los agentes en el mercado, siempre tienden a maximizar su utilidad o beneficio y tienden a reducir los costos o riesgos. Los individuos prefieren más de lo bueno y menos de lo que les cause mal. Esta racionalidad tiene que ver con una cierta intuición que lleva a los individuos a optimizar y mejorar sus condiciones.

En esta teoría el actor individual es la unidad de análisis, al contrario del enfoque que nos plantea Habermas, en donde el actor individual desaparece inmerso en los diferentes procesos sociales. Este enfoque asume que todos los individuos son egoístas; y todo individuo tiene la capacidad racional, el tiempo y la independencia emocional necesarias para elegir la mejor línea de conducta desde su punto de vista, por tanto, todo individuo se guía racionalmente por su interés personal, independientemente de la complejidad de la elección que deba tomar.

Si al caso vamos, es menester señalar que en la actualidad los sectores sociales más desposeídos han acogido ciertos comportamientos para con ellos lograr objetivos en concreto, y estos son los relacionados con sus necesidades, siendo estos comportamientos guiados por un interés personal, y en mayor escala a nivel comunitario. Son objetivos que se han planteado para lograr que el Estado brinde las oportunidades necesarias para la

solución de sus problemas, pero esto a su vez los ha hecho más activos y consientes del poder que han adquirido, poder que se ha configurado gracias a los cambios, algunos impulsados desde las instituciones del Estado, como otros que han sido impulsados desde la propia base social.

### **A manera de conclusión**

En nuestro trabajo es de suma importancia que identifiquemos cuales son los fines que pretende los actores sociales a que hacemos referencia, actores que como he venido afirmando han logrado acumular una mayor cantidad de poder, y al definir estos fines ver cuáles son los medios que consideran válidos y están siendo utilizados para alcanzar tales fines. No debemos descartar de igual manera que estos fines puedan ser inducidos por quienes controlan los aparatos de comunicación política, logrando con ello un cambio de actitud en los sectores sociales de escasos recursos y los medios que deben ser utilizados para alcanzar los fines ya inducidos en el colectivo social, fines que no son otros que obtener mayor participación en las decisiones del Estado, logrando con ello influir en las políticas públicas que son aplicadas.

Ahora el cómo medir la cantidad o la variación que ha ocurrido en estos últimos años en lo que afirmo ha sido una nueva distribución del poder político en nuestra sociedad, y muy ampliamente en los sectores populares, es un tema al cual deberé atender en una nueva etapa de la investigación.

### **Referencias**

GARCÍA, Rolando: Interdisciplinariedad y sistemas complejos, artículo publicado en: Leff, Enrique (comp.), “Ciencias Sociales y Formación Ambiental”, Ed. Gedisa, UNAM, 1994, Barcelona, España.

- HABERMAS, Jürgen. Ciencia y técnica como «ideología». Tecnos. España, Madrid. 1986.
- LUHMANN, Niklas. Sistemas Sociales. Edit. Anthropos y Universidad Iberoamericana. México. 1998.
- REY, Juan Carlos. La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. Revista de Estudios Políticos N° 74, Caracas, 1991, pp. 533-78.
- SILVAGARCÍA, G. (2008). La Teoría del Conflicto. Un marco teórico necesario. Prolegómenos. Derechos y Valores, XI, 29-43
- VARGAS-MENDOZA, J. E. (2006) Teoría de la Acción Comunicativa: Jürgen Habermas. México: Asociación Oaxaqueña de Psicología A.C.  
En [http://www.conductitlan.net/jurgen\\_habermas.ppt](http://www.conductitlan.net/jurgen_habermas.ppt)
- JANSEN R., Víctor Genaro. Control social y medios alternos para solución de conflictos. Universidad de Carabobo. Venezuela. Valencia. 2008.
- VINYAMATA, E. (2001). Conflictología. Teoría y práctica en Resolución de Conflictos. (1° ed.). Editado por: Editorial Ariel, S.A. Barcelona. España.
- VINYAMATA, E. (2005). Conflictología. Curso de Resolución de Conflictos. (2° ed.). Editado por: Editorial Ariel, S.A. Barcelona. España.

# El uso del poder del presidente en campaña electoral a la reelección en Venezuela

María Conchita Mulino Ríos\*

**Recibido: 30-06-2016**

**Aceptado: 03-09-2016**

## RESUMEN

En el presente estudio se plantea la tendencia predominante en América Latina de reelección presidencial y las garantías de igualdad de oportunidades a todos los participantes en el acceso a la contienda electoral, observando las arbitrariedades o abuso de poder en las que puedan incurrir las autoridades del poder ejecutivo en el ejercicio del poder durante el periodo de reelección presidencial concretamente en el proceso electoral del presidente Hugo Rafael Chávez Frías, en el año 2012.

**Palabras clave:** gestión pública, campaña electoral, reelección presidencial.

## The use of the president's power in the campaign election to the reelection in Venezuela

### ABSTRACT

In the present study, the prevailing tendency in presidential re-election in Latin America and the guarantees of equality of opportunities to all participants, in the access to the electoral contest, observing the arbitrariness or abuse of power in which the authorities of the executive power in the exercise of power during the period of presidential reelection, specifically in the electoral process of President Hugo Rafael Chávez Frías, in the year 2012.

**Keywords:** public management, election campaign, presidential reelection.

---

\* Abogado Especialista en Derecho Procesal Especialista en Derecho Administrativo. Magister en Ciencias Políticas y Administración Pública. [derechoprocesalmulino@gmail.com](mailto:derechoprocesalmulino@gmail.com)

## Introducción

Por Estado de Derecho se entiende en general, un Estado en el que los poderes públicos son regulados por las leyes fundamentales o constitucionales, salvando el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso, desviación o exceso de poder. Entendido así, el estado de derecho refleja la vieja doctrina transmitida por las doctrinas políticas medievales, de la superioridad del gobierno de las leyes, sobre el gobierno de los hombres, según la fórmula *lex facit regem*, fórmula aplicada en la época del absolutismo entendida en el sentido que el soberano no estaba sujeto a las leyes positivas que él mismo dictaba, pero si estaba sujeto a las leyes divinas o naturales y a las leyes fundamentales del reino.

En el Estado de Derecho confluyen los mecanismos constitucionales que impiden u obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultan o frenan el abuso, o el ejercicio ilegal, como son: 1) el control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo o más exactamente del gobierno; 2) el control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo ordinario por parte de una corte jurisdiccional a través de la constitucionalidad de las leyes; 3) una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados frente al gobierno central; 4) un poder judicial independiente del poder político.

El abuso de poder se configura cuando no existe la debida correspondencia entre los hechos de la realidad con el supuesto de hecho de la norma atributiva de la competencia a la Administración Pública, es decir, el funcionario público cuando utiliza el poder discrecional otorgado para un caso y por motivos distintos a aquellos en relación a los cuales tal poder le había sido conferido por la ley. Se pretende así, precisar si el fin perseguido con la actuación administrativa coincide con los fines establecidos por la Constitución y las leyes o si en cambio involucra intereses individuales, circunstanciales, partidistas o electorales que no coinciden con la

consecución de la finalidad propia de la actividad administrativa lo que implicaría un abuso.

Pero ¿qué ocurre con el ejercicio de poder público en Venezuela cuando el funcionario público, de elección popular, se encuentra en periodo electoral para la reelección? Y concretamente ¿qué ocurre con el ejercicio de poder público cuando se está ante una campaña electoral a la reelección presidencial? Pudiera darse un supuesto en un extremo de encontrarnos ante un abusivo ventajismo por parte de un funcionario en ejercicio del gobierno el cual aspira a una reelección, manifestándose en el uso de personal, recursos y poder en la campaña electoral, violando así con impunidad la Constitución y las leyes electorales; pero ¿cómo equilibrar los límites del poder con el ejercicio de las funciones propias del Estado? ¿Cómo delimitar cuándo se está en presencia de una actuación de campaña política y cuándo en funciones de gobierno? La noción común representativa de tales límites lo constituye el llamado Estado de Derecho, el cual está previsto en el articulado de nuestra Carta Magna.

En el presente estudio se abordará el concepto de abuso de poder en el ordenamiento jurídico venezolano desde la perspectiva de su concepción constitucional y legal, partiendo del principio de legalidad y del ejercicio de las potestades regladas y discrecionales de la administración pública, para luego identificar los hechos que pueden constituir abuso de poder desde la perspectiva política del ejercicio de la gestión pública, concretada al período electoral de la reelección presidencial para el año 2012.

### **La libertad y el ejercicio del poder**

Desde el momento en que el individuo comienza a asociarse con sus semejantes para la satisfacción de sus necesidades inmediatas y elementales, genera una serie de relaciones políticas con la colectividad y el Estado. El individuo comienza aceptando por necesidad, el imperio de la autoridad institucionalizada en el Estado. El jefe primitivo funda su derecho en la fuerza, en la habilidad para conducir a los demás y

se llega a alegar poderes sobrenaturales para justificar sus prerrogativas; los reyes afirman que su poder deriva directamente de Dios y finalmente surge el concepto político-jurídico del Estado, con su atributo esencial de soberanía. El individuo acepta la imposición de la autoridad porque le es útil para el resguardo siquiera relativo, de su seguridad y sus intereses. En el funcionamiento de grupos sociales que confluyen en un mismo espacio físico y en un mismo territorio se requiere un orden y un establecimiento de reglas para la convivencia humana de manera pacífica, lo que se traduce en el ejercicio del poder.

Refiere Montenegro, W., (1973), gran parte del fenómeno político gira, describiendo un círculo de repetición permanente, siguiendo este proceso: el individuo desearía la libertad absoluta, pero como todos los individuos las desean también simultáneamente llega un momento que surge el conflicto de unas libertades que tratan de expandirse a costa de otras; entonces se hace indispensable un sistema de regulación de la libertad por un procedimiento autoritario, ya que la regulación espontánea automática no es posible, no existe, tan pronto como la regulación autoritaria llega a ser incómoda el individuo reacciona y clama por la libertad. El hallazgo de un término ideal entre la libertad individual y la necesidad de regular la coexistencia de las libertades individuales es, en suma, una de las metas esenciales de casi todas las doctrinas políticas.

Bobbio, N., (1996), aborda el tema referido a la libertad comparando la concepción de este vocablo para los antiguos y para los modernos, refiriéndose en primer término a la conceptualización del “liberalismo” como una concepción del Estado, según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados y, como tal, se contraponen tanto al Estado absoluto como al Estado social; y a la “democracia” como una de las tantas formas de gobierno en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte.

Refiere el autor en su estudio a Constant Benjamín (1767-1830), en el discurso que pronunciara en el Ateneo Real de París de 1818, exponiendo

las dos exigencias fundamentales de las que nacieron los estados contemporáneos como son, la demanda por un lado de limitar el poder y por el otro de distribuirlo, señalaba así en el mencionado discurso que el fin de los antiguos era la distribución del poder político entre todos los ciudadanos de una misma patria, ellos llamaban a esto libertad. El fin de los modernos es la seguridad en los goces privados, ellos llaman libertad a las garantías acordadas por las instituciones para estos goces. Concluye Constant en su discurso señalando “no podemos gozar de la libertad de los antiguos constituida por la participación activa y constante del poder colectivo, nuestra libertad en cambio debe estar constituida por el gozo pacífico de la intendencia privada”

Refiere Bobbio, N. (1996) como contraposición a lo expuesto por Constant, a Jean-Jacques Rousseau, quien había ideado una República en la que el poder soberano, una vez constituido por la voluntad de todos, es infalible, y no tiene necesidad de proporcionar garantía a los súbditos, porque es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a todos sus miembros. Aunque sostiene que el pacto social proporciona al cuerpo político un poder absoluto, admite que todo lo que cada individuo enajena de su poder es solamente la parte cuyo uso es trascendente para la comunidad, y el cuerpo soberano es el único juez de esta importancia.

Como presupuesto filosófico del Estado liberal, entendido como Estado limitado en contraposición al Estado absoluto, es la doctrina de los derechos del hombre elaborada por la escuela del derecho natural o iusnaturalismo, conceptualizado como la doctrina, de acuerdo con la cual, existen leyes que no han sido impuestas por la voluntad humana por el hecho de derivar de una ley natural, sirve así para establecer los límites del poder con base en una concepción general e hipotética de la naturaleza del hombre. En efecto, la doctrina de los derechos naturales es la base de las declaraciones de los derechos de los Estados Unidos de Norteamérica a partir de 1776 y de la Francia revolucionaria a partir de 1789 mediante la cual se afirma el principio fundamental del estado liberal como estado limitado. Así el artículo 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

de 1789 expresa: “El objetivo de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”.

Concluye afirmando el autor, que los derechos naturales y la teoría del contrato social están estrechamente vinculadas. La idea es que el ejercicio del poder político sea legítimo solo si se basa en el consenso de las personas sobre las cuales se ejerce y por lo tanto en un acuerdo entre quienes deciden someterse a un poder superior y con las personas a las que este poder es confiado, deriva del presupuesto de que los individuos tengan derechos que no dependan de la institución de un soberano y que la institución del soberano tenga como función principal el permitir el desarrollo máximo de estos derechos compatibles con la seguridad social. El acuerdo que da origen al Estado es posible porque de conformidad con la teoría del derecho natural, existe por naturaleza una ley que atribuye a todos los individuos algunos derechos fundamentales de los cuales el individuo puede desprenderse solo voluntariamente dentro de los límites bajo los que esta renuncia acordada con la renuncia de todos los demás permite la composición de una convivencia libre y ordenada.

Si bien Bobbio, N., (1996), aborda el tema referido a la libertad comparando la concepción de este vocablo para los antiguos y para los modernos, partiendo del poder que ejerce el Estado; Sartori, G. (2009), en su obra “La Democracia en 30 Lecciones”, expone que existe una profunda diferencia entre la democracia tal y como la entendían los antiguos y la democracia de los modernos. En el primero considera que es un ejercicio directo del poder mientras que en la segunda es un sistema de control y delimitación del poder. La primera no prevé representación, mientras que la segunda se basa en la transmisión representativa del poder.

Afirma, que nuestras democracias modernas son en realidad, democracias liberales, y la democracia que practicamos es la democracia liberal, así señala, “mientras la democracia de los antiguos se traduce en decisiones suma cero, la democracia de los modernos se traduce en decisiones de suma positiva; la primera subdividía el demos entre

vencedores y vencidos, la segunda permite que todo el mundo consiga algo”.

Considera al pluralismo como el antepasado del liberalismo, endilgándole las características siguientes: 1) el pluralismo debe concebirse como una creencia de valor; 2) el pluralismo presupone e implica tolerancia, y por lo tanto, se consolida negando el dogmatismo y 3) el pluralismo exige que la Iglesia esté separada del Estado y que la sociedad civil sea autónoma de ambos. El pluralismo se ve amenazado tanto por un Estado que sea el brazo secular de una Iglesia, como por un Estado que politice la sociedad. Concluye señalando “A Dios lo que es de Dios, al César lo que es del César, y a la sociedad civil, lo que no es ni de Dios ni del César”.

Pero, ¿cómo conjugar el ejercicio del poder y la libertad del hombre? Sartori, G. (2009) expone ante la pregunta de la esencia de la libertad, para Spinoza, la libertad era una perfecta racionalidad, para Leibniz, espontaneidad de la inteligencia, para Hegel aceptación de la necesidad; pero todas estas definiciones se refieren a una libertad interior del hombre, ninguna referida a la libertad externa, la condición de ser libre o no libre en relación con los demás; “la libertad política es eso: una coexistencia en libertad con la libertad ajena y una resistencia a la falta de libertad”.

Cicerón logró concretar en lo que consiste la libertad política al señalar “somos siervos de la ley con el fin de poder ser libres”, por lo que la libertad política sirve para proteger al ciudadano de la opresión, como bien señaló Locke en el siglo XVIII “donde no hay ley no hay libertad”.

### **El poder del Estado y sus límites**

El Estado es una creación del monarca y por tanto su concepto se desarrolla a la par que la noción de soberanía. El poder de los monarcas, según la mayor parte de los pensadores, salvo Hobbes, proviene de Dios conforme la teoría descendente del poder, teoría que se veía reforzada por el

Derecho Romano. La divinidad le concede la potestad de poder gobernar libremente, sin ataduras, sólo se encuentra sujeto a los mandatos de la ley divina, lo que los obligaba a ser justos y dignos, toda esta teoría lleva a la divinización de la persona del príncipe que se inicia en el siglo XVI y se generaliza en el XVII.

El mérito fundamental de Maquiavello, N. (2004) consistió en su habilidad para estructurar una teoría política con base en las experiencias cotidianas, al margen de toda concepción idealista. “El Príncipe”, su obra maestra, ha tenido una trascendencia universal por constituir un verdadero manual para el ejercicio del poder. Se dice que, a lo largo de la historia, ha sido el libro de cabecera de Napoleón, Richelieu y muchos otros grandes políticos y estadistas.

Señala así en el capítulo VI de su obra, referida a “De qué manera deben gobernarse los Estados que, antes de ocupados por un nuevo príncipe, se regían por leyes propias” hace referencia a los hombres que por su propio valor, y no por ministerio de la fortuna, llegaron a ser príncipes, afirmando que no adquieren su soberanía sin trabajo, pero la conservan fácilmente, y las dificultades con que tropiezan al conseguirla provienen en gran parte de las nuevas leyes y de las nuevas instituciones que se ven obligados a introducir, para fundamentar su Estado y para proveer a su seguridad. Señala:

“Nótese bien que no hay cosa más ardua de manejar, ni que se lleve a cabo con más peligro, ni cuyo acierto sea más dudoso que el obrar como jefe, para dictar estatutos nuevos, pues tiene por enemigos activísimos a cuantos sacaron provecho de los estatutos antiguos, y aun los que puedan sacarlo de los recién establecidos, suelen defenderlos con tibieza suma, tibieza que dimana en gran parte de la escasa confianza que los hombres ponen en las innovaciones, por buenas que parezcan, hasta que no hayan pasado por el tamiz de una experiencia sólida. De donde resulta que los que son adversarios de tales innovaciones

lo son por haberse aprovechado de las antiguas leyes, y hallan ocasión de rebelarse contra aquellas innovaciones por espíritu de partido, mientras que los otros sólo las defienden con timidez cautelosa, lo que pone en peligro al príncipe. Y es que cuando quiere uno discurrir adecuadamente sobre este asunto se ve forzado a examinar si los tibios tienen suficiente consistencia por sí mismos, o si dependen de los otros; es decir, si para dirigir su operación, necesitan rogar o si pueden obligar. En el primer caso no aciertan nunca, ni conducen cosa alguna a buen fin, al paso que, si pueden obligar, rara vez dejan de conseguir su objeto. Por esto todos los profetas armados han sido vencedores, y los desarmados abatidos”.

El máximo exponente de la forma del Estado absoluto, referida supra, fue Luís XIV de Francia quien se le atribuye la célebre frase “el Estado soy yo”. Cierta o no, está claro, que es una idea política aceptada por los reyes, pensadores y juristas de aquella época. Pero el poder absoluto que se le reconoce al monarca, en principio lo tiene atribuido en exclusividad, lo que significa que los órganos dependientes de él, tanto colegiados como unipersonales no lo tienen atribuido, solo excepcionalmente las instituciones que se identifican plenamente con el Príncipe. Sin embargo en la práctica la idea del poder absoluto del Príncipe permitía una amplia discrecionalidad en los asuntos de gobierno y judiciales a los funcionarios reales. El poder es el sistema con que se organiza una sociedad para que sea posible la convivencia de sus individuos y permita su defensa frente a posibles agresiones del exterior. El poder pertenece y tiene como objeto a la sociedad misma, pues sin su existencia desaparece, aunque su ejercicio lo desempeña una persona o un grupo reducido de personas como titulares del poder.

Señala Rivas Quintero, A. (2011), en toda sociedad confluyen grupos que de una u otra manera crean centros de poder irradiando su acción en diversas direcciones, es una verdadera constelación de poderes, pero esa multiplicidad de poderes se concentra en una unidad orgánica y permite el

armónico desenvolvimiento de los distintos estratos de la sociedad, lo cual conduce hacia la integración del poder político.

Para Guevara, P. (1982) la concepción de poder, desde el punto de vista de la política tradicional, se identifica con el Estado, bien en su versión de derecha como poder soberano expresado jurídicamente en derecho Constitucional, bien como versión de izquierda marxista como superestructura de dominación clasista. A la derecha, no se plantea más que en términos de constitución, de soberanía por lo tanto en términos netamente jurídicos, del lado marxista, en términos de aparato del Estado.

En nuestra Constitución reposa el equilibrio entre el poder y la libertades individuales, refiriendo el equilibrio de tipo social, en razón a que todo régimen político es de modo práctico oligárquico, ya que existe una minoría ejerciendo y disfrutando los privilegios que el poder depara; por esta circunstancia se conforma entre gobernantes y gobernados un equilibrio que tiende a garantizar el normal funcionamiento del Estado; un equilibrio político, por el ejercicio alternativo del poder a través del gobierno y, por último, un equilibrio institucional entre el poder central y el descentralizado. El poder a su vez, para garantizarse el equilibrio deseado, debe ser ejercido sometido a control, por cuanto como señala el autor Duque R. (2006) “un poder sin control es la negación misma del estado de derecho y democrático”.

Indica Duque R. (2006), que actualmente en el ámbito Constitucional de Venezuela, no solo se contempla la función de control específica y la institucionalización de los órganos contralores separados que cumplen la función de vigilancia, de la ética y transparencia en el ejercicio del poder público, sino que también a sus órganos se les da el tratamiento de rama del poder público. Estos órganos de control integran el llamado Poder Ciudadano, contemplado en la Constitución, desarrollados legislativamente a través de la Ley Orgánica del Poder Ciudadano publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.310 de fecha 25 de octubre de 2001.

Además el poder legislativo y el poder judicial ejercen igualmente la función de control en forma separada e independiente. El primero ejerce la función de control político sobre el gobierno y el control de la administración pública nacional; el segundo ejerce la función de someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la Constitución para garantizar el principio de la supremacía y la integridad de la Constitución y controlar la legalidad y legitimidad de la actuación administrativa para garantizar el principio de legalidad.

La Constitución democrática y de derecho, es la constitución normativa, que parte de valores y principios que permiten configurar el Estado Constitucional como forma política para una sociedad democrática. Es necesario partir de la idea que el concepto de Constitución no es ajeno a la limitación del poder, por más que éste emane de la soberanía popular; porque esa misma soberanía mediante su poder constituyente determina como principio el control de todos los poderes que ella misma ha previsto en la Constitución. Ese conjunto de funciones de control Constitucionales lleva a la tesis que la Constitución tiene sentido si se la concibe como instrumento normativo y sistemático de limitación y control del poder.

Bobbio, N. (1996), los límites del Estado comprenden dos aspectos diferentes que por lo general no se distinguen con precisión, el primero referido a los límites de los poderes y el segundo los límites a las funciones del Estado. Los límites a los poderes se reflejan a través de un estado de derecho, en cambio los límites a las funciones del Estado se reflejan a través del estado mínimo.

Señala así, que por estado de derecho se entiende como un Estado en el que los poderes públicos son regulados por las normas en general y deben ser ejercidos en el ámbito de las leyes que lo regulan, salvo el derecho del ciudadano de recurrir a un juez independiente para hacer reconocer y rechazar el abuso o exceso de poder, imponiéndose el gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres. Considera que son parte integrante del estado de derecho todos los mecanismos Constitucionales que impiden u

obstaculizan el ejercicio arbitrario e ilegítimo del poder y dificultan o frenan el abuso. Los más importantes de estos mecanismos son 1) el control del poder ejecutivo por parte del poder legislativo 2) el control eventual del parlamento en el ejercicio del poder legislativo por parte de una corte jurisdiccional a la que se le pide la constitucionalidad de las leyes, 3) una relativa autonomía del gobierno local en todas sus formas y grados referente al gobierno central, 4) un poder judicial independiente del poder político.

Se conoce como Estado mínimo, aquél que abandona la imagen del Estado benefactor, paternalista y empresario, y se adopta una imagen de Estado mínimo, versátil en su estructura y eficiente en su acción, abierto a la participación de la sociedad civil y en ese sentido, la gestión pública se ve obligada a incorporar elementos de convencimiento que generen consenso y permitan una acción pública eficaz fundada en la cogestión y la democracia, menos intervencionista, más eficiente y más versátil en su estructura, esta es la imagen nueva del Estado moderno, que se ha definido como Estado modesto o Estado estratega.

### **El Principio de la legalidad y las funciones de estado**

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela encontramos principios claros y concretos que orientan la función pública y guían el actuar de la administración, mediante dispositivos precisos que lo definen y caracterizan, destacándose en primer lugar la explícita referencia que hizo el constituyente al principio de la legalidad, reconocido en el artículo 137 de nuestra Carta Magna señalándose que la Constitución y las leyes definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, debiendo sujetarse a ellas las actividades que realicen, lo cual es reiterado y ratificado en el artículo 141 eiusdem, al disponer que “la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad (...) y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

Este reconocimiento Constitucional del principio de la legalidad, está en sintonía con la declaración que se hace en el artículo 2 de nuestra Carta Magna, conforme al cual Venezuela se constituye en un Estado de Derecho, siendo su característica primordial precisamente el imperio del principio de la legalidad, la separación de los poderes y el respeto por los derechos fundamentales. Se trata entonces de un Estado que acepta la sumisión del poder al derecho, que asume la división de poderes y garantiza y protege los derechos humanos, de forma tal que no hay duda acerca del sometimiento de la actividad administrativa al imperio de la ley.

En este sentido, han expresado García de Enterría, E. y Fernández, T. (1982- 1982), el principio de la legalidad de la Administración opera, en la forma de una cobertura legal de toda la actuación administrativa: sólo cuando la Administración cuenta con esa cobertura legal previa, su actuación es legítima, toda acción administrativa de servicio público, de fomento, de policía, normativa, sancionadora, etc., resulta del ejercicio de un poder atribuido previamente por una norma.

Es por medio del ordenamiento jurídico que se le reconocen o asignan potestades a la Administración para acometer los fines que le son propios, pudiendo distinguirse, como de hecho lo hace Villar Palasí, J. (1999), distintos modos de atribución de las potestades, a saber: i) en forma expresa o en forma implícita, lo cual da lugar a los llamados poderes inherentes; ii) en forma específica o genérica, en cuyo último caso surgen las llamadas cláusulas generales de habilitación; iii) con determinación o con indeterminación de las condiciones de ejercicio, lo cual permite diferenciar entre potestad reglada y potestad discrecional y nos lleva a distinguir la discrecionalidad de los conceptos jurídicos indeterminados.

Todas las formas de la acción administrativa están sujetas al respeto de la regla de derecho en virtud del principio de la legalidad, sin embargo en determinadas situaciones la administración actuando con apariencia de legalidad, acomoda su obrar a la norma, pero la desvirtúa utilizándola para un fin distinto por el cual ésta le ha sido conferida o ejerce sus facultades

discrecionales en forma irrazonable o con abuso o exceso en la finalidad del acto, constituyéndose, en ambos casos, lo que se denomina la desviación de poder, vicio que resulta ser una especie dentro del género exceso de poder.

Tanto en la Constitución de 1961 como en la actual Carta Magna, aparecen las disposiciones básicas para expresar la significación del poder público y la idea que el poder del Estado es uno sólo, pero sus manifestaciones se expresan en diversas funciones que se cumplen en el ámbito ejecutivo, legislativo y judicial incorporándose dos nuevos ámbitos, como son, el electoral y el ciudadano, concretándose su actuación en actos administrativos, actos normativos o jurisdiccionales.

Conforme al principio restrictivo de la competencia, según el cual los órganos que ejercen el poder público sólo pueden realizar las atribuciones expresamente consagradas por la Constitución y la Ley, se les impide a los titulares de los diversos órganos, a través de los cuales se manifiesta concretamente el poder, el exceder los límites competenciales que les corresponden conforme al ordenamiento jurídico evitando transgresiones y vulneraciones de derechos.

La exposición de motivos de la Constitución de 1999 refiere expresamente a la usurpación de autoridad consistente en la invasión del poder público por parte de personas que no gocen de investidura pública, cuyos actos administrativos serán tildados de nulos. Igualmente prevé la responsabilidad funcional de toda aquel que use abusivamente del poder, es decir, cuando se actúa aparentemente dentro de la esfera lícita o ética, pero en realidad los actos se ejecutan fuera de los límites impuestos por la justicia, la equidad, la ley o la razón. Los fines del Estado deben cumplirse conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico venezolano, lo que evidencia la adecuación del resultado con la teoría fundamental del ejercicio de la función pública en apego al principio de la legalidad.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su artículo 3 refiere como fines esenciales del Estado, la defensa y el desarrollo de la

persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la paz, la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y previstos en el ordenamiento jurídico venezolano.

Lo expuesto se vincula al principio de legalidad, previsto en nuestra Carta Magna en su artículo 137, el cual establece textualmente “tanto la Constitución como la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a los cuales deben sujetarse las actividades que realicen”.

La norma jurídica impone el ámbito o límite de actuación, las cuales solo puede materializarse a través del ejercicio legítimo de las competencias y atribuciones. El poder del estado solo debe manifestarse a través del ejercicio de sus competencias o atribuciones legalmente previstas, de lo contrario equivaldría a afirmar que pueden, en procura del cumplimiento de los fines del estado, apartarse de las competencias asignadas por el ordenamiento jurídico, constituyendo tal criterio un campo fértil para incurrir en abuso de poder, por cuanto precisamente el utilizar el poder para ejecutar competencias no asignadas a una autoridad, constituye la conceptualización de tal vicio.

Las entidades político territoriales manifiestan su voluntad a través de sus órganos, entendido éste como el conjunto de competencias que será ejercido por una persona física (funcionario público). El órgano, precisamente por ser un medio para imputar una actuación o una voluntad al ente del cual forma parte, no constituye una persona diferenciada del funcionario público, sino que se confunde como parte integrante de él.

El funcionario público, tiene así dos voluntades y dos situaciones distintas según sea el modo de actuación, su voluntad en cuanto a persona y sus derechos y deberes en cuanto al funcionario frente al Estado y su voluntad orgánica, en cuanto desempeña la competencia Estatal. Como sujeto de derecho diferenciado del Estado interesa saber qué criterio habrá

de seguirse para establecer cuándo el funcionario actúa como órgano del estado y cuándo no. Para establecer esa diferencia existen básicamente dos criterios, el subjetivo que toma en cuenta la finalidad perseguida por el funcionario al actuar y, el criterio objetivo, que prescindan de la motivación psicológica del funcionario y atiende objetivamente a la competencia a materializar, esto último es lo relevante desde el punto de vista del principio de la legalidad atender a la competencia en sentido objetivo, lo primero, el criterio subjetivo puede inducir al abuso de poder.

Ante las consideraciones más prácticas de casos concretos de abuso de poder, observamos que suele existir la percepción que ante una campaña electoral el funcionario público tiende a utilizar criterios más subjetivos y no objetivos en su toma de decisiones, ello en beneficio de una candidatura, con conductas que contribuyen a conformar la percepción de subjetividad en el actuar de los funcionarios públicos y con ello el alejamiento al principio de legalidad.

### **El abuso de poder**

La teoría del abuso de poder o también conocido como exceso de poder es de origen francés excés de pouvoir que hace referencia al ejercicio que sobrepasa la potestad determinada por ley.

El abuso de poder se configura cuando no existe la debida correspondencia entre los hechos de la realidad con el supuesto de hecho de la norma atributiva de la competencia a la Administración Pública; a diferencia de la desviación de poder que implica el apartamiento de la finalidad prevista en la norma.

Señala Meier, H. (2001), la legalidad causal exige de la Administración, probar o demostrar que ha ejercido en forma “causada” la potestad que le confiere la norma, es decir, que actuó legítimamente en el caso concreto, correspondiéndole tal carga a la Administración, autor del acto impugnado,

mas la prueba de la causa cobra singular relevancia cuando el sujeto administrativo actúa en uso de una competencia de carácter discrecional lo que implica la facultad de determinar el supuesto concreto de actuación de acuerdo a la valoración o estimación que haga la Administración en relación a la necesidad o conveniencia de su intervención en la vida administrativa, para tutelar el fin de interés público previsto en la norma atributiva de competencia.

El concepto de causa o motivo del acto administrativo de efectos particulares se refiere a la necesaria congruencia o correspondencia que debe existir entre el hecho o las circunstancias de hecho que efectivamente ha acaecido en la realidad, y los hechos de trascendencia colectiva formalizado en la norma atributiva de competencia, en cuanto presupuesto o supuesto de hecho de la misma, ello impide que se actúe con abuso de poder.

La adecuación del acto al fin en cambio, implica por una parte que el acto dictado en uso de dicha potestad debe ser fiel a la finalidad abstracta de la ley y por la otra, a que todo acto posee una finalidad intrínseca que implica coherencia entre el supuesto de hecho de la norma y el fin de la potestad. Estrechamente ligado a estos requisitos de la congruencia entre el hecho de la realidad y el supuesto de hecho de la norma que permite el acto administrativo su causa o motivo así como la adecuación al fin, se encuentra la proporcionalidad lo cual supone una exigencia de adecuación cuantitativa entre la causa y la finalidad del acto y las medidas adoptadas para conseguirla, así como el principio pro libertate que impone a la Administración, de existir la posibilidad legal de optar entre varias medidas alternativas, elegir aquella que implique la menor restricción de la libertad individual.

Cuando se produce una divergencia entre la finalidad del acto y la finalidad de la potestad otorgada por ley o cuando el agente administrativo utiliza su poder discrecional para un caso y por motivos distintos a aquellos en relación a los cuales tal poder le había sido conferido, el acto se

encuentra viciado de desviación de poder o abuso de poder respectivamente.

### **La reelección presidencial**

Señala Negretto, G. (2009) que el periodo desde 1978 a 2008, todos los países de América Latina han reemplazado o reformado drásticamente sus Constituciones o leyes secundarias que regulan aspectos fundamentales del régimen político, como es el sistema electoral. Observa que han sido sancionadas quince nuevas Constituciones en América Latina y a excepción de los países de Bolivia, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, todos los países de la región crearon al menos una nueva constitución durante ese período. El caso extremo es Ecuador, que al año 2008 cuenta ya tres distintas Constituciones. Considera, el autor citado tres distintos motivos que han inducido a la creación y reforma de las Constituciones: el cambio a nivel del régimen político, la crisis política y los cambios en las preferencias o distribución de poder entre los principales actores políticos.

A decir de Negretto, G. (2009), las reformas Constitucionales en América Latina presentan varias paradojas y contradicciones. Desde el punto de vista de su contenido muchos de los cambios buscan fortalecer la ciudadanía y promover el ejercicio compartido y consensual del poder; tal es el caso de la expansión de los derechos individuales y colectivos, la adopción de reglas electorales pluralistas, y el intento de atenuar los poderes de gobierno de los presidentes. Al mismo tiempo, existen cambios que buscan centralizar el poder, como es el aumento de los poderes legislativos de los presidentes y las normas que facilitan la reelección presidencial.

En los últimos años mucho se ha hablado sobre la reelección presidencial en América Latina, convirtiéndose en una tendencia predominante. Una de las grandes discusiones actuales en la materia se

refiere a la reelección presidencial inmediata: es decir, cuando un presidente en ejercicio puede volver a postularse para el cargo en las elecciones posteriores. La reelección es un precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un período previamente establecido por la constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo, una o más veces, para la misma posición, regularmente mediante elecciones en el cual participan la mayoría de los ciudadanos; también es conocido como continuismo.

En el pasado, en la gran mayoría de los países de América Latina la reelección de un presidente se encontraba prohibida. La resistencia a su aceptación se fundamentaba en varias razones, entre ellas que la reelección era un método utilizado para proporcionar legitimidad a los regímenes que reprimen las libertades democráticas de expresión, de reunión y el acceso a los medios de comunicación.

América Latina vive actualmente el fenómeno de la reelección en dos distintas modalidades: la inmediata y la alterna. Nunca antes desde el retorno de la democracia en algunos países de la región habían existido tantos casos de presidentes reelegidos. Señala Negretto, G. (2009):

“La reelección se hizo menos restrictiva en la reforma de 1994 en Argentina, la reforma de 1998 en Brasil, la reforma de 2005 en Colombia, la interpretación de la Corte Constitucional de Costa Rica en 2003, la reforma de 1995 en Ecuador, la constitución de Nicaragua de 1987, la constitución Peruana de 1993, la reforma de 2002 en República Dominicana, y la constitución Venezolana de 1999. La reelección se hizo en cambio más restrictivo en la reforma de 1994 en República Dominicana, la constitución Colombiana de 1991, la reforma de 2000 en Perú, la constitución Ecuatoriana de 1979, la constitución Guatemalteca de 1985, la constitución Paraguaya de 1992, y la reforma de 1995 en Nicaragua.

El efecto posible de las reglas de reelección presidencial depende de varios factores, como el término del mandato y el tipo de regla. Seis de los nueve cambios a favor de menores restricciones a la reelección presidencial lo fueron para introducir una reelección inmediata. La reelección del presidente por una vez, sobre todo cuando el mandato es relativamente corto, puede premiar la eficiencia de una administración y consolidar una labor de gobierno en contextos de crisis. Pero sus efectos pueden ser perniciosos cuando ocurre en contextos de debilidad institucional. En estas circunstancias, la reelección presidencial limita la alternancia en el poder, provee de incentivos a la corrupción e incrementa el personalismo en la política. En cualquier caso, es una tendencia contraria a la desconcentración del poder en manos del presidente.”

Así la reelección presidencial es permitida en varios países de Latinoamérica de manera inmediata o consecutiva pero prohíben en algunos casos la reelección presidencial indefinida; tal es el caso de: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y República Dominicana. La reelección presidencial no es permitida, en países como Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

Entre aquellos países que permiten más de una elección al cargo presidencial pero la prohíben inmediatamente, toda vez que deben transcurrir al menos un mandato presidencial están: Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay, y éste era el sistema que imperaba en Venezuela bajo la vigencia de la Constitución de 1961 al prever en su normativa el transcurso de al menos dos periodos.

La Constitución de 1961 de la República de Venezuela, establecía sobre la reelección, lo siguiente:

Artículo 184. No podrá ser elegido Presidente de la República quien este en ejercicio de la Presidencia para el momento de la

elección, o lo haya estado durante más de cien días en el año inmediatamente anterior, ni sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien este en ejercicio del cargo de Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección.

Artículo 185.- Quien haya ejercido la Presidencia de la República por un periodo Constitucional o por más de la mitad del mismo, no puede ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, establecía, antes de la enmienda Constitucional del año 2009 que eliminó la frase “por una sola vez”, en su artículo 230, lo siguiente:

Artículo 230. El periodo presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo periodo.

Conforme a la Enmienda N° 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial N° Extraordinario 5.908 de fecha 19 de febrero de 2009, la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, Decreta lo siguiente:

“Artículo 1. Se enmienda la Constitución de de la República Bolivariana de Venezuela mediante la modificación, de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230, en la forma siguiente: Omissis (...)

Artículo 230. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida.

Artículo 2. Imprímase íntegramente la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y publíquese a continuación de esta Constitución la Enmienda sancionada y anótese al pie de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 del texto Constitucional la referencia de número y fecha de esta Enmienda Sancionada por la Asamblea Nacional a los catorce días del mes de enero de dos mil nueve y aprobada por el pueblo soberano de la República Bolivariana de Venezuela, mediante referendo Constitucional a los quince días del mes de febrero de dos mil nueve. Año 198° de la Independencia y 149° de la Federación”. (Subrayado nuestro)

Actualmente existe en la región una tendencia a modificar sus Constituciones y permitir la reelección presidencial; tanto es así, que en países donde no estaba permitida ha sido aprobada y se puede afirmar que ya forma parte del paisaje político de Latinoamérica.

En los últimos años varios países de la región pasaron por procesos de enmiendas Constitucionales, para introducir en sus Cartas Fundamentales la reelección presidencial, así observamos:

En Argentina, el Presidente de la República puede ser reelegido inmediatamente por un solo mandato adicional; aunque a la presente fecha existe una propuesta en el tapete efectuada por la Presidenta Cristina Fernández viuda de Kirchner, de modificar la Constitución para permitir una reelección indefinida. A este respecto en reciente publicación efectuada en el periódico de circulación nacional en Venezuela “El Universal” en fecha 6 de noviembre de 2012, señaló a este respecto que:

“(…) Un centenar de diputados opositores de Argentina rechazaron el martes en un documento todo intento de reforma

Constitucional que permita una nueva reelección presidencial, como lo pretende un sector del oficialismo.

"Hay 107 firmas de diputados en un documento anti re-reelección", dijo Ricardo Gil Lavedra, jefe del bloque de la Unión Cívica Radical (socialdemócrata, segunda fuerza legislativa), al presentar el documento en rueda de prensa en el Congreso, informó AFP.

En Bolivia, el 25 de enero de 2009 se aprueba el nuevo texto Constitucional contenido en el artículo 169, estableciéndose que "...pueden ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez" y abrió el paso a la elección presidencial consecutiva. En Brasil, en el año 1997 se efectuó un cambio a la Constitución que habilitó la reelección presidencial consecutiva, lo que permitió al presidente Luiz Inácio Lula da Silva ser reelegido en dos períodos consecutivos 2003-2007/ 2007- 2011.

En Colombia, la Constitución del año 1991 prohibía la reelección presidencial, pero en el año 2005 se logra implementar una reforma Constitucional para permitir la reelección inmediata por una sola vez, la que hizo posible a Álvaro Uribe un segundo mandato a partir de 2006.

En Costa Rica, la reelección alterna estaba prohibida hasta que en el año de 1969, mediante referéndum, se permitió. En el año 2003 se retornó al sistema original debido a un pronunciamiento de la Sala Constitucional de ese país en la que se declara inconstitucional la norma que permite la reelección, por lo que actualmente deben transcurrir dos mandatos presidenciales antes que el Presidente pueda ser candidato por segunda vez.

En Ecuador, la reelección presidencial alterna era permitida por la Constitución del 5 de junio de 1998 pero solo luego de transcurrido un período de intermedio, el 28 de septiembre de 2008 se aprobó en referendo la reforma a la Constitución permitiendo la reelección inmediata sin dejar transcurrir un periodo intercalado entre un mandato y otro.

En Honduras, existe en la Constitución de la República de 1982, una peculiaridad que no existen en otras Constituciones de la América latina, como es que no sólo prohíbe la reelección, sino que sanciona con la destitución inmediata al funcionario que la proponga o promueva, con la inhabilitación por 10 años. En Nicaragua, en el año de 1995, la reelección pasó de un sistema consecutivo a alterno, motivo por el cual regresa al poder en el año 2007 el presidente Daniel Ortega, quien se ha declarado a favor de la reelección inmediata.

En Méjico, se prohíbe la reelección presidencial conforme al artículo 83 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo que ha sido reformado en cuatro distintas oportunidades en fechas 22-01-1927, 24-01-1928, 29-04-1933 y 09-08-2012, establece que el Presidente entrará a ejercer su encargo el 1º de diciembre y durará en él seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino o sustituto, o asuma provisionalmente la titularidad del Ejecutivo Federal, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

En Panamá se celebró en 1998 un referéndum cuyos resultados rechazaron la reforma a la Constitución Política de la República que permitiría la reelección inmediata del Presidente de la República, toda vez que el artículo 173 de la Constitución establece que los ciudadanos que hayan sido elegidos presidentes o vicepresidentes, no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes.

En Paraguay con Alfredo Stroessner (1954-1989), la reelección presidencial era permitida de manera consecutiva y desde 1992 está totalmente prohibida. Perú, es el único país que marchó en sentido inverso a la tendencia reeleccionista ya que en 1993 estaba permitida de manera consecutiva y en el 2000 se limitó a la alterna. En Nicaragua, según reciente nota de prensa publicada en el Diario La República Nicaragüense de fecha 3 de noviembre de 2013, se refiere a la circunstancia que el Presidente

nicaragüense Daniel Ortega, presentó a la Asamblea Nacional una propuesta de reforma a la Constitución que elimina las prohibiciones para que puedan reelegirse indefinidamente.

Pero ¿por qué nos preocupa la reelección y por qué nos debe preocupar? Porque la reelección, si no está rodeada de garantías, mecanismos que permitan que efectivamente la oposición pueda organizarse, que la oposición tenga una oportunidad real de triunfar, que haya una equidad que permita que el resultado sea impredecible, por lo menos en teoría, estamos atentando contra el carácter auténtico de las elecciones; de allí la inquietud por la equidad en la contienda: que todos los participantes tengan una mínima igualdad de oportunidades.

La igualdad de oportunidades en el acceso a la contienda electoral es el presupuesto y fundamento de la libertad de elección, e implica garantizar la libertad de acceso a dichas elecciones, impidiendo, por ejemplo, que algunos de los candidatos en la carrera electoral obtengan ventajas indebidas como consecuencia de las posibles situaciones de dominio sean políticas, sociales o económicas en las que pudieran encontrarse.

Señala Delgado del Rincón, L. (2012), “el principio de igualdad de oportunidades en la contienda electoral va a desplegar sus efectos sobre las distintas fases del proceso electoral. De ahí que pueda distinguirse una igualdad de oportunidades en el acceso a las competiciones electorales, presentación de candidaturas, y una igualdad de oportunidades en sentido estricto, es decir, una igualdad que afecta a la actuación de los competidores una vez que estos han accedido a dicha condición, jugando un papel decisivo en el periodo de la campaña electoral”.

### **Del abuso de poder para el periodo de campaña electoral a la reelección del Presidente de la República del año 2012**

El artículo 67 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, delega en el desarrollo legislativo lo concerniente a la

regulación de las campañas políticas y electorales, su duración y límites de gastos, propendiendo a su “democratización”.

El vocablo clave en el artículo referido lo constituye la “democratización”, es decir, el garantizar a través del desarrollo legislativo la igualdad entre los candidatos participantes, en lo concerniente al financiamiento, duración y demás condiciones de las campañas electorales, al prevenir y sancionar los abusos y ventajismos por parte de los funcionarios de la Administración Pública que aspira a la reelección en su cargo; reelección que en Venezuela desde la enmienda constitucional de 2009 es indefinida para los funcionarios electos mediante el sufragio, siendo necesario así regular la participación de funcionarios que optan por la reelección, pues éstos participan en condiciones más ventajosas.

Uno de los indicadores de este proceso democratizador ocurrido en toda la América Latina lo constituye el desarrollo de las legislaciones electorales de los países latinoamericanos. De hecho, a excepción de Costa Rica y Brasil, cuyas legislaciones datan de 1952 y 1965 respectivamente, en los demás países sus legislaciones han sido elaboradas de la década de los ochenta en adelante. Un caso peculiar es el de Colombia, que a raíz de la reforma constitucional mediante la cual se permitía la reelección del presidente, se elaboró una legislación especial, a la que se denominó Ley 996 Ley de Garantías Electorales, promulgada en noviembre de 2005, mediante la cual se definieron las reglas a que deberían ajustarse las elecciones presidenciales.

En Colombia la Ley de Garantías Electorales (Ley 996 Diario Oficial No. 46.102 de 24 de noviembre de 2005), tiene como propósito definir el marco legal dentro del cual debe desarrollarse el debate electoral a la Presidencia de la República, o cuando el Presidente de la República en ejercicio aspire a la reelección, o el Vicepresidente de la República aspire a la elección presidencial, garantizando la igualdad de condiciones para los candidatos que reúnan los requisitos de ley. Igualmente se reglamenta la

participación en política de los servidores públicos y las garantías a la oposición.

La Ley de Garantías Electorales (Ley 996 Diario Oficial No. 46.102 de 24 de noviembre de 2005) entra en vigencia cuatro meses antes de la fecha fijada para las elecciones presidenciales lo que coincide con el inicio de la campaña electoral, mediante la cual se dictan normas restrictivas a los servidores públicos, quienes aspiran a la reelección en el cargo, a fin de que no inmiscuyan los bienes y recursos del Estado en la campaña electoral. Así, establece la mencionada Ley, que los servidores públicos queda inhabilitados en dicho lapso a celebrar convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos, así como también para participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo.

De acuerdo con la norma los funcionarios al servicio del Estado tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social, queda prohibida la modificación de la nómina del respectivo ente territorial o de las entidades a su cargo salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas en caso de muerte o renuncia irrevocable del cargo debidamente aceptada, la contratación directa, salvo contadas excepciones y la autorización del uso de muebles e inmuebles para fines proselitistas.

Se prevé el acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación social que usan el espectro electromagnético así como el acceso al canal institucional y la radiodifusora nacional. Así se prevé:

- Ningún candidato, a título personal directa o indirectamente, desde el momento de su inscripción, podrá contratar, alquilar, producir y/o dirigir programas de género periodístico en medios de comunicación social.
- No podrán ser transmitidas por el canal institucional del Estado la gestión del gobierno.

El candidato que ejerce la presidencia o la vicepresidencia de la República no podrá:

- Asistir a actos de inauguración de obras públicas.
- Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al Gobierno Nacional.
- Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de Gobierno.
- Utilizar o incluir la imagen, símbolos o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del Gobierno.
- Utilizar bienes del Estado, diferentes a aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.

Ahora bien, de los hechos reportados tomados de los medios de comunicación escrita tanto a nivel nacional como local, para el periodo de campaña electoral a la reelección del Presidente de la República del año 2012 en Venezuela, hemos agrupado los hechos noticiosos que identificamos como abuso de poder, de la siguiente manera:

### **Uso abusivo de cadenas presidenciales.**

El uso abusivo de cadenas presidenciales, a través de los medios de comunicación televisivos o escritos, pone en evidencia una desigualdad derivada de la condición de candidato en ejercicio de la presidencia, ante el candidato que no se encuentra en el ejercicio del cargo, por cuanto se percibe como un ventajismo al no tener todos la misma capacidad de convocatoria a una alocución, con difusión obligatoria a nivel nacional.

Esta situación de ventajismo o abuso de poder se evidenció en la época de campaña electoral a la que se delimita la investigación, de la observación de las siguientes noticias de prensa, que se transcriben a continuación:

- Diario El Universal del día 3 de julio de 2012. “En rueda de prensa, Briquet mostró algunas páginas de propaganda impresa en medios estatales y privados que exceden en número el máximo de espacio permitido así como aparecen sin el requisito del Registro de Información Fiscal. Destacó además el contraste entre las seis horas y media que Venezolana de Televisión (VTV) dedicó a la cobertura de los actos del PSUV y los once minutos que dedicaron a las actividades del candidato presidencial de la Unidad, Henrique Capriles Radonski. Aunado a este desequilibrio informativo el primer día de campaña, el vocero denunció que en VTV, entre la media noche y la madrugada del domingo, hubo 54 menciones propagandísticas a favor del PSUV. Paralelamente, la agencia estatal de noticias, dijo Briquet, AVN publicó 72 notas alusivas a la campaña de Chávez contra cuatro sobre Capriles en la que "se desvirtuó la realidad"”.
- Diario El Universal del día 13 de julio de 2012. Tras la suspensión de la campaña gubernamental Corazón Venezolano anunciada por el ministro de Información y Comunicación, Andrés Izarra, la alianza opositora insiste en que se regule el uso de las cadenas durante la campaña presidencial. El coordinador nacional de Primero Justicia, Julio Borges, advirtió que la eliminación de la propaganda oficial con el logo "Corazón Venezolano" se realizó luego del reclamo del Comando Venezuela ante el Consejo Nacional Electoral. Sin embargo el coordinador de Primero Justicia dijo que el tema central es el abuso con las cadenas presidenciales. "No van a callarnos la boca simplemente dándonos pedacitos de peticiones, aquí el tema es las cadenas (...) Es una total asimetría y desbalance que el gobierno tenga diez minutos de la Ley Resorte en todas las radios y televisoras gratis, que el Gobierno contrate por su cuenta publicidad y, además, tengan las cadenas. Eso es un tema que todos los días vamos a reclamar porque significa ventajismo y ojalá que se le dé solución".

- Diario El Universal del día 20 de julio de 2012 Reyes Theis. “Desde que se inició la campaña electoral el pasado primero de julio, el Gobierno Nacional ha efectuado 7 cadenas de radio y televisión, con una duración total de 5 horas y 49 minutos y desde el pasado 11 de junio hasta el 18 de julio, han sido 11 cadenas, que duraron 17 horas 26 minutos, denunció ayer Brian Fincheltub, de la organización Voto Joven. El dirigente acudió a la sede del Consejo Nacional Electoral (CNE) a introducir un documento "para exigir respeto a la normativa electoral, exigir el cese de las cadenas y que se deje de usar los recursos de los venezolanos para hacer campaña". Dijo que era inaceptable el número de transmisiones en cadena de parte del Gobierno "cuando en cualquier parte del mundo las cadenas se usan solo cuando hay una situación de emergencia o algún hecho inédito importante de destacar y no para hacer campaña todos los días".
- Diario El Universal del día 27 de julio de 2012, Juan Francisco Alonso. "Censura continuada". Ese es el calificativo que desde “Espacio Público” le dan a las frecuentes cadenas de radio y televisión que el presidente Hugo Chávez convoca para dar a conocer lo que hace su Gobierno o para dirigirse al país, pues las mismas suponen "una restricción a la libertad de expresión de quienes quieren emitir mensajes y al mismo tiempo restringen los derechos de quienes quieren recibirlos". La denuncia la realizó la organización pro Derechos Humanos, la cual difundió un informe en el que asevera que desde que llegó al Palacio de Miraflores en 1999, y hasta junio pasado, el primer mandatario ha obligado a las televisoras y emisoras de radio del país a retransmitir 2.334 sus alocuciones, las cuales totalizan 97.561 minutos. En el reporte, la organización, agrega que en promedio el Jefe del Estado ha encadenado a los medios audiovisuales en promedio 14 veces cada mes, con una media de tiempo de 42 minutos. Tras calificar como un "abuso gubernamental" el que el uso retirado de este recurso, que según la ley solo debería ser para casos excepcionales y de emergencia. Espacio Público denunció que las cadenas "también (representan) una afectación del derecho a la información de las

personas en la medida que les obliga a acceder a un determinado tipo de mensajes, oficial en este caso. Implica que los canales de televisión y radioemisoras suspendan su programación habitual y con ello limitan a las personas que estaban interesadas en ella. Por otra parte, la oferta se reduce a los intereses de comunicación de la política gubernamental, no existe otra opción para aquellas personas que no están interesadas en estos mensajes". Asimismo la agrupación recordó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha dictaminado que la potestad de las autoridades de forzar a los medios audiovisuales a transmitir determinados mensajes debe estar regulada para que se use por motivos de "interés público" y así evitar que se vulnere el derecho de los ciudadanos emitir, recibir y buscar información, ideas y opiniones. En campaña peor. Espacio Público se sumó al coro de voces que sostienen que el uso de esta facultad por parte del Presidente de la República durante la campaña para las elecciones del próximo 7 de octubre, en las cuales él aspira a un tercer sexenio consecutivo, constituye "un abuso de poder" y va en "desmedro de un debate político equilibrado". El presidente Chávez ha negado estos señalamientos y ha dejado en claro que no tiene la más mínima intención de dejar de recurrir a las cadenas, de las cuales ha dicho que son "parte de la estrategia comunicacional del Gobierno". Apenas el domingo el mandatario dijo que hacía uso de esta facultad con más frecuencia que sus antecesores debido a que los medios privados no le dan cobertura a sus actos. "Las televisoras privadas no cubren esto (por la inauguración de una planta de 1 Buteno que hizo el pasado día 22 en el Zulia). Los diarios en manos de la burguesía no le dan cobertura a estos actos y si le dan es un recuadrillo en la última página y las radios tampoco", se defendió. Sin embargo, desde que llegó al poder el número de medios públicos ha crecido y de una televisora (Venezolana de Televisión) hoy hay cinco más (ANTV, Vive TV, Televisora Venezolana Social y Ávila TV).

- Tomado del Diario El Universal del día sábado 28 de julio de 2012. El presidente Hugo Chávez justificó nuevamente la realización de cadenas de radio y televisión, al asegurar que como Jefe de Estado está

obligado a informar a los venezolanos "porque tienen derecho" y recordó que está establecido en la Constitución. "Yo estoy obligado a informarle al país, y el pueblo tiene derecho a estar informado, Eso es constitucional", dijo en respuesta a las críticas de la oposición contra la transmisión a escala nacional de sus alocuciones en los cuales habría mensajes de campaña electoral.

- Tomado del Diario El Carabobeño del día 30 de julio de 2012. El Presidente de la República, Hugo Chávez tiene 92% más exposición mediática que su contendor inmediato Henrique Capriles Radonski, lo cual no sólo violenta los principios jurídicos de la campaña electoral que norman estos aspectos, sino que vulnera la posibilidad de que el candidato opositor tenga igual cantidad de presentación. Carlos Vecchio, coordinador político de Voluntad Popular, denunció que desde el primero de julio, el Jefe de Estado ha protagonizado mil 35 minutos de cadenas y 235 minutos de presentaciones obligatorias de la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, lo cual representa un "abuso" en vista de que el CNE únicamente permite 84. Esta "brecha de abuso" indica que se hace propaganda electoral a favor del presidente Chávez sin regulación alguna. "Son 10 cadenas, 17 horas de cadenas aproximadamente, lo cual le otorga al Presidente más exposición mediática". Lo último es penado por el artículo 72 de la Ley Orgánica de Procesos Electorales, que establece la garantía de igualdad en el acceso a los medios de comunicación, cuando se observa una brecha en la exposición de ambos candidatos. "El Presidente tiene derecho a las cadenas informativas, pero esto genera desequilibrio en campaña electoral, ya que tiene mayor exposición". Mientras tanto, Capriles Radonski tiene derecho a tres minutos diarios de propaganda por medio, pero mientras hay cadenas se le vulneran estos derechos, ya que no se transmiten. Vecchio presentó un balance del primer mes de campaña electoral y su conclusión fue un desequilibrio en la campaña por parte del Gobierno, donde el protagonista es el "abuso" del sector oficial. De hecho, el presupuesto del Ministerio de Comunicación e Información asciende a 801 millones, lo que equivale a un incremento

notable respecto a años previos. “Un brinco de recursos que se genera de forma casual en el año electoral”. VTV En todo este juego, Venezolana de Televisión ha dado cobertura a 49 horas de campaña, de las cuales 42 se dedican al presidente Chávez, mientras las siete restantes corresponden al candidato opositor y en muchas ocasiones con adjetivos o calificativos que “poco tienen que ver con información imparcial”. Cuando se utilizan los bienes públicos para favorecer la parcialidad política hay corrupción, estimó. Hasta el momento se han consignado 20 denuncias ante el CNE, ya que considera que se violan 20 artículos de tres leyes. Esto, para Vecchio, quiere decir que el CNE incentiva el incumplimiento de las leyes, pues el Gobierno viola el acuerdo propuesto por el ente comicial ante la vista indiferente de estos. “De nada sirve una multa tres meses después, la actuación es ahora, el CNE tiene la palabra ante el abuso de poder”.

### **Cuñas publicitarias institucionales con contenido de campaña electoral**

Se observó el uso de publicidad institucional donde la figura central es el Presidente de la República, que a su vez es candidato a la reelección, con evidentes alusiones a la publicidad electoral del partido político postulante. Esta situación de ventajismo o abuso de poder se evidenció en la época de campaña electoral a la que se delimita la investigación, de la observación de las siguientes noticias de prensa, que se transcriben a continuación:

- Tomado del Diario El Universal del día 15 de julio de 2012. El Gobierno Nacional remitió diversas cuñas supuestamente institucionales, a los fines de su pauta en el espacio de 70 minutos semanales a Globovisión, según informó el canal. Globovisión denunció ante la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel) que el Ministerio de Comunicación e Información (Minci), no se limita a determinar el "horario" para la difusión de los mensajes supuestamente institucionales, ni la "temporalidad" o duración de los mismos, como lo habilita el artículo 10 de la Ley de Responsabilidad

Social, sino que también le impone a los canales una orden específica de pautar en determinado orden dentro del segmento de publicidad, lo cual "constituye un ejercicio excesivo y desproporcionado de la facultad conferida por dicho artículo 10".

- Tomado del Diario El Universal del día 1 de agosto de 2012. Globovisión denunció ante la Comisión de Participación Política y Financiamiento del Consejo Nacional Electoral la orden del Viceministerio de Estrategia Comunicacional, adscrito al Ministerio para la Comunicación e Información, de transmitir de manera gratuita y obligatoria, dos cuñas de televisión supuestamente institucionales, y la exigencia de transmitir dos nuevas cuñas "que contienen propaganda electoral encubierta". Según la denuncia del canal de noticias, ambos mensajes falsamente "institucionales" tienen la finalidad real de estimular o persuadir a los venezolanos, para que voten por el candidato del partido de Gobierno, Hugo Chávez Frías. Como ejemplo, en la nota de prensa Globovisión cita que "en uno de los mensaje Juana Sotillo, protagonista de la cuña, exalta la imagen personal del candidato del gobierno: "Es un gran hombre, haciendo lo que no ha hecho ninguno de los presidentes... es como un hijo mío". Añade que la cuña culmina con imágenes y mensajes que exaltan explícitamente el socialismo, que es parte del principal eslogan y de la oferta ideológica contenida en la "Propuesta del Candidato de la Patria Hugo Chávez para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019". Globovisión precisa en su denuncia las violaciones constitucionales y legales, al señalar que: el uso de mensajes y alocuciones oficiales con fines proselitistas viola los artículos 222 y 223 del Reglamento de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

### **Identificación de un partido político (color, logos) en la gestión de las funciones públicas**

Identificación de un partido político (color, logos) en la gestión de las funciones públicas persiguiendo como fin el identificar la organización con

finés políticos y no a la institucionalidad, por ende no se logra representar la institucionalidad en el actuar sino que se representa a la organización con fines políticos.

Esta situación de ventajismo o abuso de poder se evidenció en la época de campaña electoral a la que se delimita la investigación, de la observación de las siguientes noticias de prensa, que se transcriben a continuación:

- Tomado del Diario El Universal del día sábado 8 de julio de 2012, Pedro Pablo Peñaloza. El coordinador metropolitano del Comando Venezuela llama la atención sobre "el uso abusivo de Venezolana de Televisión". (...), se destaca que el abanderado del PSUV se vale de las cuñas gratuitas que impone la Ley Resorte para promover su figura, bajo el eslogan de "Corazón Venezolano" y el de la campaña es "Corazón de mi Patria". Misma simbología, misma imagen, misma idea", espeta. El representante de Voluntad Popular advierte que "también vemos imágenes y afiches de Chávez en edificios públicos como el retén de La Planta, y las sedes de PDVSA y la Asamblea Nacional", razón por la cual denomina al aspirante a la reelección como "el candidato del abuso". "Cuando se utiliza un bien público para favorecer una candidatura, es corrupción", concluye Vecchio.
- Tomado del Diario El Universal del día sábado 12 de julio de 2012. En respeto a los reglamentos emanados por el Consejo Nacional Electoral (CNE), el ministro de Comunicación e Información, Andrés Izarra, informó la noche de este miércoles que la campaña Corazón Venezolano, con la que se reemplazó la del Bicentenario, hace varios meses, será retirada. La misma tiene elementos visuales similares a las que usa la campaña por la reelección de Hugo Chávez, que dice Corazón de mi Patria. Izarra explicó que el Presidente, siguiendo el llamado que ha hecho el CNE, "ha mandado a retirar esa campaña, mientras dure el período electoral".

## Utilización de recursos de la administración pública para la campaña electoral

Se observó denuncias formuladas sobre el uso de los recursos públicos como páginas web o bienes muebles, para la campaña electoral.

Esta situación de ventajismo o abuso de poder se evidenció en la época de campaña electoral a la que se delimita la investigación, de la observación de las siguientes noticias de prensa, que se transcriben a continuación:

- Tomado del Diario El Universal, Pedro Pablo Peñaloza fecha martes, 3 de julio de 2012 de julio de 2012. El primer vicepresidente del Partido Socialista Unido de Venezuela, Diosdado Cabello, ensayó ayer un juego de palabras. "En verdad no hay ventajismo, lo que hay es una gran ventaja", respondió Cabello al consultarle sobre las denuncias presentadas por el Comando Venezuela y Voluntad Popular, que acusan al oficialismo de impulsar la candidatura del presidente Hugo Chávez valiéndose de los recursos públicos.
- Tomado del Diario El Universal del día 20 de julio de 2012 Reyes Theis. El dirigente de Voto Joven también denunció "el uso de instituciones públicas para colocar vallas del candidato del afiche", como la que está en el Palacio de Justicia, y "el uso de las páginas WEB de los ministerios para colocar propaganda política". "Le hacemos un llamado a los rectores. Que sepan que estamos construyendo una historia de las cual ellos van ser parte importante el 7 de octubre y que todos los venezolanos tenemos que elegir cómo queremos que nos recuerde la historia, haciendo las cosas bien o haciéndolas torcidas". Fincheltub dijo que es importante que los rectores hagan cumplir la Constitución, porque ellos "no son los rectores de un candidato, sino los rectores de Venezuela".

## **Anuncios de programas o proyectos por parte del Presidente de la República, en época de campaña electoral a reelección presidencial**

Usualmente las campañas electorales se inician en un periodo anterior a la finalización de la gestión y, aunque ciertamente dentro de las potestades de un Presidente de la República se encuentra el implementar programas y abordar proyectos en ejecución de las competencias que le son propias, el anunciar en plena campaña electoral, nuevos proyectos o programas constituye un planteamiento efectuado en su condición de candidato a la reelección y no propiamente como Presidente de la República, ello en razón a considerar que la concretización del programa o proyecto anunciado solo podrá ser efectivamente ejecutado en una nueva etapa de su programa de gestión, es decir, si efectivamente resulta electo para la reelección al cargo.

En este caso el Presidente, en su condición de candidato, la finalidad que persigue no es la de la ejecución de sus competencias, de ser este el caso se debió ejecutar con suficiente antelación para evaluar la eficiencia de la implementación del programa o proyecto. En su lugar persigue un beneficio propio, al plantear una solución a una problemática a través de un proyecto concreto que solo se materializará si votan por él y es reelegido Presidente.

Esta situación de ventajismo o abuso de poder se evidenció en la época de campaña electoral a la que se delimita la investigación, de la observación de las siguientes noticias de prensa, que se transcriben a continuación:

- Tomado del Diario El Universal del día sábado 6 de julio de 2012. El incremento del salario mínimo y las pensiones, los beneficios de las misiones y los gastos de personal de las empresas estatales impactan en las cuentas fiscales y por ello en el transcurso del año se han gestionado créditos adicionales para cubrir esos compromisos. En el presupuesto de este año el despacho de las finanzas públicas contempló para las remuneraciones del sector público 63 millardos de bolívares, pero ese monto no fue suficiente y por tal motivo, se han aprobado operaciones extraordinarias por 20,6 millardos de bolívares. Esos

fondos orientados a sueldos, pensiones y becas ya representan 44% del total de créditos autorizados por la Asamblea Nacional hasta el 4 de julio y que suman 46,4 millardos de bolívares. Para este segundo semestre el volumen de operaciones seguirá en ascenso, debido a que solamente el impacto fiscal del ajuste del salario mínimo es 18 millardos de bolívares y hasta la fecha se ha aprobado 50% de ese monto (9 millardos de bolívares).

- Tomado del Diario El Universal del día Martes 10 de julio de 2012, Sara Carolina Díaz. El Presidente enumeró lo que considera esas cosas nuevas que componen su propuesta para reelegirse como presidente para el período 2013- 2019: las misiones, la existencia de las milicias, las ciudades socialistas, el nuevo modelo industrial, los proyectos turísticos populares, la recuperación del río Guaire, que aseguró está en ejecución, y otras 11 innovaciones hechas durante su mandato.
- Tomado del Diario El Carabobeño de fecha 31 de julio de 2012, A-10. “Franco Califica de Electorero Ingreso de Venezuela Al Mercosur. El presidente paraguayo, Federico Franco, aseguró que la adhesión de Venezuela al Mercado Común del Sur, que se concretará hoy en Brasilia, tiene como objetivo dar un empujón a su homólogo Hugo Chávez frente a los comicios que se avecinan. El mandatario venezolano, antes de partir hacia Brasil, anunció la creación de un fondo de 500 millones de dólares para otorgar créditos a empresas nacionales a fin de que mejoren sus condiciones productivas.”
- Tomado del Diario El Universal, domingo 5 de agosto de 2012. La Corporación Eléctrica Nacional (CORPOELEC) estima aumentar a partir de finales de agosto la generación de energía en la isla de Margarita con la entrada en funcionamiento de tres unidades tipo Solar de 15 Megavatios (Mw) cada una y dos máquinas de 85 Megavatios. Durante una visita a la planta Juan Bautista Arismendi en el estado Nueva Esparta, el presidente de Corpoelec, Argenis Chávez, señaló que "se estima que esas unidades comiencen a generar electricidad a finales de mes, mientras que para septiembre entraría en funcionamiento el segundo equipo de 85 Mw". El funcionario indicó que en la planta

inspeccionada ayer ya se han invertido 410 millones de bolívares y ello garantiza un incremento en la generación de 765 Mw, reseñó AVN. Chávez expresó que también se aprobó el cronograma para el inicio de operaciones de nuevas máquinas. El proyecto contempla obras de transmisión asociadas en tres líneas de servicio, y en paralelo se realizarán pruebas funcionales en otras obras recién instaladas.

### **Inauguración o difusión de las obras de gobierno por el Presidente de la República, en época de campaña electoral a reelección presidencial**

El ventajismo en la etapa de campaña electoral se evidencia al inaugurar obras realizadas en la gestión hecho ante el cual el candidato que no está en el ejercicio de la presidencia no puede competir o declarar sobre nuevas obras a ser construidas.

Esta situación se evidenció, para la época de campaña electoral a la que se delimitó el presente trabajo de investigación, de las siguientes noticias de prensa:

- Tomado del Diario El Universal, el día martes 17 de julio de 2012. A poco más de 15 días del inicio de la campaña electoral, Transparencia Venezuela ve con preocupación la posición asumida por el Consejo Nacional Electoral (CNE) en cuanto a la regulación de la propaganda y destaca algunas debilidades en el proceso de control de fondos públicos. (...) Por último, criticó el uso de los espacios de la llamada Ley Resorte obliga a los medios audiovisuales a ceder para la transmisión de mensajes culturales, educativos, informativos o preventivos, pero que "sin embargo, están siendo utilizados para difundir y promover obra de Gobierno, aunque esté prohibido".
- Tomado del Diario El Universal, el día viernes 24 de agosto de 2012. "Cumaná, capital del estado Sucre, también será la capital de la República Bolivariana de Venezuela durante el mes de noviembre del

2015 en honor al quicentenario de la fundación de esta ciudad. Por lo menos esa fue la promesa que el mandatario nacional y candidato a la reelección presidencial, Hugo Chávez, le hizo a los cumanenses de ganar los comicios del 7 de octubre. (...) Chávez llegó al lugar de la concentración alrededor de las 5:30 de la tarde. Durante su discurso, también prometió que durante su próximo Gobierno construirá en Cumaná una nueva termoeléctrica para acabar con los problemas de electricidad y concluir la autopista Gran Mariscal de Ayacucho".

### **Celebración de actividades partidistas en visitas institucionales o actos oficiales**

Esta situación se evidencia del hecho de hacer campaña política en medio de visitas institucionales o en cumplimiento de agendas oficiales en su condición de Presidente de la República.

Esta situación se evidencia, para la época de campaña electoral, de las siguientes noticias de prensa:

- Tomado del Diario El Universal, el día martes 17 de julio de 2012. Como un irrespeto hacia la Fuerza Armada Nacional, calificó Copei el uso que hace el Presidente de la República de la institución castrense para hacer campaña y violar la Constitución. "El candidato exige lo que no da, le exige al candidato Capriles respeto a la Fuerza Armada Nacional, mientras que en un acto con la FANB presente, el Presidente hizo proselitismo político, atacando a Capriles en su discurso. El candidato del Gobierno irrespeto a la FANB", dijo el secretario general de Copei, Jesús Alberto Barrios. Aseguró que los miembros de la FAN son venezolanos y que no se les puede tildar de chavistas, socialistas, ni partícipes de ninguna tolda política; pues su labor es trabajar por el país. "El candidato del Gobierno no puede hacer proselitismo político con la institución", afirmó.

- Tomado de El Universal del día martes 21 de agosto de 2012. Chávez, quien este lunes realizó la inspección del desarrollo habitacional Terrazas del Aluminio en la parroquia Unare del estado Bolívar, dijo que Capriles Radonski, se encuentra en una situación peligrosa "desde el punto de vista psicológico" y le hizo un llamado a prepararse, pues le viene "una paliza" para las presidenciales del 7 de octubre. Detalló que el ex Gobernador del estado Miranda puede, "en medio de su desequilibrio", terminar siendo "víctima de su entorno", hecho que lo llevaría a decir que "él ganó" las elecciones presidenciales.

### **Anuncios de mejoras inmediatas de los servicios públicos.**

Efectuar anuncios de mejoras en los servicios públicos que redunden en beneficio del bienestar de la población, en época de campaña electoral como ventajismo electoral. Esta situación se evidenció, para la época de campaña electoral, de las siguientes noticias de prensa:

- Tomado del Diario El Universal, el día lunes 6 de agosto de 2012. El vicepresidente de Refinación, Comercio y Suministro de Petróleos de Venezuela (PDVSA), Asdrúbal Chávez, realizó una inspección en la planta termoeléctrica El Palito y dijo que para septiembre estará en funcionamiento. En un comunicado, el funcionario indicó que "a finales de julio se probó la primera máquina y en este momento estamos arrancando la prueba de la segunda, es decir, para el 15 de septiembre de este año deben entrar en funcionamiento con generación progresiva hasta alcanzar los 772 Megavatios (Mv)". Chávez comentó que "esta planta está ubicada en el centro del país, en un sitio estratégico, que permitirá una generación confiable y segura". El vicepresidente de la estatal expresó que la obra forma parte de los proyectos termoeléctricos que lleva a cabo el Gobierno para cubrir la demanda de energía eléctrica nacional y que también incluye la construcción de la planta La Cabrera, que en conjunto, cuentan con una

inversión de \$1.800 millones. Agregó que en octubre arrancará la primera máquina de esa planta.

En conclusión se pueda afirmar que mediante la observación documental efectuada a los medios de comunicación social para el periodo de campaña electoral a la reelección del Presidente de la República Hugo Rafael Chávez Frías (2013- 2018), se establecen los siguientes hechos percibidos como ventajismo electoral:

1. Uso abusivo de cadenas presidenciales a través de los medios de comunicación.
2. Cuñas publicitarias institucionales que incluyen contenido de campaña electoral.
3. Identificación de un partido político (color, logos) en la gestión de la función pública.
4. Utilización de recursos de la administración pública para la campaña electoral.
5. Anuncios de programas o proyectos por parte del Presidente de la República, en época de campaña electoral a reelección presidencial.
6. Inauguración o difusión de las obras de gobierno por el Presidente de la República, en época de campaña electoral a reelección presidencial.
7. Celebración de actividades partidistas en instalaciones públicas.
8. Anuncios de mejoras inmediatas de los servicios públicos.

## **Conclusiones**

Ante las consideraciones de casos concretos de abuso de poder, observamos que suele existir la percepción que ante una campaña electoral el funcionario público tiende a utilizar criterios más subjetivos y no objetivos en la toma de decisiones, ello por supuesto orientado en beneficio

de una candidatura presidencial. Pero cuáles pueden ser esas conductas que contribuyen a conformar la percepción de subjetividad en el actuar de los funcionarios públicos y con ello el alejamiento al principio de legalidad previsto en el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Atendiendo a los resultados de la investigación se establecieron las siguientes conclusiones:

- En los procesos de campaña electoral para la reelección de un cargo de reelección popular, se percibe la existencia de mayor discrecionalidad en el ejercicio de las competencias por parte de los funcionarios públicos y por ende aumenta la tendencia de utilizar la posición de funcionario público- candidato para difundir un mensaje electoral sobre la ejecución las competencias que le son propias.
- El abuso de poder en periodo de campaña electoral para la reelección presidencial, significa un ventajismo para el funcionario que aspira a la reelección y en consecuencia la violación del derecho a la igualdad de condiciones y la democratización que debe regir en las campañas políticas y electorales.
- Entre las situaciones que pueden ser identificadas como abuso de poder, en la campaña electoral para la reelección presidencial del año 2012, encontramos:
  - o El uso de cadenas presidenciales en época de campaña electoral a reelección presidencial.
  - o El utilizar la identificación de un partido político (color, logos) en la gestión de las funciones públicas.
  - o El anunciar nuevos programas o proyectos por parte del Presidente de la República, en época de campaña electoral a reelección presidencial.
  - o La inauguración de obras por el Presidente de la República, en época de la campaña electoral a reelección presidencial.

- o El realizar actos partidistas por parte del candidato a la reelección, en instalaciones públicas como teatros nacionales o municipales.
- o El suspender aumentos de tarifa por servicios públicos, hasta después de la celebración de las elecciones.

Se evidencia así para la reelección presidencial del año 2012, una materialización de un ventajismo del funcionario público, en este caso Presidente de la República, que a su vez es candidato a la reelección, sobre otros candidatos que no se encuentran en igualdad de circunstancias para competir.

## **Referencias**

Bobbio, Norberto (1996). “Liberalismo y Democracia”. Fondo de Cultura Económica. Julio 1996. Cuarta reimpresión, México. <http://franja.ucr.org.ar>

Constitución de la Nación Argentina, Ley N° 24.430 (1994), dada en la Sala de Sesiones del Congreso Argentino, en Buenos Aires, a los quince días del mes de diciembre del año mil novecientos noventa y cuatro.

Constitución Política de Bolivia entró en vigencia con su promulgación en fecha siete (7) de febrero de 2009.

Constituição de la República Federativa do Brasil de 1988. Texto consolidado con la Enmienda Constitucional n° 66 de 13 de julio de 2010.

Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991, y modificación del artículo 2 del Acto Legislativo 2 del año 2004.

Constitución Política de Costa Rica de fecha 7 de noviembre de 1949, reformas realizadas hasta el 13 de noviembre 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada DOF 08-10-2013.

Constitución de la República del Ecuador aprobada en referéndum por el pueblo ecuatoriano, entrará en vigencia el día de su publicación en el Registro Oficial del año 2008.

Constitución Política de la República de Honduras, dada en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, en la ciudad de Tegucigalpa, Distrito Central, a los once días del mes de enero de mil novecientos ochenta y dos. Publicada en el diario Oficial la Gaceta No. 23,612 del 20 de enero de 1982.

Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987 incluyendo: Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua - Ley No. 192 del 1 de febrero de 1995 Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua - Ley No. 330 del 18 de enero de 2002 Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua - Ley No. 527 del 8 de abril de 2005.

Constitución Política de la República de Panamá, edición de la Constitución Política de 1972 ajustada a los Actos Reformatorios de 1978, al Acto

Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004.

Constitución Política de la República de Paraguay sancionada en el recinto de deliberaciones de la Convención Nacional Constituyente a los veinte (20) días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos, en la ciudad de la Asunción, Capital de la República del Paraguay.

Constitución de la República de Venezuela (1961). Publicada en Gaceta Oficial de la República de Venezuela, en fecha 23 de enero de 1961.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° Extraordinario 5.453 de fecha 24 de marzo de 2000.

Dalla Vía, A. (2012), “Derechos Políticos, Normativa Electoral y Equidad en los Procesos Electorales”, Cuadernos CAPEL N° 57 “Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales. Varios autores. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. IIDH/CAPEL

Delgado del Rincón, L. (2012). “El Principio de Equidad en la Contienda Electoral y la Libertad de Expresión de los Precandidatos Únicos en Precampaña Electoral”. Universidad de Burgos. España.  
[Portales.te.gob.mx/seminario/sites/portales.te.gob.mx/seminario/files/materiales/ Luis Delgado del Rincon.pdf](http://Portales.te.gob.mx/seminario/sites/portales.te.gob.mx/seminario/files/materiales/Luis%20Delgado%20del%20Rincon.pdf).

Diario “El Universal” (2012), referencia noticiosa de fecha 6 de noviembre de 2012.

Caracas, Distrito Capital.

Froyen, Richard (1995). “Macroeconomía. Teorías y Políticas”. Editorial Mc Graw Hill. Colombia.

FUNEDA, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (1999). “Compilación de Constituciones Políticas”, Editorial FUNEDA Caracas 2009.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civitas, Madrid 1982-1983.

Gordon Tullock (1976), “The Vote Motive” London: Institute of Economic Affairs.

Ley Orgánica del Poder Ciudadano (2001) publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.310 de fecha 25 de octubre de 2001.

Maquiavello, N. (2004). “El Príncipe”, edición electrónica <http://www.laeditorialvirtual.com.ar/>, edición original Florencia año 1513.

Meier E. H. (2001). “Teoría de las Nulidades en el Derecho Administrativo”, Editorial Jurídica Alva, S.R.L., Caracas.

Montenegro W. (1973). “Introducción a las Doctrinas Político-Económicas”, Fondo de Cultura Económica, México.

Negretto, G. (2009). “Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina”. Journal of Democracy en Español. Selected Works. <http://works.bepress.com>.

Rivas Quintero, Alfonso (2011). “Derecho Constitucional”. 7º Edición. Editorial Andrea, C.A. Valencia- Venezuela.

Sartori, Giovanni (2009). “La Democracia en 30 Lecciones”. Primera Edición.

Editorial Aguilar, Altea, taurus, Alfaguara, S.A. Bogotá, Colombia.

Sartori G. (1999). “Partidos y Sistemas de Partidos”, Alianza Editorial, Madrid 1999.

Thompson J. (2012). “La Reelección y sus Implicaciones para la Equidad en la Contienda Electoral”. Cuadernos CAPEL N° 57 “Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales. Varios autores. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. IIDH/CAPEL.

Torres, Y. (2012), “Comando Venezuela: “Misión Seguridad es Electorera”, Diario Notitarde pag. 18. Valencia, Estado Carabobo.

# **Estrategia para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública**

**Rafael González Sánchez \***

**Recibido: 14-07-2016**

**Aceptado: 20-09-2016**

## **RESUMEN**

La participación ciudadana es una forma de organización social que permite el desarrollo de la ciudadanía y de la soberanía; por tal razón, los ciudadanos son convocados por los órganos del Estado a participar y formar parte de la gestión y control que lleve implícito la gestión pública. Tan es así, que vincular la participación con el desarrollo busca mejorar la calidad de los administrados, generar información para la toma de decisiones, elaborar programas y proyectos en base a necesidades del municipio, elaborar mecanismos de control y evaluación, a fin de convertirse en verdaderos controladores sociales de la gestión pública. Por ello, la presente investigación se plantea Proponer estrategia para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública, que sean los propios actores sociales los que deben asumir, en su condición de sujetos activos y transformadores la reconstrucción de sus realidades cotidianas, en su rol protagónico para el control de la gestión pública municipal. El tipo de investigación de campo con la modalidad de Proyecto Factible, con un diseño de campo, y un nivel descriptivo. La población está constituida por cuarenta (40) funcionarios adscritos en la Unidad de Gestión y Participación Ciudadana del Municipio Valencia y la muestra por la totalidad. Se aplicó un cuestionario validado por tres expertos. El procesamiento de datos se realizó a través de métodos estadísticos, donde el setenta y cuatro (74%) por ciento afirman que se puede contribuir con el empoderamiento y participación ciudadana para el

---

\* Doctorando en Educación. Magíster en Ciencia Política y Administración Pública. Investigador en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad de Carabobo. baldiman23@gmail.com

control de la gestión pública. Y a través de la informante clave, se pudo conocer la necesidad de un empoderamiento ciudadano a través del cual tanto el individuo como comunidades obtengan conciencia, del control sobre los procesos que inciden en la realidad de la participación ciudadana en la gestión pública municipal.

**Palabras clave:** Estrategia, empoderamiento, participación ciudadana, control, gestión pública.

## **Strategy for empowerment and participation citizen in the control of public management**

### **ABSTRACT**

The civil participation is a form of social organization that allows the development of the citizenship and of the sovereignty; for such a reason, the citizens are called by the organs of the State to informing and forming a part of the management and control that takes implicitly the public management. So it is like that, that to link the participation with the development seeks to improve the quality of the administered ones, to generate information for the capture of decisions, to elaborate programs and projects on the basis of needs of the municipality, to elaborate mechanisms of control and evaluation, in order to turn into real social controllers of the public management. For it, the present investigation considers To propose strategy for the empoderamiento and civil participation in the control of the public management, which they are the own social actors those who must take up office, in his condition of active subjects and transformers the reconstruction of his daily realities, in his leading role for the control of the public municipal management. The type of field investigation with the modality of Feasible Project, with a design of field, and a descriptive level. The population is constituted by forty (40) civil servants assigned in the Unit of Management and Civil Participation of the Municipality Valencia and the sample by the totality. There was applied a questionnaire

validated by three experts. The processing of information was realized across statistical methods, where seventy four (74 %) per cent affirms that it is possible to contribute with the empoderamiento and civil participation to the control of the public management. And across the key informant, it was possible to know the need of a civil empoderamiento across which both the individual and communities obtain conscience, of the control on the processes that affect in the reality of the civil participation in the public municipal management.

**Keywords:** Strategy, empoderamiento, civil participation, control, public management

## **Abordaje de la problemática**

### **Contextualización de la realidad**

La ciudadanía venezolana en la actualidad asume el reto de incorporarse con su participación en la gestión pública, en consecuencia, no se puede permitir que los líderes que dirigen las organizaciones públicas del Estado venezolano lo hagan sin el constante monitoreo, seguimiento, control y evaluación de sus actuaciones, por parte de los beneficiarios de su gestión. Así, la participación ciudadana en la gestión pública se torna imprescindible y en algunos casos comienza a ser exigida por la misma ciudadanía como complemento de la democracia representativa y en cumplimiento de los postulados constitucionales y legales que se han venido introduciendo en el marco legal venezolano a partir de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

En este sentido, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) consolida el Derecho Humano de la participación ciudadana en la gestión pública, comenzando desde su preámbulo, en el cual indica: "...establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural...". De igual forma, incorpora un gran número de disposiciones en lo político, social y económico que

consagran los postulados relativos a la participación ciudadana, el cual destaca el artículo 62, que indica:

*Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.*

*La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.*

En función de ello, el ordenamiento jurídico venezolano promulgado a partir de la Constitución de 1999, se ha venido adecuando a los postulados de la participación ciudadana con la incorporación de la normativa que rige en cada caso. En este sentido, los municipios, son las unidades políticas primarias de la organización nacional de mayor cercanía con sus administrados, por lo cual, es el escenario por excelencia para que los ciudadanos y ciudadanas realicen su deber –derecho de participar en el seguimiento, control y evaluación de gestión de los líderes que ejercen el Poder Público Municipal, movidos por la consecución de una mejora constante y sostenible en la calidad de vida que desean alcanzar.

Observa el investigador a través de informante clave de la unidad de gestión y control del municipio Valencia, que existen deficiencias en el control y manejo de los recursos financieros otorgados a través de los proyectos, a raíz de la carencia de instrumento formativo, discriminación y exclusión de algunos miembros, imposibilitando la ejecución de proyectos, carencia de establecer funciones entre los miembros que conforman las diversas unidades de gestión, la desmotivación de las personas para integrarse en esta dependencia.

Aunado a ello, la poca participación de ciudadanos y ciudadanas en los asuntos que le conciernen, para buscar soluciones a las problemática

existentes, a pesar de contar con derechos y obligaciones, deben estar capacitados para un mejor control en la gestión pública, y cumplir con la vigilancia, evaluación, control en el uso de los recursos políticos, para así alcanzar la transparencia de los actos de los ciudadanos y ciudadanas. Para tal efecto, nos planteamos la siguiente interrogante: ¿De qué manera se puede contribuir en el empoderamiento y la participación ciudadana en el control de la gestión pública?

## **Propósitos de la investigación**

### **Propósito general**

Proponer estrategia para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública

### **Propósitos específicos**

- Evaluar la realidad existente en cuanto la participación ciudadana en el control de la gestión pública en el Municipio Valencia.
- Describir las distintos derechos de participación ciudadana existentes, que permita el control de la gestión pública municipal.
- Establecer los fundamentos teóricos y legales que sustentan la participación ciudadana en el control de la gestión pública.
- Diseñar estrategia para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública.

## **Fundamento teórico conceptual**

### **Participación ciudadana**

La Participación Ciudadana nace como un derecho y un deber constitucional, ya que en la Carta Magna consagra la defensa de ese Estado democrático, participativo y protagónico, pues, para cualquier pueblo democrático la protección de sus derechos ciudadanos es uno de los

principales aspectos, donde se defiende de manera directa los principios democráticos a través de la participación, controla y supervisa la gestión pública del Estado.

La Participación Ciudadana es concebida en el Artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), como “... *el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas*”, esto por supuesto referido a los ciudadanos y ciudadanas venezolanas. Por lo cual, la Participación Ciudadana es vista como un derecho donde el Estado a través de sus leyes, programas y decretos debe amparar en defensa de los principios democráticos.

Según Delgado (2006) en su artículo “Municipio, Participación Ciudadana y Control Social”, se refiere a este punto como “la participación ciudadana se presenta constitucionalmente como la expresión de un derecho humano de naturaleza política, cuyo ejercicio se concreta por diferentes medios, cumpliendo un deber individual o estableciendo un principio organizativo de Administración Pública”.

La mejor manera de explicar esto es referido al artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela(1999), el cual señala en líneas generales que la Administración Pública deberá estar al servicio de todos los ciudadanos venezolanos y que además el mismo deberá fundamentarse en principios de honestidad, participación, otros.

Entonces representa la figura de implementación de políticas basadas en una democracia que busca la equidad entre pueblo y Estado, donde el pueblo es quien decide de manera directa si está conforme o no con los planes, programas, procedimientos, entre otros; empleados por el Estado en el desarrollo de su gestión. De tal manera, que la participación ciudadana es un tema que vincula la comunidad con el sistema democrático, es decir, se establece relación entre los ciudadanos de una nación y los procesos llevados a cabo. Es un mecanismo utilizado por el Estado para establecer

niveles de acción de los ciudadanos organizados en comunidades, en asuntos públicos.

Así, es considerado como la forma donde el ciudadano individual o colectivamente se transforma en actor de un proceso que es responsabilidad de todos. Pero también el Estado debe asumir la promoción de esa participación, garantizando un marco político y jurídico que propicie un clima apropiado. Y aunque en muchas oportunidades el discurso oficial ha pregonado sus ventajas y deseabilidad, siempre se corre el riesgo de generar condiciones que desestabilicen el orden económico, social y político buscando mantener la participación ciudadana.

Al respecto, el sistema normativo venezolano, reconoce la participación ciudadana como fuente de legitimidad del poder político y de la organización del Estado, pero en la práctica cotidiana existen severas restricciones para desarrollar procesos de participación, quizás la más fuerte de estas restricciones sea la cultura política que no propicia el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública, más allá del ejercicio de sus derechos políticos fundamentales. La Participación Ciudadana, ha sido entendida como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones en las comunidades, de esta forma se descargan algunas tareas y responsabilidades que competen al Estado (transferencias de competencias) lo que teóricamente reduce el gasto público y el área de competencia del gobierno, que determinados teóricos de la participación la han considerado una forma de privatización. En otros casos, la participación ciudadana tiene su origen en el seno de la sociedad civil y está orientada a sustituir la acción del Estado o a combatir su inacción, incompetencia o ineficiencia en la resolución de problemas que los afectan de manera directa o indirecta a las comunidades.

Por su parte, López (1993) señala que “las raíces y defensas de la participación suelen encontrarse en tres contextos bastante diferentes”. En primer lugar, el agotamiento del modelo tradicional de desarrollo económico, para dar lugar a un nuevo estilo de desarrollo integral”, que incorpora además el elemento económico, lo social y ambiental, y tiene

como requisito indispensable la participación de la población. En segundo lugar, la profundización de la democracia representativa para dar lugar a la democracia participativa, en donde los ciudadanos tengan libertad de actuación en las decisiones públicas que les conciernen.

De igual manera, plantea que *“las modalidades o formas de participación que adopte la participación ciudadana varían substancialmente de acuerdo por lo menos a dos factores: por una parte a los niveles y ámbitos en los que recaiga la participación y por otra parte, según el carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades de los órganos públicos”*. Respecto a los ámbitos de participación, la autora hace una diferenciación entre el plano político y la gestión pública, y la intervención de ciudadanos en los órganos públicos, referidos en el cuadro siguiente:

**Cuadro 1:** Participación según la intervención de ciudadanos en los órganos públicos

Niveles de Participación	Descripción
<b>Participación Consultiva</b>	Se expresa como opinión o manifestación de conocimiento, que no está ligado a incorporar al sujeto tomador de decisiones. Puede operar en las distintas fases del diseño, formulación e implementación de Políticas Públicas.
<b>Participación Resolutiva</b>	Implica intervención en la actividad pública (participación decisoria) por tanto tienen un carácter obligante para la administración pública. Implica <b>“compartir el poder de decisión</b> sobre las alternativas relativas a la conducción de organizaciones o a la formulación de políticas”.
<b>Participación Fiscalizadora</b>	Implica intervención en la actividad pública (participación decisoria) por tanto tiene un carácter obligante para la administración pública. <b>Implica involucrar a los ciudadanos en el control de la políticas públicas</b> , por lo que la decisión responde a la “corrección o reorientación de acciones públicas”
<b>Participación en la Ejecución</b>	“Supone que se toma parte directamente en <b>la realización de una actividad y/o en la prestación de un servicio”</b> .

Fuente: Adaptado por: González, R. (2013).

Se observa en el cuadro anterior una diferencia entre acción ciudadana que es iniciada y ejecutada por los propios sujetos sociales con relación a propósitos, que ellos mismos determinan; e implicación ciudadana, la cual es iniciada y controlada por el Estado para mejorar y obtener apoyo para decisiones, programas o servicios.

### **Empoderamiento, participación ciudadana y gestión local**

El empoderamiento ciudadano, en términos sencillos y útiles, es el proceso a través del cual tanto individuos como comunidades obtienen conciencia y control sobre los procesos que inciden o pueden incidir en su calidad de vida inmediata. En los procesos de empoderamiento ciudadano, individuos y comunidades se movilizan en los ámbitos político y social, para obtener beneficios que redunden en sus condiciones de existencia.

El empoderamiento ciudadano es una actitud reivindicativa que persigue la inclusión de aquellas comunidades menos favorecidas en la construcción de una sociedad más democrática, equitativa y justa.

También, se encuentra articulado a la participación ciudadana bien sea ésta política, social o comunitaria. La participación ciudadana es un proceso mediante el cual individuos y comunidades, emprenden distintas iniciativas; de acuerdo a sus propias necesidades para contribuir a su desarrollo político, económico y social. Puede contribuir al empoderamiento de individuos, de colectivos sociales y de comunidades organizadas; a través del fortalecimiento de sus capacidades operativas y, sobre todo con la potenciación del ejercicio pleno de sus derechos humanos fundamentales.

La gestión pública está referida a la acción de las agencias estatales que, de acuerdo a su naturaleza y a su misión, debe corresponder a atender de manera ordenada las principales necesidades de su colectivo correspondiente. En tal sentido, la gestión pública local comprende la actividad de aquellas entidades público-territoriales menores como son los municipios y sus componentes gubernamentales básicos como lo son las alcaldías, los concejos municipales y las juntas parroquiales que tendrían

que responder a las necesidades, demandas y propuestas que manifieste su población y sus comunidades organizadas.

Por ende, el municipio es el espacio natural y más inmediato para el desarrollo de procesos de empoderamiento ciudadano, por constituir la representación más cercana del Estado a la población.

### **Participación y democracia**

El concepto más común de Democracia, planteado por Cartay R. (2003), es ‘‘Gobierno del Pueblo’’. visto así, Democracia y Participación, son complementarios, pues ésta, en los asuntos públicos le da contenido y la amplía en término de legitimidad y representatividad.

Ahora bien, la tarea inminente está signada por la necesidad de replantear el papel de los ciudadanos en el plano de una Democracia más participativa, pues no sólo la Participación electoral legitima a los sistemas democráticos, sino que surge como otra vía, la creación de un nuevo pacto social que fortalezca el accionar del ciudadano y construya las bases para una fuerte participación ciudadana que contribuya a la sustentabilidad del sistema democrático.

Se plantea, nuevas formas de participación ciudadana en los asuntos públicos, constituyendo lo que conceptualmente se denomina Democracia Participativa, y con referencias a modelos de gestión y planificación en los que la ciudadanía puede intervenir junto a la burocracia estatal en la elaboración de decisiones, gestión o ejecución de programas.

### **Democracia participativa**

El surgimiento de los modelos participativos se relaciona, de una parte con la búsqueda de nuevas alternativas y respuestas a los problemas e insatisfacciones que conllevaban los modelos predominantes hasta los años sesenta y por otra, con las transformaciones históricas del período en

América Latina. Y en Venezuela a partir de 1999, con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es cuando la participación y la descentralización se incorporaron para hacer más fluida y directa la relación Estado-Sociedad. El poder de los ciudadanos y no de los partidos emergió como un aspecto central al régimen político emergente, consagrándose además como derecho y deber la participación directa, semidirecta, e indirecta del pueblo, en la gestión de las políticas públicas.

Por tanto, la democracia participativa se refiere a la forma en que los ciudadanos tienen mayor participación en la toma de decisiones políticas en su entorno y así influir de forma directa en asuntos políticos, lo que implica que el gobierno escuche a los ciudadanos en la formulación de sus propios problemas y en la búsqueda de oportunidades y mejoras.

### **Visión del paradigma de la política venezolana**

Haciendo un recorrido por el camino de la ciencia política y las diversas interpretaciones del paradigma de la política, destaca Lanz, R (2012), en su afán por esclarecer el debate político hacia una visión en construir un pensamiento crítico, visualiza el autor una gama de problemas que van y vienen en la vida pública de la sociedad de nuestros días, el cual está impregnado de una gran complejidad, avizorando la posibilidad del ejercicio democrático a todas las latitudes del pensamiento plural.

Así en el campo del pensamiento político estos conceptos forma parte de ellos mismos, el lenguaje y discursos y saberes, gobernado por fuerza de todos lados en los conceptos de la ciencia política, desde la mentalidad del hombre moderno (izquierda y de derecha)... el post capitalismo plantea nuevos desafíos para un pensamiento crítico que no se contenta con dejar constancia ética de su repulsa....” (p.187). Todo ello, lleva consigo a un verdadero debate democrático donde se puede recuperar la dimensión sustantiva de las relaciones sociales que fundan la naturaleza de un régimen político, o sea la

reconceptualización de lo político como escenario clave en las relaciones de dominación, característica de un sistema democrático.

En este sentido, emerge una nueva concepción de democracia con la incorporación de derecho social y de justicia, que pregona nuestra Constitución.

Al respecto, el autor vislumbra los límites de la democracia sin justicia social...” una falacia teórica que sirve de coartada a todas las máscaras del poder...”. Así, los imperativos éticos de la justicia social frente a una explosiva conflictividad de la pobreza y de una violencia sociocultural que aniquila cada día la sociedad venezolana, en donde prevalece la condición de “habitantes”, al estatus de ciudadanos con amplios espacios de intervención (participación ciudadana, socializada comunitaria, con poder de decisión, evaluación, control y seguimiento en la gestión pública), el cual hace prevalecer ese eslabón participativo del ciudadano en la gestión pública, objeto de esta investigación el cual aporta significativamente para diseñar estrategias que permitan al ciudadano participar en la gestión pública municipal.

Se trata pues, dice el autor.... De reintroducir una mirada transversal a la experiencia popular- cultural, política o efectiva, que nos permita visualizar nuevos contenidos en las formas asociativas de la gente en sus modulaciones gregarias, en sus modos de compartir distintas prácticas...”. Lo popular resuena ...” *como eco de las grandes injusticias del capitalismo como fracaso de la modernidad como perversión de un subdesarrollo dependiente de los modelos de implantación de las tecnologías productivas, de los estilos de vida de las grandes metrópolis, de una sociedad considerada como un mundo de iguales....”* (p.211)

Esta fenomenología de lo popular no es una mera exaltación de lo marginado frente a la impronta del poder, el asunto es llegar a una mirada distinta que pueda mejorar la calidad de estas nuevas prácticas, es poder contribuir a una mayor visibilidad hacia la articulación de

actores, prácticas y discursos de una nueva manera de pensar, vivir nuestras realidades. De allí, que Lanz, R (2012), destaca la relevancia del ..”empoderamiento de la multitud como un proceso de correlaciones de fuerzas que van a moviéndose en función de la capacidad del pueblo para apropiarse de sus decisiones, de sus asuntos, de los espacios, donde se va distribuyendo la metáfora de la sociedad....”.

En otro orden de ideas, el autor destaca que ....”el Poder Popular como espacio de la democracia directa, como ámbito de la verdadera participación, como escenario de construcción de las nuevas solidaridades nacidas de los valores de uso, de la socialidad empática, arte de sentir juntos. Nada de esto puede lograrse desde la acción del estado. En la coyuntura política de la actualidad es necesario resaltar la figura del poder popular como dispositivo constituyente de la idea de revolución.

De allí, que las nuevas formas de gestión política tienen que conectar con la naturaleza de esta nueva socialidad, por la participación real de la gente en las decisiones por un efectivo ejercicio del poder popular en todos los ámbitos.

De lo cual, el autor propone ...“*privilegiar la formación política como antídoto frente al pragmatismo, estimular la crítica y la creatividad para combatir al sectarismo, en fin ...*”, que permita innovar el verdadero protagonismo de la gente, participación ciudadana como forma de decidir, involucrarse en los asuntos de interés de su localidad, evaluar y controlar la gestión pública, en esa nueva forma de protagonismo participativo consagrado en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

## **Bases legales**

Las bases legales se constituyen en el conjunto de leyes, normas y reglamentos que se consideran de gran utilidad para la investigación por su

vinculación con el tema. Por lo tanto, una de las normativas que da soporte legal a la presente investigación se sustenta en lo siguiente:

***Derechos de participación ciudadana en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999)***

Según Arroba, Bezarra y M (1998), la participación ciudadana “es la intervención de los individuos en los asuntos fundamentalmente políticos, en los procesos de toma de decisiones o en la formación de la política pública”. (p.7).

**Principios de la participación**

Para establecer una sociedad democrática, **participativa** y protagónica...”

**Artículo 62.** *Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas.*

*La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.*

**Artículo 350.** *El pueblo de Venezuela, fiel a su tradición republicana, a su lucha por la independencia, la paz y la libertad, desconocerá cualquier régimen, legislación o autoridad que contraríe los valores, principios y garantías democráticos o menoscabe los derechos humanos.*

Es aquí, donde emerge este derecho de participar libremente en los asuntos públicos, y los ciudadanos cada día se interesan mas en generar mejor calidad de vida y condiciones favorable para su vida en sociedad, pero, para completar esa participación se requiere de herramientas claras para la toma de decisiones coherentes en la gestión pública. Asimismo, los ámbitos para ejercer la participación los presenta el artículo 70 de la CRBV, según el cual, son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía: **En lo político, en lo social y económico.**

En relación con los deberes ciudadanos el artículo 132 de la CRBV, indica: toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social.

Además, la Constitución establece en el artículo 141 los principio de la Administración Pública, la cual está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

El artículo 143, expresa:

*Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior...*

## La participación como principio

*Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación...*

*Artículo 173. El Municipio podrá crear parroquias conforme a las condiciones que determine la ley. (...). Su creación atenderá a la iniciativa vecinal o comunitaria, con el objeto de proveer a la desconcentración de la administración del Municipio, la participación ciudadana y la mejor prestación de los servicios públicos.*

## Metodología

El tipo de investigación utilizada fue de campo con la modalidad de Proyecto Factible, con un diseño de campo, y un nivel descriptivo. La población se constituyó con cuarenta (40) funcionarios adscritos en la Unidad de Gestión y Participación Ciudadana del Municipio Valencia y la muestra por la totalidad. Se aplicó un cuestionario validado por tres expertos. El procesamiento de datos se realizó a través de métodos estadísticos, y los resultados se representaron con gráficos, y al final se reflejan en la propuesta.

## Análisis de la información

## Resultados de la entrevista

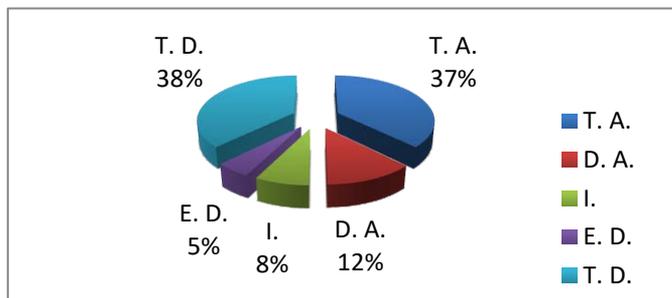
Entrevista en Profundidad aplicada en la Unidad de Gestión, Control y Participación Ciudadana del Municipio Valencia, a través de una informante clave, quien manifestó carencia de un instrumento formativo, discriminación y exclusión de algunos miembros, imposibilitando la ejecución de proyectos, carencia de establecer funciones entre los miembros

que conforman las diversas unidades de gestión, la desmotivación de las personas para integrarse en esta dependencia. En este sentido considera que si se puede contribuir en el empoderamiento y la participación ciudadana en el control de la gestión pública. De allí, la necesidad de un empoderamiento ciudadano a través del cual tanto el individuo como comunidades obtienen conciencia, control sobre los procesos que inciden en su calidad de vida.

### Resultados del cuestionario

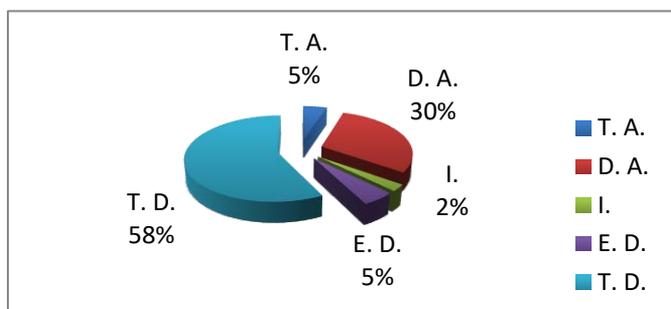
Entre los resultados de la información destacaremos los más relevantes.

**Gráfico 1**



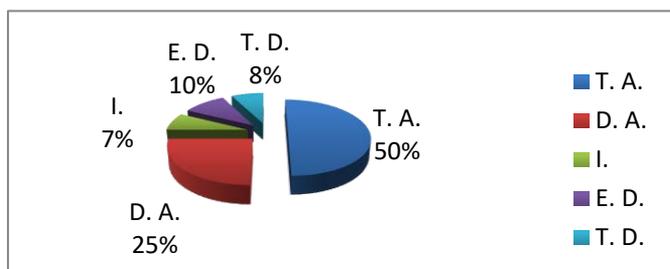
Existe una posición casi equilibrada en las respuestas al ítem, un 38% consideran que la ciudadanía no interviene en las instancias de toma de decisiones sobre asuntos públicos que lo afectan, sin embargo, el otro 37%, están totalmente de acuerdo con esta afirmación, siendo relevante encontrándose posiciones contradictorias sobre el mismo particular.

Gráfico 2



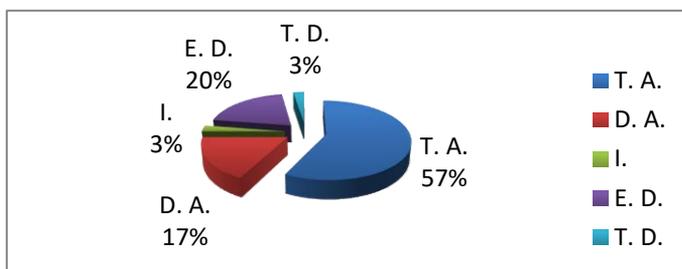
Casi el total de la muestra constituida por un 58% están totalmente en desacuerdo con el ítem, consideran que el pueblo no ejerce la verdadera soberanía a través de los medios de control en su comunidad, siendo esto importante para la investigación, a pesar que un 30% están de acuerdo, o sea el pueblo si ejerce su control.

Gráfico 3



El 75% están de acuerdo que la Participación Ciudadana es concebida como el derecho de participación libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos y elegidas, lo cual contribuye al esclarecimiento del hecho investigado

Gráfico 4



Un alto porcentaje constituido por un 74% manifiestan que si se puede contribuir con el empoderamiento y participación ciudadana para el control de la gestión pública, siendo ello muy importante por ser el objeto principal del trabajo.

### **Estrategia comunicacional para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública**

#### **Consideraciones generales**

En el aspecto político, el artículo 62 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela define el ámbito de los derechos políticos: *todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas*. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

Como plantea Rebellato, J (2000:16): ...“ Se trata de transformar estas redes y estos espacios, conformándolos como redes que dan libertad, es decir, factores que potencian una identidad socio-cultural, fortalecen intercambios de comunicación, capacitan en la construcción de espacio y cultura democrática, ayudan a visualizar colectivamente la situación de

exclusión, permiten construir estrategias y distribuir equitativamente las responsabilidades del poder y la decisión...”. Sobre todo se apunta a que tipo de participación se requiere para lograr un desarrollo sustentable de los procesos sociales. No es lo mismo, por tanto, enfocar la participación desde una perspectiva de gobernabilidad, como desde un paradigma crítico.

De esta manera, tiene sus implicaciones concretas en la aplicación para la transformación hacia el empoderamiento orientado a la autogestión social. Así el empoderamiento tiene un significado con doble dimensión: como otorgamiento de poder real de acceso y decisión, a los recursos necesarios para su realización por los propios actores sociales y espacios de acción para su ejercicio efectivo; así como adquisición y potenciación de las competencias.

### **Estrategia como política comunicacional**

Muchos son las concepciones al respecto, pero es definido, como el conjunto de mensajes que circulan en el interior de un sistema político y condicionan su actividad, tanto desde la formulación de demandas como la articulación de respuestas y que determinan la propia dinámica del proceso político, estas acciones se emprenden para alcanzar los objetivos propuestos.

### **Características de la comunicación política**

- 1.- La comunicación política puede ser transmitida por cualquier medio (oral, escrito, visual, audible, audiovisual, entre otros) y está implícita en todas las formas de interacción humana.
- 2.- La comunicación política contribuye a identificar los problemas nuevos.
- 3.- Abre canales de participación ciudadana para que la jerarquía legitimidad de los temas de la agenda política resulten de un juego de negociación.
- 5.- Condiciona la construcción democrática y el desarrollo de las

sociedades, influyendo en los niveles y recursos de la participación y la legitimidad en la inserción de problemas en la agenda pública y su resolución.

## **Estrategia de información, comunicación para la participación ciudadana**

### **Misión**

Fomentar la comunicación a la búsqueda de una efectiva corresponsabilidad, para que la sociedad del Municipio Valencia conozca y haga suyas las grandes metas de un desarrollo y participación protagónica.

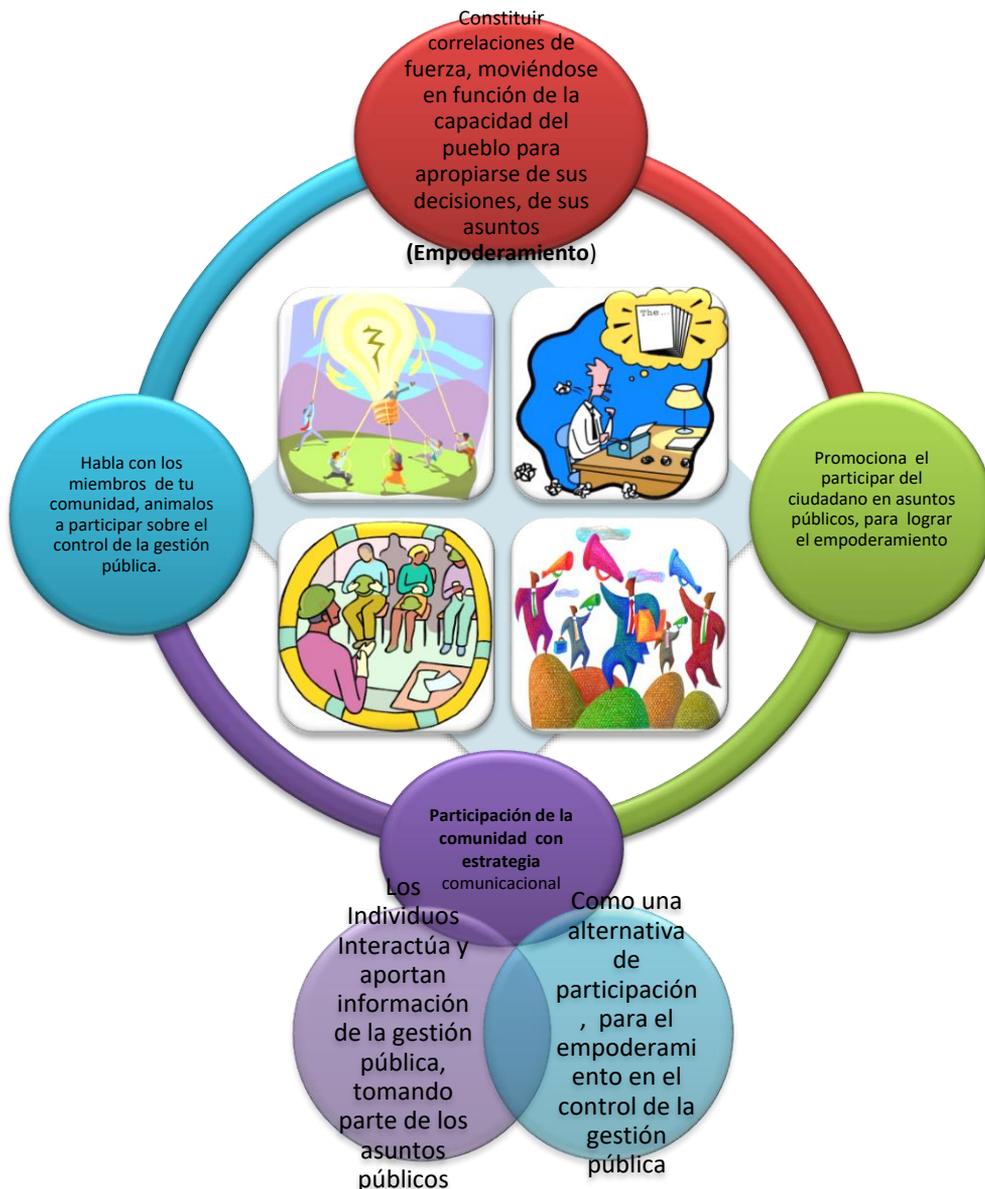
Para conseguirlo es necesario alcanzar los siguientes **Objetivos**:

- 1.- Establecer estrategias para garantizar una información oportuna, que permita el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública.
- 2.- Comunicar para incrementar la participación ciudadana en aras del control en la gestión pública.
- 3.- Impulsar a la acción desde la participación ciudadana.

Para alcanzar y avanzar en la estrategia comunicacional, especialmente en aquellos donde recae la toma de decisiones y/o ejercen mayor influencia social es necesario establecer los siguientes parámetros:

- 1.- Responsables políticos, profesionales y técnicos de la administración pública.
- 2.- La ciudadanía integrado por: personas, ciudadanos organizados (consejos comunales), sindicatos, medios de comunicación, comunidad científica y técnica.

## Empoderamiento y participación ciudadana para el control de la gestión pública



## Referencias

- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36860. (Extraordinaria), 30-12-1999. Caracas.
- Cartay, R. (2003). Plan de Participación Ciudadana en la defensa de prioridades presupuestarias. I.U.T Agustín Codazzi. Barinas.
- Dagger, A. (1999). La participación Vecinal en el ejercicio del Poder Público. Caracas.
- Delgado, J (2009). El Municipio Participativo. Escuela de la Democracia. Caracas.
- Cunill, N. (1991). Participación Ciudadana, Dilemas y Perspectivas para la democratización de los Estados. Chile.
- Fermín, J (2004). Fortalecer la participación ciudadana como eje transversal de la gestión pública para lograr la democracia participativa y protagónica. Universidad de Tecnología Coronel Agustín Codazzi. Maracay.
- Gamboa, T y Suarez, C. (1997). Control y evaluación, claves del poder económico. Caracas
- González, M. (2009). La Participación Ciudadana en el gobierno. Caracas
- Giuliani, R. (2006). Libertades de la Participación Ciudadana. Caracas.
- Harnecker, M. (2005). Herramientas para la Participación Ciudadana. Caracas.
- Held, D. (1991). Modelos de Democracia. Alianza Editorial. España

- Hernández, S.; Fernández, R. y Baptista, P. (2006). Metodología de la Investigación. (10ª. ed.). México: Editorial Ultra S.A.
- Hevia, F. (2011). Relaciones Sociedad, Estado, Participación Ciudadana y clientelismo político. México.
- Jiménez, M. (2008). La Participación Ciudadana y Cohesión Social. Santiago de Chile.
- Ley Contra la Corrupción; Gaceta Oficial N°. 5637 Extraordinario de fecha 07 de Abril 2003. Caracas, Venezuela.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (2001). Gaceta Oficial N° 37.169 de fecha 29 de marzo de 2001. Decreto N° 1.263. Caracas, Venezuela.
- Ley Orgánica del Poder Público Municipal. (2010). Gaceta Oficial N° 6.011 de fecha 21 de diciembre de 2010. Caracas, Venezuela.
- Ley Orgánica de las Comunas. (2010). Gaceta Oficial N° 6.011 de fecha 21 de diciembre de 2010. Caracas, Venezuela.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009). Gaceta Oficial No. 39.335, de fecha 28 de diciembre de 2009. Caracas.
- Ley Orgánica de la Participación Ciudadana y del Poder Popular. Gaceta Oficial del 05 de junio de 2009. Caracas.
- Ley Orgánica de la Contraloría Social. Gaceta Oficial No. 6.011, del 21 de diciembre de 2010. Caracas
- Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Transferencia de Competencia, servicios y otras atribuciones (LOGCTSCS), de fecha 28 de junio de 2012.

Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. (2008). Gaceta Oficial. Extraordinario N° 5891 del 31-07-2008. Caracas.

Ley Orgánica de la Administración Pública. (2008). Gaceta Oficial Extraordinario No. 5890, del 31 de julio de 2008. Caracas.

Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública. (2010) Gaceta Oficial N°. 37.305, de fecha, 17 de octubre de 2010. Caracas.

Ley de Reforma Parcial de la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. Gaceta Oficial No. 6.017, del 30 de diciembre de 2010.

Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. (2010). Gaceta Oficial N° 6.011 de fecha 21 de diciembre de 2010. Caracas, Venezuela.

Ley Orgánica del Poder Popular. (2010). Gaceta Oficial No. 6.011 Extraordinario del 21 de diciembre de 2010.

López, M. (1999). Espacios de Participación Ciudadana en la Gestión Local Venezolana. Caracas.

Martínez, T. (2000). Participación Ciudadana y Políticas Públicas. Caracas

McMillan, J, y Schumacher, S. (2007). Investigación Educativa. (5ª. ed.). Madrid, España: Pearson Addison Wesley.

Mejías, R. (2003). Propuesta Estratégica Gerencial para una efectiva Participación Comunitaria en la gestión de la Alcaldía del Municipio Naguanagua. Universidad José Antonio Páez. San Diego.

Meneses, F. (2000). Participación Ciudadana. Nicaragua.

- Nadales, M y Vasquez (2007). Diseño de una Propuesta de Participación Ciudadana para un efectivo desempeño de la Contraloría Social en los Consejos Comunales. Universidad José Antonio Paéz. San Diego.
- Navarro, E. (2010). Participación Ciudadana. España.
- Otero, F. (2000). Innovaciones en el control fiscal venezolano. Caracas.
- Parella, S. y Martins, F. (2004). Metodología de la Investigación Cuantitativa. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas, Venezuela.
- Sabino, C. (2003). El Proceso de Investigación. Caracas, Venezuela: Editorial Panapo de Venezuela.
- Sanin, H. (2009). Control de Gestión y Evaluación de resultados en la Gerencia Pública. Instituto Latinoamericano y del Caribe. Caracas.
- Silva, A. (2011). Modelo de gestión para la sección de inventario CVG. Universidad experimental Antonio José de Sucre. Puerto Ordaz.
- Silvia, A. (1997). Hacia una Democracia Participativa. Revista de Derecho. Universidae de Chile.
- Simma, K. (2003). Comportamientos, educación ambiental y participación ciudadana. Caracas.
- Tamayo y Tamayo, Mario (2006). El Proceso de la Investigación Científica. (4ª. ed.). México: Editorial Limusa.
- Valladar. (2005). Los Consejos Comunales de planificación en Venezuela. Universidad de Carabobo. Barbula.

**Universidad de Carabobo**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**  
**Centro de Estudios Políticos y Administrativos**

**Reglamento de la Revista Memoria Política**

**CAPÍTULO I**  
**De los Fines y Propósitos**

**Artículo 1.** El presente reglamento rige la legalidad de la organización, funcionamiento, rigurosidad y operatividad de la Revista *Memoria Política* del Centro de Estudios Políticos y Administrativos (CEPA) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo; publicación científica de circulación nacional e internacional al servicio de la ciencia política dentro del enfoque inter y transdisciplinario que ofrece la ciencia social contemporánea.

**Artículo 2.** Política Editorial de *la Revista*.

- a) Estar abierta a todas las corrientes del pensamiento universal, las cuales se expondrán y analizarán bajo los principios de libertad, amplitud, transparencia y flexibilidad dentro de la rigurosidad que exige el conocimiento científico.
- b) Promover la investigación interdisciplinaria y transdisciplinaria, coparticipativa y autogestionaria, con la finalidad de enriquecer el conocimiento de la ciencia política.
- c) Estimular la participación en redes comunes de información y publicación, nacional e internacional, a fin de procurar la expansión e integración los institutos y organismos indexadores de publicaciones científicas en el área de la ciencia política.

## CAPÍTULO II

### De la Organización, Funcionamiento y Evaluación Académica

**Artículo 3.** La organización interna de *la Revista* la constituyen una (01) Dirección, una (01) Comisión Científica, un (01) Comité de Redacción y una (01) Secretaría de Redacción.

**Artículo 4.** Funciones del Director:

- a) Presidir el Comité de Redacción.
- b) Garantizar la periodicidad y permanencia de *la revista*.
- c) Mantener actualizado el perfil académico de *la revista*.
- d) Representar a *Memoria Política* ante las asociaciones de editores y demás instituciones afines.
- e) Establecer relaciones y alianzas estratégicas con instituciones nacionales e internacionales.
- f) Procurar fuentes de financiamiento locales, nacionales e internacionales
- g) Designar a la persona responsable de la Secretaría de Redacción de *la revista*.
- h) Las demás atribuciones inherentes al ejercicio del cargo.

## CAPÍTULO III

### Del Comité de Redacción

**Artículo 5.** La evaluación interna de *la revista* corresponde al Comité de Redacción.

**Artículo 6.** Son funciones del Comité de Redacción:

- a) Definir áreas y líneas prioritarias para la revista.
- b) Aceptar o rechazar los trabajos que hayan sido consignados para su publicación o condicionar su publicación a la realización de las modificaciones elaboradas por el árbitro.

- c) Mantener un registro actualizado de los índices anualizados impresos en las diferentes publicaciones de la revista.
- d) Verificar el cumplimiento de las Normas de Publicación, dentro de los veinte días hábiles, contados a partir de la recepción del artículo o trabajo de investigación.
- e) Someter al arbitraje de especialistas los trabajos inéditos, dentro de los veinte días hábiles siguientes, contados a partir de su recepción.
- f) Remitir al autor los comentarios realizados por los árbitros.
- g) Aprobar la solicitud de retiro del autor, siempre que fuere procedente.
- h) Aprobar las Normas de Publicación y las Normas para los Árbitros, previa consulta a la Comisión Científica.

**Artículo 7.** El Comité de Redacción podrá rechazar artículos:

- a) Cuando el tema desarrollado no sea original, inédito y actualizado.
- b) Cuando el artículo haya sido elaborado por más de tres (03) autores.
- c) Cuando los autores no cumplan con las *Normas de Publicación*.

**Artículo 8.** Los autores podrán presentar sus artículos durante el primer semestre de cada año.

**Artículo 9.** *La revista* será publicada durante el último trimestre de cada año.

## **CAPÍTULO IV**

### **De la Comisión Científica**

**Artículo 10.** La Comisión Científica de *la revista* estará conformado por prestigiosos investigadores de nivel nacional e internacional, quienes participan como asesores del Comité de Redacción a fin de visualizar los procesos de rigurosidad, actualización y profundización de las temáticas planteadas en cada una de las publicaciones así como, la acreditación científica de los autores.

## **CAPÍTULO V**

### **De la Secretaría de Redacción**

**Artículo 11.** Funciones de la Secretaría de Redacción:

- a) Responder por la logística operativa del proceso de impresión y distribución de *la revista*.
- b) Tramitar ante el CDCH todo lo relacionado con la publicación de la revista.
- c) Hacer revisiones periódicas al proceso de impresión.
- d) Mantener al día el canje nacional e internacional.
- e) Mantener actualizada una base de datos de suscriptores nacionales e internacionales.
- f) Llevar control sobre los usuarios, usufructuarios de donaciones y distribución gratuita.
- g) Cumplir funciones de secretaria del Comité de Redacción.
- h) Las demás atribuciones inherentes al ejercicio del cargo.

## **CAPÍTULO VI**

### **De los Autores**

**Artículo 12.** Con el envío del artículo a la Dirección de *la revista* los autores *ipso iure* declaran acatar y cumplir voluntariamente con el presente Reglamento, las *Normas de Publicación* y las *Normas para los Árbitros*.

## **CAPÍTULO VII**

### **Disposiciones Finales**

**Artículo 13.** *El material publicado en esta revista no podrá ser reproducido total o parcialmente sin previa autorización del Comité de Redacción.*

**Artículo 14.** *Las instancias institucionales de la Universidad de Carabobo y la revista no se hacen responsables de las opiniones emitidas por los autores.*

**Artículo 15.** A los fines legales pertinentes la revista *Memoria Política* está registrada nacionalmente bajo el Nro.pp201202CA4190 (Depósito Legal) del libro que para estos fines lleva la Biblioteca Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. El registro señalado es de naturaleza permanente y debe ubicarse en un lugar visible dentro de los datos de identificación de la revista.

**University of Carabobo**  
**Faculty of Law and Political Science**  
**Center for Political and Administrative Studies**

**Regulation of the Magazine Policy Report**

**CHAPTER I**  
**Of Intents and Purposes**

**Article 1.** This regulation governs the legality of the organization, operation, and operational rigor Policy Magazine Memorial Center for Political and Administrative Studies (CEPA), Faculty of Law and Political Sciences of the University of Carabobo; scientific publication of national and international circulation in the service of political science in the interdisciplinary offering contemporary social science approach.

**Article 2.** Editorial Policy Magazine.

- a) Be open to all currents of universal thought, which will be presented and analyzed under the principles of freedom, spaciousness, transparency and flexibility in the rigor required by scientific knowledge.
- b) Promote interdisciplinary and transdisciplinary research coparticipativa and self-management, in order to enrich the knowledge of political science.
- c) To encourage public participation in information networks and publication, national and international, to ensure the expansion and integration indexes institutes and agencies of scientific publications in the area of political science.

## **CHAPTER II**

### **Organization, Operation and Academic Evaluation**

**Article 3.** Internal organization of the Journal constitute one (01) Address, one (01) Scientific Commission, one (01) Editorial Committee and one (01) Editorial Office.

**Article 4.** Duties of the Director:

- a) To chair the Drafting Committee.
- b) Ensure the periodicity and permanence of the magazine.
- c) Keeping the academic profile of the magazine.
- d) Represent Memory Policy towards publishers associations and other related institutions.
- e) Establish relationships and strategic alliances with national and international institutions.
- f) Provide sources of local, national and international funding
- g) Designate the person responsible for the Editorial of the journal.
- h) Other powers inherent in the exercise of their duties.

## **CHAPTER III**

### **Drafting Committee**

**Article 5.** Internal evaluation of the journal corresponds to the Drafting Committee.

**Article 6.** The functions of the Drafting Committee:

- a) Define areas and priority areas for the magazine.
- b) Accept or reject jobs that have been entered for publication or conditional release at the completion of the modifications made by the referee.
- c) Maintain an updated printed annualized rates in the various publications of the journal record.
- d) Verify compliance with the Posting Rules, within twenty working

days from receipt of the item or research.

- e) Submit to arbitration specialists unpublished works, within the next twenty working days from receipt.
- f) Submit to author the comments made by the referees.
- g) To approve the withdrawal request of the author, provided it is appropriate.
- h) Approve Posting Rules and Guidelines for Referees after consultation with the Scientific Committee.

**Article 7.** The Drafting Committee may reject items:

- a) When the subject is not developed original, unpublished and updated.
- b) When the item has been produced for more than three (03) authors.
- c) When the authors do not meet the Posting.

**Article 8.** Authors can submit your articles in the first half of each year.

**Article 9.** Magazine will be published during the last quarter of each year.

## **CHAPTER IV**

### **Of The Scientific Committee**

**Article 10.** Scientific Committee of the magazine will consist of leading researchers nationally and internationally, who participate as advisors of the Drafting Committee to view the processes of rigor, updating and deepening of the themes raised in each of the publications well as scientific proof of the authors.

## **CHAPTER V**

### **Drafting of the Secretariat**

**Article 11.** Functions of the editorial office:

- a) Be responsible for the operational logistics of the process of printing and distribution of the magazine.

- b) Process against CDCH everything related to the publication of the magazine.
- c) Make periodic reviews to the printing process.
- d) Keep up the national and international exchange.
- e) Maintain updated database of national and international subscribers.
- f) Maintain control over users, beneficial owners of donations and free distribution.
- g) To provide the Secretary of the Drafting Committee.
- h) Other powers inherent in the exercise of their duties.

## CHAPTER VI

### Authors

**Article 12.** By sending the item to the address of the magazine ipso iure authors declare voluntarily abide by and comply with these Regulations, the Posting Rules and Guidelines for Referees.

## CHAPTER VII

### Final Provisions

**Article 13.** Material published in this magazine may not be reproduced in whole or in part without prior permission of the Drafting Committee.

**Article 14.** Institutional instances of the University of Carabobo and the magazine is not responsible for the opinions expressed by the authors.

**Article 15.** A relevant legal purposes Memory magazine is registered nationally Policy under Nro.pp201202CA4190 (legal deposit) of the book for this purpose leads the National Library of the Bolivarian Republic of Venezuela. The designated record is permanent in nature and should be located in a conspicuous place within the identification data of the magazine.

**Universidad de Carabobo**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**  
**Centro de Estudios Políticos y Administrativos**

**Normas de Publicación de la**  
**Revista Memoria Política**

Los trabajos científicos deben ser considerados para su publicación por el Comité de Redacción de la revista *Memoria Política*, y cumplir con las siguientes normas:

1. Memoria Política sólo considerará para su publicación trabajos inéditos y que no hayan sido propuestos simultáneamente a otras revistas.
2. Los trabajos deben incluir el título del artículo (español e inglés), nombre del autor, cargo, grados académicos, institución de adscripción y dirección postal, institucional o electrónica, un resumen en español y otro en inglés (Abstract) con su respectivo título, tres palabras clave y nombre del proyecto de investigación del cual es resultado, si es el caso. En lo que respecta al abstract el título será una traducción fiel y exacta del título en español. En ningún caso los resúmenes podrán exceder las 250 palabras.
3. Los trabajos propuestos tendrán una extensión máxima de 40 páginas (aproximadamente, 12.000 palabras), tamaño carta, escritas a doble espacio, incluyendo notas, cuadros y referencias bibliográficas.
4. Las tablas y gráficos deberán presentarse en Microsoft Word o Excel, a un tamaño máximo de 15 x 15 cm de ancho. Las fotografías deberán ser en blanco y negro 9.5 cm de ancho máximo, en papel brillante, bien contrastadas y nítidas y no escribir en el reverso de las mismas por razones técnicas.

5. Los trabajos deben ser enviados al Comité de Redacción de la Revista con dos copias en papel, en letra Times New Roman, 12 puntos y una en CD, en el procesador de palabras Microsoft Word a una sola columna, a la siguiente dirección: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad de Carabobo. Centro de Estudios Políticos y Administrativos”, Edificio Norte, Piso 2, Campus Bárbula, Naguanagua, Estado Carabobo, Venezuela o también pueden ser remitidos como documento a la dirección electrónica de la revista: [memoriapoliticafcjypuc@gmail.com](mailto:memoriapoliticafcjypuc@gmail.com).
6. El título debe ser explicativo y además dar cuenta del contenido del trabajo. Si es posible, no debe exceder de 8 palabras.
7. Las referencias bibliográficas deben ir al final de cada trabajo, en forma consecutiva y ordenada alfabéticamente. El orden de las referencias es el siguiente: Apellido del (los) autor (es); inicial del nombre (es); año; título del libro; edición; lugar de publicación (ciudad o país), casa editora.
8. Las notas explicativas o comentarios deben reducirse al mínimo. Su justificación obedece sólo a observaciones de contenido que sean imprescindibles. Se colocarán al final del texto.
9. Los autores deberán considerar las normas internacionales sobre referencias bibliográficas en la elaboración de sus trabajos.
10. El límite de autores por trabajo no podrá exceder de tres (3). El trabajo firmado por más de un autor es aceptado con la presunción que todos los autores han revisado y aprobado el original enviado.
11. El Comité de Redacción de Memoria Política someterá al arbitraje de especialistas aquellos documentos recibidos, conforme con las Normas para los Árbitros. Los comentarios realizados por los árbitros serán remitidos al autor para que efectúe las modificaciones que le sean sugeridas, si las hubiere.

12. El Comité de Redacción de Memoria Política se reserva el derecho de aceptar o rechazar los trabajos que hayan sido consignados para su publicación o a condicionar su publicación a la realización de las modificaciones elaboradas por el árbitro.
13. Los trabajos que no cumplan con las Normas de Publicación, o cuyo contenido no constituya una contribución científica y humanística original, o que presente observaciones de fondo que hagan imposible su publicación, serán devueltos al autor.
14. El autor cuyo trabajo haya sido aceptado para su publicación en la revista, si desea publicarlo con posterioridad en otra revista académica nacional o internacional, deberá solicitar al Comité de Redacción la autorización para tal fin, debiendo constar en la publicación a realizarse la referida autorización.
15. El Comité de Redacción de Memoria Política se reserva el derecho de publicación y ubicación del trabajo en cualquiera de las secciones que conforman la estructura de la revista.
16. El Comité de Redacción al aceptar la publicación, no se hace responsable del contenido expresado en el trabajo publicado ni de los juicios u opiniones emitidos por los autores.
17. Los autores recibirán dos (2) ejemplares de la revista en la cual haya sido publicado sus trabajos.

**University of Carabobo**  
**Faculty of Law and Political Science**  
**Center for Political and Administrative Studies**

**Posting Journal of Memory Policy**

Scientists work to be considered for publication by the Editorial Board of the journal Memory Politics, and meet the following standards:

1. Memory policy will only consider for publication and unpublished works that have not been given to other journals.
2. Entries must include the title of the article (Spanish and English), author's name, title, academic degree, institution affiliation and mailing address, institutional or electronic, a summary in Spanish and one in English (Abstract) with their respective title, three keywords and name of the research project which is the result, if any. Regarding the abstract title is a true and accurate translation of the Spanish title. In no event summaries may exceed 250 words.
3. Proposed Work should be a maximum of 40 pages (approximately 12,000 words), letter size, double-spaced, including notes, tables and references.
4. Tables and graphs should be submitted in Microsoft Word or Excel, to a maximum size of 15 x 15 cm wide. Photographs should be in black 9.5 cm maximum width and white, bright, good contrast and crisp paper and do not write on the back of them for technical reasons.
5. Entries must be sent to the Editorial Board of the Journal with two copies, in Times New Roman, 12 points and a CD in Microsoft Word word processor to a single column, to the following address: Faculty of Legal Sciences and Policy at the University of Carabobo. Center for Political and Administrative Studies, "North, 2 bedroom, Campus

Bárbula, Naguanagua, Carabobo State, Venezuela or building can also be sent as a document to the email address of the journal: [memoriapoliticafcjypuc@gmail.com](mailto:memoriapoliticafcjypuc@gmail.com).

6. The title should be explanatory and also to account for the content of the work. If possible, you should not exceed 8 words.
7. References should be at the end of each job, and consecutively alphabetized. The order of the references is: last name (s) of author (s); name initial (s); year; title of the book; edition; place of publication (city or country), publishing house.
8. The explanatory notes or comments should be minimized. His justification is due only to observations that are essential content. Will be placed at the end of the text.
9. Authors should consider international standards for citations in the development of their work.
10. The authors limit for work may not exceed three (3). Work signed by more than one author is accepted with the assumption that all authors have reviewed and approved the sent original.
11. The Drafting Committee Policy Report submitted to arbitration by specialists received those documents, according to the Standards for Arbitrators. The comments made by the referees will be forwarded to the author to make the changes that are suggested, if any.
12. The Drafting Committee Political Memory reserves the right to accept or reject jobs that have been entered for publication or conditional release at the completion of the modifications made by the referee.
13. Jobs that do not meet the Posting, or whose content does not constitute a scientific contribution and original humanistic or submit substantive comments that make it impossible publication will be returned to the author.

14. The author whose work has been accepted for publication in the journal, if you want to post it later in other national or international academic journal, must apply to the Drafting Committee authorization for that purpose, shall be evidenced in the publication made the aforementioned authorization.
15. The Drafting Committee Political Memory reserves the right to edit and work location in one of the sections that make up the structure of the magazine.
16. The Drafting Committee to accept the publication can not be held responsible for the content expressed in the published or judgments or opinions expressed by the authors work.
17. Authors will receive two (2) copies of the magazine which has been published works.

**Universidad de Carabobo**  
**Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas**  
**Centro de Estudios Políticos y Administrativos**

**Normas para los árbitros de la**  
**Revista Memoria Política**

- Todos los trabajos presentados para su publicación en la revista *Memoria Política* del Centro de Estudios Políticos y Administrativos deberán ser arbitrados por profesionales e investigadores expertos, calificados en las áreas de especialización de los trabajos considerados. Podrán exceptuarse de este requisito aquellas colaboraciones solicitadas especialmente por las autoridades del Centro de Estudios Políticos y Administrativos (CEPA), a investigadores con reconocimiento nacional e internacional, sobre tópicos y materias especializadas de gran interés por su aporte al avance del conocimiento de las ciencias políticas.
- El sistema de arbitraje deberá procurar garantizar la objetividad, idoneidad e imparcialidad de los veredictos emitidos acerca de la calidad de los trabajos presentados a la Dirección de Memoria Política; a este fin, la Dirección tendrá especial cuidado en la adecuada selección de árbitros con credenciales reconocidas.
- El sistema de arbitraje adoptado será el conocido como «doble ciego», el cual asegurará la confidencialidad del proceso y mantendrá en reserva las identidades de los árbitros, así como de los autores, evitando el conocimiento recíproco de los mismos.
- Los trabajos presentados por miembros del CEPA deberán ser arbitrados igualmente, y no podrán serlo por ninguno de los restantes miembros de este centro de investigaciones. El arbitraje de estos trabajos deberá ser realizado por árbitros externos al CEPA.

- El veredicto de los árbitros concluirá en una recomendación acerca de la conveniencia de la publicación del artículo o trabajo presentado para su consideración por la Dirección de la revista *Memoria Política*. Estas recomendaciones deberán concentrarse en las siguientes calificaciones:

- **PUBLICABLE SIN MODIFICACIONES.** En este caso el documento no requiere de modificaciones relevantes, por lo cual la Dirección de *Memoria Política* lo incluirá en el próximo número.
- **PUBLICABLE CON MODIFICACIONES MENORES.** En este caso el documento requiere de pocos ajustes de tipo formal, esencialmente pequeñas y pocas correcciones de edición, lo cual no implica la modificación sustancial de la forma en que el trabajo ha sido presentado y que en ningún caso se refieren al fondo o contenido del artículo o investigación presentado.

En caso de que un artículo sea evaluado como publicable con modificaciones menores, la Dirección de la Revista se reservará la atribución de realizar dichas modificaciones, con el propósito de incluir este artículo en el próximo número.

- **PUBLICABLE CON MODIFICACIONES MAYORES.** Con esta calificación los árbitros estarán recomendando la realización de sustanciales o numerosos ajustes al documento original, lo que implica la modificación en forma notable de la forma en que el trabajo ha sido presentado y que incluso refieren al fondo de la materia tratada por el autor.

En caso de que un artículo sea evaluado como publicable con modificaciones mayores, la Dirección de **Memoria Política** enviará el documento en cuestión, a fin de que sean consideradas las observaciones de los árbitros por el (los) autor(es); luego de corregidas éstas, y una vez que nos haya sido enviada la versión definitiva del artículo, ésta será nuevamente revisada por los

árbitros, de manera de que éstos verifiquen si el autor realizó las modificaciones sugeridas.

Una vez que los árbitros den su aprobación de lo anterior, dicho documento será publicado en el próximo número de la Revista.

- **NO PUBLICABLE.** Esta calificación sugiere la inconveniencia de publicar un artículo, el cual posee, en general, serias deficiencias globales que lo convierten —en las condiciones como ha sido presentado— en desestimable como contribución original y valiosa en el área del conocimiento, especialidad de la publicación del Centro de Estudios Políticos y Administrativos.
- Los criterios generales de evaluación que deberán ser considerados por los árbitros a la hora de emitir su calificación sobre los trabajos sometidos a su evaluación, serán como mínimos los siguientes:
  - Importancia del tema;
  - Originalidad del planteamiento;
  - Actualidad de la bibliografía;
  - Calidad de la redacción;
  - Modo de presentación, en términos que favorezca la comprensión y facilite la exposición del tema tratado.
- Los árbitros consultados deberán en todo momento justificar y razonar sus opiniones o calificaciones, especialmente cuando sus veredictos recomiendan la no publicación o publicación con modificaciones de los trabajos sometidos a su evaluación.
- La Dirección de la revista Memoria Política ordenará lo conducente para el adecuado cumplimiento de lo anterior.

**University of Carabobo**  
**Faculty of Law and Political Science**  
**Center for Political and Administrative Studies**

**Guidelines for referees Journal of Memory Policy**

- All work submitted for publication in the journal Memory Policy Center of Political and Administrative Studies must be refereed by professionals and skilled researchers, skilled in the areas of specialization worked considered. There may be excepted from this requirement those collaborations especially requested by the authorities of the Centre for Political and Administrative Studies (CEPA), researchers with national and international recognition, on topics and specialized subjects of great interest for their contribution to advancing knowledge of political science.
- The arbitration system should aim to ensure objectivity, competence and impartiality of verdicts about the quality of the papers presented at the Memory Address Policy; to this end, the Department will take special care in the selection of suitable referees with recognized credentials.
- The system adopted arbitration shall be known as 'double blind', which will ensure the confidentiality of the process and keep confidential the identities of the referees and authors, avoiding mutual knowledge thereof.
- The papers presented by members of the CEPA must also be arbitrated, and may not be for any of the other members of the research center. The arbitration of this work should be done by external referees to CEPA.

- The verdict of the arbitrators concluded in a recommendation on the appropriateness of the publication of the article or work submitted for consideration by the Directorate of Policy Report magazine. These recommendations should focus on the following qualifications:
  - **PUBLISHABLE UNCHANGED.** In this case the document does not require significant modifications, so the Memory Address Policy will include it in the next issue.
  - **PUBLISHABLE WITH MINOR CHANGES.** In this case the document requires few adjustments formal type, essentially small and few editorial corrections, which involves no substantial change in the way the work has been presented and in no way relate to the background or content submitted article or research.

If an item is assessed as publishable with minor modifications, the Address Magazine attribution to make such changes, in order to include this article in the next issue will be reserved.

- **PUBLISHABLE WITH MAJOR CHANGES.** With this qualification the arbitrators are recommending making substantial or numerous adjustments to the original document, which involves changing dramatically the way the work has been presented and even refer to the bottom of the matter addressed by the author.

If an item is assessed as publishable with major modifications, the Memory Address Policy will send the document in question in order to be considered the comments of the referees by the author (s) (s); then corrected them, and once we have sent the final version of the article, it will again be reviewed by the referees, so that they check if the author made the suggested changes.

Once the arbitrators give their assent to the foregoing, this document will be published in the next issue of the Journal.

- **NOT PUBLISHABLE.** This rating suggests the inappropriateness of publishing an article, which has generally serious deficiencies that make it global, under the conditions as presented in negligible-as an original and valuable contribution in the area of knowledge, specialty publication center for Political and Administrative Studies.
- The general evaluation criteria that should be considered by the Referees when issuing its rating on the work under evaluation will be as minimum as follows:
  - Importance of the issue;
  - Originality of the approach;
  - News of the literature;
  - Quality of drafting;
  - Presentation mode, in terms that promote understanding and facilitate the exposure of the subject treated.
- Referees must consulted throughout justify their opinions and reasoning skills or time, especially when their verdicts recommend publication or publication with modifications of the work under evaluation.
- The Memory Management Policy magazine order the necessary measures for the proper performance of the above.

# Índice Acumulado

## Memoria Política Nro. 1, Volumen 1. 2012

### **Lenguajes políticos utilizados por los patriotas en la prensa venezolana durante la Segunda República, 1813-1814**

Political languages used by patriots in Venezuelan printing press during 1813-1814

Jesús Manuel Rodríguez R. .... 13-47

### **El republicanismo romano en el debate político del congreso constituyente de 1811**

Roman republicanism in the political debate of the 1811 constitutional congress

Rosa Elena Martínez García y Alejandro Bastardo..... 49-68

### **El consejo federal de gobierno como política pública (y como hacedor de políticas públicas)**

Federal government council as public policy (and public policy maker)

Pedro Itriago Camejo..... 69-96

### **Autoritarismo electoral en Venezuela**

Electoral authoritarianism in Venezuela

Ingrid Jiménez Monsalve..... 97-128

### **Explorando: el saber y la oportunidad de vivir armónicamente**

Exploring: Knowledge and the opportunity to live harmoniously

Yelitza t. Barreto F..... 129-139

### **Deliberando sobre las transformaciones políticas (Primera Parte)**

Deliberating about political transformations (First Part)

Eladio Hernández Muñoz. .... 141-201

**Aproximaciones al concepto de revolución americana en  
Hanna Arendt**

Some thoughts on the conception of american revolution by  
Hanna Arendt

Ariadne Cristina Suarez Hopkins. .... 203-224

**Memoria Política Nro. 1, Volumen 2. 2012**

**Punto Fijo: El Petro Estado uno de los factores explicativos  
del modelo de cooperación**

Punto Fijo: Petro-State one of the explaining factors of the  
cooperation model

Angel Cárdenas S. .... 09-49

**El consenso y la confrontación en el sistema político  
venezolano (1958-2008)**

Consensus and confrontation in the Venezuelan political system  
(1958-2008)

José G. Aro. .... 51-83

**Estilo confrontacional de la política exterior venezolana: Una  
aproximación al análisis del conflicto político basado en la  
personalidad del Presidente Hugo Chávez**

The Venezuela foreign policy confrontational style: A approach to  
the analysis of political conflict based on the president Hugo  
Chávez personality

Pedro Yépez. .... 85-127

**Ética. Video-Política y Redes Sociales**

Ethics, video-politics and social networks.

Rafael Jiménez M. .... 129-141

<b>Globalización y Democracia en Venezuela: ¿Virus o Meme? ¿Infección y reinfección, o difusión y adaptación?</b>	
Globalization and Democracy in Venezuela: Virus or meme? Infection and reinfection, or diffusion and adaptation? Henry Georget. ....	143-157
<b>Mecanismos de Integración Regional y la Resolución de Conflictos Internacionales: Soft Power y concertación Política (CAN, UE y ASEAN)</b>	
Regional integration mechanisms and international conflict resolution: Soft Power and Political Agreement (CAN, UE, ASEAN) Juancarlos E. Vargas y Sharon A. Manno. ....	159-204
<b>Estado Federal Descentralizado y Consejo Federal de Gobierno</b>	
Decentralized federal state and the government’s federal council Argenis S. Urdaneta G. ....	205-243
 <b>Memoria Política Nro. 2. 2013</b>	
<b>El plan de Barranquilla: proyección de conflictos en desarrollos políticos posteriores</b>	
The “Barranquilla plan”: projection of conflicts in posterior political development Jesús Méndez Quijada. ....	13-46
<b>La célula pentagonal de poder. Una mirada interdisciplinaria a la deformación institucional en Venezuela.</b>	
The pentagonal cell of power a interdisciplinary look on institutional deformation in Venezuela Pedro Itriago Camejo. ....	47-79

<b>Conflictividad política en la Venezuela reciente. Una mirada del sistema político venezolano entre 1998 y 2012 a la luz del análisis de los conflictos de Josep Redorta</b> Venezuela political conflict in recent. A look Venezuelan political system between 1998 and 2012 in light of the analysis of the conflict of Josep Redorta José Aro. ....	<b>80-103</b>
<b>La conflictividad: escenarios post-electorales. Luego del 14 de abril de 2013</b> Conflict in post-election scenario. After april 14, 2013 Jiuvant Huérfano y Daniel José Santolo Vargas. ....	<b>105-139</b>
<b>Socialización nacional y conflicto político venezolano</b> National socialization and Venezuelan political conflict Joel Enrique Rivadeneira Gherardy. ....	<b>140-173</b>
<b>Símbolos, política y participación como manifestación de la intersubjetividad</b> Symbols, policy and participation as representations of the intersubjectivity Jairo Pérez. ....	<b>174-188</b>
<b>¿Racionalidad de la cultura en el estado venezolano? A partir de la polémica emergente de los proyectos- ley presentados durante el período 1999-2009</b> Rationality of culture in the Venezuelan state? From the pop-controversial draft law presented during the period 1999-2009 Yelitza T. Barreto F. ....	<b>189-206</b>

<b>Contexto actual de la participación política vs. Autonomía universitaria</b>	
Context of political participation vs. University autonomy	
Arelis Farías Guillén y Fabiana Morín López. ....	<b>207-229</b>
<b>Laclau y el populismo: Hegemonía, heterogeneidad y significantes vacíos</b>	
Hegemony, heterogeneity and empty signifiers	
Miguelangel Hernández Almeida. ....	<b>230-244</b>
<b>Organización social de las comunidades a partir de los cambios institucionales en la Constitución de 1999</b>	
Community social organization from the institutional changes in the 1999 Constitution	
Martín Quijada y Tahis Trejo. ....	<b>245-270</b>
 <b>Memoria Política Nro. 3. 2014</b>	
<b>Educación pública, estado docente y conceptos políticos en estudiantes venezolanos de fines del siglo XX</b>	
Education, State Teacher and Student Venezuelan Political Concepts in the late twentieth century	
Jesús Manuel Rodríguez R. ....	<b>3-30</b>
<b>¿Revoluciones o transiciones catastróficas de poder?</b>	
Revolutions or catastrophic power transitions?	
Joel Enrique Rivadeneira Gherardy. ....	<b>31-60</b>
<b>El sistema político constitucional español: una mirada general después de treinta y siete años de vida</b>	
The Spanish constitutional political system: an overview after thirty- seven years of life	
Alfonso Córdoba Baviera. ....	<b>61-89</b>

**El control de proyectos en los consejos comunales**

Control projects in communal councils

Katina Urdaneta. .... 90-115

**Ausencia de políticas de salud del Estado Venezolano en materia de procedimientos de fertilización asistida: una mirada desde el género**

Analysis from a gender perspective, about the absence of health policies of Venezuelan state on assisted fertilization procedures

Nóbrega Doris y Camacaro Marbella. .... 116-140

**Violencia contra las mujeres, aniquilación de las humanas**

Violence against women, annihilation of female humans

Gloria M. Comesaña Santalices. .... 141-179

**La participación política de las mujeres: una aproximación desde el género**

Political participation of women: an approach from the gender

Daisy Camacaro Gómez. .... 180-194

**Política de Salud una mirada desde el género**

Health Policy: a look from the gender

María Margarita Naranjo García. .... 195-210

**“Jugando democracia”**

"Playing democracy"

Yelitza T. Barreto F. .... 211-235

**El imaginario político de las profesoras universitarias**

The political imaginary of university professors

Mitzy Flores. .... 236-252

<b>Gobierno electrónico municipal en el Estado Carabobo. República Bolivariana de Venezuela</b>	
E-government in municipal Carabobo, Republic Bolivarian of Venezuela	
Francisco Gelanzé Sevilla. ....	<b>253-268</b>

### **Memoria Política Nro. 4. 2015**

<b>“Nosotros” y los “Otros.” Holgazanería y laboriosidad, honradez y corrupción en la Venezuela del Siglo XIX. Reflexiones...</b>	
"We" and the "Others" idleness and industriousness, honesty and corruption in the Venezuela of the xix century. Reflections...	
Pedro Guillermo Itriago Camejo. ....	<b>3-43</b>

<b>Perspectivas de cambio y transición en Venezuela</b>	
Prospects for change and transition in Venezuela	
Argenis S. Urdaneta G.. ....	<b>44-92</b>

<b>Participación, políticas públicas y políticas sociales doxa crítica de la política</b>	
Participation, public policies and social Policies. Critical opinion of policy	
Jairo R. Pérez C.. ....	<b>93-105</b>

<b>El análisis de la libertad en el pensamiento de Rawls y Sen</b>	
Analysis of freedom in the thought of Rawls and Sen	
Víctor Genaro Jansen Ramírez y Marialcira Azuaje Almarza. ....	<b>106-117</b>

**Richard Rorty: ¿Del pragmatismo en filosofía al relativismo**

**en política?**

Richard Rorty: from pragmatism in philosophy to relativism in policy?

Jesús Manuel Méndez Quijada. .... **118-143**

**Ideología y políticas de salud pública**

Ideology and public health policies

Jesús A. Villarreal H. y Jesús A. Villarreal H. .... **144-163**

**Gobierno abierto. Una reflexión con la mirada puesta en los gobiernos locales de Venezuela**

Open government. A reflection with an eye to local governments of Venezuela

Francisco Miguel Gelanzé Sevilla. .... **164-176**



## Universidad de Carabobo

El número que hoy colocamos a disposición de los interesados en los temas de las Ciencias Políticas, corresponde a la quinta entrega de la nueva etapa de esta revista que tiene como finalidad mantener en vigencia un espacio para el intercambio de saberes en un ámbito del conocimiento científico que se caracteriza por la diversidad de disciplinas que nutren y fortalecen en forma significativa el arte de las ciencias políticas como fenómeno omnisocial que incide directamente en el desarrollo de las naciones.

Las investigaciones que integran este número 5, versan sobre tópicos que van desde el análisis histórico hasta la interpretación de asuntos vinculados a la actualidad del quehacer de la realidad venezolana, visualizados desde la óptica de la rigurosidad y disciplina que exige el diseño de la pesquisa especializada para ofrecer un producto de calidad.

El lector podrá recorrer en forma secuencial los siguientes trabajos: Contexto sociopolítico venezolano durante su institucionalización republicana inicial, 1826-1830. Universidad, Sociedad Económica de Amigos del País y Congreso Constituyente; Rómulo Betancourt y el estamento militar venezolano, 1959-1964; Barrio Adentro, o cómo no se decide en política; Un análisis contextual de la protesta popular en Venezuela (1980-2014); El empoderamiento como conflicto social: una redistribución del poder político; El uso del poder del presidente en campaña electoral a la reelección en Venezuela y Estrategia para el empoderamiento y participación ciudadana en el control de la gestión pública.

El interés del equipo directivo de nuestra revista es permanecer en la constante tarea de animar e incentivar a los científicos políticos y demás profesionales de la academia nacional e internacional con vocación de investigación en el estudio de los problemas relacionados con la línea editorial de esta producción académica para que continúen en el desarrollo de su invaluable labor en la construcción de conocimiento.