

# ***La Pérdida de la Institucionalidad en Venezuela***



***Academia Nacional de Medicina  
Academia de Ciencias Políticas y Sociales  
Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y  
Naturales  
Academia de Ciencias Económicas  
Academia de la Ingeniería y el Hábitat  
Academia Nacional de la Historia***

**2014**

**ACADEMIAS NACIONALES DE VENEZUELA**

# La Pérdida de la Institucionalidad en Venezuela

Academia Nacional de Medicina

Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales

Academia de Ciencias Económicas

Academia de la Ingeniería y el Hábitat

Academia Nacional de la Historia

**2014**

## **La Pérdida de la Institucionalidad en Venezuela**

**© Academias Nacionales de Venezuela  
Caracas, 2014**

**ISBN: 978-980-6195-42-4  
Depósito Legal: lfi65920153001357**

**Diseño y Montaje: Antonio Machado-Allison**

**Impresión: Digital**

## CONTENIDO

<b>1. Academia Nacional de Medicina: La pérdida de la institucionalidad y su impacto en la medicina venezolana.....</b>	<b>9</b>
Prólogo.....	11
Ideas para reconstruir un Sistema de Salud, sustentado en el Desarrollo y Protección Social, para combatir la pobreza y la exclusión en salud. <i>José Félix Oletta López, Carlos Walter Valecillos y Ángel Rafael Orihuela.....</i>	13
La enseñanza de la medicina fuera de las escuelas universitarias formales: la Medicina Integral Comunitaria. Aspectos críticos. <i>Claudio Aóin, Carlos Walter, Roberto Ochoa, y Yubizaly López...</i>	42
Institucionalidad y los cuidados maternos. <i>Saúl Kizer, Ofelia Uzcátegui, Pedro Faneite y Judith Toro.....</i>	63
Institucionalidad y Protección del niño, Venezuela 2014. <i>Francisco, José Manuel, Saturnina Clemente y Carlos Trapani Blanco.....</i>	71
<b>2. Academia de Ciencias Políticas y Sociales: El Sistema de Justicia en el proceso de re-institucionalización del país.....</b>	<b>119</b>
La Academia de Ciencias Políticas y Sociales y la reconstrucción institucional del país y los índices del deterioro del Sistema de Justicia. <i>Román J. Duque Corredor.....</i>	121
Las universidades autónomas, los gremios de abogados y la elección de sus autoridades. <i>Eugenio Hernández-Bretón.....</i>	136
<b>3. Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales: La Institucionalización de la Ciencia en Venezuela. Claudio Bifano, Ismaro Bonalde Antonio Machado-Allison, Carlos Machado-Allison, Jorge Mostany, José Luis Paz y Flor Pujol.....</b>	<b>159</b>

- 4. Academia de Ciencias Económicas: Las instituciones y el desempeño económico de Venezuela.** *Humberto García Larralde*..... 249
- 5. Academia de la Ingeniería y el Hábitat: La Institucionalidad y la Ingeniería.**  
*M. Torres Parra, G. Morales, C. Quintini, E. Buroz, A. Avella* (Coordinadores).  
*A. Avella, J.M. Aller, O. Carrero, A. Cilento, E. Garmendia, Á. González, D. González, C. Machado-Allison, E. Martínez, J. M. Martínez, C. Herrera, G. Morales, M. Torres Parra y A. Useche*..... 343
- 6. Academia Nacional de la Historia: Represión y Justicia en Venezuela en tiempos de protesta.** *Rogelio Pérez Perdomo*..... 417

## ***PRESENTACIÓN Y SUMARIO***

La elaboración y presentación anual de un libro que analiza y propone soluciones a problemas de importancia actual es uno de los aportes a la sociedad que hacen las Academias Nacionales a través del Comité Interacadémico.

Antes de seguir adelante, para beneficio de los lectores, creemos que es importante advertir que los libros de la Colección Interacadémica, independientemente del tema que se seleccione, son una colección de capítulos, la mayoría de las veces elaborados por un grupo de académicos -que puede incluir profesionales no académicos expertos en el tema- y en otros casos por un solo miembro designado por la Corporación. Más que libros que tienen la estructura de un texto elaborado por un autor, hay que verlos como un testimonio de la conexión de las Academias Nacionales con el país y de su preocupación por los efectos negativos que algunas decisiones gubernamentales o políticas públicas pudieran causar al país. Como es lógico que ocurra cada Academia se expresa manteniendo completa independencia en la forma de hacerlo.

Admitiendo que esta aseveración pudiera no ser aceptada por todos los académicos, creemos que las Academias son instituciones cuya función va que va más allá del simple reconocimiento de que son objeto sus miembros por los logros profesionales que hayan alcanzado o por el análisis y discusión de aspectos de su estricta área de competencia. Su vigencia está asegurada, en principio, por la indiscutible ilustración de sus miembros y por haber perdurado en el tiempo. Pero su verdadera justificación ante la sociedad va en función del compromiso que asuman de orientarla en el análisis de las problemáticas que la afectan, plantear visiones de futuro y mostrar voluntad de contribuir de manera efectiva a hacerlo reali-

dad. Solo asumiendo un fuerte compromiso social serán instituciones apreciadas en todo su valor. Con base a estas premisas las Academias han asumido el proyecto de presentar anualmente a la sociedad un libro cuyo valor reside en la profundidad, la calidad y la pertinencia de los aportes que contiene y en la manifestación de compromiso con el país.

Independientemente de cómo se elabore el capítulo, bien sea por un conjunto de autores o por uno solo, es previsible que en algunos casos el contenido no sea del total agrado de todos los académicos, pero en todo caso, expresa en líneas generales la posición de las Academias ante el tema que se analiza.

En esta oportunidad en reunión del Comité Interacadémico primero y después en seis de las siete Academias Nacionales, se consideró conveniente recordar que las instituciones son producto de reglas y prácticas que hacen posible la acción organizada de funciones públicas y aseguran la gobernanza a través de la elaboración de las políticas correspondientes. Y que la Institucionalidad hay que entenderla como un atributo básico de un estado de derecho que se fortalece a través de la eficiencia en la aplicación de las leyes y la pulcritud en la aplicación de las regulaciones y resoluciones.

Si algo caracteriza a los regímenes autoritarios es justamente la falta de institucionalidad y las distorsiones en la interpretación y la aplicación de las leyes y en el manejo indebido de los recursos económicos; esto ha venido ocurriendo reiteradamente en nuestro país a lo largo de reciente pérdida de la institucionalidad que había logrado construir en país.

Aún a sabiendas que el tema ha sido objeto de reflexiones y aportes de muchas mentes ilustres, las Academias no podían rehuir la responsabilidad de expresar sus puntos de vista sobre este tema tan complejo, haciendo uso de las competencias y las experiencias de sus Miembros.

La Academia Nacional de Medicina enfoca su aporte en el análisis de la enseñanza de la medicina y específicamente en la que se ofrece fuera de las escuelas universitarias formales y analiza con detalle la que se conoce como Medicina Integral Comunitaria, sobre los problemas del cuidado materno y la protección del niño.

La Academia de Ciencias Políticas y Sociales toca dos aspectos. Uno formativo como es el de las Universidades autónomas, los gremios de abogados y la elección de sus autoridades y otro que se refiere al Sistema de Justicia en el proceso de reinstitucionalización del país. Se remonta a su contribución en el libro Propuesta a la Nación de 2011, en la que señala que señalaba que la falta de un Poder Judicial independiente no solo constituye un serio peligro para la seguridad jurídica, sino que representa un atentado contra la preservación de la intangibilidad de los derechos humanos y la ausencia de un control sobre la legitimidad de la actuación de los gobernantes.

El capítulo de la Academia de Ciencias Físicas Matemáticas y Naturales comienza con una visión general del concepto de institucionalidad haciéndose énfasis en como la realidad política y social de Venezuela ha atentado contra el deseo y el empeño de lograr que, al igual que otras manifestaciones de la cultura del país, la ciencia contara con instituciones adecuadas para su desarrollo. Luego pasa a una corta revisión de los intentos realizados a partir de los años cincuenta de construir una comunidad científica y de los programas que se implementaron entre finales de los años sesenta y los noventa para darle soporte. Finalmente pasa revista a lo que ha venido ocurriendo en los últimos tres lustros.

La Academia de Ciencias Económicas hace una revisión de las implicaciones de *la demolición de las instituciones* por parte del actual régimen para la actividad económica de la nación. Aborda aspectos conceptuales referidos al desarrollo, formulados recientemente en el pensamiento económico sobre las instituciones que se ha



convertido en un poderoso instrumento para examinar “por qué fracasan los países”. La sistematización de algunas categorías de análisis aportados por estos desarrollos teóricos lleva luego a evaluar cómo se han desempeñado, en el plano económico, las instituciones en Venezuela durante el último siglo.

La Academia de Ingeniería y el Hábitat aborda una perspectiva de la situación actual del país y su expectativa futura. Pasa luego a considerar los principios y valores sobre los que se fundamenta la ingeniería en su sentido más amplio. Sigue con la contribución de la ingeniería al desarrollo y las expresamente solicitadas por la Academia sobre la institucionalidad de los sectores en los cuales la ingeniería juega un rol fundamental. Finalmente, trata de vislumbrar el desarrollo de la institucionalidad de la ingeniería considerando sus impulsores y frenos para el desarrollo del país, llegando al desiderátum de proponer cambios fundamentales en la formación del ingeniero.

La Academia Nacional de la Historia centra su aporte en la libertad de los presos políticos. Se refiere puntualmente a las grandes manifestaciones que se sucedieron en las principales ciudades de Venezuela a partir del 12 de Febrero de 2014, al más de un millar de personas detenidas, a las decenas de muertos, los centenares de heridos, a las propiedades destruidas y expone las razones que a su juicio las motivaron.

Esta variedad de temas son solo una muestra de la gran preocupación de las Academias por el presente y el futuro de nuestro país.

***Claudio Bifano***

Coordinador del  
Comité Interacadémico



# **Academia Nacional de Medicina**

## **La Pérdida de la Institucionalidad en Venezuela:**

### **La pérdida de la institucionalidad y su impacto en la medicina venezolana**

*Ángel Rafael Orihuela*  
*Antonio Clemente Heimerdinger*  
*Carlos Trapani Blanco*  
*Carlos Alberto Moros Gherzi (†)*  
*Carlos Walter Valecillos*  
*Claudio Aóun Soulie*  
*Enrique Vera León*  
*José Félix Oletta López*  
*José Manuel Francisco*  
*Judith Toro*  
*Mario Patiño Torres*  
*Ofelia Uzcátegui*  
*Pedro Faneite Antique*  
*Rafael Muci-Mendoza*  
*Roberto Ochoa Iturbe*  
*Saúl Kizer*  
*Saturnina Clemente G.*  
*Yubizaly López Rasquin*

*Rafael Muci-Mendoza y José Félix Oletta*  
*coordinadores*

## PROLOGO

Venezuela está inmersa en la peor crisis política, económica y social de su historia republicana. Una de sus aristas más protuberantes es la pérdida de la institucionalidad, atributo básico de una república enmarcada en un estado de derecho, esa que vendría a ser el dique de contención de las pasiones de los ciudadanos y de los deseos personales de los gobernantes. La institucionalización es el proceso mediante el cual, normas, reglas y convenciones, se convierten en pautas tipificadas y estables. A raíz de la muerte del dictador Juan Vicente Gómez en diciembre de 1935, inmediatamente creció en el país la institucionalidad en salud y en las dos o tres décadas posteriores se fortaleció, especialmente en el área de la prevención; ello fue seguido de la construcción de una red hospitalaria nacional, donde destaca entre otros, el Hospital Universitario de Caracas (1956). Fuimos para entonces ejemplo copiado en otros países de la región. Esta epopeya fue impulsada por sanitaristas de la talla de Enrique Tejera Guevara, Arnoldo Gabaldón, José Ignacio Baldó, Pastor Oropeza, Darío Curiel Sánchez, Espíritu Santos Mendoza, entre muchos otros, junto a un nutrido y muy valioso equipo de médicos, ingenieros, enfermeras, trabajadores sociales y líderes comunitarios, que debidamente organizados, con el decidido y sostenido apoyo gubernamental y el importante respaldo económico que significó la era petrolera cambiaron el futuro nacional. Esta gesta transformó a Venezuela, que de ser un país inhóspito, donde la esperanza de vida era cercana a los 30 años, se transformó en un país donde enfermedades como Paludismo, Tuberculosis, Gastroenteritis, Sífilis, Mal de Hansen, Buba, Parasitosis intestinales,

Anemia, Tétanos del recién nacido, Difteria, Sarampión, Poliomielitis, entre muchas otras, fueron abatidas para transformarnos en un país de salubridad ascendente, con fácil duplicación de su población y avances en el camino del desarrollo.

En los últimos 15 años, uno de los rasgos más resaltantes de la salud en Venezuela ha sido la pérdida progresiva de la institucionalidad, muy acentuada y agravada, y cuyas consecuencias representan un serio riesgo para la población, porque ha limitado el acceso a los servicios básicos y complejos y ha puesto en peligro el bienestar y la vida de las personas

Con base en la fragilidad actual de las instituciones, Díaz Polanco (2012) analiza la situación concluyendo en la necesidad de construir una nueva institucionalidad en salud, con énfasis en tres ejes fundamentales: la intervención del Estado (las obligaciones públicas), la legitimidad institucional (los acuerdos constitucionales en cuanto a derechos garantizados) y las funciones esenciales de la institución sanitaria (el desempeño y los resultados), pues en la Constitución de 1999 no se dotó de las leyes necesarias para hacer efectivos sus principios, fundamentos y propósitos, y más importante aún, ha sido violada reiteradamente.

El propósito inmediato del trabajo político de las fuerzas democráticas, deberá ser el de estimular la discusión y el debate de las propuestas legislativas fundamentales que el país necesita para resolver los problemas del sector salud y que permitan la reconstrucción del Sistema de Salud.

La Academia Nacional de Medicina ha convocado una serie de ciudadanos, dentro y fuera de su seno, para mostrar las desviaciones a la norma e intentar plantear soluciones factibles que propendan a cambiar el asfixiante estado de cosas. Las gestiones para resolver la situación actual deben continuar; a no dudar la salud y felicidad de la población lo merece.

## **IDEAS PARA RECONSTRUIR UN SISTEMA DE SALUD, SUSTENTADO EN EL DESARROLLO Y PROTECCIÓN SOCIAL, PARA COMBATIR LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN EN SALUD**

***José Félix Oletta López, Carlos Walter  
Valecillos y Ángel Rafael Orihuela***

### **RESUMEN**

En la era post Chávez debe existir un amplio “**Acuerdo Político y Social**” en torno al diagnóstico de la situación del país y de un proyecto de transformación nacional. En las circunstancias actuales, esta tarea resulta un reto muy difícil de alcanzar, dada la conflictividad política y social que afecta a todos los sectores del país; tales circunstancias si no se modifican, contribuirán a la persistencia de las desigualdades políticas, económicas y sociales que dificultan la cohesión social necesaria para mejorar las condiciones del Sistema de Salud. Se propone un enfoque de políticas sociales y de salud articuladas y centradas en la eliminación de la pobreza y la promoción del progreso económico para el desarrollo con equidad. La propuesta general está sustentada en el modelo de «Extensión de la Protección Social en Salud» para combatir la pobreza y la exclusión y un conjunto de iniciativas legislativas necesarias para lograr los objetivos a mediano plazo.

## ABSTRACT

There must be a broad “**Political and Social Agreement**” about the diagnosis of the situation of the country and a project of national transformation in post Chávez times. In the present circumstances, this task is a difficult challenge to achieve, given the political and social conflicts that affects all sectors of the country. If the circumstances remain unchanged, will contribute to the persistence of inequalities and hinder social cohesion necessary to improve the Health System. The authors proposes an approach to social and health policies articulated and focused on eliminating poverty and promoting economic progress for the equitable development. The general pro-posal is supported by the model of “Extension of Social Protection in Health” to combat poverty and exclusion and a set of legislative initiatives necessary to achieve the medium-term objectives of the project.

## INTRODUCCIÓN

La **Institucionalidad** es un atributo básico de la república, dentro de un estado de derecho. Por consiguiente se entiende que, si un estado en ejercicio de su plena soberanía configura su distribución político-administrativa a la luz de la división de poderes, luego, esa república, se hará de todos los organismos que dirijan ese imperio y su ejecución al servicio de las personas y en pos del bien común. Se entiende que una sociedad o un Estado tienen su institucionalidad más avanzada y fuerte, cuanto más eficientes sean las normativas y leyes que se aplican, y cuanto menos distorsiones se verifiquen en las regulaciones y resoluciones.

Un estado de derecho es donde los procesos son el instrumento preferente para guiar la conducta de los ciudadanos. Por cierto la transparencia, la predictibilidad, y la generalidad, están implícitas en él. Esto facilita las interacciones humanas, permite la prevención y solución efectiva, eficiente y pacífica de los conflictos, y ayuda

también al desarrollo económico sostenible y a la paz social. (Wikipedia 2014) Para tener un Estado de Derecho efectivo es necesario (Payne y Alonso 2007) :

- > que el derecho sea el principal instrumento de gobierno;
- > que la ley sea capaz de guiar la conducta humana;
- > que los poderes la interpreten y apliquen congruentemente y con la menor distorsión posible.

**La institucionalidad** puede definirse como el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales (CEPAL, 2000, Franco y Szekely Pardo, 2010). Son **las Instituciones** desde el punto de vista sociológico, un conjunto de reglas y convenciones socialmente aceptadas en un momento dado. Se habla de **institucionalización** como el proceso mediante el que estas normas, reglas y convenciones, se convierten en pautas tipificadas y estables. El papel normativo y su continuidad en el tiempo, les confiere a las instituciones una imagen de entidades que existen por sobre y más allá de los individuos. Las instituciones permiten a la teoría política y social referirse a la vida social como totalidad y conceptualizarla como una liturgia permanente, compleja y estabilizada. De hecho, para gran parte de aquéllas, **las sociedades se pueden entender como configuraciones de instituciones, lo que significa que son las instituciones las que mantienen unida a una sociedad.** En resumen: Tanto en el derecho como en la historia, las instituciones representan la categoría de la duración, de la continuidad y de aquello real; la operación de fundarlas constituye el fundamento jurídico de la sociedad y el estado (Hariour) lo contrario, su destrucción.

**La destrucción de la institucionalidad democrática fue desde el primer momento un objetivo del**



**régimen de Hugo Chávez Frías, acorde con su concepción totalitaria del poder.** No podía avanzar en su “proceso revolucionario” en tanto se mantuviera en el marco de la democracia, es decir, respetando la Constitución y las leyes de la República y acatando los dictados de la Carta Democrática Interamericana. Antes de 1999, la República civil al menos conservaba, de alguna manera, rasgos importantes de tal sistema, como por ejemplo cierta independencia y autonomía de los poderes públicos, y alguna supervivencia y ejercicio de los “poderes democráticos” de la sociedad: los derechos, garantías y reconocimientos constitucionales; la posibilidad de organización y de libre acción de agrupaciones sectoriales como los partidos políticos, las llamadas “organizaciones no gubernamentales”, sindicatos de trabajadores, gremios profesionales, agrupaciones de empresarios, en fin, la organización de grupos humanos con intereses afines para actuar socialmente en defensa de éstos, todo ello en el marco del ejercicio de las importantísimas libertades de información, de opinión y de expresión. El poder social, por así decirlo, estaba amplia y diversamente repartido, de manera que quien se propusiera gobernar de acuerdo con los intereses generales de la sociedad —rasgo esencial de la democracia—, tenía por fuerza que hacerlo con la mayor ecuanimidad social posible (Rodríguez Mena, 2006).

**Avanzó Chávez, profundamente en la demolición de la independencia y autonomía de los poderes públicos, del sistema judicial, de los sindicatos y gremios, de las organizaciones no gubernamentales, de los más diversos grupos humanos, que existían antes de 1998,** todo en un marco de libertad de información, opinión y expresión, por muy cojitranca que en algunos aspectos pudiera ser tal democracia, su existencia y funcionamiento se constituirían en un obstáculo insalvable para imponer un régimen o sistema que por su autoritarismo o despotismo sería rechazado claramente por una porción mayoritaria de la sociedad.

**Solo era posible imponer tal régimen, destruyendo todo vestigio de un sistema de alguna manera democrático, y, por el otro, demoliendo los instrumentos cívicos de ejercicio de los múltiples poderes democráticos sectoriales de la sociedad; en otras palabras: ello no podría lograrse sino ejerciendo una hegemonía absoluta, total, en todos los ámbitos de la vida social, y en eso se han empeñado todos estos años.**

**Después del régimen de Chávez, Maduro y el chavismo, nada será lo mismo que antes en la vida social y política venezolana.** Estos tres lustros fueron signados por la siembra de odios, por el aflorar de la envidia y el rencor, han dividido la nación en antagonismos viscerales, de un modo tan pasional como no se recordaba en los años de la República democrática y civilista vigente, con todos sus altibajos, en la segunda mitad del siglo XX. Esa República fue la antítesis de la República autocrática y cuartelera, repleta de caciques de vuelo bajo y de cosechas sucesivas de guerras civiles. (Rodríguez Iturbe) y de la que se intenta imponer a la fuerza. Tomemos como guía argumental las ideas de José Rodríguez Iturbe: **La perseverante demolición institucional que el gobierno de Chávez realizó, alcanzó todos los sectores, (entre ellos las instituciones de la salud, agregamos nosotros).** Nos toca superar las nefastas políticas estatistas, centralistas y militaristas que nos han impuesto, y que constituyen la ideología del fracasado “socialismo del siglo XXI”. Hoy, y sobre todo en los días por venir, más venezolanos despiertan de la hipnosis colectiva inducida por el “verbo” del líder carismático y la propaganda ilusoria, con la dura realidad a la que asistimos y que los hace entender que el modelo es un fracaso (Rodríguez Iturbe, 2014).

**Ante un gobierno embarrancado, es urgente y apremiante, encontrar —antes o después— los cauces que permitan la relegitimación institucional.**

Del 2012 al 2014 ha habido avances notables en la búsqueda de una unidad nacional mucho más poderosa que la que el gobierno chavista imaginó. Una unidad más robusta que cualquier impotente egolatría, por demás anacrónica. Unidad que será necesario prolongar, si las cosas cambian de veras, en un **Gobierno de Reconstrucción Nacional** que dirija el tiempo de la posible y deseable transición (Rodríguez Iturbe, 2014).

**Será necesario, además, organizarnos en torno a la idea central de detener la destrucción de lo que queda de país, y avanzar en las tareas de conformación de una auténtica democracia de verdadero contenido social** (Rodríguez Mena, 2006). Una organización estructurada sobre la base de la diversidad política e ideológica pero con un cometido obligado: juntar a todos los empeñados en sacar a Venezuela del foso de la destrucción al cual la lanzan cada vez más, con la fuerza y decisión los defensores de la “demolición boli-variana.”

La complejidad del cuadro actual supera las posibilidades de dar respuesta reales, solo en el marco de las ideas-modelos del pasado, responsables en apreciable medida, del desastre que hoy se acrecienta y agudiza, y que amenaza de extinción a nuestras instituciones.

**Una amplia revisión histórica y evaluativa de la Institucionalidad en salud en Venezuela en diversos períodos fue elaborada por Díaz Polanco (2012), quien afirma acertadamente que una de las características más resaltantes de la salud en Venezuela ha sido la pérdida progresiva de la institucionalidad. Rasgo agravado en los últimos 15 años, que representa serios riesgos para la población, por las consecuencias que tiene para el acceso a los servicios y la vida de las personas.** Enfoca su análisis, dada la fragilidad actual, en la construcción de una nueva institucionalidad en salud, con énfasis en tres ejes fundamentales: la intervención del Estado (Las

obligaciones públicas), la legitimidad institucional (los acuerdos constitucionales en cuanto a derechos garantizados) y las funciones esenciales de la institución sanitaria (el desempeño y los resultados).

## 1. Políticas Sociales y Sistema de Salud. Introducción

Cualquier intento para incidir de manera positiva, significativa y perdurable en la realidad venezolana actual, en especial sobre la esfera social y en el sector salud, debe estar precedido por un amplio **“Acuerdo Político y Social”** en torno al diagnóstico de la situación del país y a los fundamentos de un proyecto de transformación nacional. (Equipo Acuerdo Social, 2006). En circunstancias de una democracia real, se entendería como la sana y natural competencia entre los distintos grupos políticos. En las circunstancias actuales, esta tarea resulta un reto inalcanzable, dada la conflictividad política y social que afecta a todos los sectores del país, de intolerancia, de autoritarismo y hegemonía del gobierno nacional y de exclusión de las ideas diferentes a la de la “revolución” empeñada en imponer un modelo “socialista” autocrático; tales circunstancias han contribuido y contribuirán ineludiblemente a la persistencia de las desigualdades políticas, económicas y sociales que dificultan la cohesión social necesaria para mejorar las condiciones de gobernabilidad y hacen imposible, por los momentos, lograr un pacto social que abarque todas las posiciones políticas. Tenemos, sin embargo, la convicción de que es el camino correcto para legitimar y fortalecer las instituciones y por eso hemos emprendido la tarea de elaborar estas ideas, como un primer paso de un rumbo lleno de incertidumbre.

**La persistencia de las desigualdades, la pobreza, la exclusión y la pérdida de oportunidades de participación y libertades políticas, económicas y sociales**, vienen produciendo insatisfacción y grandes frustraciones para la población venezolana, en especial a los más pobres, resultados que no se corresponden con

las obligaciones constitucionales del Estado, referentes a la satisfacción de los derechos sociales ni a la magnitud del gasto social permitido por el ciclo de bonanza económica, derivado de los ingresos petroleros de los últimos años. Se añaden ahora, los desequilibrios de la crisis económica nacional que incidirá ineludiblemente sobre la continuidad y sostenibilidad de las políticas y planes sociales y de salud implementados desde la óptica exclusiva del gobierno.

A pesar de estas dificultades y restricciones se hace indispensable insistir en este momento en **estimular el debate amplio entre los diversos sectores sociales y políticos para alcanzar acuerdos que permitan construir caminos alternativos para el desarrollo del país**; acuerdos que recojan las experiencias exitosas y a la vez, corrijan los errores y desviaciones del pasado, mediante **propuestas viables, enmarcadas en la democracia, con elevado sentido de equidad y justicia social**. (Villasmil, 2006)

Un proyecto de esta naturaleza exige un nivel de democracia superior, de libertades que lo legitimen, y que supere la “espuria legitimidad” revolucionaria que exhibe el gobierno. Deberá ser inclusivo e incluyente, respetuoso de la alteridad, un **“proyecto vivo”**, inacabado, abierto a la discusión, que se perfeccione y contribuya progresivamente a la reconstrucción del tejido social con la más amplia participación de los sectores sociales, incluso aquellos que apoyan al gobierno. En fin, que haga sentir que la agenda desviada del proyecto chavista con todos sus errores y deficiencias es parte del pasado.

Creemos firmemente en estas ideas y estamos dispuestos a luchar por que se hagan realidad a pesar de todas las dificultades y obstáculos; que el rumbo que marque este esfuerzo sea el de la paz, la convivencia, la solidaridad, que se supere la confrontación estéril y el disenso que debe ser parte del pasado y sea sustituido por la conciliación, la tolerancia y el respeto, condiciones necesarias para ponernos de acuerdo y construir una agenda

social y de salud que tenga como prioridad **la reducción de la pobreza y la desigualdad**, iniciativa que debe estar provista de acciones a corto plazo y políticas públicas perdurables a mediano y largo plazo, para atender las incertidumbres y los retos del presente y del futuro. (FMV, 2009).

**Venezuela atraviesa por la peor crisis política, económica y social de su historia republicana** al momento de presentar estas ideas.

**Los niveles de conflictividad política se han elevado progresivamente con la represión aplicada por el régimen y la violación de los derechos individuales y coexisten con una grave conflictividad social, en la escala más alta de los últimos 50 años** y con ello la inseguridad y los homicidios se han multiplicado a niveles alarmantes.

Los ingresos reales de la población vienen reduciéndose y no son suficientes para obtener la canasta básica, los niveles de pobreza que se redujeron transitoriamente como producto de los ingresos extraordinarios provenientes de la venta de petróleo ahora vuelven a aumentar. La destrucción del aparato industrial privado y público, ha reducido puestos de trabajo y la producción de bienes y servicios. El país se ha hecho muy vulnerable y dependiente, debe importar la mayoría de la materia prima y los productos terminados esenciales para la alimentación, la salud, el transporte, la vivienda y otros bienes. Las malas políticas financieras condujeron al agotamiento de las reservas, a adquirir enormes cantidades de deuda interna y externa, a insolvencia con proveedores y a disponer de escasas divisas para importar, en consecuencia, en los 2 últimos años se ha acentuado la escasez de productos esenciales para la alimentación y la salud. El empleo informal y el subempleo se han incrementado.

El desempeño de rectoría, gobernanza, económico, político y social del gobierno es uno de los peores a nivel mundial. El grado de institucionalidad de la política so-

cial venezolana se ha venido deteriorando desde hace tiempo. No obstante, los avances que se habían logrado, no sólo por medio de las transferencias tecnológicas implícitas en los programas de apoyo a los ajustes macroeconómicos y el desarrollo de proyectos con los organismos multilaterales, sino también y muy especialmente en cuanto a la participación social y desarrollo institucional del gobierno actual, en sus distintos niveles, se han visto afectados de manera considerable, dado el proceso de pérdida de la institucionalidad que siguió al inconcluso proceso constituyente y los subsiguientes episodios de inestabilidad política. **La Constitución de 1999 no se dotó de las leyes necesarias para hacer efectivos sus principios, fundamentos y propósitos y ha sido violada reiteradamente.** Así, los cambios institucionales introducidos por la actual administración no han hecho sino profundizar los problemas de carácter estratégico, organizacionales y de impacto sobre la sociedad y los ciudadanos (FMV, 2008, 2009).

**La ausencia de resultados aceptables, el abandono de los programas, el incumplimiento de las promesas para refundar el país, en la dirección de un Estado social de derecho y de justicia, la deriva democrática hacia un régimen autoritario,** cada vez más parecido al régimen de la revolución cubana, encubierto en la fachada del “*Socialismo del Siglo XXI*”, apartado de la Constitución de 1999 y de los principios que la inspiraron; las reiteradas violaciones de la Constitución por parte del Ejecutivo, la ausencia de independencia de los poderes, el déficit de democracia, la ausencia de estado de derecho y de justicia, y las reiteradas violaciones a los derechos políticos y sociales de los ciudadanos, nos desvían progresiva y aceleradamente de un escenario de paz social deseable y posible para el debate de ideas, la tolerancia y comprensión de puntos de vista y la contribución de posiciones diferentes a las oficiales.

**La política social del gobierno, ha estado orientada a la atención de los síntomas de la pobreza,**

**de modo que se trata de una política asistencialista** y de poca discriminación o focalización de los beneficiarios de la misma, con un criterio de reparto de bienes o servicios de manera indiscriminada y siempre insuficiente, desconociendo las diferencias regionales, entre lo urbano y lo rural, e incluso, sin considerar la posible heterogeneidad existente en las barriadas de las principales ciudades del país (España, 2006; Díaz Polanco, 2008).

De manera que, la política social y de salud de la actual administración no ha hecho sino profundizar los problemas que tradicionalmente venía arrastrando el sector.

### **1.1. Los vicios del pasado y del presente**

Deberá prestar atención a la articulación de las políticas sociales y económicas, el mejoramiento de los mecanismos de información, transparencia y rendición de cuentas, así como en la participación de la sociedad civil en la ejecución y formulación de las políticas públicas que aguardan por la superación de mucho de los “vicios” pasados y los introducidos en el presente, tales como: (España, 2004, 2006; PROVEA, 2005, 2007)

**a) La definición del papel específico asignado a la política social**, ya que éste no puede ser el de “sacar a la población de la pobreza” o “mejorar la calidad de vida” por medio de la satisfacción de las necesidades que planteen las comunidades. No sólo porque el Estado venezolano no dispone de los recursos financieros o los procedimientos administrativos y la fortaleza institucional para “*echarse al hombro a los pobres*”, sino que de hacerlo se incurriría en la más absoluta práctica clientelar y paternalista sin precedente alguno en la región. Este objetivo político ideológico ha desviado la misión de los programas sociales hacia el logro de la hegemonía política y dominación del régimen e impide alcanzar sus objetivos específicos (capital social, salud y asistencia, seguridad social, calidad ambiental, vivienda, etc.)



**b) La imprecisión o ausencia de un objeto claro de la política social y de salud**, lo cual impide que pueda diseñarse un esquema institucional coherente. En cualquier caso y suponiendo que el objeto de la política social se mantuviese bajo algunas lógicas aceptadas, tal como aquella que le asigna a la acción pública ser un instrumento redistributivo para incrementar las dotaciones de capital social, humano y físico, el marco institucional en Venezuela requeriría de:

**b.1) La especificación de ciertos mínimos de atención** que constituirían las metas iniciales del sistema, así como de los parámetros desde los cuales permitir una efectiva rendición de cuentas y contraloría social de la gestión.

**b.2) Revertir la recentralización del sistema de salud iniciada mediante decretos inconstitucionales en 2008 y fortalecer la profundización en estrategias de implementación que favorezcan los procesos de descentralización de la política, así como la participación de la sociedad civil**, independientemente de su vinculación partidista o su lealtad al régimen.

**b.3) La creación de un organismo rector de la política social con alta competencia técnica es una necesidad fundamental para el país y su gobierno.** La ausencia de esta instancia organizacional ha hecho que se carezca de una política definida que pueda ser, entre otros aspectos, interlocutora de su similar en el área económica. Este ente concentraría el monitoreo de las acciones a fin de superar la lógica de la “*política ciega*” y en consecuencia intuitiva que hasta ahora ha caracterizado al sector.

**c) La falta de transparencia y la corrupción** en la ejecución de las políticas públicas por funcionarios que no rinden cuenta y cuya gestión no es auditada ni auditable. (Equipo Acuerdo Social, 2004).

**El propósito inmediato del trabajo político de las fuerzas democráticas, deberá ser el de estimu-**

lar la discusión y el debate de las propuestas legislativas fundamentales que el país necesita para resolver los problemas del sector salud y que permitan la reconstrucción del Sistema de Salud. El debate abierto y democrático será absolutamente necesario para ir generando los consensos requeridos para alcanzar las metas. **Inicialmente, ese consenso deberá alcanzarse entre las diversas fuerzas políticas democráticas que deben actuar unidos y con fortaleza en una agenda parlamentaria que reúna los temas fundamentales de las políticas públicas y para cumplir el papel contralor de la gestión pública que corresponde a la Asamblea Nacional.**

## **2. Líneas Generales de Políticas Sociales y de Salud centradas en la eliminación de la pobreza y la promoción del progreso económico para el desarrollo con equidad.**

El plan de políticas públicas y otras acciones centradas en la eliminación de la pobreza, y la promoción del progreso económico para el desarrollo con equidad, exige que dicho plan sea coherente, integral y a la vez específico en cada una de sus áreas.

**En ese marco de referencia, las políticas públicas en salud deberán ser articuladas armónicamente con el desarrollo de políticas en otras áreas de gobierno; esa es la orientación que sigue nuestro enfoque, como lo han hecho previamente estudiosos de la reformas en salud en Venezuela de diversas visiones.** (Alvarado, 2008) (Díaz Polanco, 1999, 2001, 2004, 2006) (González, 1999, 2008) (Jaén, 2003).

Las estrategias de las políticas sociales deberán construirse alrededor de los **problemas sociales** —(*situaciones que afectan negativamente el nivel de bienestar de la población y que pueden ser satisfechas actuando sobre sus causas*)—.

**La agenda de problemas del sector social del Estado deberá redefinirse**, enfocando las acciones públicas a sus causas, teniendo en cuenta las restricciones económicas, políticas institucionales y legales y el ámbito de acción de su competencia. Deberán corregirse múltiples desviaciones de la misión de agentes gubernamentales ocupados actualmente en atender los problemas sociales sin coordinación ni coherencia y con resultados deficientes.

**Los problemas sociales tienen dos dimensiones: el déficit de prestación de servicios sociales (equidad) y la calidad de ellos.** En torno a cada problema, la acción de estado se materializará mediante **Programas**. La articulación de programas dirigidos a problemas de la misma área conforman las **Políticas y la integración de políticas** es el camino para la lucha contra la pobreza y el desarrollo del país.

**Los problemas de calidad** deberán ser identificados y analizados específicamente por cada sector, (prestaciones, infraestructura, recursos, formación de recurso, aplicación de tecnologías, la evaluación de procesos y compromisos de gestión, y la medida de la satisfacción de los usuarios).

Aparte de la atención de las causas, la **Política Social deberá atender las consecuencias de la pobreza**, para la población excluida de los servicios sociales, en transición productiva.

Para ellos deberá desarrollarse la **Política Social Incluyente** que requiere apoyos adicionales (becas, subsidios, complementos); ayudas completas o parciales para garantizar su supervivencia; recursos para la recuperación de condiciones de acceso, capacitación, nivelación.

**Los programas de la Política Social Incluyente** a ejecutar serán:

> **Programas Sociales de Apoyo:** Actuarán sobre problemas de equidad. Serán dirigidos a permitir el acceso y garantizar la permanencia en los servicios sociales.

> **Programas Sociales de Auxilio:** Son programas asistenciales justificados por estado de necesidad de las poblaciones beneficiadas (poblaciones vulnerables, en situación de precariedad social que compromete la sobrevivencia) y contemplan el compromiso de los beneficiarios en contraprestación a la comunidad. Por ejemplo: población indígena, población en pobreza extrema, niños en situación de abandono, transgresores, indigentes, población carcelaria, población en territorios especiales.

> **Programas Sociales de Transición:** Consisten en acciones de reentrenamiento y reconversión laboral para mayores de 35 años, en situación de pobreza, con menos de 6 años de educación escolar y sin oficio especializado (España, 2006).

### **3. Propuesta General sobre Protección Social en Salud para combatir la Exclusión y la Pobreza**

Las estrategias de protección social en salud destinadas a eliminar la exclusión en salud son intervenciones públicas orientadas a garantizar el acceso de los ciudadanos a la atención a la salud digna y efectiva y a disminuir el impacto negativo tanto económico como social de sucesos personales adversos —como las enfermedades o el desempleo— o generales —como los desastres naturales— sobre la población o sobre los grupos sociales más vulnerables. En este contexto, se puede definir la **protección social en salud:**

*“como la garantía que la sociedad otorga, por conducto de los poderes públicos, para que un individuo, o grupo de individuos, pueda satisfacer sus necesidades y demandas de salud, al obtener acceso adecuado a los servicios del sistema o de alguno de los subsistemas de salud existentes en el país, sin que la capacidad de pago sea un factor restrictivo”.*

Aquellos grupos de la sociedad que no pueden hacer uso de esta garantía constituyen los excluidos en salud. (OPS-OIT, 2002) (OPS,OMS,ASDI, 2003) (OPS, 2007).

**La EPSS abarca un conjunto de mecanismos destinados a procurar que la población tenga acceso a la protección y al cuidado de su salud mediante la asignación de recursos de diverso origen y no sólo por las medidas que toma directamente el Estado para asegurar la atención de salud por medio de la prestación pública de servicios.** De este modo, la protección social se entiende como la garantía por parte del Estado de un derecho exigible por parte de los ciudadanos, y no como una función de tipo asistencial, que podría ser administrada con criterios discrecionales.

Son tres las condiciones que se deben cumplir para que la EPSS pueda funcionar en la práctica como una garantía, a saber: (Holzmann, 2003)

> **Acceso a los servicios:** es decir, que exista la oferta necesaria para la provisión de servicios de salud y que las personas puedan tener acceso física y económicamente a ellos;

> **Seguridad financiera del hogar:** que el financiamiento de los servicios de salud no constituya una amenaza para la estabilidad económica de las familias ni para el desarrollo de sus miembros;

> **Dignidad en la atención:** que la atención de salud se provea con calidad y en condiciones de respeto a las características raciales, culturales y económicas de los usuarios, definidas mediante un proceso de diálogo social.

Estas tres dimensiones son imprescindibles y la ausencia de una o más de ellas determina alguna forma de exclusión en salud.

#### **4. Estrategias propuestas (FMV 2008, 2009) (OPS,OMS,ASDI, 2003)**

Una premisa fundamental es entender que la reducción de la exclusión en salud exige un abordaje que permita sumar diversas modalidades de intervención. Será

necesario trabajar simultáneamente y articuladamente en los ámbitos de la rectoría, del financiamiento, del aseguramiento y de la prestación de servicios de salud, de modo que las acciones desarrolladas en cada uno de esos ámbitos sean congruentes y se refuercen entre ellas.

**En el ámbito de la rectoría,** el desafío consistirá en situar el tema de la extensión de la protección social en salud en el centro de la agenda política gubernamental y en insertar en la lucha contra la exclusión en salud a todos los actores relevantes. En este sentido, la inclusión de la extensión de la protección social en salud dentro de la función esencial de salud pública, de garantía del acceso a los servicios, es determinante. El seguimiento y la evaluación periódicos del grado en que se desempeña dicha función puede contribuir a mantener los esfuerzos dirigidos a contribuir a reducir la exclusión.

**En el ámbito del financiamiento,** el desafío consistirá en organizar solidariamente las diferentes fuentes de financiamiento para permitir abordar los requerimientos en salud de la población en un marco de equidad. En particular, es indispensable garantizar el financiamiento solidario y sostenible tanto de los servicios de salud personales como de los no personales. Aunque esta estrategia debe ser diseñada dentro del marco de las políticas macroeconómicas y sociales de cada país, el mecanismo de fondos unificados con regulación pública, control social y obligación de rendir cuentas que recauden el financiamiento procedente de impuestos, cuotas y otras fuentes, y los asigne con criterios de equidad, parece favorecer la sostenibilidad financiera, la eficiencia en el manejo y la reducción de la exclusión social en salud.

**En materia de incentivos, deberán introducirse aquellos mecanismos de pago a los proveedores intermedios y finales que más contribuyan a reducir la exclusión** (por ejemplo, subsidios públicos a los establecimientos de salud para la atención de colectivos excluidos) y evitarse aquellos que pueden fomentarla

(por ejemplo, pago directo de bolsillo o subsidios públicos a pacientes cubiertos por seguros privados). La introducción de los incentivos apropiados debe hacerse teniendo en cuenta que el modelo aplicado de gestión de los establecimientos y servicios sea coherente con el contenido del conjunto garantizado de prestaciones.

**En el ámbito del aseguramiento en salud**, el desafío consistirá en encontrar el balance adecuado entre los esquemas de aseguramiento obligatorio de financiación pública o solidaria y los de financiación privada. En particular, consiste en evitar los costos de transacción y los riesgos de inequidad derivados de los esquemas segmentados, muy fragmentados y débilmente regulados que hoy prevalecen en numerosos países de la Región como el nuestro.

Las pruebas parecen indicar que la existencia de un asegurador público gestionado con criterios de solidaridad, eficiencia, transparencia y obligación de rendir cuentas y con una posición relevante/dominante en su ámbito de aseguramiento, será un factor poderoso para ordenar el mercado del aseguramiento y reducir los riesgos de exclusión. Un efecto similar tiene la existencia de mecanismos unificados de afiliación e incorporación al sistema y de buenos sistemas de información sobre las características de las poblaciones afiliadas o incorporadas y no incorporadas a los distintos subsistemas.

**La utilización de un conjunto de prestaciones garantizado con financiación pública, diseñado de acuerdo a los patrones epidemiológicos y a las prioridades del país y revisado periódicamente**, ha demostrado ser un instrumento útil para incrementar la seguridad jurídica, extender la cobertura, y contribuir a una asignación más eficiente de los recursos en diversos países. Su impacto aumenta cuanto más unificado e integrador sea su contenido, independientemente de si la gestión del aseguramiento se hace por conducto de aseguradoras públicas o privadas. En sistemas de aseguramiento mixto, los poderes públicos tienen que afrontar el

desafío de orientar la competencia entre aseguradoras hacia la extensión de la cobertura con el conjunto garantizado a poblaciones aún no cubiertas, o hacia la oferta de prestaciones no incluidas en él (“*prestaciones complementarias*”).

Cabe mencionar especialmente a los seguros comunitarios de salud, organizados por grupos pequeños de personas para hacer agregación de riesgos. Estas organizaciones predominan en contextos donde los esquemas tradicionales de aseguramiento no han sido eficaces. La fuente de financiamiento predominante está formada por diferentes tipos de contribuciones voluntarias y subsidios públicos o de origen externo, tanto nacionales como internacionales. La prestación de servicios puede contratarse con operadores públicos o privados. El desafío en este caso es favorecer la sostenibilidad financiera de estas organizaciones, así como ayudar a la coordinación entre ellas y los esquemas formales de aseguramiento y de prestación de servicios existentes.

**En el ámbito de la provisión de servicios,** el reto consistirá en reorientar el modelo de atención centrado en la estrategia de atención primaria de la salud, con redes de servicios integrados vertical y horizontalmente y en introducir los incentivos adecuados para que los proveedores intermedios y finales actúen de modo que contribuyan a reducir o a eliminar la exclusión.

**En relación con el modelo de atención,** será necesario privilegiar las estrategias orientadas a: fortalecer la accesibilidad a los servicios de salud (por ejemplo, reorientando los servicios con criterios de promoción de la salud y fortaleciendo la estrategia de atención primaria); garantizar la continuidad de la atención entre los distintos niveles y subsistemas del sistema de salud; y fortalecer la demanda de servicios de las poblaciones con mayor riesgo de exclusión (por ejemplo, fortaleciendo la capacidad de los usuarios para reconocer y ejercer sus derechos a la atención de salud).



## **5. Economía política de la Extensión de la Protección Social en Salud (EPSS)**

Hacer avanzar las estrategias precedentes obligará a reconocer los intereses legítimos de los diversos grupos de interesados en el proceso y a analizar de qué modo dichos grupos pueden influir en las estrategias destinadas a combatir la exclusión. Los interesados suelen ubicarse en otros sectores que no son sólo el de la salud (por ejemplo, en las áreas de finanzas, política social, trabajo y empleo, educación, industria, etc.) por lo que deberá enfatizarse desde el primer momento la naturaleza intersectorial del análisis y del diálogo para diseñar estrategias de respuesta. Para explicar los intereses de los afectados y hacer avanzar las estrategias, se requerirá crear las condiciones y desarrollar las dinámicas conducentes al establecimiento de un diálogo social que permita tanto la apropiación de la propuesta por parte de los interesados (darle legitimidad y apoyo social), como facilitar su implementación a lo largo del tiempo.

De hecho, por sus potenciales efectos articuladores y su impacto sobre la productividad, el empleo y la calidad de vida de los ciudadanos, combatir la exclusión y fomentar la extensión de la protección social en salud deberá concebirse como un esfuerzo sostenido de largo plazo y deberá convertirse en una de las políticas de Estado más relevantes. Ella deberá revisarse periódicamente y dar origen a sucesivos planes de acción con metas definidas y rendición de cuentas al más alto nivel en la vida política de los países.

## **6. Meta**

**Contribuir al aumento del bienestar para toda la población del país mediante la extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos.** Para ello, será necesario impulsar políticas, reformas y mecanismos que garanticen socialmente el acceso a la atención de salud en condiciones adecuadas de protec-

ción financiera para los hogares y la dignidad de la atención para sus miembros.

## 7. Propósito

**Extender la protección social en salud entendida como la garantía de acceso a servicios prioritarios de salud bajo condiciones adecuadas de protección** financiera y de dignidad de la atención, según sea definida mediante un proceso de diálogo social que debe ser emprendido en el país.

## 8. Resultados esperados

- > Mayor conocimiento del problema de la exclusión, sus dimensiones y soluciones posibles;
- > Mayor conciencia social de la importancia de la EPSS;
- > Diálogo social y de política eficaz establecido sobre la EPSS;
- > Mecanismos de cooperación técnica establecidos para apoyar la ejecución de la EPSS.
- > Lecciones y experiencias compartidas, así como cooperación entre países de la Región;
- > Empleo de Métodos y mecanismos eficaces para establecer, evaluar y aplicar políticas destinadas a extender la protección social en salud a todo el país.

## 9. Estrategia propuesta

Para tener éxito, una iniciativa de este tipo necesita ser plenamente apropiada y aceptada por el país. El papel del gobierno y todos los grupos sociales es crucial. La acción conjunta con organismos internacionales como la OIT y la OPS está encaminada a reforzar la capacidad institucional del país para:

- > Hacer el trabajo de promoción de la EPSS, al divulgarla y explicar por qué es necesaria, además de proponer los instrumentos potenciales para lograrla;

- > Identificar las causas, magnitud y soluciones para el combate de la exclusión de la protección social en salud a nivel de país; crear las asociaciones necesarias con diferentes interesados directos y organizaciones locales;

- > Establecer una línea basal sobre el estado de la exclusión en salud;

- > Analizar las políticas ejecutadas hasta ahora y su repercusión sobre la exclusión en salud;

- > Crear capacidad para manejar el tema a los niveles nacional y subnacional;

- > Establecer asociaciones con organismos multilaterales, bilaterales, fundaciones y otros;

- > Establecer un centro de distribución de información (*clearinghouse*) de mejores prácticas y conocimientos;

- > Elaborar metodologías e instrumentos para apoyar a los encargados de la toma de decisiones en la ejecución de políticas para extender la protección social en salud.

La ejecución del apoyo técnico y financiero total adicional que se necesita para esta iniciativa excede la capacidad de un solo grupo o del gobierno. Por consiguiente se prevé un importante esfuerzo de movilización de recursos y de defensa de la causa para ampliar el grupo de auspiciadores desde un principio. La única manera de abordar el problema es creando asociaciones entre las partes interesadas y estableciendo un diálogo social y de política, riguroso y eficaz. Los socios potenciales incluirían a otros miembros del sistema internacional, a organizaciones multilaterales y a organismos bilaterales de cooperación técnica.

## 10. Actividades principales

Se deberá apoyar el desarrollo de estrategias nacionales para combatir la exclusión en salud, identificando sus causas, magnitud y soluciones posibles en el país. El desarrollo de la estrategia incluiría la identificación de ini-

ciativas locales, actuales o pasadas, para la extensión de la protección social en salud a objeto de evaluar su posible utilización como mecanismos de extensión.

Durante la preparación de la estrategia, la iniciativa apoyará los esfuerzos gubernamentales para organizar una política y diálogo sociales a nivel nacional con actores pertinentes, según sea necesario. Este proceso culminará en la elaboración de un Plan de acción para EPSS.

Durante el proceso de ejecución del Plan de acción, podrá prestarse cooperación técnica nacional o internacional para cualquier actividad concreta o para la supervisión técnica y apoyo general.

## **11. Algunas iniciativas legislativas prioritarias: (FMV, 2009; González, 2008)**

**a. Superar las limitaciones constitucionales para alcanzar un sistema moderno de salud:** A pesar de que la Constitución de 1999 incorporó avances en el financiamiento de salud y en la concepción de la salud como derecho, limitó las posibilidades de reformas efectivas al considerar que los bienes y servicios públicos de salud son propiedad exclusiva del Estado. El Sistema de Salud está expuesto a serias amenazas determinadas por la aplicación de nuevos instrumentos jurídicos (incluidos en las leyes habilitantes de 2008 y decretos contrarios y violatorios de la Constitución, que influyen negativamente sobre los principios normativos del Derecho a la Salud, a saber: la universalidad, la equidad, la promoción y la participación. Estas decisiones tendrán efectos negativos sobre los principios y valores del derecho a la vida en democracia, que involucra la salud de los venezolanos y afectarán negativamente la organización del Sistema de Salud, intergubernamental, descentralizado y democrático que pretende ser sustituido por el gobierno por un sistema socialista centralizado, autoritario y no bien definido, si no se corrigen estas desviaciones.

**b. Subsanan el retraso en la aprobación de la legislación específica:** Luego de catorce años, y contando con el apoyo mayoritario en la Asamblea Nacional, el gobierno no ha aprobado la **nueva Ley Orgánica de Salud**.

**c. Restituir y promover el proceso de descentralización en Salud.** Revertir la re centralización de la salud ejecutada mediante decretos violatorios de la constitución en 2008. Perfeccionar los procesos de transferencia de bienes, servicios y competencias de los servicios de salud a los estados y, a su vez, de éstos a los municipios y a las comunidades. Ordenar el proceso de descentralización corrigiendo los errores y deficiencias del pasado, fortaleciendo las funciones rectoras en salud del gobierno nacional, sustantivas e indelegables, mediante la “*centralización normativa*” y a la vez aplicar y ordenar la “*descentralización operativa y de gestión*” de los servicios hacia otros órganos de gobierno y las comunidades. Incrementar los mecanismos de supervisión, contraloría y evaluación de procesos y resultados, así como estimular los procesos de evaluación de la satisfacción de los usuarios.

**d. Reenfoque Democrático Constitucional y Legal de la Participación.**

**Deberán ser revisados los instrumentos jurídicos que fueron promulgados luego de la aprobación de la CRBV, para normar la participación:** La ley Orgánica de Planificación, La Ley de Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, La ley de Consejos Locales de Planificación, la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Orgánica del Poder Ciudadano.

Deberán subsanarse las contradicciones de ley de Consejos Comunales.

Las normativas dictadas en esta materia desde 2003 y las nuevas disposiciones contenidas en las 26 leyes habilitantes, están saturadas de irregularidades y violan las competencias del ámbito municipal, que es la “unidad

primaria” de la organización geopolítica nacional. Además, usurpan funciones de los Consejos Locales de Planificación Pública y las Juntas Parroquiales. Ahora los Consejos Comunales pasaron a desplazar cualquier organización municipal existente y el gobierno nacional asume a los Consejos Comunales cuyos integrantes son considerados funcionarios, para ejercer funciones asignadas a otros órganos constitucional y legítimamente constituidos; elimina así el papel de las asociaciones de vecinos y de cualquier forma de asociación libre de los ciudadanos; confisca la autonomía, la participación ciudadana y cualquier tipo de organización civil.

**Deberán corregirse las omisiones legales que impiden el ejercicio de la participación de los ciudadanos:** con la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, reformada en diciembre de 2010, de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de febrero de 2010, de la Ley de Contraloría Social de diciembre de 2010 y de la Ley de Participación Ciudadana y del Poder Popular de diciembre de 2010.

**La planificación centralizada impuesta es inconstitucional, el sistema de planificación deberá ser descentralizado según la Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (Artículo 62),** 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, Artículo 70 (mediante Cabildos y Asambleas de ciudadanos con decisiones vinculantes). Artículo 166 (Consejos de Planificación en cada estado). Artículo 182 (Consejos Locales de Planificación Pública y Artículo 185. (Consejo Federal de Gobierno).

La participación creciente de los ciudadanos debe ir apareada a las garantías que debe ofrecer el Estado, para el ejercicio democrático del derecho y la intervención efectiva en las decisiones de la gestión pública.

- e. Revisar la Ley Marco de Seguridad Social
- f. Desarrollar la ley del Subsistema de Seguridad Social en Salud
- g. Promover la Ley de Coordinación de las Fuentes de Financiamiento Público del Sistema de Salud.
- h. Promover la Ley del Sistema de Cuentas Nacionales en Salud.
- i. Revisar el Convenio de Cooperación entre Cuba y Venezuela y otros Convenios bilaterales de Cooperación en Salud.

## 12. Recomendaciones

Debe constituirse e instalarse **un Grupo de Trabajo cuyo propósito sea el estudio del anteproyecto de la Ley de Salud**. Una vez elaborado deberá dársele “urgencia parlamentaria” para su discusión y aprobación.

Así mismo, el mismo Grupo de Trabajo debe analizar el **anteproyecto de Ley que regulará los Establecimientos Privados de Salud y el Ejercicio Privado de la Medicina**.

## Referencias

Alvarado, H., M. E. Martínez, S. Vivas-Martínez, N. J. Gutiérrez y M. Metzger (2008). **Cambio Social y política de salud en Venezuela**. *Medicina Social*. 2008. 3(2): 113-129. [www.medicinasocial.info](http://www.medicinasocial.info)

CEPAL (2000) *La Brecha de la Equidad. Una segunda evaluación*, CEPAL, Santiago, Chile.

**Díaz Polanco, J.** (2001). El papel del financiamiento en la Reforma de Salud en Venezuela. Cuadernos para la Reforma del Sector Salud. 2001. MSDS-BID-BM, Caracas. En: Brito A. Capriles E. Díaz Polanco J. *La Reforma de la Salud en Venezuela: aspectos políticos e institucionales de la descentralización de la salud en Venezuela*. Cendes, 176.

**Díaz Polanco, J.** (2004). La reforma de Salud en la V República ¿Una política de Estado? CLAD IX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2-5 de noviembre de 2004.

**Díaz Polanco, J.** (2006). La reforma de Salud de Venezuela- Resven. *CENDES. UCV*. N° 61 (ene-abr): 165-170.

**Díaz Polanco, J.** (2008). *Salud y Hegemonía en Venezuela: Barrio Adentro, continente afuera*. CENDES, UCV, Caracas.

**Díaz Polanco, J.** (2012). *La institucionalidad de la salud en Venezuela: Una enfermedad de la razón*. En: encuentro de las Organizaciones Sociales, UCAB, Caracas.

**Díaz Polanco, J y T. Maingon.** (1.999). ¿A donde nos llevan las políticas de salud? La reforma del sector salud: ¿ un cambio positivo? (217-238). En: *Salud, cambio social y política. Perspectivas desde América Latina*. (Bronfman M Castro R comp.) Instituto Nacional de Salud Pública. EDAMEX, México.

**Díaz Polanco, J., Y. Fernández y Z. Pereira.** (2001). La Reforma del Sistema de Salud de Venezuela: Opciones y Perspectivas. En: Díaz Polanco J (Coord). *La Reforma de la Salud en Venezuela*. CENDES-IESA-CIID- MSDS-Corposalud. Ediciones de la Fundación Polar. Caracas.

**España, L. P.** (2004). La Política Social de Venezuela: volver a lo básico. Observatorio Venezolano de la Seguridad Social. <http://www.eumed.net/oe-vess/lit/lpe.htm>

**España, L. P.** (2006). Políticas para la construcción de oportunidades sociales y reducir la desigualdad. Capítulo I (48-75). En: *Venezuela: Un acuerdo para alcanzar el desarrollo*. Equipo Acuerdo Social. Publicaciones UCAB, Caracas.



**Equipo Acuerdo Social.** (2006). Presentación. Venezuela. Un acuerdo para alcanzar el desarrollo. Equipo Acuerdo Social. Caracas. Publicaciones UCAB.

**FMV.** (2008). Diagnóstico del sector salud en Venezuela. Estudio de las enfermedades emergentes y re-emergentes. Federación Médica Venezolana. Ponencia Central de la LXIII Asamblea de la Federación Médica Venezolana, 27 al 31 de octubre de 2008, Punto Fijo. Estado Falcón.

**FMV.** (2009). El Sistema de Salud que necesita Venezuela. Ideas para proponer un Sistema de Salud sustentado en el Desarrollo y Protección Social, para combatir la pobreza y la exclusión en salud. Federación Médica Venezolana. Ponencia Central de la LXIV Asamblea de la Federación Médica Venezolana, 26 al 30 de octubre de 2009, Barinas, Estado Barinas.

**Franco, R. y M. Szekely Pardo.** (2010). Institucionalidad Social en América latina. Documento de Proyecto. CEPAL. Santiago de Chile.

**González M. J.** (1999). El Sistema Intergubernamental de Salud de Venezuela. Una aproximación inicial. *Cuadernos para la Reforma del Sector Salud*. Vol 1(3). MSDS-BID-BM, Caracas.

**González, M. J.** (2008). *Las políticas de salud en Venezuela: Alternativas para su mejoramiento*. ILDIS. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales Quito, Ecuador. Julio 2008. [Http://www.ildis.org.ec](http://www.ildis.org.ec)

**Hariour, R.** (1925). *Teoría de la institución*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, pp. 54.

**Holzmann, R. y S. Jorgensen.** (2003). Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. *Rev. Fac Nac Salud Pública*, 21 (1): 73-106. <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/79020/Fall2001/elearning/fall2001/readings/pdfpapers/manejo.pdf>.

**Jaén, M., S. Salvato y A. Daza.** (2003). *Costo Fiscal y Sostenibilidad Financiera del Sistema Público Nacional de Salud de Venezuela*. IESA, Caracas.

**OPS-OIT.** (2002). Ampliación de la protección social en salud: una iniciativa conjunta de la Organización Panamericana de la Salud y de la Organización Internacional del Trabajo. Washington DC; 2002. Disponible en: <http://www.paho.org/Spanish/GOV/CSP/csp26-12-s.pdf>.

**OPS, OMS, ASDI.** (2003). Exclusión en Salud en países de América Latina y el Caribe. Serie No 1 Extensión de la Protección Social en Salud. Washington, D.C. La Organización.

**OPS.** (2007). La Agenda de Salud para las Américas para el período 2008-2017. 3 de Junio 2007 <http://www.paho.org>

**Payne, J. Mark y P. Alonso.** (2007). *República del Perú: Evaluación de la gobernabilidad democrática*. Madrid: Universidad Complutense, Instituto Complutense de Estudios Internacionales. p. 66.

**PROVEA.** (2005). Informe especial sobre el Derecho a la salud en el proyecto bolivariano. Caracas. [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve)

**PROVEA.** (2007). Informe sobre el Derecho a la Salud en Venezuela 2007. CONVITE Situación del Derecho en el campo de la Atención Sanitaria. [www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve)

**Rodríguez Iturbe, J.** (2014). El nudo gordiano del chavismo. El Nacional, 11 de agosto de 2014 y entregas sucesivas.

**Rodríguez Mena, M.** (2006). La destrucción de la Institucionalidad democrática. [www.historiaactual.blogspot.com](http://www.historiaactual.blogspot.com) 17 de febrero de 2006.

**Wikipedia** (2014). Institucionalidad.

## **LA ENSEÑANZA DE LA MEDICINA FUERA DE LAS ESCUELAS UNIVERSITARIAS FORMALES: LA MEDICINA INTEGRAL COMUNITARIA. ASPECTOS CRÍTICOS<sup>1</sup>**

***Claudio Aoún, Carlos Walter, Roberto Ochoa, y Yubizaly López***

Cuando en agosto del 2005, el presidente de Cuba le propone, en ciudad Sandino, Cuba, al presidente de Venezuela formar 200 mil médicos en los próximos diez años entre los dos países, con toda seguridad, no estaba pensando en la tasa de médicos por diez mil habitantes de las dos naciones, sino en los logros que le ha reportado al gobierno cubano la política de exportar médicos a lo largo y ancho del planeta, independientemente que en su participación en el programa Aló Presidente, transmitido desde esa ciudad, afirmase “*que el Tercer Mundo necesita cientos de miles de médicos*”.(Chavez, 2005)

La creación de la carrera de medicina integral comunitaria en Venezuela no es ajena a la historia de la participación del gobierno cubano en actividades de atención médica fuera de su territorio. Ella, según la investigadora Julie Feinsilver (2006), se inició en Chile en la década de los sesenta como ayuda humanitaria ante una catástrofe natural, seguida de la prestada a Argelia, prueba de fuego de su primera operación de “cooperación en salud”, que no respondía a la tradicional que los países brindan

en casos de desastres. Esta participación se ha mantenido y ampliado, alcanzando su nivel más alto cuando llegó a extenderse a 102 países. Para junio de 2007, de acuerdo con la información presentada en el Foro “Por el Derecho a la vida. Cooperación internacional de Cuba en el campo de la salud”, organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba en ese año (3), su número se había reducido a 72 países, en los cuales prestaban servicios más de 31.000 “cooperantes”.

Esta participación, trátese de ayuda, colaboración, cooperación, o calificada con otro epíteto, es presentada por el gobierno cubano como expresión de la puesta en práctica del principio del internacionalismo y está basada en el valor de la solidaridad socialista. Ella ha cumplido diversos propósitos, fines y funciones. Desde la función política, al servicio de lo que Julie Feinsilver ha denominado la “diplomacia médica cubana” (Feinsilver, 2006), entendiendo como tal, el impacto que esta participación ha tenido en las relaciones bilaterales de los países que se han beneficiado de ella y, en particular, en el posicionamiento de sus gobiernos ante las políticas del gobierno cubano violatoria de los derechos humanos y políticos de los habitantes de su nación. Y de la ideológica de legitimar la intervención militar, en la época en que la política exterior de la revolución cubana privilegiaba la estrategia de apoyar los movimientos guerrilleros de liberación nacional surgidos en países dentro y fuera de nuestro continente —es el caso, por ejemplo, de lo ocurrido en Angola—; hasta la redimensión de estos propósitos, fines y funciones con la incorporación de consideraciones de carácter económico en su nueva política de “cooperación internacional”.

Venezuela ingresó, a través del Convenio Integral de Cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela (4), el 30 octubre del 2000, a la lista de las 72 naciones en las que el gobierno cubano había reducido su participación, como prestatario de servicios médicos, para el 2007. Su incorporación se realizó

en el marco de una redimensión de las funciones que esta “cooperación” había venido cumpliendo; a partir de ese momento los intereses económicos comenzaron a desempeñar también un rol importante. La función política e ideológica que venía realizando ya no era suficiente, un nuevo elemento dinamizador era necesario y la venta de bienes y servicios de salud fue su soporte.

Resulta difícil tener una idea de la magnitud de los ingresos que Cuba percibe por concepto de la “cooperación” en salud que le presta a Venezuela, el gobierno nacional no proporciona información sobre el particular, ella está contenida en la “caja negra de esa información oculta” que algún día los venezolanos conoceremos; igual ocurre con las estadísticas oficiales cubanas. Esta dificultad nos obliga a trabajar con base a estimaciones que investigadores como Mesa-Lago y la misma Feinsilver han realizado. Según Mesa-Lago (2008), desde el 2005 el gobierno venezolano le viene pagando al gobierno cubano 144.000 euros anuales, equivalentes a 184.060,8 \$ anuales por venta de servicios prestados por cada uno de los miembros del personal de salud que trabaja en la red de Barrio Adentro. Este monto supera con creces el sueldo de \$ 183 mensuales que el gobierno cubano paga a sus médicos cuando actúan como “cooperantes”. Si multiplicáramos 15.356, el número de médicos cubanos reconocidos por la OPS incorporados en marzo del 2006 a Barrio Adentro, por lo pagado anualmente por Venezuela por compra de servicios médicos, obtendríamos la astronómica cifra de \$ 2.826.437.644,8, el 63% del total de servicios profesionales vendidos por Cuba a Venezuela ese año. Como quiera que los médicos cubanos de la Misión Barrio Adentro, se desempeñan al mismo tiempo como los docentes de la carrera de medicina integral comunitaria, es evidente que un porcentaje de este pago debe ser contabilizado como parte de los gastos de esta carrera, a los cuales se suman los correspondientes al material de enseñanza vendido también por el gobierno cubano.

La magnitud de este ingreso es aún mayor si tenemos presente que estos servicios son pagados por Venezuela, según lo especifica el artículo II del Convenio Venezuela-Cuba (RBV, 2000): *“en el valor equivalente a precio de mercado mundial, en petróleo y sus derivados”*, aunque los precios de estos últimos no son fijados por el mercado sino subsidiados, y su pago se hace un 60% en efectivo —con el agravante que parte de la factura puede ser cancelada con el suministro de bienes y servicios que Cuba produce— y un 40% financiado a 17 años, con un período de gracia de 2 años e intereses de 1% anual. La frase de Mesa-Lago: *“la exportación de servicios médicos es hoy el negocio más próspero en el horizonte económico de Cuba”*, expresada el 15 de marzo de 2008 en la conferencia del Bildner Center de la City University of New York: *“Una Cuba que cambia en un mundo cambiante”*, es la mejor ilustración de la dimensión del negocio de la salud involucrado en el convenio médicos por petróleo. (Mesa-Lago y Ritter, 2008).

### **Características de la Carrera de MIC**

El Convenio de Sandino se proclamó, por voluntad de los presidentes de Cuba y Venezuela y de manera incon-sulta, sin respetar que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece en su artículo 85 que el Estado *“coordinará con las universidades y los centros de investigación”* la formación de recursos humanos en salud.

Fue mes y medio después que seis Universidades Experimentales venezolanas deciden “ofrecerse” para iniciar la carrera de Medicina Integral Comunitaria (MIC), con un curso propedéutico premédico de 3 meses de duración. Como requisitos de ingreso sólo se exigía ser bachiller y comprometerse a estudiar Medicina en ambientes comunitarios. De esas Universidades experimentales sólo la UNEFM (Falcón) y la UNERG (Guárico) tenían Facultad o Escuela de Medicina. Las otras no tenían esa estructura académica, ni las tienen en la actualidad.

Tampoco los recursos humanos o materiales de las 6 Universidades consolidadas eran suficientes para recibir y formar las decenas de miles de estudiantes que querían ingresar a una carrera médica paralela denominada Programa Nacional de Formación en Medicina Integral Comunitaria (PNFMIC) dedicada a formar médicos en Atención Primaria en Salud (APS), tomando en cuenta que un reporte (Borroto y Salas 2008) del profesor cubano, Coordinador académico nacional del programa, informa de 35.000 solicitudes de ingreso y de 24.000 estudiantes inscritos en la primera cohorte. La meta era formar 10.000 médicos por año para tener 100.000 disponibles para cubrir las necesidades de toda la América Latina y exportar a otros países que los requiriesen.

Para poder iniciar la carrera, 60 profesores cubanos, con contribución venezolana, improvisaron un pensum sin contenido curricular. Los contenidos curriculares y el plan de estudios se completarían sólo en el 2007 cuando se presentan para su aprobación al CNU (2007), único organismo legalmente autorizado para aprobar la creación de nuevas carreras universitarias. En Noviembre 2007 es cuando el CNU aprueba el Programa de Formación de Grado para la carrera de medicina integral comunitaria de la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV) y regulariza el funcionamiento académico administrativo en dos de las sedes de esta universidad, Caracas y Estado Bolívar. Así mismo autoriza a la UBV a otorgar a los egresados de esta carrera el título de médico integral comunitario, tal como consta en la Gaceta Oficial N°38833 de Diciembre 2007, sin embargo ya la UBV y las universidades nacionales experimentales, de la Fuerza Armada (UNEFA), Francisco de Miranda (UNEFM), Los Llanos Ezequiel Zamora (UNELLEZ), Rómulo Gallegos (UNERG) y Rafael María Baralt (UNERMB), tenían casi 2 años de haber iniciado la enseñanza de esta carrera La Resolución 3149 del ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, presente en la GO 39032, en su artículo 10, autoriza a

instituciones de educación superior a gestionar el Programa Nacional de Medicina Integral Comunitaria contraviniendo expresamente la vigente Ley de Universidades.

La información contenida en PNFMIC y la del Pensum de estudios presentado al CNU nos permite analizar aspectos generales de la carrera y aspectos específicos relacionados a los docentes, al plan curricular, al proceso práctico de enseñanza/aprendizaje y al sistema de evaluaciones

La carrera fue entregada a la misión médica cubana en Venezuela, funcionando al amparo de la misión Sucre, adscrita al MPP de Educación Superior, luego MPP de Educación Universitaria (MPPEU) con la colaboración del MPP para la salud. Los “docentes” serían los médicos cubanos dedicados a funciones asistenciales desde el 2003 en Barrio Adentro, sin experiencia docente alguna y sin estar adscritos a Universidad Venezolana alguna. Si bien posteriormente se hizo un esfuerzo cubano de capacitación docente, para 2008 de 14.000 médicos cubanos de Barrio Adentro, 6.175 eran “profesores activos”, de ellos menos del 2% (126) tendrían maestría en Cuba y una tercera parte no tendrían ninguna capacitación docente; 4.602 eran instructores o asistentes de profesores en su país, pero ninguno aquí.

En 2011 se publicaron los resultados de una evaluación de calidad de los docentes del PNFMIC realizada por investigadores cubanos en Margarita en el 2008 (9). En ese trabajo se menciona “la pobre experiencia docente y poca capacidad comunicativa” de los médicos cubanos “docentes” evaluados quienes además tienen “fallas en el uso de los medios de enseñanza y de los métodos de evaluación”. Concluyen que las fallas son causadas por “deficiencias en la capacitación de los docentes”. Sin embargo, los estudiantes entrevistados estaban “satisfechos” con su experiencia educativa!

Se programó una carrera de 6 años de duración a ser impartida en los consultorios de barrio adentro, algunos



ambulatorios y en las aulas multipropósito a ser construidas, (en 2009 sólo había 43 de las 109 propuestas). Eventualmente se añadirían los Centros de Diagnóstico Integral (CDI), las salas de Rehabilitación Integral (SRI) y en los últimos 2 años pasantías por hospitales públicos venezolanos. El título a otorgarse sería de Médico Integral Comunitario (MIC), el cual no estaba contemplado en La ley de Ejercicio de la Medicina, por lo que se estaba ofertando una carrera universitaria improvisada, sin profesores formados o acreditados, con título no válido en el país. Un verdadero fraude educativo (resuelto *post-facto* gracias al poder omnímodo del gobierno).

A los médicos de Barrio Adentro se les asignó de manera apresurada grupos de estudiantes a quienes debían enseñarles todo el programa de la carrera mientras continuaban con su labor asistencial. En los primeros 2 años se pretende que enseñen 2 materias: Morfofisiología y Morfofisiopatología que agrupan histología, anatomía, fisiología, fisiopatología y neuroanatomía (Lo que en nuestras Escuelas son 4 cátedras con numerosos docentes especialistas e investigadores a su cargo). También se les exige enseñar introducción y procederes básicos en APS. En el 2º año se completa Morfofisiología IV y se añade Morfofisiopatología I y II además de informática médica I y II y una asignatura de la que no dudamos tienen información aunque sesgada: Pensamiento político latinoamericano. Estas Tareas parecen del todo imposibles para una sola persona, además, sin ninguna capacitación pedagógica.

El pensum de estudios, una vez estructurado en unidades curriculares, está organizado en 2 bloques: uno básicamente teórico donde se agrupan materias que coinciden con las incluidas en planes curriculares tradicionales, aunque menos extensas y tratadas con menor profundidad y con notables ausencias como: Bioquímica, Bacteriología y Medicina Tropical. Histología y anatomía patológica son incluidas en algunas unidades curriculares pero no hay laboratorios ni microscopios; es decir no

hay prácticas en ninguna ciencia básica. La enseñanza teórica se dicta en forma de 2 seminarios semanales de 2 horas cada uno, con material impreso o electrónico de apoyo. Se asume que dedican 16 horas semanales al “estudio independiente” de esas materias teóricas. El otro bloque, agrupado bajo el nombre “medicina comunitaria y familiar” es coherente e incluye Pensamiento Político Latinoamericano, Informática Médica y diversos aspectos de Psicología/Psiquiatría. Las prácticas de ese segundo bloque son presenciales pero no necesariamente supervisadas. Dedicar tiempo a hacer encuestas de salud o nutrición, que llaman “ir al terreno”, que se limita a llenar y tabular encuestas o participar en campañas sanitarias y se contabilizan como 20 horas prácticas sin importar cuantas realmente realizaron. Estas actividades prácticas representan el doble en créditos que las actividades teóricas pero su contribución docente puede ser mínima, como ocurre por ej con las campañas de vacunación, en las que los estudiantes MIC participan colocando vacunas (que les vale 24 horas prácticas y 2 créditos), pero no llegan conocer el esquema de vacunación de la OMS ni tampoco los efectos adversos o contraindicaciones de vacunas, tal como muchos docentes pudimos comprobar cuando llegaron a los hospitales.

La carrera de 6 años (267 semanas), consta de 1.386 horas teóricas presenciales, 4.446 horas teóricas de trabajo independiente y 7.397 horas prácticas. Los documentos oficiales suman 14.073 horas, cuando en realidad la suma alcanza 13.229 horas. Hay 844 horas inexistentes. El detalle revela errores en la suma de horas del 2° al 4° año y en las horas totales. La cifra real implica 50 horas semanales de docencia. Las horas teóricas de “trabajo independiente” representan 75% de las horas teóricas, una actividad difícil de constatar y proporcionalmente exagerada en opinión de expertos en currículum. En 5° y 6° año se contemplan pasantías hospitalarias en áreas clínicas y es allí donde los médicos y docentes venezolanos hemos podido interactuar con estu-

diantes MIC y en los Hospitales con filiación universitaria en Caracas, constatar que suelen ser espectadores pasivos de los procesos de atención al enfermo. No son protagonistas del proceso, sus pasantías son una pantomima de lo que debe ser y el conocimiento de esa manera adquirido es de poca profundidad y, seguramente, efímero.

Dada la intención de formar a los MIC en APS su programa les asigna 198 problemas de salud en los cuales pueden intervenir en uno de tres niveles. Sólo en el Nivel 1 pueden tratar el problema, limitados a 68 patologías (ej. infecciones urinarias). En los 2 niveles restantes deben referir los pacientes portadores de cualquiera de los 130 problemas de salud contemplados en su pensum.

Durante las pasantías, se han notado peculiaridades semánticas como por ejemplo, los estudiantes MIC conocen la Anemia Drepanocítica como “Siclemia” (de Sickle Cell). Derrame pleural y Neumotórax aparecen como Síndrome de Interposición Pleural Líquida o Gaseosa, pero también importantes limitaciones de conocimiento.

Medicina Tropical es una asignatura que no existe en el pensum del PNFMIC (aunque algunos tópicos pueden encontrarse en otras unidades curriculares), a pesar de ser una asignatura obligatoria para los médicos venezolanos y los revalidantes que pretenden serlo; pero, según su programa están capacitados para “orientar y referir” pacientes con Paludismo, Chagas, Micosis profundas y otros 7 problemas de salud en Medicina Tropical que no conocen, porque nadie se los enseñó.

Para permanecer y ser promovido en la carrera, el estudiante MIC debe haber asistido a 80% de las actividades programadas y haber “vencido” (otra peculiaridad semántica) múltiples evaluaciones “formativas” y una final sumatoria que acredita cada unidad curricular. La nota mínima aprobatoria es 12 (siendo la legal en Venezuela el 10) pero si el estudiante no logra aprobar las formativas no es reprobado, si no que se establecen

pruebas especiales para mejorar su rendimiento. Las pruebas pueden ser diagnósticas intermedias, frecuentes o parciales y buscan que el alumno, en definitiva pueda ser promovido. Si en definitiva no aprueba tiene que repetir la unidad curricular. Para graduarse se requiere haber “vencido” el sistema de evaluación de todas las unidades curriculares del pensum y haber aprobado o “vencido” un examen final estatal, que acredita toda la carrera. Sin embargo, en Octubre 2011 las protestas de los estudiantes por graduarse y su negativa a presentar dicho examen, llevó a que éste les fuera sustituido por un examen teórico-práctico sobre las características y patologías en una de dos familias que le habían sido asignadas al estudiante y esa sería su nota final. Según el coordinador nacional del PNFMIC, Dr. Antonio Torres, existían 8.229 estudiantes MIC propuestos para ser graduados a finales del 2011. Para el 2012, se han graduado 8.164, es decir, más del 99% aprobaron ese examen final.

Las notas provienen fundamentalmente de los “docentes” cubanos, cuyas falencias señalamos. A veces son promovidos al siguiente nivel a pesar de haber sido reprobados en las pasantías clínicas, pues los coordinadores por el PNFMIC que no participan en su ejecución, son quienes otorgan la nota definitiva. En la UNEFM y en la UNERG docentes de materias clínicas de esas universidades reciben a estudiantes MIC a partir del tercer año, imparten docencia y colocan notas. Allí se suman a los estudiantes regulares a pesar de las diferencias de pensum y conocimiento, causando congestionamiento estudiantil y deterioro de la calidad y de la relación alumno/profesor. La nota final está determinada por el coordinador encargado y no por el profesor que imparte docencia.

La UBV presenta en su página web el acto oficial del 31 de Enero en el cual reciben, de la misión médica cubana, los expedientes de los 2.367 estudiantes MIC de 6° año a quienes corresponde graduar a finales del año, con lo cual se ha disminuido así a una universidad venezolana convirtiéndola en una mera estación administrati-

va para recibir información y otorgar títulos a estudiantes, formados por la misión médica cubana, en cuya carrera muy poco participaron. El coordinador académico nacional del PNFMIC, Prof. Borroto Cruz (2008), escribe que los alumnos MIC son alumnos de una mítica “Universidad Barrio Adentro”, una “universidad sin muros”. Esa concepción permite flexibilidad de criterios en cuanto a programas, evaluaciones y notas.

Esta carrera paralela, iniciada sin exámenes de admisión por 24.000 alumnos, está graduando algo más de 8.000 de esa primera cohorte, a pesar de que cursaron un régimen casi a domicilio, con evaluaciones complacientes, con becas a todos ellos (que ha llegado a un salario mínimo). Las dos terceras partes de los alumnos abandonaron la carrera a pesar de todas las ventajas señaladas.

## **Resultados**

El Gobierno ignoró la opinión de expertos profesores de distintas Facultades del área de la Salud del país quienes en el año 2007 advirtieron en comunicado público (El Nacional, 2007) las fallas de la carrera de MIC y sus consecuencias para el sistema sanitario y para la salud de la población. La carrera continuó sin modificaciones y sus estudiantes de 5to y 6to año fueron incorporados con retraso y sin planificación a partir del año 2010, a 188 hospitales públicos, entre ellos, los servicios de los Hospitales Vargas de Caracas, de Niños J.M de Los Ríos y Maternidad Concepción Palacios, para realizar sus pasantías clínicas. En estos hospitales, los docentes de la Escuela de Medicina José María Vargas de la UCV que imparten clases a la cabecera del enfermo y ejecutan los programas clínicos de los 3 últimos años de la carrera, atendieron a los estudiantes de la carrera de MIC y evaluaron sus competencias.

En los Hospitales los estudiantes de MIC fueron asignados a las actividades docentes y asistenciales, con los

bachilleres de 5to y 6to año de nuestra Escuela. Además de asistir diariamente al servicio y participar en las actividades asignadas debían cumplir con la preparación de los seminarios o exposiciones que les fueran encomendadas. Los docentes que tuvieron la oportunidad de atender y evaluar las competencias de los estudiantes lo hicieron en su mayoría, con la genuina intención, como docentes y como médicos, de contribuir en la corta pasantía en los servicios, con proveerles información científica útil para la práctica médica.

En el período comprendido entre enero y marzo de 2011, la Escuela de Medicina José María Vargas a pesar de no haber sido consultada ni solicitada su participación en la preparación y valoración de los estudiantes, recogió y sistematizó la información sobre el desempeño de 50 estudiantes de MIC, asignados a las pasantías de Medicina Interna, Pediatría, Cirugía y Obstetricia en sus 3 hospitales sede. Se utilizó la matriz de evaluación entregada por las autoridades del PNFMIC, a los directores de los Hospitales y Jefes de Servicio y se revisaron los objetivos de la pasantía en los documentos del MPPEU. Los mismos estaban clasificados en educativos e instructivos:

### **Educativos:**

Establecer una adecuada relación médico paciente; contribuir al desarrollo de una conducta profesional de elevado nivel científico, ético y humanista, tomando como modelo al MIC; adquirir una alta responsabilidad en la emisión de documentos legales relacionados con el proceso de salud-enfermedad; desarrollar habilidades que le permitan convertirse en un educador para la salud

### **Instructivos:**

Aplicar el método clínico para el diagnóstico, evolución, tratamiento y rehabilitación de las entidades que forman parte del programa; fundamentar los mecanismos de producción de la enfermedad; ejecutar técnicas básicas de la exploración clínica (Historia y Examen Físico)

sico); registrar los datos correctamente en la historia; formular hipótesis diagnósticas y etiológicas en la identificación e interpretación de los problemas de salud; interpretar los exámenes diagnósticos; aplicar el método epidemiológico y social a la solución de los problemas de salud.

Estas y otras habilidades y destrezas, debían ser demostradas por los estudiantes durante las pasantías, según lo indicado en el formato de evaluación.

### **Resultados de la evaluación**

Una vez culminada las pasantías y tabulados los resultados de las matrices de evaluación se encontró que:

1. Un grupo de estudiantes de MIC (aproximadamente 10) asignados a los hospitales, dejó de asistir o asistió irregularmente a los servicios y a pesar de ello fueron promovidos de un nivel a otro (5to a 6to. año).
2. La mayoría de los estudiantes no pudo demostrar que sabía realizar adecuadamente una historia clínica, ni que tenía un dominio promedio de la terminología médica. Ninguno pudo realizar un examen físico completo.
3. A ningún estudiante se le pudo asignar pacientes de sala (como se hace con los internos de la carrera tradicional), para que fueran responsables de su ingreso y seguimiento bajo supervisión del residente o los especialistas, debido a las debilidades mostradas en las competencias clínicas básicas.
4. Durante las revistas médicas se identificaron importantes fallas de conocimiento elemental de ciencias básicas, tales como: características anatómicas de grandes estructuras, conceptos elementales de fisiología, fisiopatología y bioquímica entre otros.
5. Durante sus actividades de sala mostraron deficiencias para la interpretación de exámenes complementarios básicos: laboratorio, electrocardiogramas o radiografías de tórax.

6. Los estudiantes no pudieron incorporarse activamente a las guardias de emergencia porque la deficiente preparación en el área, impidió su desempeño, pues no mostraron destrezas o habilidades para discriminar los problemas clínicos de acuerdo a su gravedad, ejecutar acciones de atención inmediata o realizar procedimientos médicos básicos de emergencia.

Entendemos que todos los estudiantes fueron promovidos, a pesar de que estos resultados fueron expresados a los directores de los Hospitales y en algunos casos a los “coordinadores” de la pasantía (ausentes por cierto de los hospitales durante la pasantía de los estudiantes), lo cual no incidió la prosecución de los bachilleres quienes eventualmente culminaron la carrera.

La información pública emanada del MPPS y MPPEU indica que más de 8.000 bachilleres de la primera cohorte, culminaron la carrera de MIC; el partido de gobierno modificó la Ley del Ejercicio de la Medicina sin la debida consulta para incorporar a estos egresados al ejercicio legal (que no competente) de la medicina. Una vez habilitados, solo 2.000 de estos “médicos” integrales comunitarios (25%), fueron asignados a cargos en medicaturas rurales del país y 6.000 (75%) ingresaron a los hospitales, incluyendo aquellos hospitales tipo IV y universitarios (Torres, 2011; Sader, 2011). Esta acción contraviene lo que se suponía era el objetivo principal de la carrera: *“Formar médicos capaces de brindar APS a una población desasistida”*, así como la fundamentación y principios rectores de la carrera como es *“La participación directa del médico en y con las comunidades”*. (MPPEs).

### **Desempeño de los Médicos Integrales Comunitarios**

Para recoger información sobre el desempeño profesional de los Medicos Integrales Comunitarios que realizan el internado rotatorio de postgrado, enviamos a distintos hospitales del país 2 formularios: el primero para cono-



cer tipo de actividades desempeñadas por los MIC y el segundo para conocer la opinión sobre el desempeño de los MIC por parte de los especialistas responsables de su supervisión. Este último es el mismo formulario de evaluación que suministraron los coordinadores de la carrera para la evaluación de los estudiantes de pregrado de la carrera, el cual utiliza una escala cualitativa de Excelente a Malo para calificar las competencias. El período evaluado fue el primer cuatrimestre del Internado (Enero-Abril 2012).

Se enviaron encuestas a 12 hospitales de 8 Estados del país (Dto. Capital, Miranda, Zulia, Carabobo, Aragua, Vargas, Amazonas y Nueva Esparta). Presentamos los resultados que hasta ahora hemos recibido de 5 centros del Distrito Capital y Estado Miranda enviados por 10 especialistas. Los MIC asignados al Hospital de Niños J. M. de los Ríos fueron excluidos de la evaluación puesto que dejaron de asistir al hospital sin culminar su rotación por ese centro aparentemente por no adaptarse a las normas y exigencias profesionales establecidas allí para la atención de los niños.

Para el análisis de las respuestas u opiniones se clasificaron las competencias y actividades de los formularios en 3 categorías:

> **Indispensables:** Aquellas competencias mínimas que deben estar siempre presentes y en las que se debe mostrar suficiencia para poder ejercer la práctica médica. (Clasificadas como objetivos instructivos por el MPPES)

> **Necesarias:** Aquellas representadas por habilidades comunicacionales u organizativas del individuo que inciden de manera indirecta en el ejercicio profesional y son susceptibles de desarrollarse durante la práctica médica

> **Colaterales:** Aquellas que pueden ser realizadas por personal de salud no médico.

## **Resultados:**

### ***1.- Tipo de actividades desarrolladas por los MIC.***

> Los especialistas de todos los hospitales opinaron que los MIC NO realizaron las actividades, pertenecientes al grupo de competencias “indispensables” o si lo hicieron la valoración de las mismas fue negativa. Entre ellas:

> “Realizar historias médicas sin supervisión en la consulta externa”; “Orientar el diagnóstico, el plan de trabajo y realizar indicaciones en la consulta externa de manera independiente”; “Indicar conductas terapéuticas aceptables en hospitalización”.

> Los especialistas de todos los hospitales contestaron NO a las siguientes preguntas sobre los MIC

> “Cree que la formación de pregrado le ha brindado las competencias necesarias para desempeñarse de manera independiente y con probidad en su trabajo actual” y “En su opinión los pacientes lo distinguen como un médico capacitado y confiable”

### ***2.- Opinión de los especialistas en el formulario de evaluación del Internado de Postgrado***

> Ninguna de las competencias de los MIC fue clasificada como excelente en ningún momento del cuatrimestre evaluado y solo las siguientes competencias necesarias o colaterales fueron calificadas por Todos los especialistas consultados como Bueno o Regular

> “Establecimiento de una adecuada relación médico paciente”; “Realización de las actividades de educación para la salud”; “Administración de inyecciones”.

> 80% de los especialistas consultados calificaron como Malo la evaluación del primer mes de las competencias clasificadas como “indispensables”, entre ellas:

> “Ejecución del examen físico completo”; “Descripción de los signos encontrados”; “Realización del diag-

nóstico sindromático”; “Realización del diagnóstico nosológico”; “Realización del diagnóstico diferencial” y “Selección de la terapéutica integral.”

> 80% de los especialistas mantuvo como Malo hasta el final del cuatrimestre la evaluación de las siguientes competencias «indispensables» de los MIC.

> “Realización del diagnóstico nosológico”; “Realización del diagnóstico diferencial” y “Selección de la terapéutica integral.”

> Todos los especialistas consultados calificaron y mantuvieron como Malo durante todo el cuatrimestre la evaluación de las competencias “indispensables.”

> “Realización del plan de acción” y “Realización e interpretación de electrocardiogramas.”

> La única competencia indispensable que fue calificada como Bueno por 20% de los especialistas al final del cuatrimestre fue la “Descripción de síntomas encontrados”. Las demás competencias indispensables que modificaron su calificación lo hicieron hasta Regular

## **Conclusiones**

1. La carrera de MIC se inicia de manera improvisada irrespetando la Constitución en Universidades no autorizadas ni preparadas para asumir la responsabilidad de la formación masiva de personal de salud.

2. El inicio estuvo marcado por la carencia de docentes y de espacios adecuados para la docencia con un pensum sin contenido curricular y ofertando un título para ese momento inexistente en la Ley de ejercicio de la Medicina: fraude educativo.

3. Se delega por completo la responsabilidad de la docencia a personal médico cubano, no perteneciente a universidad venezolana alguna, sin capacitación docente en su mayoría.

4. El curriculum muestra fallas fundamentales tanto en ciencias básicas como clínicas. No hay entrenamiento en laboratorios.

5. Las horas contabilizadas al programa no son ciertas. La carga atribuida a trabajo independiente (75%) es exagerada y de difícil comprobación y las horas prácticas no requieren supervisión para ser avaladas.

6. El sistema de evaluación es complaciente, diseñado para promover al alumno y no para discriminar el nivel de capacitación. El examen final contemplado en el pensum fue modificado luego de terminado el curso y utilizando parámetros Ad-hoc se graduó a más del 99% de los cursantes.

7. Las Universidades Experimentales Venezolanas adscritas al PNFMIC entregaron títulos de Médicos a estudiantes basados en la información que la misión médica Cubana en Venezuela les suministró y en cuya formación poco o nada contribuyeron.

8. Todos los estudiantes de MIC asignados a los hospitales sede de la docencia universitaria de la UCV fueron promovidos hasta la culminación de la carrera a pesar de que en su mayoría, no mostraron las competencias básicas para el desempeño profesional indicadas por el MPPEs.

9. 80% de los especialistas consultados han opinado que para el momento de su ingreso al internado rotatorio de postgrado, los Médicos Integrales Comunitarios no contaban con competencias profesionales consideradas “indispensables” para el ejercicio profesional. Por ej: No sabían realizar un examen físico completo, formular satisfactoriamente un diagnóstico clínico, plantear diagnósticos diferenciales adecuadamente ni las medidas terapéuticas y solo 20% de ellos consideró que algunas de ellas alcanzaron la categoría de Regular para el final del cuatrimestre.

10. Las competencias indispensables calificadas “Regular” al final del primer cuatrimestre por el 20% de los especialistas consultados, son requisito en nuestras Universidades para aprobar el 3er año de la carrera. Esto incluye hacer un diagnóstico sindromático y realizar un examen físico.

11. Todos los especialistas consultados opinaron que durante el primer cuatrimestre del internado rotatorio de postgrado, los MIC no pudieron asumir responsabilidades de diagnóstico y tratamiento en áreas de consulta, emergencia u hospitalización, es decir no pudieron realizar un ejercicio profesional básico no supervisado.

12. En opinión de la mayoría de los especialistas consultados los MIC que se encuentran en el internado rotatorio de postgrado cuentan con habilidades genéricas básicas, clasificadas como necesarias o colaterales, para complementar actividades primarias de la salud en ambientes adecuados para ello: Establecen una adecuada relación médico paciente, realizan actividades de educación para la salud.

### **Referencias bibliográficas**

**Borroto Cruz, E. A. y R. S. Salas Perea.** (2008). Programa Nacional de Formación en Medicina Integral Comunitaria. Venezuela. En: [www.Medicina Social.info](http://www.Medicina Social.info) 2008; 3(4)285-298.

**Chavez, H. R.** (2005). Programa N. 231 - Aló Presidente. Villa Bolívar, municipio Sandino - Provincia Pinar del Río, Cuba Domingo, 21 de agosto de 2005.

**CNU.** (2007). Proyecto presentado al CNU sobre el Plan Nacional de Formación de Médicos Integrales. Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV). CNU 2007.

**El Nacional.** (2007). Comunicado de 350 Profesores de las Facultades de Medicina, de las Facultades de Odontología y de Farmacia y de otras instituciones académicas, ante la implementación en Venezuela de programas no acreditados de formación de profesionales y técnicos en salud. Diario El Nacional-Sección Ciudadanos- pág.15. 20-7-2007.

**Feinsilver, Julie M.** (2006). La Diplomacia médica cubana. *Revista Foreign Affairs* en español, Vol. 6.(4), octubre-diciembre.

**Mesa-Lago, C.** (2008). La economía cubana en la encrucijada: el legado de Fidel, el debate sobre el cambio y las opciones de Raúl. Documento de Trabajo N° 19/ 2007. Boletín número 102 - 22 de abril de 2008. Real Instituto El Cano, España. [http://www. realinstituto elcano.org/wps/portal](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal).

**Mesa-Lago, C. y A. Ritter.** (2008). Comentarios en la conferencia del Bildner Center de la City University of New York: “Una Cuba que cambia en un mundo cambiante”, Nueva York, 13-15 de marzo de 2008.

**Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior (MPPES).** 2007. Programa de formación de grado en Medicina Integral Comunitaria Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. Universidad Bolivariana de Venezuela Dirección de Planificación y desarrollo curricular. Caracas.

**Republica Bolivariana de Venezuela (RBV).** (2000). Convenio Integral Venezuela-Cuba. <http://www.mtc.gob.ve/noticias-institucional/comunicados/606-texto-del-convenio-integral-de-cooperacion-venezuela-cuba-2000->

**República de Cuba.** (FECHA????) Por el derecho a la vida. Cooperación Internacional de Cuba en el campo de la salud [http://foro.cubaminrex.cu/Start.aspx? p1=2&p2=10&p3=0&p4=1](http://foro.cubaminrex.cu/Start.aspx?p1=2&p2=10&p3=0&p4=1).

**Sader, E.** 2011. Entrevista a Eugenia Sader Ministra del MPPS. [mic.net.ve/noticias-2011-3](http://mic.net.ve/noticias-2011-3). Prensa Web. RNV octubre 2011.

**Sayas Fernández, M.; Lachicott Frias, E et al. (FECHA?????)** Caracterización del desempeño profesoral del núcleo de profesores de barrio adentro del municipio Marcano en Scielo. *Rev. Hum. Med.* 11(1) Enero-Abril 4.

**Torres, A.** (2011). propuesta PNFMIC N° VDA 206.

**Torres, A.** (2011). Entrevista a Antonio Torres coordinador nacional por el MPPES del Programa MIC. [mic.net.ve/noticias-2011-3](http://mic.net.ve/noticias-2011-3).

## INSTITUCIONALIDAD Y LOS CUIDADOS MATERNOS

*Saúl Kizer, Ofelia Uzcátegui, Pedro Faneite y  
Judith Toro*

El ejercicio de las actividades y conductas humanas deben regirse por normativas y leyes, con el objeto de que sus desempeños tengan un ordenamiento para así poder cumplir todos con los objetivos deseados y convivencia plena de justicia a fin de que los resultados obtenidos sean satisfactorios para toda la sociedad. Estas normativas y leyes son elaboradas por personas de diferentes instituciones que, en la materia que nos ocupa, son realizadas por instituciones públicas, las cuales pueden estar o no, interrelacionadas con el gobierno que dirige los destinos del país.

Con el objeto de conocer los resultados, haremos el análisis de algunos aspectos que deben ser considerados para evaluar los cuidados maternos y compararlos, en lo posible, durante dos períodos. Dichos aspectos son: mortalidad materna, mortalidad perinatal, atención prenatal, embarazo en las adolescentes, planificación familiar y violencia obstétrica.

Los organismos o instituciones encargados de ofrecer los servicios que motivaron su creación deben tener, como característica distintiva, lo que se denomina **Institucionalidad**, que es la cualidad que posee una institu-



ción para poder cumplir y servir a las personas que serán beneficiadas con las acciones que determinen dichas normativas y leyes (Real Academia, 2001). En consecuencia, éstas deben ser muy bien examinadas antes de ponerlas en práctica con respecto a todas aquellas variables que pueden influenciar su correcta aplicación sobre los cuidados maternos. Aunque no es el propósito del presente análisis considerar lo relativo con la forma de ser de la mujer, debemos mencionar que debido a su función reproductiva, tiene aspectos morales diferentes al hombre, que algunos autores han denominado la ética del cuidado y se caracteriza por sentimientos de amor, empatía y cuidado que facilitan la comprensión del otro. Además, adherencia a los afectos y las relaciones personales, y especial atención a los elementos particulares de cada situación (Luna Salles, 2008). Es necesario tener presente que la función reproductiva en la mujer representa un riesgo de mortalidad, tanto para ella como para su producto.

En correspondencia con los cuidados de la salud materna, la Institución mayor o primaria para la elaboración de leyes y normativas fue la Asamblea Nacional Constituyente del 30.12.99; y la Constitución de 1999 (República Bolivariana de Venezuela, 1999) es el órgano principal que define a Venezuela como un Estado democrático y social, de derecho y justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político (Artículo 2 de la Constitución). El Artículo 3 de la misma establece que el Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución. En cuanto a los cuidados maternos, los Artículos 75 y 76 son particularmente específicos en que el Estado protege-

rá a las familias y garantizará protección a la madre, al padre o a quienes ejerzan la jefatura de la familia. La maternidad y la paternidad son protegidas integralmente, sea cual fuere el estado civil. Las parejas tienen derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos que deseen concebir y a disponer de la información y de los medios que les aseguren el ejercicio de ese derecho. El Estado garantizará asistencia y protección integral a la maternidad, desde el momento de la concepción, durante el embarazo, el parto y el puerperio, y asegurará servicios de planificación familiar integral basados en valores éticos y científicos.

Es de gran importancia la definición de salud emitida por la Organización Mundial de la Salud en 1948:

*“La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no únicamente la ausencia de afecciones o enfermedades”* (OMS, 1948).

Aplicada a los cuidados maternos, estos factores señalados son relevantes para el período reproductivo de la mujer.

La Constitución venezolana no sólo protege y garantiza los cuidados maternos, sino que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por las Naciones Unidas en 1948, en su Artículo 25 Numeral 2 expresa: La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales (ONU, 1948).

El Ministerio del Poder Popular para la Salud, encargado de los cuidados maternos, cuenta con el apoyo de la Organización Mundial de la Salud, la Organización Sanitaria Panamericana, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el Fondo de Población de las Naciones Unidas; en este sentido han publicado Los Protocolos de Atención Obstétrica y Cuidados Prenatales, cuya primera edición fue en el año 2011; posteriormente en el año 2012 y la última, en marzo del 2014 en forma de libro de 284 páginas. Está dirigido a todos los actores involucrados en ejecutar acciones para la atención inte-

gral en salud sexual y reproductiva. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela ha asumido el compromiso de disminuir la mortalidad materna mediante el equipamiento y creación de servicios especializados para garantizar a todas las mujeres embarazadas una atención de calidad integral y humanizada (6. CITA?).

La Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad, sancionada en el año 2007, contiene la normativa específica para la protección de la familia y la maternidad. Además, atenderá los derechos y deberes sexuales y reproductivos, incluyendo también la planificación familiar y el servicio de reproducción asistida. Esta ley y sus contenidos representan los anhelos de la mujer para poder cumplir a cabalidad su rol como integrante de la familia y de su vida reproductiva (RBV, 2007a).

La Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social, sancionada en el año 2008, señala en la exposición de motivos que, de acuerdo al nuevo sistema sociopolítico, sustentado sobre la base de un Estado social de derecho y justicia, resaltando los valores de solidaridad, responsabilidad social, igualdad, democracia, justicia, libertad, participación, cooperación y corresponsabilidad; el Estado garantiza un número de condiciones que permite optimizar la calidad de vida de los ciudadanos en procura del beneficio de los sectores más desfavorecidos de la sociedad. El Artículo 18 destaca:

*“El Sistema de Seguridad Social garantizará lo siguiente: atención y protección en caso de maternidad y paternidad y prestaciones en dinero por discapacidad temporal debido a enfermedades, accidentes, maternidad y paternidad”* (RBV, 2008).

La Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, sancionada en el año 2007, en su Artículo 1 dice:

*“La presente ley tiene por objeto garantizar y promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia creando condiciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos”.*

Igualmente todos los derechos protegidos y las garantías para el ejercicio de sus derechos. El Estado tiene la obligación de adoptar todas las medidas que sean necesarias y apropiadas para asegurar el cumplimiento de esta ley y garantizar los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia. Se definen las diferentes formas de violencia contra las mujeres, mencionando entre ellas la violencia sexual y sus distintas variaciones que suman en total 19 (Artículo 14), la violencia obstétrica (Artículo 51) y la esterilización forzada (Artículo 52). Esta ley puede ser controversial en aspectos que tienen que ver con la relación médico-paciente por las numerosas circunstancias que se presentan en la atención de las mujeres embarazadas y la decisión particular que debe tomar el médico, la cual pudiera ir en contra de lo establecido (RBV, 2007b).

La Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, sancionada en el año 2007, tiene por objeto garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en el territorio nacional, el ejercicio y disfrute pleno y efectivo de sus derechos y garantías, a través de la protección integral que el Estado, la sociedad y las familias deben brindarles desde el momento de su concepción (Artículo 1). En su Artículo 44 establece que el Estado debe proteger la maternidad. A tal efecto, debe garantizar a todas las mujeres servicios y programas de atención, gratuitos y de la más alta calidad, durante el embarazo, el parto y la fase postnatal. Adicionalmente, debe asegurar programas de atención dirigidos específicamente a la orientación y protección del vínculo materno-filial de todas las niñas y adolescentes embarazadas o madres. Aunque este artículo es en teoría muy justo, en la práctica, es de difícil cumplimiento porque se requie-

ren, por tener el país una gran población joven, numerosos recursos de diversa índole que pudieran no estar presentes en un momento dado. El Artículo 50 señala el derecho a ser informados y educados en salud sexual y reproductiva para una conducta sexual y una maternidad y paternidad responsable, sana, voluntaria y sin riesgos. Además, los y las adolescentes mayores de 14 años de edad tienen derecho a solicitar y a recibir estos servicios por sí mismos (RBV, 2007c).

La Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras, sancionada en el año 2012, consolida la protección integral de la familia y señala que la trabajadora en estado de gravidez, gozará de protección especial de inamovilidad desde el inicio del embarazo hasta 2 años después del parto. En el Título VI (Artículos 330 al 352) se destacan los numerosos beneficios y protecciones a la mujer embarazada, su parto y su período postnatal (RBV, 2012).

La Ley del Ejercicio de la Medicina, sancionada en el año 1982, reformada en el año 2011, rige el ejercicio de la medicina y en su Artículo 15, indica que ninguna institución de asistencia médica podrá funcionar sin autorización del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social. Todas las instituciones dedicadas a la prestación de servicios de asistencia médica deberán contar con los edificios y ambientes apropiados; con personal capacitado; con materiales y suministros adecuados y en general, con los elementos indispensables para la clase de servicios que ofrezcan. Esta disposición señala la necesidad de un ambiente apropiado y con los recursos necesarios para que la atención médica logre sus objetivos con resultados eficientes y satisfactorios (RBV, 2011).

El Código de Deontología Médica, del año 2003, aprobado por la Federación Médica Venezolana, establece como un deber de todo médico, cumplir en todos los actos de su vida profesional los principios éticos contenidos en el Juramento de Luis Razetti. Especifica el Artículo 96, parágrafo único:

*“También se hallan obligados los médicos a denunciar ante las autoridades competentes, las condiciones de insalubridad o de inseguridad que observen en los ambientes de trabajo, así como aquéllas que noten en lugares públicos o privados que constituyan riesgo para la salud o la vida de quienes a ellos concurran” (FMV, 2003).*

De acuerdo con todo lo anterior, las leyes y normativas vigentes garantizan y protegen los cuidados maternos en todos los aspectos de la reproducción y sexualidad. Por lo tanto; en Venezuela, si la mujer desea tener o no hijos, tendrá toda la protección y garantías para ello. Todo lo descrito representa los fundamentos teóricos para que la mujer exija sus derechos ante las instituciones de salud encargadas de dar una respuesta efectiva y real del deber cumplido responsablemente.

### Referencias Bibliográficas

**Federación Médica Venezolana (FMV).** 2003. Código de Deontología Médica. 18 y 19.10.2003. **publicado en?????**

**Luna, F. y Salles, A. L. F.** 2008. Bioética: Nuevas reflexiones sobre debates clásicos. (79-133). En: ????? Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. **(Nombre del libro)**

**Organización Mundial de la Salud (OMS)** 1948. [www.who.int/suggestion/faf/es/](http://www.who.int/suggestion/faf/es/).

**Organización de Naciones Unidas (ONU).** 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. [www.un.org/es/documents/udhr/](http://www.un.org/es/documents/udhr/).

**Real Academia Española.** 2001. Diccionario de la Lengua Española. Vigésima Segunda Edición. Tomo II. España.

**República Bolivariana de Venezuela (RBV).**  
1999. Gaceta Oficial, Constitución de la Gaceta Oficial No. 36.860 del 30.12.1999. Caracas.

**Republica Bolivariana de Venezuela (RBV).**  
2007a. Ley para Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad. Gaceta Oficial No. 38.773 de 20.09.2007. Caracas.

**Republica Bolivariana de Venezuela (RBV).**  
2007b. Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Gaceta Oficial No. 38.770 de 19.03.2007. Caracas.

**Republica Bolivariana de Venezuela (RBV).**  
2007c. Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Gaceta Oficial No. 5.859 Extraordinario de 10.12.2007. Caracas.

**Republica Bolivariana de Venezuela (RBV).**  
2008. Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social. Gaceta Oficial No. 5.891 Extraordinario de 31.07.2008. Caracas.

**Republica Bolivariana de Venezuela (RBV).**  
2011. Ley del Ejercicio de la Medicina. Gaceta Oficial No. 3.002 del 23.08.1982. Reformada en 2011. Gaceta Oficial 39.823, Caracas.

**Republica Bolivariana de Venezuela (RBV).**  
2012. Ley Orgánica del Trabajo, Los Trabajadores y las Trabajadoras. Gaceta Oficial No. 6.076 Extraordinario de 07.05.2012. Caracas.

**6.- AUTOR????? Protocolos de Atención Obstétrica y Cuidados Prenatales. 2014. [www.google.com/?gwsrd=ssl#g=protocolos+de+atencion+obstetrica](http://www.google.com/?gwsrd=ssl#g=protocolos+de+atencion+obstetrica)**

## INSTITUCIONALIDAD Y PROTECCIÓN DEL NIÑO, VENEZUELA 2014

*Francisco, José Manuel\*, Saturnina Clemente G.\*\* y  
Carlos Trapani Blanco\*\*\**

### RESUMEN

Se analiza el estado actual en Venezuela (2014), de la institucionalidad de los niños enfermos, entendida ésta como la existencia y las funciones de organismos y normas oficiales, en este caso, en relación con los niños (personas menores de 18 años), hospitalizados por enfermedades y problemas relacionados. Se citan y comentan las definiciones y conceptos de los términos que aparecen en el título del material. Se resume la evolución histórica de la protección institucional. Se comentan las disposiciones legales al respecto, los organismos públicos del área, los avances y aciertos en la protección de los niños enfermos, las deficiencias y carencias existentes, así como los factores y causas más importantes de esta situación y aspectos éticos. Se incluye un glosario y anexos. Finalmente, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones. Este material forma parte, de un aporte de la Academia Nacional de Medicina, sobre Institucionalidad en salud, integrada en un documento más amplio, elaborado junto con otras Academias del país.

**Palabras clave:** Institucionalidad. Legislación sobre niños. Venezuela Niños enfermos hospitalizados



## 1. INTRODUCCIÓN

La palabra “niño”, por si sola, en la actualidad, genera, habitualmente, sentimientos de protección y de disposición a desear lo mejor para ellos, muy especialmente, cuando se trata de los niños de su entorno familiar o comunitario. Si a la palabra niño, como ser humano en proceso continuo de crecimiento y de desarrollo, se le agrega la condición de “enfermo”, dichos sentimientos se exageran, debido a la solidaridad natural de los seres humanos. Todo esto se explica porque es muy bien conocida la fragilidad física y emocional de los niños y la necesidad que tienen de apoyo y comprensión de su vida y mucho más, de sus dificultades.

La definición tradicional de “niño” se ha ampliado en las últimas décadas, en el conocimiento de la población y especialmente dentro de las labores relacionadas con ellos como salud, educación y legales, gracias a decisiones legislativas, oportunamente divulgadas, que abarcan a todos los seres humanos menores de 18 años.

La protección adecuada de los niños sanos y enfermos, se considera, en la actualidad, algo obvio, en casi todos los países del mundo, sin embargo, tiene una historia larga y triste que se resume en el aparte dedicado a la historia del tema.

Por otra parte, es conocido el hecho que en un número representativo de países, la infancia y especialmente la adolescencia se ha extendido en duración, debido a la necesidad de preparación intelectual, profesional y técnica que se requiere para tener acceso a trabajos estables y adecuadamente remunerados. Este proceso evolutivo, junto con el progreso de la ciencia médica, ha necesitado cambios en la concepción, estructura y funcionamiento de las instituciones y por consiguiente de los servicios de salud.

La Organización de Naciones Unidas (ONU) aprobó en noviembre de 1989, en Nueva York **la Convención Internacional de los Derechos del Niño** (CIDN),

(ONU, 1990) que es el tratado internacional que reúne al mayor número de estados participantes, pues la firmaron 191 de los 193 países Miembros de la ONU para ese momento; también es significativo que se trate de una “convención” en lugar de una “declaración” pues significa que los Estados participantes adquieren la obligación de garantizar su cumplimiento. Se trata del primer instrumento jurídicamente vinculante que incorpora todo el abanico de derechos humanos, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales a favor de las personas menores de 18 años. Venezuela la firmó en enero de 1990 y luego, en junio 1990 fue ratificada, transformándola posteriormente en Ley Nacional (RV, 1990).

La CIDN en su Artículo 1, define a los niños como “*personas que no han cumplido los 18 años*”. Este concepto no era nuevo para Venezuela, ya que las disposiciones legales del país que se relacionan con los niños, desde el primero de ellos, el Código de Menores y el Consejo Venezolano del Niño, su órgano ejecutor, ambos aprobados en 1939, se referían a ese mismo grupo de edad, aunque utilizaba el término “menor” o “menor de edad”, en lugar del actual que los denomina: “niños”.

La diferencia más importante con la legislación actual es que aquéllas estaban dirigidas al niño abandonado o a los niños que infringían la leyes vigentes, en cambio las leyes actuales, consideran a todos los niños como sujetos de derechos plenos y de prioridad absoluta de atención, entre otras importantes diferencias.

La Ley Orgánica de Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA) (R.V. 1998) que fue promulgada en 1998, entró en vigencia el 1º de abril del 2000 y se modificó en 2007, con nueva denominación: Ley Orgánica para la Protección de Niños Niñas y Adolescentes (LOPNNA) (RBV. 1997). Considera dos grandes grupos y denominaciones: los menores de 12 años definidos como niños y los de 12 hasta cumplir 18 años, denominados adolescentes. Esta nomenclatura puede producir confu-

sión, si se compara con la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que considera adolescentes al grupo de edad entre los 10 y los 19 años sin embargo dada la jerarquía legal la CIDN por ser un acuerdo internacional tipo convención, tuvo preeminencia sobre la LOPNA de 1998 y luego sobre la LOPNNA de 2007. En resumen, para fines legales, en Venezuela, un “niño” es una persona que no ha cumplido 18 años y para fines docentes, asistenciales y estadísticos, un adolescente es una persona que tiene entre 10 y 19 años de edad, lapso señalado por la OMS.

La “protección”, definida en el Diccionario de la Real Academia Española 2001 (Real Academia, 2001) como: “Acción y efecto de proteger” y “proteger” como “amparar, favorecer, defender o resguardar a una persona...de un perjuicio o peligro...”, orienta a los autores de este material a las decisiones y acciones que permitan el mejor funcionamiento y resultados de la atención de salud, en este caso específico, de niños enfermos en Venezuela.

Finalmente, para los fines del presente trabajo se trata la respuesta institucional ante los niños enfermos, entendiendo la salud como uno de los derechos fundamentales, suscrito en el marco de la Convención de los Derechos del Niño y contemplado en diversos artículos de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CNRBV) (RBV, 1999).

## **2. BREVE RECUENTO HISTÓRICO.**

Es bien sabido que los niños fueron considerados durante milenios como propiedad de los padres; lo expresó Aristóteles, cuando afirmaba, 400 años antes de Cristo:

*“...un hijo o un esclavo son propiedad y nada de lo que se hace con una propiedad es injusto”.*

De acuerdo con estos principios, los niños podían ser maltratados, ignorados o sacrificados sin que se estuviera frente a una situación considerada como violación de de-

rechos o como algo indebido. Pasaron los siglos, la edad media y el renacimiento y durante la Revolución Francesa, se creó y divulgó La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (RF, 1789), pero los niños no figuraban explícitamente en dicha Declaración.

Desde mediados del siglo XIX, en países como Alemania, Francia e Inglaterra, y posteriormente en EEUU y Canadá, se iniciaron normativas denominadas globalmente de “Medicina Social”, que estaban dirigidas a la protección de las personas cuando se enfermaran y especialmente, para que no enfermasen, lo cual ha tenido un reconocimiento y apoyo progresivo, debido al avance sostenido de la medicina preventiva.

Las mujeres y los niños no fueron incorporados, inicialmente, a los beneficios de la socialización de la medicina, debido a varias razones: una de ellas, es que no eran consideradas personas con derechos. Los niños, en el mejor de los casos, inspiraban compasión y afecto, pero no derechos como los adultos. Los maltratos físicos constituían parte de los métodos aceptados de formación del niño para que fuera un adulto trabajador, disciplinado y productivo. Otros factores se refieren al interés laboral y bélico. La industrialización, que comenzó a fines del siglo XVII, necesitaba obreros sanos y fuertes para una mayor producción y los gobiernos necesitaban soldados que resistieran los rigores de la guerra y de los cambios climáticos.

El caso de la niña Mary Ellen Wilson (1864-1956), se toma como ejemplo de falta de legislación y de aceptación de la violencia contra los niños, como un derecho de los padres y representantes. Nacida en Nueva York, había sido adoptada por una pareja que la maltrataba físicamente y le negaba alimentos de manera reiterada, lo cual era conocido por los vecinos. Una Asistente Social llevó el caso a las autoridades, pero éstas respondieron que tal situación no estaba prevista en las leyes vigentes, por lo tanto, no podían intervenir. Los padres

adoptivos argumentaban que la niña era de su propiedad. La tenacidad de la Asistente Social logró, al fin, que mediante la utilización de leyes existentes para sancionar la crueldad contra los animales, se pudiera justificar que le entregaran la niña a otra pareja, lo que le permitió a Mary, la supervivencia y una vida diferente. Este hecho se considera como la primera decisión judicial, conocida, contra el maltrato de niños. A raíz de este caso, se creó en Nueva York, la primera Sociedad para la Prevención de la Crueldad contra los Niños (Wilson, 2014).

Pasaron los años y se sucedieron dos guerras mundiales. Durante la segunda de ellas (1939-1945), se incorporó a las mujeres en trabajos reservados antes para los hombres, para sustituir a los soldados que marchaban a la guerra y a los que no regresaban o lo hacían con algún tipo de discapacidad. Por otra parte, los niños no tenían quien los atendiera mientras las madres estaban en su trabajo fuera del hogar; así, fueron avanzando los derechos humanos y la seguridad social, lo cual incrementó la institucionalización porque el Estado era el primer protector debido a la extensión del proceso de seguridad social y su costo elevado.

La medicina progresó significativamente, especialmente después de finalizada la Segunda Guerra Mundial. El alto costo de ser bien atendido por médicos y en los hospitales, ambos cada vez más costosos, hizo prácticamente imposible la atención eficaz a los enfermos, sin el apoyo de sistemas de atención y prevención, así como buen respaldo económico y organizativo, en los cuales, los gobiernos tienen el principal poder económico que permite la aplicación de la protección, con fluidez y oportunidad, mediante esquemas de seguridad social. Esto es más evidente en los países de ingresos medios y medios bajos, pues en los países de ingresos altos la industria privada asume la protección de sus empleados y sus familias, mientras que el Estado tiene que ocuparse de la atención de los menos favorecidos. Esta situación genera, en muchos países, una situación de iniquidad

En tal sentido, este proceso evolutivo, transformó la prevención de la enfermedad y la recuperación de la salud, en un tema que la población demandó como una necesidad, motivo por el cual fue necesario incorporarlo en la agenda de trabajo de los gobiernos y elaborar políticas públicas, que dieran respuesta a esta exigencia. Por una parte, la atención de salud se hizo compleja, costosa y prácticamente industrializada y, por otra parte, por sus necesidades y dificultades, se transformó en un complejo asunto político de gran trascendencia.

Se crearon disposiciones legales, relacionadas con los niños, pero estaban inspiradas, básicamente, en la protección de niños huérfanos y abandonados, además de cómo sancionar a los “menores”, como los denominaban, cuando transgredían las leyes, para que fueran medidas menos punitivas que las aplicadas a los adultos.

Con esta decisión, quedó atrás, al menos en el muy importante campo de la legislación, el concepto de “niños en situación irregular” y la posibilidad de atenderlos por buena voluntad (beneficencia protectora, según Trapani (2011) y no por mandato expreso de la ley. También fue trascendente fijar el límite superior de edad para definir como “*niños*” a todos los “*seres humanos menores de 18 años...*”, tal como lo establece el Artículo 1 de la Convención.

Como sucede frecuentemente, el cumplimiento de una norma jurídica como esta, no se aplica en todos los países en toda su profundidad y extensión, ni por si sola puede modificar las múltiples condiciones adversas para el crecimiento, desarrollo y logro de la felicidad de los niños pero, los avances han sido muy considerables, especialmente porque ahora, los niños son ujetos con derechos, por primera vez en la historia de la humanidad.

En cuanto a la evolución histórica en Venezuela, los niños no figuraron en normas específicas venezolanas de protección, sino a partir de 1936, después de la muerte

del General Juan Vicente Gómez, cuando la Primera Convención Nacional del Magisterio Venezolano aprobó la Tabla de Derechos del Niño, la cual fue ratificada en el Primer Congreso Venezolano del Niño (CVN), efectuado en Caracas en 1938. Sin embargo, esta normativa no tenía efecto legal sino moral, ya que no era una Ley formal. Al año siguiente, 1939, se aprobó, en el Congreso Nacional, el Código de Menores, primera disposición de valor y fuerza de ley en el área. Se ocupaba de la protección y de medidas judiciales relacionadas con infracciones cometidas por menores de 18 años. El Consejo Venezolano del Niño realizó una loable labor, a partir de su creación en 1936, propuesta por el Dr. Pastor Oropeza (1901-1991) y dirigido inicialmente por el Dr. Gustavo H. Machado (1897-1968), dos valiosos pioneros de la moderna pediatría venezolana. En 1949, el Estatuto de Menores, sustituyó al Código de Menores de 1939.

En esa misma época, inició su labor pionera en la protección y asistencia, a los niños en el país. La Dra. Lya Imber de Coronil (1914-1981), fue la primera mujer que inició y culminó sus estudios médicos en Venezuela. Defensora permanente de los derechos de los niños, desde 1936, cuando ingresó, al graduarse de de médico, al recién inaugurado Hospital Municipal de Niños, denominado, años más tarde, “Dr. José Manuel de los Ríos”.

La Dra. Imber, realizó gestiones hospitalarias permanentes de humanización, creó en los años 50, un ambiente hogareño, cercano al hospital, para las madres de los niños internados, libró una lucha tenaz para lograr, con éxito, que las madres pudieran acompañar, de manera permanente, a sus hijos enfermos en el hospital, lo cual no estaba permitido, por “razones de higiene”. Divulgó sus ideas a través de conferencias, órganos de prensa, programas de televisión y en su actividad docente en el Hospital de Niños. Creó allí y dirigió, el Servicio de Higiene Mental. Fue la primera mujer pediatra del país y la primera mujer Directora del Hospital. Participó en innumerables eventos de Pediatría Social en Venezue-

la y en otros países, donde fue invitada a Congresos y encuentros pediátricos, divulgando sus nobles ideas. En 2010, la escritora Ana Teresa Torres, publicó, en Biblioteca Biográfica Venezolana, diario El Nacional, volumen 120, una excelente biografía de la Dra. Lya Imber.

En 1975, la Ley Tutelar de Menores, aprobada en 1980,(INAM, 1981) con 160 artículos, reemplazó al Estatuto de Menores de 1949, a su modificación de 1959, a la Ley sobre Violación de los Derechos Alimentarios del Menor de 1959 y a varios contenidos de la Ley sobre Protección Familiar de 1961.

En 1978 desaparece el CVN y es sustituido progresivamente por el Instituto Nacional del Menor (INAM) que fue cerrado definitivamente el 7 de diciembre de 2012 (Gaceta Oficial 40.067). La resolución del Ministerio de Comunas y Protección Social, establece el cese del proceso de liquidación del organismo, el documento señala que ese despacho asumirá todos los compromisos pendientes. La decisión de liquidar el INAM se tomó para cumplir con la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, que derogó a la Ley Tutelar de Menores.

En agosto de 1990 con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño, ya comentada y se inició la era contemporánea de la legislación relacionada con los niños. Estamos en 2014, cuando se cumplen 25 años de su promulgación. Es oportuno intentar un balance de su utilidad.

El objetivo de este material escrito, que forma parte de un aporte de la Academia Nacional de Medicina de Venezuela, es analizar la situación actual de los niños enfermos en el país, con respecto a las obligaciones del estado, especialmente de las políticas oficiales y el cumplimiento de las necesidades de atención integral de los niños para la restitución de su salud, con la calidad, oportunidad y prioridad que merecen y a la cual tienen pleno derecho.



### 3. MARCO JURÍDICO

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 establece que el país es:

*“un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político sobre la base de los derechos fundamentales que orientan las políticas, programas y acciones dirigidas a transformar la sociedad venezolana con miras a erradicar la exclusión social y construir una democracia participativa y protagónica, donde el Estado tiene como fin esencial la defensa y desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad.” (Art. 3). (RBV, 1999).*

En este marco, los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derechos, reconocidos en Artículos tales como:

*“Artículo 20. derecho al desarrollo de la personalidad.”*

*“Artículo. igualdad ante la ley y la no discriminación.”*

*“Artículo 78. derecho a la ciudadanía plena y protección integral de acuerdo a los principios de Prioridad Absoluta e Interés Superior, promoviendo la progresiva incorporación a la ciudadanía activa.”*

*“Artículo 83: la salud como derecho social fundamental y parte del derecho a la vida.”*

*“Artículo 84: la creación por parte del Estado de un Sistema Público Nacional de Salud, regido por los principios de gratuidad, universalidad, equidad, integralidad social y solidaridad, incorporando la participación social protagónica de la comunidad en todos los aspectos de la planificación de las políticas específicas.”*

En junio de 1990, el Estado Venezolano ratificó la **CIDN** y sus dos protocolos facultativos, transformándola posteriormente en Ley Nacional el 29 de agosto de 1990, cuando promulgo la “Ley Aprobatoria de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño para brindarles protección social y jurídica a los niños, niñas y adolescentes”. (Gaceta Oficial N° 34.541 del 29-08-90), por lo tanto, asumió el compromiso de garantizar protección universal a todos los niños y adolescentes con base en la protección social, que implica la creación de las condiciones necesarias para la satisfacción de las necesidades fundamentales, el desarrollo de la personalidad y los derechos ciudadanos de este grupo; y en la protección jurídica, que requiere legislaciones apropiadas para su justa demanda así como la creación de las instancias administrativas y judiciales que respondan en los casos de vulneración de derechos, o al fortalecimiento de las ya existentes.

Cumpliendo con el Artículo 4 de la CIDN, el Estado venezolano sancionó y promulgó la Ley Orgánica para la Protección de Niños y Adolescentes (LOPNA) en 1998, que entró en vigor en abril del 2000. Con la LOPNA, se fortalece la responsabilidad del Estado en la garantía de los derechos humanos de la infancia y adolescencia a través de un Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes, de esta manera Venezuela avanzó en la creación de su marco normativo e institucional para la protección de los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derechos; cimentada en la Doctrina de Protección Integral, que establece los principios fundamentales de este grupo poblacional como sujetos plenos de derecho:

- 1) **Interés superior:** Entendiendo que la atención a niños y adolescentes debe prevalecer en todas las medidas que les conciernen y que son asumidas por las instituciones públicas y privadas.
- 2) **Prioridad absoluta:** Impone la atención preferencial de las necesidades y derechos fundamentales de niños y adolescentes.

3) **Corresponsabilidad:** De la familia, sociedad y el Estado en la garantía de estos derechos.

Con el objeto de asegurarle a los niños, niñas y adolescentes en todo el país, el ejercicio y disfrute de sus derechos y garantías a través de la protección integral del Estado, la sociedad y la familia, la Asamblea Nacional dictó la reforma parcial de la LOPNA, para actualizar la ley de acuerdo a la CNRBV vigente e incorporar la perspectiva del género. En consecuencia, la actual denominación de la ley es “Ley Orgánica para la protección de Niños, Niñas y Adolescentes” (LOPNNA), publicada en la Gaceta Oficial el 10 de diciembre de 2007.

La reforma, contempló tres importantes materias: administrativa, sustantiva y adjetiva. Las dos primeras entraron en vigencia con su promulgación y la reforma procesal debió entrar en vigencia seis meses después de su publicación, siendo diferida su vigencia, por el Tribunal Supremo de Justicia, mediante resolución motivada, dicha resolución fue debidamente publicada.

Entre otras, de las modificaciones realizadas en la reforma, se encuentra: la sustitución de la figura del Consejero, por una Junta Directiva integrada por cuatro representantes del ejecutivo, tres representantes de los consejos comunales y un presidente designado por el Alcalde. Anteriormente la selección de los miembros al Consejo de Protección, se realizaba a través de los foros propios donde la sociedad postulaba ante el Consejo Municipal de Derechos a los posibles candidatos, tal como se expresaba en el Capítulo V, Artículo 163, de la LOPNA. Esta modificación, si bien incluye a los Consejos Comunales, como una forma de organización que promueve los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a su vez, excluye a otros sectores y/o grupos heterogéneos de la sociedad civil que hacían un trabajo importante en esta materia. Además, la fórmula de selección «4-3-1» (para la elección de la Junta Directiva del Consejo de Protección), no es paritaria, lo cual evidencia una supremacía del ejecutivo. (11)

Como ha reiterado el Abogado Carlos Trapani, profesional especializado en este campo del Derecho, es importante tener en cuenta que la protección de los derechos colectivos y difusos de un sector de la población de conocida vulnerabilidad, como son los niños, deben estar y en efecto están, protegidos, por la legislación vigente de manera taxativa; según el texto de la CRBV, especialmente en el Artículo 78 el cual establece:

*“Los niños, niñas y adolescentes son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados, los cuales respetarán, garantizarán y desarrollarán los contenidos de esta Constitución, la Convención sobre los Derechos del Niño y demás tratados internacionales que en esta materia haya suscrito y ratificado la República. El Estado, las familias y la sociedad asegurarán, con prioridad absoluta, protección integral, para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernan”* (RBV, 1999).

Esta norma constitucional establece que el Estado, las familias y la sociedad tienen un compromiso en área de la protección integral de todos las personas menores de 18 años que se encuentren en el país, de esta forma, la participación social, representa una actividad insustituible para que se lleve a cabo la corresponsabilidad, siempre con el compromiso de la institucionalidad como competencia ineludible del Estado.

#### **4. INSTITUCIONES PÚBLICAS RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS ENFERMOS EN VENEZUELA.**

**4.1. El Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (SRNPINNA),** es el responsable de ejecutar la LOPNNA.

En el Título III capítulo 1 de la LOPNNA se encuentran las disposiciones generales del **SRNPINNA**. El Artículo 117 lo define de la siguiente forma:

*“Conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público a nivel nacional, estatal y municipal, destinadas a la protección y atención de todos los niños, niñas y adolescentes, y establecen los medios a través de los cuales se asegura el goce efectivo de los derechos y garantías y el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley”. (RBV, 2007).*

En el Artículo 118 se señala el funcionamiento del Sistema a través de un conjunto de acciones que vinculan diferentes sectores desarrolladas por órganos y entes del Estado y por la sociedad organizada.

Por su parte el Artículo 119 establece las instituciones y organizaciones de carácter público Integrantes del SRNPNNNA, responsables de cumplir y aplicar la ley:

El Ministerio del poder popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes, Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes, Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes y Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Servicio Autónomo de la Defensa Pública, Entidades de Atención, Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes y los Consejos Comunales y demás formas de organización popular.

#### **4. 2. Órganos administrativos de protección integral**

Son los órganos a quienes compete velar y garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. El Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social, es el órgano rector del **Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (SRNPINNA)**, anteriormente, la máxima autoridad la ejercía el Consejo Nacional de Derechos.

Las atribuciones del Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, fueron modificadas de acuerdo a la coexistencia de las actividades de dicho órgano con el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes. Igualmente, se precisa en la reforma que las decisiones que se adopten en su seno son actos administrativos que agotan la vía administrativa. Asimismo, se reformó el nombre de la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional de Niños y Adolescentes. Actualmente esta Dirección se denomina “Junta Directiva del Consejo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes”.

Adicionalmente, se modificó, tanto la forma en la que debe ser integrado dicho órgano, como sus atribuciones. El Consejo Nacional de Derechos y de Niños, Niñas y Adolescentes estará sometido a mecanismos de control tutelar por parte del Ministerio del Poder Popular, con competencia en materia de protección integral de Niños, Niñas y Adolescentes, en el ámbito de control de gestión de las políticas desarrolladas y ejecutadas.

Esta reforma corrige las omisiones referidas a la autonomía funcional del órgano rector nacional del sistema de protección y quedan sin efecto los artículos referentes a la elección de los representantes y la modificación de los miembros del Consejo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes. Igualmente, se suprimen los artículos referentes a las atribuciones y organización interna de los Consejos Estadales de Derechos.

Por otra parte, se derogó el artículo que regulaba lo referente al nombramiento del Presidente de los Consejos Municipales de Derechos. A partir de la entrada en vigencia de ley, cesan las funciones de todos los Consejeros y Consejeras de los Consejos Nacional, Estatal y Municipal de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Adicionalmente, se otorgó al Estado un lapso de 120 días continuos para que se realice todo lo relacionado al Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Además, se ordenó la liquidación de los Consejos Estadales de los Niños, Niñas y Adolescentes, en un lapso no mayor a 30 días continuos, y sus atribuciones serían asumidas por las Direcciones Estadales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. De igual manera, se ordenó la liquidación de los fondos estadales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.

### **4.3. Órganos Judiciales**

Son los órganos que dependen del Poder Judicial y dictan la normativa jurídica para la resolución de problemas que amenacen los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La reforma elimina la precedente constitución de los tribunales que estaban conformados por una Sala de Juicio que conocía en primera instancia diversos procedimientos, y una Corte Superior que conocía de las respectivas apelaciones. Además, se prevé que en cada circuito judicial, los Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes estarán constituidos en primera instancia por jueces de mediación y sustanciación y, jueces de juicio, y en segunda instancia por jueces superiores.

La Dirección Ejecutiva de la Magistratura determinará en cada Circuito Judicial, según las necesidades del servicio, si la ejecución corresponde a los jueces de mediación y sustanciación, o los de juicio o, si es necesario crear jueces de ejecución en materia de protección de niños, niñas y adolescentes. Igualmente, podrá separar la competencia de mediación y de sustanciación, atribuyendo a jueces de primera instancia del respectivo circuito judicial cada una de estas atribuciones.

Por otra parte, se señala de forma expresa que el recurso de casación, el de control de la legalidad y el de interpretación serán conocidos por la Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia.

El procedimiento judicial de protección previsto fue derogado. Actualmente, dicho capítulo trata de las dispo-

siciones procesales preferentes en materia contencioso administrativo y de protección. En tal sentido, la modificación contempla que la acción de protección y los asuntos provenientes de los Consejos Municipales o de los Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, serán tramitados conforme a lo previsto en el procedimiento ordinario, que también fue objeto de varias modificaciones.

La aplicación plena de estas disposiciones legales, es un proceso de velocidad variable, tanto a escala nacional como en otros países; la sociedad en general y los organismos no oficiales, relacionados con el problema, deben estar vigilantes y participar activamente en que se apliquen correcta y oportunamente, con justicia y equidad.

En este sentido, el Centro Comunitario de Aprendizaje Popular (CECODAP), una Organización no Gubernamental (ONG), creada hace 30 años, con una muy destacada y dilatada actividad en la defensa de los niños y sus derechos, ha librado campañas y demandas en defensa de los niños enfermos y especialmente de los hospitalizados, con resultados exitosos como la creación del Hospital Cardiológico Infantil Latinoamericano “Dr. Gilberto Rodríguez Ochoa”, inaugurado en 2006 en la Urbanización Montalbán de Caracas, como consecuencia de la defensa de los niños cardiopatas, cuyo número sobrepasaba la capacidad de los Servicio de Cardiología Infantil y Cirugía Cardiovascular, especialmente del Hospital de Niños “J. M. de los Ríos”. La actividad asistencial y docente del hospital cardiológico ha contribuido muy positivamente a la solución de problemas complejos de niños enfermos del corazón. Menos conocida es la relación que tuvo su creación con la defensa activa de los derechos del niño en el país.

En otra oportunidad, se actuó con éxito en favor de los niños del Servicio de Oncología del mismo hospital, con resultados muy positivos

Recientemente, julio de 2014, con base en las denuncias y los informes realizados por la Sociedad de Médicos



de dicho hospital y de los medios de comunicación social, se produjo una Acción legal, actualmente en curso, que recibió además, el apoyo de múltiples sectores, entre ellos de la Academia Nacional de Medicina, mediante una declaración pública.

Por su parte, la Red por los Derechos Humanos de las Niñas, Niños y Adolescentes (REDHNNA), que es una coalición de organizaciones sociales, académicas, comunitarias, centros e institutos de investigación y defensores de los niños que funcionan en diversas regiones del país de amplia trayectoria y reconocimiento, elaboró y consignó, en 2011 un informe alternativo al oficial, ante la ONU, sobre la situación de los derechos de la niñez y adolescencia suscrito por 44 organizaciones, con motivo al Examen Periódico Universal que presentó Venezuela en octubre de ese mismo año ante el Consejo de Derechos Humanos.

Dicho documento, hace referencia a las debilidades institucionales mas importantes de los entes públicos a cargo de la atención de los niños venezolanos; la insuficiencia e inadecuación de política pública de protección y atención bien definida, analizada y acordada con los responsables de estas acciones en el país; la falta de un sistema de indicadores por área, de derechos de los niños, de acceso público, que permita evaluar y controlar las acciones cumplidas por el Estado en este campo: la falta de integralidad del Sistema Penal de Responsabilidad del Adolescente, garantizada por una política pública sobre programas y servicios de calidad, accesible a todos los niños; acciones eficaces en relación con la violencia, especialmente en adolescentes; y la impostergable necesidad de capacitar y formar personal que divulgue y supervise, el cumplimiento de los derechos correspondientes, establecidos en las leyes vigentes y en la Constitución Nacional, favoreciendo una cultura popular del respeto por los derechos de los niños venezolanos. (12)

Finalmente, comenta algunos obstáculos para elaborar el informe, entre ellos la debilidad de las organizaciones

sociales independientes, debido a una política pública de estatización y centralización, promovida por el Ejecutivo Nacional; el poco o nulo reconocimiento de las organizaciones sociales independientes del gobierno; las limitaciones presupuestarias de las ONG; las presiones y cuestionamientos para limitar el funcionamiento y la divulgación de informes de estas organizaciones, todo lo cual, limita el conocimiento público de informaciones que contribuirían a mejorar los problemas existentes en el área. (12).

### **7. Situación actual de la protección de los niños enfermos en Venezuela**

La mortalidad infantil constituye uno de los principales indicadores negativos utilizados para medir el bienestar de la infancia y en consecuencia condiciones de vida adversa; condiciones que expresan características ambientales, sociales, políticas, económicas y culturales.

La mortalidad infantil ha disminuido desde finales de los años cincuenta, aunque el ritmo de descenso se ha reducido en los últimos años. En 2010 la tasa de mortalidad infantil fue de 15,08 por 1000 Nacidos Vivos Registrados (NVR), las muertes ocurridas en menores de 28 días de edad (neonatales) constituyeron 10,83 por 1.000 NVR de la mortalidad infantil y las postneonatales, (entre 28 días y 11 meses): 4,25 por 1.000 NVR. En 2011, la mortalidad infantil se situó según cifras oficiales en 14,64 por 1.000 NVR y la mortalidad en menores de 5 años se ubicó en 16,95 por 1.000 NVR. (13)

Entre las cinco primeras causas de mortalidad infantil según el anuario de mortalidad MPPS 2011 se encuentran: Ciertas afecciones originadas en el período perinatal. (P00-P96): 62,13%; Anomalías congénitas. (Q00-Q99) 18,90%; Accidentes de todo tipo. (V01-X59). 4,06%; Influenza y neumonía. (J09-J18) 3,57% y Enfermedades infecciosas intestinales. (A00-A09): 3,47%. La mortalidad en menores de 5 años se debe sobre todo a accidentes, infecciones intestinales, neumonías y deficien-

cias de la nutrición. En esta última hay un importante subregistro, La elevada frecuencia de “Ciertas afecciones originadas en el período perinatal”. (P00-P96), como causa de mortalidad infantil, obliga a la investigación urgente de la frecuencia y condiciones en las cuales se cumple el control prenatal y la atención del parto, la cual en Venezuela, es hospitalaria en un porcentaje cercano al 100%.

En relación con las enfermedades prevenibles por vacunas, la inmunización gratuita con las vacunas existentes, es un **derecho de todos los niños** que habitan en Venezuela, tal como se establece en la LOPNNA, en los Artículos 41 y 47. (4)

**Artículo 41:** “...Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a servicios de salud, de carácter gratuito y de la más alta calidad, especialmente para la prevención, tratamiento y rehabilitación de las afecciones a su salud...”

**Artículo 47:** “Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la inmunización contra las enfermedades prevenibles. El Estado debe asegurar programas gratuitos de vacunación obligatoria dirigidos a todos los niños, niñas y adolescentes...”

El Ministerio de Salud en Venezuela, en los últimos 20 años, ha introducido nuevas vacunas en el esquema de inmunizaciones del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), lo cual ha tenido impacto sobre la expectativa de vida de la población venezolana, disminuyendo la morbilidad prevenible por vacunas, sin embargo, aún no se han incluido otras vacunas importantes disponibles, constituyéndose en una tema sobre el cual es necesario insistir, ya que genera una situación de inequidad en la población infantil pues solo se aplican en los servicios privados, de manera que solo tienen acceso, quienes cuentan con el recurso económico para adquirirlas. Esta inequidad consiste en que mientras miles de niños venezolanos, están inmunizados con casi todas las vacunas

disponibles en el mundo, mediante su aplicación en servicios privados de vacunación, millones de niños de las familias pobres no logran tener acceso a este derecho, por lo cual aumenta, injustamente, la posibilidad de padecer y fallecer por esas causas.

Según datos oficiales de la Dirección del PAI, registrados en el documento “Memoria y Cuenta del Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS) 2013” (Cuadro 1), se mantiene la ausencia de casos de Poliomielitis, Sarampión, Rubéola y Difteria, así como el control de las demás enfermedades infecciosas comprendidas en el programa.

En relación con la cobertura de vacunación, según el PAI entre 2009 y 2011, se alcanzaron coberturas globales a 80% en municipios críticos. Es oportuno recordar, que el nivel de protección óptimo de control y eliminación establecido por los organismos internacionales de salud, para evitar las enfermedades prevenibles por vacunas se ha fijado en 95%.

**Cuadro 1.** Cobertura de vacunación reportada. **Fuente:** Dirección Nacional de Inmunizaciones. MPPS, 2013.

<b>Cobertura año 2013</b>	
<b>Tipos de Vacunas</b>	<b>2013</b>
<b>BCG (Antituberculosa)</b>	<b>111</b>
<b>Pentavalente: Triple Bacteriana (Difteria, Tétanos, Tosferina) Antihepatitis "B" y <i>Antihemophilus influenzae</i> tipo "B"</b>	<b>83</b>
<b>Antipoliomielítica (Oral)</b>	<b>84</b>
<b>Antirovirus</b>	<b>76</b>
<b>Trivalente Viral (Sarampión, Rubéola y Parotiditis)</b>	<b>87</b>
<b>Antiamalírica (Fiebre Amarilla)</b>	<b>84</b>
<b>Toxoide Tetánico + Toxoide Diftérico (Embarazadas)</b>	<b>38</b>

De acuerdo con el informe, se aplicó un total de 16.539.523 de dosis a escala Nacional, lo que representó el 98,11% de lo programado en 2013.

El cumplimiento nacional de estas metas, se resume en el cuadro 2, en el cual se comparan las inmunizaciones recibidas en el 1º y 2º año de la vida, según tipos de vacuna y porcentajes de cobertura entre Venezuela y las Américas (2013), obtenido de la información publicada en el Boletín “Inmunización en las Américas” Resumen 2014 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (16), que se sustenta en los informes oficiales de cada país.

Este cuadro muestra que, en Venezuela, solo la vacuna BCG alcanza la cobertura del 95%; en las demás vacunas que registra el cuadro, las diferencias son variables, sin embargo, todas se encuentran por debajo del valor de referencia internacional (entre un 5% y un 18%, en el primer año de edad hasta un 62% en el segundo año). Tanto en niños menores de 1 año como en los mayores de esa edad, la BCG, DPT1 y la DPT4, se encuentran por encima del promedio de las Américas, mientras que Polio, DPT3 + Haemófillus3, Rotavirus y Trivalente viral (1a y 2a dosis), están por debajo de las cifras promedio para las Américas.

Al analizar las coberturas del PAI en Venezuela, se aprecia que, aunque han mejorado, persiste todavía una brecha importante en relación al porcentaje requerido internacionalmente (95%), que asegura un nivel óptimo de protección de la población: Salvo la BCG, el resto de las vacunas se encuentra por debajo de la meta internacional. Es de hacer notar, que en el cuadro elaborado a partir de los datos publicados por la OPS, no aparecen las vacunas contra Neumococo, Varicela, Fiebre Amarilla, Influenza, Meningitis meningocócica, Hepatitis “B”, Hepatitis “A”, ni la Anti VPH.

En toda la región de las Américas se contempla el derecho de la población, a la inmunización infantil, pro-

**Cuadro 2.** Comparativo de inmunizaciones recibidas en el 1º y 2º año de vida según tipos de vacuna y porcentajes de cobertura. Venezuela/Las Américas, 2013. **Fuente:** Inmunización en las Américas. Resumen 2014 OPS/OMS. Cálculos: J. Francisco

Edad	MENORES DE 1 AÑO					UN AÑO DE EDAD		
Vacuna	BCG	Polio 3	DPT1	DPT3 + Haemófilus3	Rotavirus	DPT4	Triv. Viral1 (SPR1)	Triv. Viral2 (SPR2)*
Países								
<b>América Venezuela</b>	93 95	90 82	75 90	90 82	80 77	81 88	92 85	71 38
<b>Diferencia América /Ven</b>	+2	- 8	+15	-8	-3	+7	-7	-33
<b>Diferencia Valor Optimo 95% /Ven</b>	0	-13	-5	-13	-18	-7	-10	-62

**DPT:** Difteria, Tétanos, Tosferina; **SPR:** Sarampión, Rubéola, Parotiditis.

\* Venezuela recomienda 2ª dosis de SPR, a los 4 años de edad

grama que tiene comprobado beneficio de costo/efectividad y favorece, tanto a los niños inmunizados (14), como a toda la sociedad. Los sistemas de salud son responsables de la prestación de estos servicios. En este sentido, la equidad en acceso, utilización y financiamiento, implica que los beneficios de los servicios de salud deben ser distribuidos de acuerdo con las necesidades y demanda de la población y no por otros factores como la ubicación geográfica (urbana/rural), género, edad, o el nivel de ingreso. Es así que, en la literatura se definen como iniquidades en salud aquellas diferencias entre regiones, subgrupos poblacionales o grupos socioeconómicos, consideradas evitables e injustas (Whitehead, 1992; Macinko y Starfield, 2001).

Por otra parte, la existencia de casos de enfermedades prevenibles por vacuna (morbilidad) o de fallecimientos a causa de ellas (mortalidad), puede correlacionarse, generalmente, con la falta de inmunidad específica contra dicha enfermedad, debida casi siempre a no haber recibido oportunamente las dosis requeridas para cada una de las vacunas.

En Venezuela, con cierta frecuencia, escasean las vacunas en los centros públicos y más recientemente, también en los privados, lo cual acumula niños susceptibles y desestimula a las madres que acuden varias veces a dichos centros, pidiendo permiso en su trabajo y no logran que se vacune a sus hijos oportunamente.

En relación con dos enfermedades muy conocidas, como son la Varicela (Lechina) y la Parotiditis epidémica. La vacuna contra la Varicela nunca ha formado parte del esquema de inmunizaciones del MPPS. La vacuna contra la Parotiditis está incluida en la denominada vacuna Triple viral, que previene, además contra Sarampión y Rubéola, cuya aplicación se recomienda al cumplir el primer año de edad.

Hace aproximadamente ocho años, el MPPS utilizó un tipo de vacuna, (Doble viral) que inmunizó solo con-

tra Sarampión y Rubéola. Como consecuencia de esta decisión, a partir de 2006, se registró un considerable incremento del número de casos de Parotiditis en el país. A continuación citamos textualmente un párrafo sobre este tema, que figura en el libro “Propuestas a la Nación”, publicado en julio de 2011, elaborado por representantes de seis Academias Nacionales. El Dr. Claudio Aoun, Presidente de la Academia Nacional de Medicina para ese momento, es el autor del capítulo “Estado de la salud en Venezuela. Consideraciones, conceptos, estadísticas y proposiciones”. En la página 194 dice textualmente:

**“Parotiditis:** *Enfermedad infecciosa viral, de distribución mundial, la cual ha disminuido considerablemente en aquellos países que han llevado a cabo una vacunación sistemática. En Venezuela se inició la aplicación exitosa de la vacunación Triple viral (SRP), en 1998, con una cobertura inicial de 92%, en el grupo de edad de 1 a 4 años. Como resultado, el número de casos notificados, de unos 40.000 anuales en todas las edades, disminuyeron a 2.500-3000 casos.*

*Se adoptó la decisión de aplicar vacuna bivalente Rubéola-Sarampión; en el año 2006, el número de casos fue de 2.668 con una tasa de 9,9 por 100.000 habitantes. En el año 2007, el número de casos registrados fue de 19.142, con una tasa de 19,6 por 100.00 habitantes; en el año 2008 se presentaron 200.707 casos, con una tasa de 718,5 por 100.000 habitantes, cifra nunca vista en Venezuela, lo cual hizo necesario retomar el programa de vacunación anterior, con lo que se logró reducir el número de casos, en el año 2010, a 3.355” (Aoun, 2011).*

El Anuario de Morbilidad del MPPS, de 2011, (MPPS, 2011) registra 2.740 casos de Parotiditis, de los cuales, 68 en menores de un año de edad. La cifra total sugiere que la cobertura de dicha vacunación, es inferior a la ideal. Por otra parte, hay información extraoficial de que, de nuevo, se está aplicando la vacuna doble viral,



en servicios públicos de salud, lo cual, de ser cierto, producirá una nueva epidemia de parotiditis, al acumularse suficiente número de susceptibles, con las consecuencias indeseables de días perdidos de asistencia escolar y de numerosos casos, completamente evitables, de pérdida de la audición y de encefalitis viral aguda como complicaciones de la Parotiditis.

En el caso de la Varicela o Lechina, enfermedad que puede producir lesiones graves y muertes. Desde hace décadas, existe una vacuna eficaz, que nunca ha sido incorporada en el esquema oficial nacional de vacunaciones, ni figura en el Carnet de vacunas del MPPS. En 2011 se registraron 51.046 casos, de los cuales, la gran mayoría hubiese podido evitarse con la vacunación correspondiente.

En cuanto a la vacuna contra el Virus de Papiloma Humano (VPH), los motivos de la falta de aprobación y de aplicación en Venezuela no ha sido divulgadas hasta la fecha, a pesar de las gestiones realizadas. Dicha vacuna, lamentablemente de alto costo, se aplica, desde hace varios años, en numerosos países del mundo, incluidos varios países latinoamericanos. Esta vacuna previene contra el Cáncer de cuello uterino, que es la causa más frecuente de cáncer en mujeres, en el país, por la cual fallecen mas de mil mujeres cada año (1.331 mujeres en 2011) (MPPS, 2010, 2011).

En otro orden de ideas, el crecimiento de las víctimas de la violencia que ha sido exponencial en los adultos, también incluye a numerosos adolescentes y algunos escolares. La violencia además de numerosas muertes deja numerosos lisiados y afectados de por vida. En ambos casos además de los aspectos humanos, y del costo que significan, es bien conocido que, su atención en hospitales, bloquea y pospone la realización de operaciones electivas oportunas. Otras formas de violencia son los diversos tipos de maltrato de niños, menos letales, pero con diversas secuelas mentales y físicas, área en la cual hay un importante subregistro.

En cuanto a la muerte, politraumatismos y secuelas graves de los niños y jóvenes conductores, o como acompañantes, generalmente sin la protección de un casco certificado para el uso en motocicletas y bicicletas, se han incrementado, no solo por el aumento extraordinario de su número, sino por la lenidad con la cual incumplen las mas elementales normas del uso de estos vehículos y del casco para conductores y pasajeros

La obesidad y sus nocivas consecuencias a largo plazo, se han incrementado de manera muy preocupante, no solo en los adultos sino también en niños de diversas edades.

Otro problema que afecta la sociedad venezolana y que requiere incrementar el esfuerzo del Estado para lograr su disminución, es el embarazo en la adolescencia. De acuerdo con las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE) y el MPPS en 2012, el 23% de los recién nacidos vivos registrados fueron hijos de mujeres menores de 20 años, lo que representa una situación de alto riesgo, que condiciona socialmente la transmisión intergeneracional y profundización de pobreza, le dificulta a la adolescente concretar un proyecto de vida, con deterioro de la auto estima; mayor dependencia de sus padres o familiares, agravándose las relaciones entre intrafamiliares, lleva a mayor número de hijos pues el periodo inter-genésico suele ser más corto y aumenta el riesgo de complicaciones y con ello, mayor morbilidad y mortalidad materna y perinatal, secuelas por abortos provocados, mortalidad infantil y en los niños menores de 5 años; recordando que a menor edad de la embarazada, mayor es el riesgo para la madre y para su hijo.

Para ejemplarizar la respuesta de las instituciones ante el niño enfermo hospitalizado, la calidad de atención integral de los niños hospitalizados, fue evaluada en Caracas en un estudio cualitativo realizado en el Hospital de Niños “J. M. de los Ríos” titulado “*Cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes hospitalizados*”,

cuyo autor es el Abogado Carlos Trapani, miembro de CECODAP, realizado a finales de 2008, con el objetivo de *“analizar el cumplimiento y ejercicio de los derechos de los niños y adolescentes durante hospitalizaciones de mediana y larga permanencia, con una duración de hospitalización mayor de 15 días”*. Esta publicación, recibió el “Premio Chacao a la investigación sobre infancia y adolescencia 2012”. Se trata de un estudio cualitativo basado en la realización de 75 entrevistas, a pacientes, padres y representantes, médicos, enfermeras y otros profesionales de la salud, en diversos servicios de hospitalización del citado hospital.

Entre las conclusiones, expresadas en la sección Consideraciones finales, (pp155-163), el autor considera que:

*“El cumplimiento de los derechos durante el proceso de hospitalización de pacientes pediátricos presenta debilidades importantes”*

comenta 23 aspectos, dentro de los cuales destacan:

1) La atención que reciben los niños no se ajusta a los principios de la Doctrina de Protección Integral.

2) *“El hospital no cuenta con una política dirigida a garantizar la integralidad en el ejercicio de los derechos de los pacientes”*.

3) *“Las condiciones físicas y acondicionamiento de los Servicios con áreas de hospitalización presentan un desarrollo desigual...”*

4) *“Los pacientes y sus familiares no tienen cultura de derechos...», ni se realizan actividades de información sobre el tema”*.

5) Se garantiza, parcialmente, el derecho al suministro de alimentos y lencería, hay hacinamiento y déficit de limpieza.

6) Se cumple, en general, con la gratuidad del suministro de medicamentos, sin embargo, ocasionalmente, faltan medicamentos de alto costo o los familiares deben

realizar algunos exámenes fuera del hospital, en ambos casos costeados por dichos familiares.

7) La atención integral debida, se dificulta por déficit de personal y exceso de demanda.

8) Hay un importante déficit de personal, especialmente del número de Enfermeras.

9) La limpieza del hospital no se cumple de manera adecuada ni existen pautas conocidas al respecto. Los familiares asumen parte del proceso de limpieza.

10) Se cumple satisfactoriamente el derecho de los niños a estar acompañados por familiares, pero las condiciones para éstos son muy deficientes y las normas para la permanencia las reciben oralmente de las enfermeras.

11) En cuanto al derecho a la educación, en el hospital existe una escuela, cuyo epónimo fue, originalmente, “*Lya Imber de Coronil*”, pero hay desarticulación en su utilización por diversas razones.

12) No hay entrega rutinaria de juguetes o de materiales pedagógicos, a los niños hospitalizados, salvo donaciones no sistematizadas, de damas voluntarias y asociaciones y empresas privadas.

13) Hay poca intimidad y privacidad, salvo la relacionada con publicaciones científicas, normada y controlada por el Comité de Ética del hospital.

14) El derecho de opinar y ser escuchado, se mantiene para los familiares, pero no hay encuestas sistemáticas para conocerlas.

15). Hay poco nivel de conocimiento de los padres y de los niños sobre el derecho a defender sus derechos.

16) Existe una Defensoría de Derechos de los NNA, en la sede del hospital, pero no se detectaron mecanismos de información, para su utilización por parte de los familiares y los niños del hospital.

Los artículos de la CIDN que tienen más relación con los hallazgos comentados, son los N° 1, 2, 3, 4 y 5. En

cuanto a la Ley Orgánica de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA 2007), se trata de los artículos 1, 3, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 30, 32, 32<sup>a</sup>, 41, 43, 49, 53, 63, 65, 80, 86 y 117.

Por otra parte, el texto citado se refiere, al Informe del Comité de los Derechos del Niño, de fecha 17 de octubre de 2007, relativo a una evaluación que realizó dicho Comité, en el país. En las conclusiones de sus integrantes, en las Observaciones Finales del informe, (puntos 33 y 34), dirigido al Estado venezolano, expresaron que:

*“...el Estado Parte, ha incorporado el principio del interés superior del niño en su legislación y ha establecido directrices que han de seguir todos los interesados (...) pero lamenta, que el entendimiento de ese principio no se refleja bien en la práctica”.*

En el punto 34 del Informe:

*“El Comité recomienda al Estado Parte... (Venezuela)... que incorpore plenamente el principio del interés superior del niño en todos sus programas, políticas, procedimientos legislativos, judiciales y administrativos y que promueva su aplicación.”* (Trapani, 2011).

En resumen, se constató que, en ese importante hospital, se cumplen algunos derechos relacionados con los niños hospitalizados, pero las políticas públicas institucionales, no se aplican/cumplen con el debido rigor y tampoco son conocidas por los usuarios del hospital, lo que limita que se garantice el cumplimiento del derecho a la protección, establecido en las leyes vigentes. Esto es una obligación que debe cumplir el Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, haciendo uso de las políticas públicas y leyes vigentes vinculadas a la protección y atención que permitan a la población, informarse debidamente, así como desarrollar herramientas y aptitudes que fortalezcan una cultura ciudadana de derechos humanos y que facilite la exigibilidad de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

Es razonable deducir, que los hallazgos de estas investigaciones, son seguramente iguales o muy parecidos, a los existentes en las demás instituciones similares del país, lo cual obliga a tomar las decisiones correspondientes para corregirlas.

## **7. ASPECTOS ÉTICOS**

Entendida como la reflexión teórica sobre la moral, la ética está indisolublemente ligada, no solo a la Institucionalidad oficial, sino a todos los tipos de relación entre el personal de salud y quienes necesitan atención, así como a sus familiares y acompañantes, en cualquier tipo de atención preventiva o curativa, ambulatoria o de internación, pública o privada, médica o quirúrgica. El cumplimiento de los principios de Beneficencia, Autonomía, Justicia y No maleficencia, deberían ser motivo de evaluación permanente por parte de las instituciones y de los diversos niveles jerárquicos, dentro de ellas. Muchos hospitales públicos y privados tienen una Comisión de Ética, la cual, generalmente, actúa solo cuando se le exige su opinión, en casos concretos de reclamos o denuncias. Lamentablemente, la acción preventiva o la vigilancia de los hechos cotidianos rara vez son evaluados a pesar de que su importancia, especialmente por la modernización de la medicina, que le ha dado un papel muy relevante al uso de la creciente tecnología, de indudable utilidad, pero que, erróneamente, puede disminuir la calidad y duración de una oportuna y adecuada comunicación personal.

## **8. AVANCES LOGRADOS POR EL ESTADO EN LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS ENFERMOS**

La situación de derechos humanos de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA), muestra avances en su protección y defensa. El Estado ha ratificado la CIDN y sus dos protocolos facultativos, así como también ha impulsado la ejecución de políticas públicas fundamentales para la preeminencia de los derechos relacionados con la super-

vivencia y el desarrollo y, en particular, en los derechos a la salud, incluida prevención y atención, educación, nutrición e identidad, entre otros.

Así mismo, Venezuela, en cumplimiento del Artículo 4 de la CIDN sancionó y promulgó la Ley Orgánica para la Protección de Niños y Adolescentes (LOPNA, 1998), la cual fue reformada en 2007, de esta manera Venezuela avanzó de manera significativa en la creación de su marco normativo e institucional para la protección de los niños, las niñas y adolescentes; y con ello consagró el interés superior del niño como un principio de interpretación y aplicación, de obligatorio cumplimiento.

Es importante reconocer las intenciones del Estado para reducir la pobreza y mejorar la atención de la población, mediante programas sociales, en el caso de salud la concepción original de la Misión Barrio Adentro, sin embargo, se desconoce, el impacto real y específico en el desarrollo y bienestar de los niños, niñas y adolescentes.

El MPPS, a través del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), ha extendido el esquema oficial de vacunación a través de la introducción de nuevas vacunas e incorporación de todos los grupos de edad, con aumento gradual y sostenido de las coberturas de vacunación. Sin embargo, aún hay mucho trabajo que desarrollar para alcanzar las metas recomendadas.

La creación, en Caracas, del Hospital Cardiológico Infantil “Dr. Gilberto Rodríguez Ochoa” el cual ha contribuido notablemente, aunque de manera parcial, a la resolución de pacientes con malformaciones cardíacas congénitas.

Se han realizado avances para implementar el Programa Nacional de Atención a la Salud Materno Infantil a través de la creación de la “Misión Niño Jesús”, así como la Estrategia Nacional para la Reducción Acelerada de la Mortalidad Materna y Neonatal, fundamentalmente dirigidas a la población más excluida. Se cuenta con la Norma Oficial para Salud Sexual y Reproductiva

(SSR) elaborada en 2003, actualizada en 2013 y publicada en el primer semestre de 2014, sobre cuya base, se elaboraron y se publicaron recientemente los protocolos de atención a las emergencias obstétricas y los protocolos para el cuidado básico y en emergencias de los recién nacidos, dirigidos al personal de los dos primeros niveles de atención, sin embargo, los Servicios de Neonatología han confrontado problemas de contaminación ha sido insuficiente el número de recursos humanos, especialmente de Enfermeras especializadas y de Pediatras Neonatólogos, además, está muy limitado el alcance para cubrir la demanda de los servicios y garantizar así calidad de atención.

En este orden de ideas, el MPPS también elaboró en el 2003 la Norma Oficial para la Atención Integral en Salud de la Población Adolescente, a partir de la cual se han desarrollado algunos procesos de capacitación del personal interdisciplinario, que integra los equipos de salud, principalmente del primer nivel de atención, impulsando la estructuración de la red, sin embargo, el proceso de capacitación no fue sostenido. En agosto de 2014 se publicaron los Protocolos de Atención en Salud a la Población Adolescente y se han reiniciado los procesos de capacitación del personal de salud.

La Ley Orgánica de Educación (LOE, 2009) (MPPE, 2009) incorporó el acceso a la educación de las personas con discapacidad, así como a los adolescentes privados de libertad, lo cual no estaba incluido en la Ley de 1980; además, se reforzó el acceso a la cultura y a la comunicación a través de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC).

## **9. LIMITACIONES EN LA PROTECCIÓN DE NIÑOS ENFERMOS**

Aunque se dispone de un marco normativo favorable y una base jurídica importante para la protección y



atención de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos plenos de derecho, y garantizar el ejercicio pleno y efectivo de sus derechos, persisten brechas significativas entre los aspectos teórico-normativos y las prácticas institucionales y sociales en relación a la infancia y la adolescencia y tampoco existe un sistema nacional de información que demuestre la efectividad en el cumplimiento de derechos contemplados en la CIDN y en la REDHNA (LOPNA).

La prolongada crisis hospitalaria nacional, dificulta la respuesta apropiada a las necesidades y problemas de salud que afectan a la población; la demanda de atención sobrepasa la capacidad actual de respuesta de los servicios y les obliga a referirlos a otros centros, que en la mayoría de los casos se encuentran en condiciones similares. La mortalidad neonatal sigue siendo elevada y las autoridades reconocen que ello se debe a causas en su mayoría prevenibles, tales como la falta de control prenatal, las malformaciones congénitas, la atención pronta del parto, los problemas de asepsia en las salas de parto y las unidades neonatales, entre otras.

En relación con la salud de la población adolescente, tanto la CNRBV como la LOPNA y las Normas Oficiales de Salud Sexual y Reproductiva (SSR), establecen el derecho a información, educación y atención en servicios que sean eficaces, accesibles y amigables para los adolescentes de uno y otro sexo, con especial interés en el área de SSR, sin embargo, las acciones, los servicios y el personal de salud capacitado en atención para este grupo de edad, son escasos; algunos centrados en atender adolescentes, con dotación de suplementos alimenticios, y medicamentos irregular e incompleta, para las jóvenes embarazadas en condiciones de pobreza. Aún existen barreras de accesibilidad para la atención de adolescentes, particularmente cuando se trata de la atención de la SSR de este grupo.

Desde hace casi diez años, desde diciembre de 2004, permanece en discusión, en la Asamblea Nacional, el

proyecto de Ley Orgánica de Salud, que debe recoger las orientaciones de políticas en el área, establecer normas para su institucionalización, y fortalecer la consecución del Sistema Público Nacional de Salud. Contar con un sistema unificado de salud que universalice las políticas estatales, con un marco jurídico sólido para hacer cumplir los objetivos, sería un logro trascendente para asegurar el pleno goce de este derecho.

## 10. ALGUNAS CAUSAS

En la actualidad (2014), la falta de cumplimiento total o parcial de los deberes oficiales en la atención y protección de niños enfermos en Venezuela, agruparse según el área de la atención debida que se haya vulnerado:

> **Legales:** Desconocimiento y/o aplicación inadecuada de leyes vigentes. Disposiciones legales necesarias, pendientes por actualizar. Retardo en la toma de decisiones.

> **Sistemas de Información Epidemiológica y de Estadísticas:** Dificultades en la recolección, registro y posterior divulgación oportuna, de la información en salud. Confiabilidad de los datos: sub-registro, envío tardío de la información, desde las Direcciones Regionales de Salud al nivel central. Manejo e interpretación de la información por los diversos sectores.

> **Organizativas/estructurales:** Debilidad en la Rectoría del MPPS. Cambio frecuente de las Autoridades Sanitarias, lo cual limita la consolidación de los planes y estrategias de salud. Redes sociales y de salud con debilidad en la vinculación intra e intersectorial. La estructura sanitaria en Venezuela, en la actualidad, esta segmentada y fragmentada. Este problema tiene varias décadas en el país, sin que hasta el momento se haya logrado un esquema de integración efectivo, a pesar que la CNRBV contempla la integración del Sistema Público Nacional de Salud. La Defensoría del Pueblo titula en uno de sus informes la *“(des) estructura del sistema de salud”*, y añade:

*“Los resultados de más de tres mil inspecciones realizadas por la Defensoría del Pueblo a establecimientos médico asistenciales durante los años 2001 a 2003, permiten afirmar que la estructura actual del sistema de salud dificulta la prestación efectiva de los servicios. Una de las causas de este diagnóstico es la ausencia de ejecución coordinada de las políticas públicas dirigidas a promover y garantizar calidad de vida”* (Defensoría del Pueblo 2003). (Defensoría del Pueblo, 2003).

**> Infraestructura, equipos materiales e insumos:** Falta de planes y ejecución de nuevos hospitales bien dotados, generales y especializados, para la atención de la población de niños, en proporción con su aumento natural, lo cual recarga y hace insuficientes, los ya existentes, como consecuencia, las citas de primera consulta o de controles sucesivos se establecen con lapsos muy prolongados en relación con las necesidades; el número de cupos quirúrgicos es limitado, ya sea por déficit de personal, de pabellones disponibles o de falta de insumos, lo que retarda las intervenciones. Reparaciones prolongadas o interrumpidas de hospitales y otros centros de atención. Falta o insuficiente mantenimiento de los equipos médicos, obsolescencia y/o problemas con repuestos. Dotación irregular de materiales e insumos consumibles, tales como inyectoras, papelería, guantes, ropa para ambientes asépticos, entre muchas otras. Equipos adquiridos de calidad inadecuada, especialmente en Cardiología, Cirugía, Oncología, Hematología, Traumatología y carencia de mantenimiento preventivo; disponibilidad de vacunas específicas para pacientes de alto riesgo. Insumos de confianza no certificada. Escasez en cantidad y variedad en general de medicamentos. Fármacos indispensables no disponibles o de cantidad insuficiente o/y oportunidad de entrega. Insuficiencia o ausencia de inmunizaciones específicas en pacientes con riesgo aumentado. Medicamentos, autorizados o no, circulando sin la seguridad de una evaluación adecuada. Ambulancias escasas, mal dotadas.

> **Equipos de Salud:** Los Planes de estudio de las carreras de ciencias de la salud en las Universidades Nacionales, no hacen el énfasis necesario, sobre las necesidades actuales de la población y se contemplan débilmente, enfoques tales como determinantes sociales de la salud; así mismo, existe una formación débil en áreas como la salud pública y la epidemiología.

Por otra parte, existe una desvinculación con el proceso de formación de personal de salud de las nuevas instituciones universitarias o de educación superior (preparación y desarrollo de competencias no conocida), es así, que se capacita personal de manera paralela a las escuelas de medicina establecidas y normadas, cuyos egresados obtienen el título de médico, a pesar de tener importantes deficiencias de conocimientos básicos y de entrenamiento mínimo, de lo cual hay numerosos testimonios.

Igualmente inconveniente consideramos la incorporación de egresados, con la formación descrita, en la consulta de Triage o selección, de hospitales generales, así como el haberlos aceptado como cursantes de especialidades médicas y en subespecialidades como por ejemplo, perinatología, sin haber realizado cursos previos de postgrado de pediatría.

Es muy preocupante el número insuficiente de personal debidamente formado y entrenado para la atención de NNA: Enfermeras, Anestesiólogos, Pediatras Neonatólogos, Hebiatras (especialistas en salud de adolescentes) Oncólogos, Bioanalistas, Psicólogos, Farmacéuticos, Odontólogos, Fisiatras, Trabajadores Sociales; personal de Archivos médicos. Personal con deficiencias de formación y/o actualización. Limitaciones para prescindir de personal por razones sindicales o de otra índole. Fallas éticas no detectadas, o detectadas y no resueltas Presupuestos de las Facultades y Escuelas de formación de personal de salud, con estancamientos que equivalen a disminución, o pago tardío, todo lo cual desestimula el ejercicio docente y afecta la calidad de los egresados.

Disminución y/o suspensión de la adquisición de revistas científicas, indispensables para la formación y actualización del personal de salud.

> **Administrativas:** Fallas en la disponibilidad de presupuesto regular y/o complementario. Entrega tardía, inoportuna. Deudas que afectan nuevas compras. Remuneración deficiente, deudas no canceladas o canceladas de manera tardía a dicho personal y ausencia o debilidad de la protección social al personal de salud. Centralización excesiva de las decisiones administrativas lo cual retarda, y a veces impide, la atención mínima necesaria. Manejo inadecuado o incorrecto de la administración.

## 11. CONCLUSIONES

1. El compromiso institucional del estado, con los niños enfermos en Venezuela, está incluido en las leyes vigentes en el país.

2. Las insuficiencias cualitativas y cuantitativas existentes en el área de la salud, no están recogidas en los informes oficiales.

3. Las normas de institucionalidad, para niños enfermos, no se cumplen satisfactoriamente en el país. En este material, se citan los problemas que se consideran mas relevantes y graves de la actualidad.

4. Es indispensable evaluar, a fondo, la situación de los niños hospitalizados y la de quienes lo necesitan y no lo logran.

## 12. RECOMENDACIONES

1. La función rectora del Ministerio de Salud, debe ser rescatada y ejercida con nueva Ley Orgánica de Salud, acompañada de políticas adecuadas.

2. La descentralización operativa y la centralización normativa con supervisión y evaluación de las acciones

de salud, son impostergables. Es indispensable incrementar el número de camas hospitalarias disponibles y operativas. Además, optimizar la dotación y mantenimiento preventivo, resolutivo y sustitutivo.

**3.** La cobertura de todas las inmunizaciones actuales y las faltantes que se agreguen, debe acercarse a 95%, para garantizar su eficacia. El costo beneficio es indiscutible.

**4.** Los presupuestos deben ser suficientes, aprobados y oportunos, cónsonos con la inflación.

**5.** La formación y actualización del personal del área de la salud, debe estar vinculada a las necesidades del país, identificadas por el MPPS. Además, debe ser adecuada y continua, e igualmente, corresponder a las normas establecidas supervisadas, sin improvisaciones, que puedan atentar contra la salud y la vida de los usuarios.

**6.** Las Universidades Nacionales deben revisar los currículos relacionados con el área de la salud, de manera que incorporen en su plan de estudio, aquellas situaciones que constituyan problemas de salud pública, con enfoque de derechos, género, interculturalidad y determinantes sociales de la salud.

**7.** Es urgente elaborar un plan nacional para la protección integral de los derechos de la infancia, con políticas públicas específicas, para cada uno de los derechos presentes en CDN y en la LOPNNA.

**8.** Es conveniente investigar y evaluar los avances y dificultades en aspectos previstos en CDN y en la LOPNNA.

**9.** Se debe fortalecer el sistema de información longitudinal de salud de todos, con énfasis en la infancia y adolescencia, enfoque de derechos, planes para su resolución y garantías del derecho a la atención oportuna y de calidad.

**10.** Deben crearse espacios de articulación interinstitucional y de planes de trabajo conjuntos, para garantizar la salud de los NNA, basados en determinantes sociales, por lo que se requieren respuestas intersectoriales.

**11.** Es indispensable la implementación y aplicación de programas y proyectos, que garanticen los derechos de los NNA de acuerdo con los parámetros establecidos.

**12.** Debe mejorar el sistema de ambulancias terrestres, aéreas y acuáticas, dotadas y operativas, con personal preparado a tal fin, incluidas las áreas geográficamente distantes o de difícil acceso.

**13.** Implementar planes y programas permanentes, sobre la cultura de paz y resolución pacífica de conflictos, para disminuir la violencia en los NNA y en sus futuras familias.

**14.** Todas las acciones para defender a los niños de las carencias observadas, deben apoyarse en el principio de la *“prioridad absoluta de los niños”*.

**15.** Los organismos y sectores relacionados con los NNA, deben ser convocados para participar en el análisis de las políticas públicas del área.

**16.** Lo que se haga para que los niños venezolanos, sean sanos, felices, cordiales, creativos y participativos, contribuirá, decisivamente, a un mejor futuro, para nuestro país.

### **Referencias Bibliográficas**

**Aoún, C.** (2011). Estado de la salud en Venezuela. Consideraciones, conceptos, estadísticas y proposiciones. (p:194) En: *Propuestas a la Nación*. Ed. Academia Nacionales (Comite Interacadémico.) Caracas

**Defensoría del Pueblo.** (2003). Anuario 2003 • Derechos Humanos en Venezuela. Defensoría del Pueblo • Poder Ciudadano En: [www.defensoria.gob.ve/dp/.../informes.../DdP\\_Informe\\_Anual\\_2003.pdf](http://www.defensoria.gob.ve/dp/.../informes.../DdP_Informe_Anual_2003.pdf). [consultado el 13-9-2014].

**Instituto Nacional del Menor (INAM).** (1981). Ley Tutelar de Menores. Caracas. Ed. de la Oficina de información y Relaciones Públicas del INAM.

**Macinko J. A, y B. Starfield.** (2001). Annotated Bibliography on Equity in Health, 1980-2001. <http://www.equityhealthj.com/content/1/1/1>.

**Ministerio del Poder Popular para la Educación (MPPE).** (2009). Venezuela. Ley Orgánica de Educación.

**Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS).** (2011). Venezuela. MPPS Anuario de Morbilidad 2011.

**Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS).** (2012). Venezuela. Anuarios de Mortalidad. 2010 y 2011.

**Ministerio del Poder Popular para la Salud (MPPS).** (2013). Venezuela. MPPS. Memoria y cuenta 2013.

**Organización de las Naciones Unidas (ONU).** (1990). Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Nueva York. (Documento oficial).

**Organización Panamericana de Salud (OPS)/ Organización Mundial de la Salud (OMS).** (2014). *Boletín Inmunización en las Américas*. Resumen 2014 de la Organización Panamericana de la Salud. p12.

**Primer Congreso Venezolano del Niño.** (1938). Memoria. Caracas. Ed. Bolívar.

**Real Academia de la Lengua Española.** (2001). Diccionario. Madrid. Ed.22.2001.

**Red por los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes en Venezuela (REDHNNA).** (2013). Venezuela. Informe Alternativo al Examen Periódico Universal (EPU). Situación de los Derechos de Sectores Específicos: Niños, Niñas y Adolescentes. Red por los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes en Venezuela (REDHNNA) octubre 2013.



**República Bolivariana de Venezuela (RBV).** (1999). Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.. Venezuela.

**República Bolivariana de Venezuela (RBV).** (2007). Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. LOPNNA. Venezuela. Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5859. 10-12-2007.

**República de Francia (RF).** (1789). Asamblea Nacional. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. París, Francia. Disponible en: [www.fmm.educación.com.ar](http://www.fmm.educación.com.ar) [consultado el 22-9-2014].

**República de Venezuela (RV).** (1939). Código de Menores. Gaceta Oficial N° 19773.

**República de Venezuela (RV)** (1949). Estatuto de Menores. Decreto 390. Junta Militar de Gobierno. 30-12-1949.

**República de Venezuela (RV).** (1981). Ley Tutelar de Menores. Caracas. Ed. de la Oficina de información y Relaciones Públicas del INAM.

**República de Venezuela (RV).** (1990). Ley aprobatoria de la Convención de los Derechos del Niño. Caracas. Ediciones Congreso de la República.

**República de Venezuela (RV).** (1998). Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente. (LOPNA). Gaceta Oficial Extraordinaria N°266. 2-10-1998.

**República de Venezuela (RV).** Creación del Instituto Nacional del Menor (INAM). Gaceta Oficial N° 40.067.

**Torres, A. T.** (2010). *Lya Imber de Coronil*. Biblioteca Biográfica Venezolana, diario El Nacional. v. 120. Caracas. Ed. Arte.

**Trapani, C.** (2011) Cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes hospitalizados, Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Chacao.

**Whitehead M.** (1992). The concepts and principles of equity and health. *Int. J. Health Serv.*, 22(3): 429-45.

**Wilson, M. E.** (2014). La historia de María Elena. American Human Association, EN: [http://www.americanhumane.org/site/pageServer?pagename=wh\\_mission\\_maryellen\\_wheeler](http://www.americanhumane.org/site/pageServer?pagename=wh_mission_maryellen_wheeler) [consultado el 2-9-2014].

## Anexos

### Derechos de los Niños Hospitalizados.

1. Derecho a la vida, sin discriminación de ningún tipo;
2. Ser considerado sujeto de derechos y ser humano íntegro, en sus aspectos bio-psico-sociales y ecológicos;
3. No ser separado de su madre en el momento del nacimiento, si esto no es imprescindible para su supervivencia;
4. Recibir alimentación al pecho de su madre, sin restricciones;
5. Ser hospitalizado cada vez que lo requiera, para mejor tratamiento de su enfermedad, sin distinción de su tipo de cobertura pública o privada;
6. La confidencialidad de los datos, recogidos verbalmente, o registrados en su historia clínica;
7. Permanecer acompañado de su madre o familiar cercano y a recibir visitas;
8. No padecer dolor cuando existan recursos terapéuticos para calmarlo;
9. No ser objeto de internaciones innecesarias o prolongadas por razones ajenas al mejor tratamiento de su problema de salud;
10. Que sus padres o tutores, participen en forma activa y debidamente informados, en los cuidados que se le brinden;

11. Recibir cuidadosa y adecuada explicación adecuada de los cuidados a que va a ser sometido

12. A mantener su escolaridad y a disfrutar de recreación;

13. No ser objeto de prácticas o pruebas diagnósticas o terapéuticas, probadas o en o proceso de ensayo clínico, sin el consentimiento informado y firmado por sus padres o tutores;

14. Ser protegido de situaciones traumáticas innecesarias, derivadas de prácticas administrativas u organizativas, inadecuadas;

15. Recibir, oportunamente, los cuidados y recursos terapéuticos adecuados y disponibles para su curación, rehabilitación o prevención secundaria;

16. Recibir información, debidamente explicada, sobre el pronóstico de su enfermedad;

17. No ser utilizado por los medios masivos de comunicación, cualquiera sea su enfermedad, salvo expresa voluntad de sus padres y con el resguardo ético que merece;

18. Recibir apoyo espiritual y religioso, según la práctica de su familia;

19. Muerte digna, en compañía de sus familiares o en su hogar;

20. Disfrutar de las prerrogativas que le confiere la ley Convención de los Derechos del Niño aprobada por el Congreso Nacional de Venezuela, el 20 de julio de 1990.

**Fuente:** Modificado de: Puga, Teodoro. (2004) En: *Los Derechos de Niño*. Fundación Sociedad Argentina de Pediatría. Ed. Ideográfica. Buenos Aires. p107

## **Glosario (algunos conceptos y definiciones)**

**Convención sobre los Derechos del Niño:** Tratado internacional que reconoce los derechos humanos de los niños y las niñas, definidos como personas menores de 18 años. En 54 artículos, establece en forma de ley internacional que los Estados Partes deben asegurar que todos los niños -sin ningún tipo de discriminación- se beneficien de una serie de medidas especiales de protección y asistencia; tengan acceso a servicios como la educación y la atención de la salud; puedan desarrollar plenamente sus personalidades, habilidades y talentos; crezcan en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; y reciban información sobre la manera en que pueden alcanzar sus derechos y participar en el proceso de una forma accesible y activa.

La República Bolivariana de Venezuela, ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en el año 1990, asumiendo el compromiso de asegurar los derechos y principios consagrados en la misma a todos los niños y niñas que viven en el territorio venezolano, sin distinción ni discriminación alguna. Para finales de 2005, un total de 192 países habían firmado y/o ratificado la Convención.

**Definición de “niño”, en la actualidad:** Aunque parezca obvio es necesario clarificarlo, dada la relación actual que tiene el término “niño” con la protección, mediante disposiciones legales muy precisas y de reconocimiento, en casi todos los países de la tierra, por lo cual, el concepto que figura en el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), 2001, es diferente del que se ha establecido en algunas normas internacionales, e incluso, no es idéntico entre distintas leyes nacionales venezolanas vigentes, sin embargo, por razones de preeminencia jurídica, predominan los contenidos de la CIDN, por constituir un documento asumido legalmente por el país. Esta situación está reconocida en el Artículo 78 de la Constitución Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), aprobada en 1999.

El DRAE (2001), define “niño” como “quien está en la niñez” y la palabra “niñez” como “período de la vida humana, que se extiende desde el nacimiento a la pubertad”, lo cual acorta el lapso considerado, hoy en día, como niño, ya que la pubertad se entiende, como el período de cambios físicos que se producen por la acción hormonal en uno y otro sexo, que se sucede en el inicio de la adolescencia, como grupo de edad, que se encuentra de acuerdo a la definición de la Organización Mundial de la Salud entre los 10 y los 19 años.

La palabra “adolescente”, deriva del latín “adolescere”, que significa crecer. Es oportuno señalar que el término adolescente no tiene relación alguna con la palabra “adolecer” que significa “tener o padecer algún defecto”, “caer enfermo”; “padecer alguna enfermedad”; “causar dolencia” o “compadecerse” (DRAE, 2001)

En este material se utiliza indistintamente la palabra “niño(s)”, para uno y otro sexo, e igualmente para el lapso, desde el nacimiento hasta cumplir los 18 años, pero también se ha incorporado, por el uso en el lenguaje cotidiano y en algunas leyes, la innecesariamente larga expresión: “niños, niñas y adolescentes”, abreviada “NNA”.

**Concepto de Institucionalidad:** El Sociólogo venezolano Jorge Díaz Polanco, con amplia experiencia en el área de la salud; define la “institucionalidad”, en su Ponencia *La institucionalidad en Salud. Una enfermedad de la razón\**, presentada en el Encuentro de Organizaciones Sociales efectuado en Caracas en 2012 como:

*“la existencia de un conjunto de actividades legítimamente consensuadas y expresadas en diferentes textos legales, que constituyen la base esencial para el funcionamiento de una organización, de su financiamiento y de las interrelaciones de ella con la sociedad”.*

De esta forma, la expresión institucional de un sector, muestra una forma de consenso ciudadano, generalmen-

te de tipo constitucional, alrededor del cual se generan criterios técnicos y científicos que dan forma a la finalidad y funcionamiento de la institución desde el punto de vista de sus normas y su desempeño. Este autor señala tres ejes fundamentales:

*“1) La intervención del estado, lo cual se refiere a las obligaciones del sector público;*

*2) La legitimidad institucional, es decir, los acuerdos constitucionales en relación con derechos garantizados de la población y*

*3) Las funciones esenciales, que abarcan, tanto el desempeño de los organismos, como su producto, los resultados”.*

*\*<http://saber.ucv.ve/jspui/bitstream/123456789/5381/3/EOS%20Ponencia%20Institucionalidad%20en%20Salud.%20Jorge%20D%C3%ADaz%20Polanco%20PDF.pdf>,*

## Notas

<sup>1</sup> Por su importancia, se reproduce este capítulo previamente publicado.

\* Médico Puericultor y Pediatra. Doctor en Ciencias Médicas. Academia Nacional de Medicina. Profesor Activo, Cátedra de Puericultura y Pediatra. Hospital “J. M. de los Ríos”. UCV. Ex Director Materno Infantil y Ex Director General de Salud. MSAS.

\*\* Médico Puericultor y Pediatra. Especialista en Adolescentes. Médico Adjunto del Servicio de Medicina del Adolescente: Hospital “J. M. de los Ríos”.

\*\*\* Abogado. Especialista en Derechos del Niño, Docente-Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica “Andrés Bello” y Coordinador del Programa de Buen Trato de Cecodap.



# **Academia de Ciencias Políticas y Sociales**

**La Pérdida de la Institucionalidad en  
Venezuela:**

**El Sistema de Justicia en el  
proceso de  
reinstitutionalización del país.**

*Román J. Duque Corredor<sup>1</sup>*



## **1. LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES Y LA RECONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL DEL PAÍS Y LOS ÍNDICES DEL DE-TERIORO DEL SISTEMA DE JUSTICIA**

En su Propuesta a la Nación la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, como contribución a la celebración del Bicentenario de la Independencia, en julio de 2011, al confrontar la realidad política con el marco constitucional, que se basa en el modelo de un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, señalaba que la falta de un Poder Judicial independiente no solo constituía un serio peligro para la seguridad jurídica, sino que representaba un atentado contra la preservación de la intangibilidad de los derechos humanos y la ausencia de un control sobre la legitimidad de la actuación de los gobernantes y un rompimiento de la armonía que, según la Constitución vigente, debe existir entre los valores y principios constitucionales, el poder político y las leyes que están destinadas a conservarlos. Sobre ese planteamiento la Academia llamó la atención de la Nación sobre la necesidad de la reconstrucción de la institucionalidad del país. Reconstrucción esta que ha de tener en cuenta el fortalecimiento de las instituciones jurídicas del control del poder, principalmente de las que han de garantizar la eficacia de las condiciones políticas encarnadas en el Estado democrático constitucional de libertad, justicia, igualdad, democracia, pluralismo, ética y preeminencia de los derechos humanos. Y que garantice la supremacía de la Constitución, la seguridad jurídica y la imparciali-

dad judicial como principio fundamental y como derecho ciudadano de contar con instituciones judiciales independientes que aseguren el respeto de la ley, de los derechos fundamentales y el control del poder<sup>2</sup>.

En su Propuesta la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, con relación al deterioro del Sistema de Justicia ejemplarizaba como, para 2008-2009, se daba a Venezuela la peor calificación de independencia judicial en la región, de solo 1.4, en un índice de 1, como menor independencia, a 7, de mayor independencia, como poder judicial políticamente influenciado<sup>3</sup>. Y como en el Reporte Internacional del Índice Derechos de Propiedad de 2010, nuestro país aparecía entre los países de más bajo nivel en la independencia del Poder Judicial<sup>4</sup>. Al igual que advertía como parte de ese deterioro sobre la inestabilidad de los jueces con sus designaciones sin concursos públicos y suspensiones y destituciones, sin el debido proceso, aún siendo titulares<sup>5</sup>.

Ese deterioro, se afirmaba en la referida Propuesta de la Academia, es uno de los factores determinantes de la inseguridad jurídica del país, que para 2003, respecto de la propiedad y las inversiones, en la escala de inseguridad entre 0 y 5, del *World Economic Forum*, a Venezuela se le cataloga como un país inseguro con un índice de 2.4; y, en el Reporte Internacional del Índice Derechos de Propiedad, de 2010, antes indicado, en un orden de 1 a 125, Venezuela estaba en el puesto 121, como los de peor calificación<sup>6</sup>. Por su parte en materia de libertad económica, en el 2010, Venezuela aparece con una puntuación de 37.1, al lado de Libia, Birmania, Cuba, Zimbawe y Corea del Norte<sup>7</sup>. Todo ello, fundamentalmente por lo que respecta a Venezuela, en razón del grado de desconfianza de los ciudadanos en el Poder Judicial, que, según los indicadores del Centro de Estudios de la Justicia en Las Américas de la OEA<sup>8</sup>, se situaba en un 32%, sobre 100%, del porcentaje de confianza en dicho poder en la región. Al igual que en materia del nivel de corrupción, nuestro país, según el Índice de Per-

cepción de Corrupción de Transparencia Internacional de 2010, ocupa una posición deficiente que la ubica en el N° 164, entre 178 países. Lo que, según el Centro de Estudios de la Justicia de Las Américas, califica a Venezuela, dentro de los más altos índices de corrupción, como “*país con nivel de corrupción desenfrenado*”<sup>9</sup>, por el alto grado de impunidad que existe en esta materia.

Para mayo de 2014, la Comisión Internacional de Juristas, sobre el criterio que la existencia de un Sistema de Justicia y en concreto de un Poder Judicial independiente son piedra angular del Estado de Derecho y una democracia, llevó a cabo un proyecto de investigación denominado “*Fortaleciendo el Estado de Derecho en Venezuela*”, y en su Informe, concluye, en forma terminante, diciendo, que con respecto al cuadro normativo constitucional y legal relativo al funcionamiento del Poder Judicial y del Ministerio Público y con sus diversas prácticas, como componentes del Sistema de Justicia:

*“que las instituciones jurídicas del Estado venezolano presentan un debilitamiento importante”,* que, entre otros factores *“ha traído como consecuencia un clima de inseguridad creciente, que ha afectado a la sociedad y a cada uno de sus actores”,*

destacando los perjuicios que ese estado de inseguridad ocasiona en las libertades de las personas, en el gasto público y en la integridad física de las personas.

Al respecto señala como una evidencia de ese deterioro, que:

*“a más de catorce años después de la aprobación de la Carta Constitucional, la totalidad (menos cuatro) de los fiscales en ejercicio en el país mantenga su cargo en calidad de provisionales, mientras que el porcentaje de los jueces en las mismas condiciones alcanza el 70%”,* que hace que *“el Sistema de Justicia sea vulnerable”,* y *“expuesto a manipulaciones”*

y que los jueces sean temerosos:

*“por miedo a represalias o a perder su empleo”;*

a lo que se suma la persecución contra los abogados<sup>10</sup>. Particularmente, la Comisión Internacional de Juristas investigó en el Sistema de Justicia el funcionamiento de Poder Judicial y la actuación del Ministerio Público, concluyendo sobre la total falta de independencia de dicho Sistema en Venezuela, comenzando por el Ministerio Público, que funciona sin garantías de independencia e imparcialidad, con el agravante, como se señaló:

*“de que los fiscales en casi su totalidad son de libre nombramiento y remoción, y por tanto vulnerables a presiones externas y sujetos a órdenes superiores”.*

Y, que en el mismo sentido:

*“el Poder Judicial ha sido integrado desde el Tribunal Supremo de Justicia con criterios predominantemente políticos en su designación y que la mayoría de los jueces son provisionales y vulnerables a esas mismas presiones”,*

ya que, agregaba el Informe, son de libre nombramiento y remoción por parte de una Comisión Judicial del propio Tribunal Supremo de Justicia, no prevista en el ordenamiento constitucional:

*“que tiene una marcada tendencia partidista”.*

La inestabilidad judicial, según este Informe, no solo afecta a la gran mayoría de jueces provisionales, sino incluso a los propios jueces titulares:

*“que están sujetos a ser suspendidos de sus cargos sin que pese contra ellos acusación, ni procedimiento legal alguno”.*

En ese orden de ideas, la indicada Comisión atribuye a la carencia de independencia de los órganos del Sistema de Justicia, la ineficiencia del Poder Judicial y del

Ministerio Público para cumplir sus funciones propias, señalando como ilustración de esta ineficiencia, que en Venezuela, un país con una de las tasas más altas de homicidio en Latinoamérica y en el mundo:

*“la impunidad llega a niveles cercanos al 95% dejando a las víctimas y sus familiares sin justicia”;*

y que:

*“esta cifra es cercana al 98% en los casos de violaciones a los derechos humanos”<sup>11</sup>.*

Otra alarmante conclusión sobre el deterioro del Sistema de Justicia es la siguiente afirmación de la Comisión Internacional de Juristas respecto del Poder Judicial y del Ministerio Público:

*“Esta situación ha puesto en evidencia la falta de un sistema de justicia independiente para garantizar a toda persona el derecho a la protesta pacífica sin ser víctima de la represión policial y sin ser criminalizada. El propio sistema de justicia se ha prestado para criminalizar la protesta ciudadana al enjuiciar a 1.200 personas detenidas, sin que en la inmensa mayoría de los casos se haya presentado prueba alguna de que hayan cometido actos tipificados como delito”<sup>12</sup>.*

Dentro del cuadro de la desinstitucionalización del Sistema de Justicia puede señalarse el contenido de la Ley Orgánica del Sistema de Justicia, que fue promulgada mediante Gaceta Oficial N° 39.276, del 1° de octubre del 2009, sobre la cual se pronunció la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en su Declaración del 21 de abril 2010, advirtiendo su alejamiento de la orientación constitucional y sobre su estructura institucional que lesiona las garantías judiciales de independencia y autonomía del Poder Judicial, por cuanto, principalmente, la función jurisdiccional, propia del Poder Judicial y los mecanismos alternativos para dirimir conflictos; así como el Ministerio Público, quedarían bajo la tutela de un ente interinstitucional, llamado Comisión Nacional del Sistema de

Justicia, con predominio de los poderes ejecutivo, legislativo y ciudadano y que no contempla la representación de los abogados que integran también el Sistema de Justicia<sup>13</sup>.

Lo anterior que refleja una triste realidad distinta a la normativa constitucional y a los fines y propósitos que ha de cumplir el Sistema de Justicia, por lo que el planteamiento de su reinstitucionalización requiere previamente definir este Sistema y lo determinante que para ese proceso es la condición de transparencia que a la Justicia, como rama del Estado, y para su eficiencia, exige la Constitución, para que su funcionamiento represente en la praxis una verdadera garantía de tutela judicial efectiva, que es el objeto del derecho de acceso a la justicia que reconoce la misma Constitución, en su artículo 26. Y como garantía a la correcta administración de justicia por parte de los órganos del Poder Judicial y de la eficiencia, en general, del Sistema de Justicia.

## **2. EL SISTEMA DE JUSTICIA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL Y LA NECESIDAD DE GARANTIZAR SU TRANSPARENCIA COMO OBJETO DEL PROCESO DE SU REINSTITUCIONALIZACIÓN**

Este Sistema, en palabras breves, es el enfoque, dentro de un modelo de Estado que además de Derecho se le adjetiva también como Estado de Justicia, de la visión organicista de la función pública de administración de justicia, cuyos componentes determinan la transparencia de sus decisiones y la eficacia de su actividad. Lo importante es precisar que este concepto de *Estado de Justicia*, es de contenido axiológico y no político, que puede traducirse como el *Estado de un orden justo*, que tiene a la Justicia y la Ética como valores y normas de conducta en la actuación de los poderes públicos para asegurar la libertad y el libre desenvolvimiento de la personalidad de los ciudadanos. Desde este punto de vista la Justicia en

la definición del Estado democrático de Derecho venezolano, no se confunde con el poder público encargado de administrar justicia, sino, por el contrario, como valor del cual depende que los venezolanos puedan vivir y progresar digna y libremente. Desde una perspectiva humanista, el Estado de Justicia es aquél que permite el libre y pleno desarrollo de la personalidad de los individuos sin más limitaciones que las que se derivan del derecho de los demás y del orden público y social. Es decir, que no somete el ejercicio de derechos fundamentales a restricciones desproporcionadas o inequitativas y que hace responsable al Estado por los daños que le sean imputables a su actuación. Por supuesto, que el Poder Judicial al ser el competente para administrar justicia como función pública es componente fundamental del Sistema de Justicia, para lo cual, conforme el artículo 253, constitucional, colaboraran y lo auxilian otros componentes o ciudadanos, que participan o pueden intervenir en esa función, como el Ministerio Público, los defensores públicos, los órganos de investigación penal, los auxiliares y funcionarios del poder judicial, los entes penitenciarios y los abogados.

La configuración del Sistema de Justicia parte de que el Estado de Justicia antes que una estructura del Estado es el contenido ético-axiológico de la actuación de todo el Estado y de que el Poder Judicial sigue siendo una rama del Poder Público, de carácter autónoma e independiente, y, por tanto, integrado por órganos de naturaleza pública y no popular. Por otro lado, la concepción de un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, implica fundamentalmente, desde el punto de vista de la organización del Estado venezolano, la división y separación de los poderes del Estado, y la aplicación del principio del imperio de la Constitución y las leyes como expresión de la soberanía popular, y de la sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y sobre todo, como lo advierte la Exposición de Motivos, de modo que su instituciona-

lidad judicial garantice la efectiva protección de los derechos humanos y de las libertades públicas. Igualmente, en la estructura del Poder Público del Estado venezolano, constitucionalmente, para que exista un Estado de Justicia, el Poder Judicial, como una rama de dicho poder, ha de ser autónomo e independiente, y no dependiente de la otras ramas, al cual le corresponde administrar justicia en nombre del Estado al atribuírsele a sus órganos el conocer de las causas y asuntos de su competencia mediante los procedimientos que determinen las leyes y el ejecutar sus sentencias<sup>14</sup>, para garantizar a los ciudadanos el derecho a una Justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones y sin formalismos y reposiciones inútiles, que se les reconoce en el artículo 26, constitucional. Esta atribución es congruente con el derecho de todo ciudadano de acceder a los órganos de administración de justicia y con el deber de los tribunales de asegurar la integridad de la Constitución<sup>15</sup>, que implica la obligación para el Estado de garantizar la existencia de una organización idónea que asegure la efectividad de ese derecho y de trámites que no lo dificulten. Finalmente, la Exposición de Motivos de la vigente Constitución considera que el conjunto de órganos que desarrollan la función de administrar justicia constituyen el Poder Judicial y el Sistema de Justicia. En otras palabras que se trata de dos componentes distintos pero enlazados por el objetivo común de la administración de justicia, con la particularidad que el primero forma parte del segundo. Y, precisamente, para guardar ese orden es necesario establecer los principios y las reglas de su actuación como partes de ese Sistema que comprende a ambos. Uno de esos principios es el de la transparencia de la actuación y de las decisiones de sus componentes, que, por lo tanto, viene a ser esencial para evidenciar su independencia y autonomía, así como la libre apreciación y aplicación del Derecho. Y para generar mayor grado de credibilidad y de confianza en su funcionamiento. Al respecto, para la Exposición de Motivos de la Constitu-



ción *Justicia transparente*, es una caracterización de la organización jurídico-política del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, para que la Justicia, como función pública, junto con las características de idoneidad, independencia u autonomía, evite la corrupción, la lentitud y la parcialización en los componentes del Sistema de Justicia.

Puede señalarse de lo expuesto, que *transparencia judicial*, conforme los principios constitucionales, es, en primer término, una medida preventiva contra la corrupción. En segundo lugar, también es un elemento de la eficiencia del servicio de administración de justicia. Y, en tercer lugar, es una condición de la licitud y la legitimidad de los actos procesales y principalmente de las decisiones judiciales<sup>16</sup>. En este contexto, la institucionalización del Sistema de Justicia ha de guiarse por los principios de la transparencia judicial, antes señalada, y principalmente, de la autonomía e independencia del Poder Judicial, de modo que el apartamiento de tales principios determinan su subordinación, la inestabilidad de jueces y fiscales, la inexistencia de una carrera judicial, la corrupción, la impunidad de los delitos, la no idoneidad de jueces y magistrados, la incredibilidad en su funcionamiento, la morosidad, la sobrecarga y la congestión procesal.

La transparencia judicial, como valor polivalente del Sistema de Justicia, antes explicado, es el objeto del proceso de su reinstitucionalización dado su estado de degradación y de deterioro que muestra objetivamente la praxis política y constitucional. Lo fundamental de ese proceso es el de contar con magistrados y jueces idóneos, identificados con la axiología constitucional del Estado democrático y social de Derecho y con la defensa de los derechos humanos, que actúen con plena imparcialidad e independencia y sin temor frente al resto de los poderes del Estado. En otras palabras, siguiendo el pensamiento de Roberto Dromi (1992) la reinstitucionalización del Sistema de Justicia tiene como metas evitar jueces politizados, jueces autolimitados, jueces paralelos,

jueces incapaces y jueces en mora y en lograr jueces verdaderos. Es decir, *jueces de ley*, como los que prevé la Constitución. *Jueces para la ley*: los que con verdadera jurisprudencia hacen justicia. *Jueces de la ley*: los que vigilan la constitucionalidad y la arbitrariedad. *Jueces como un poder*: que sientan que ejercen un poder. *Jueces de la República*: que actúen como defensores de la cosa pública. *Jueces para la República*: que ejerzan su función como defensores del orden democrático y de los derechos humanos. Y *Jueces de los jueces*: que practiquen el control de la ética judicial<sup>17</sup>. En concreto, ante la presente desinstitucionalización del Sistema de Justicia, evidenciada anteriormente, la finalidad de su proceso de reconstrucción es el de contar con verdaderos jueces para un Estado de Justicia.

### **3. LAS EXIGENCIAS DE UNA JUSTICIA EN UN ESTADO DE JUSTICIA COMO ELEMENTOS DEL PROCESO DE REINSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA**

El proceso de reinstitucionalización del Sistema de Justicia, cuya su función institucional es la de garantizar la tutela efectiva de los derechos humanos y la integridad de la Constitución, principalmente a través control del sometimiento de los poderes públicos a los principios constitucionales, como fundamento de la gobernabilidad democrática, cuyo correcto funcionamiento constituye un elemento esencial del Estado social y Democrático de Derecho, ha de comprender al Tribunal Supremo, la Sala Constitucional, la organización y dirección del Sistema de Justicia, la carrera judicial, los derechos de los ciudadanos ante la justicia, el sistema penitenciario y la modernización de las leyes procesales, principalmente del proceso penal.

En ese proceso se comprende las siguientes instituciones jurídicas:

## **1. Tribunal Supremo de Justicia:**

1.1. Revisión de su integración, duración del período de los Magistrados y del procedimiento de su elección y remoción y reformas del Comité de Postulaciones Judiciales.

1.2. Funcionamiento y revisión de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia y de la Dirección Ejecutiva de la Magistratura en lo relativo al gobierno y administración del Poder Judicial.

1.3. Y ponderación de las enmiendas constitucionales imprescindibles para garantizar su función de órgano garante de la independencia del Poder Judicial y de la legalidad de la actuación de los poderes públicos.

**2. Sala Constitucional:** Revisión de la conveniencia de su separación del Tribunal Supremo de Justicia o de mantenerla como Sala de este Tribunal, pero estableciendo sus límites de la reserva constitucional, legal y procesal, para evitar su desempeño como un Super Tribunal y para asegurar la función de intérpretes de la Constitución y de garantes de los derechos y libertades fundamentales de las otras Salas del Tribunal Supremo de Justicia y del resto de los Tribunales.

## **3. Sistema de Justicia propiamente dicho:**

3.1. Revisión del diseño e integración de los diferentes componentes para la mayor participación de jueces, de funcionarios judiciales, de universidades, de colegios profesionales, de usuarios y de organizaciones populares.

3.2. Profesionalización de la defensa pública y del Ministerio Público.

3.3. Fortalecimiento de la Escuela Judicial como universidad de postgrado para jueces y funcionarios judiciales y año sabático para jueces, fiscales y defensores.

3.4. Régimen especial de remuneraciones para jueces que garantice su independencia económica y fomento su formación y la asunción de cargas administrativas.

3.5. Sistema de contratación colectiva para funcionarios del sistema de justicia.

3.6. Consagración de los derechos de los ciudadanos ante la Justicia para asegurar los principios de transparencia, información y atención eficiente de los usuarios de la administración de justicia.

3.7. Propuesta de Situado judicial y elaboración de un Plan a mediano plazo de financiamiento y de inversión para la reorganización, mejoramiento, funcionamiento y modernización del Poder Judicial y la elaboración de un mapa judicial que acerque los ciudadanos a la Justicia y de un Plan de Infraestructuras Judiciales.

3.8. Regulación de las responsabilidades por el anormal funcionamiento del Poder Judicial.

#### **4. Carrera judicial:**

4.1. Revisión del Comité de Postulaciones Judiciales para la designación de Magistrados.

4.2. Selección de jueces titulares, mediante procedimientos objetivos de oposición y de evaluación del rendimiento y capacidad de aspirantes al ingreso a la carrera judicial o la titularidad judicial, a través de jurados imparciales.

4.3. Restricción de las figuras excepcionales de jueces provisorios, temporales o interinos.

4.4. Ingreso excepcional a la carrera judicial o de acceso a la titularidad por méritos relevantes de capacidad y experiencia.

4.5. Comprobación del rendimiento de formación y calidad del trabajo de los jueces por jurados imparciales.

4.6. Ingreso excepcional a la carrera judicial por grados superiores de la judicatura.

4.7. Sistema de promociones o de ascenso que supere el estricto criterio de antigüedad, incorporando rendimiento, especialización y calidad del trabajo.

4.8. Plan de mejoramiento socio-económico de jueces y funcionarios judiciales.

4.9. Formación continua y especialización para superar el criterio de antigüedad para ascensos o promociones. Y,

4.10. Revisión del régimen y de la organización jurisdicción disciplinaria.

## **5. Procesos penales y sistema penitenciario:**

5.1. Procedimientos expeditos para delitos menores y simplificación del proceso penal.

5.2. Reforma de la prisión provisional y de preferencia del cumplimiento de penas no privativas de libertad frente a medidas reclusorias.

5.3. Delimitación precisa de los derechos de los enjuiciados según su condición de investigados, imputados, acusados y condenados.

5.4. Revisión del procedimiento de investigación previa al proceso penal y de las medidas coercitivas.

5.5. Regulación de las funciones del Juez como juez de garantías para no afectar los de derechos fundamentales.

5.6. Elaboración de una Ley de Amnistía para determinados delitos y en proporción a la duración de los procesos de los reclusos y de beneficios para la rehabilitación de los internos.

5.7. Ley de la Carrera de Penitenciaristas.

5.8. Ley de Descentralización del Sistema Penitenciario. Y,

5.9. Ley de creación del Ente autónomo y técnico del Sistema Penitenciario.

**6. Reforma de la Ley del Sistema de Justicia y Ley de Emergencia Judicial:** La reforma de la primera de las leyes señaladas permitiría ajustarla a la orientación que al Sistema de Justicia otorga la Constitución y para reforzar las garantías judiciales y para incorporar a los abogados al ente interinstitucional de Coordinación de dicho Sistema, el cual estudiaría los procedimientos institucionales imprescindibles para regular ordenadamente el proceso de transición de reinstitucionalización del Sistema de Justicia, y la revisión de los jueces para otorgar titularidad a los jueces provisorios que lo merezcan, por medio de una ley, que establezca las metas y objetivos a alcanzar, para lo cual se analizarían los procesos de reforma judicial que se han llevado a cabo en los procesos de transición democráticas de España, Perú, Chile y Uruguay.

## Notas

<sup>1</sup> Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

<sup>2</sup> “La Reconstrucción Institucional del País” (67-92), Academia de Ciencias Políticas y Sociales. En: Academia Nacionales de Venezuela, *Propuestas a la Nación*, contribución a la celebración del Bicentenario de la Independencia, Caracas julio 2011,

<sup>3</sup> Op., Cit., P 72, Nota 9.

<sup>4</sup> Op., Cit., P. 85, Nota 23.

<sup>5</sup> Op., Cit. P. 75, Nota 15.

<sup>6</sup> Op., Cit, P. 82, Nota 19.

<sup>7</sup> Op., Cit., P. 88, Nota 25.

<sup>8</sup> El Centro de Estudios de Justicia de las Américas de la OEA, es un organismo del sistema interamericano, dotado de

autonomía técnica y operativa, cuya sede está en Santiago de Chile, que desde el año 2000 ha venido elaborando Reportes sobre el estado de la justicia en América.

<sup>9</sup> (<http://www.cejamericas.org/index.php/informacion-judicial.html>)

<sup>10</sup> Informe citado, V. Conclusiones y Recomendaciones, P. 44.

<sup>11</sup> Informe citado, Presentación, PP. IV y V

<sup>12</sup> Informe citado, ibidem, P. V.

<sup>13</sup> *Doctrina académica institucional: pronunciamientos 1980-2012*. Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2013.

<sup>14</sup> Ver artículo 253 de la Constitución vigente.

<sup>15</sup> Ver artículo 334, eiusdem.

<sup>16</sup> **Duque Corredor, Román J.** (2008). Transparencia Judicial en la Constitución venezolana, En: *Temario de de Derecho Constitucional I y de Derecho Público*, LEGIS Caracas-Bogotá, 1<sup>a</sup> Edición, p: 270.

<sup>17</sup> **Dromi, Roberto.** (1992). *Los Jueces*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires: 225-244.

*Eugenio Hernández-Bretón*



## **LAS UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS, LOS GREMIOS DE ABOGADOS Y LA ELECCIÓN DE SUS AUTORIDADES**

### **I. UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS**

Las mas antiguas universidades del país<sup>1</sup> son las universidades autónomas.<sup>2</sup> Las universidades privadas iniciaron sus actividades en 1953.<sup>3</sup> Incuestionablemente la mas prestigiosa de nuestras universidades es la Universidad Central de Venezuela. Es también la mas antigua y la mas grande. También es la universidad con mayores niveles de actividad política y con mayores enfrentamientos con los diferentes gobiernos. Sectores universitarios estuvieron en contacto con el expresidente Chávez mucho antes del golpe de Estado de febrero de 1992. Después de derrotado el alzamiento militar, esos contactos se intensificaron. Profesores de diversas universidades y de diversas orientaciones políticas y filosóficas, y no solo de tendencia izquierdista, sino conocidos profesores de la Universidad Simón Bolívar, como por ejemplo su rector fundador, se acercaron al líder de la insurrección y le apoyaron en sus futuras actividades.

Los estudiantes universitarios han sido muy activos actores políticos desde el siglo XIX. Asimismo, estuvieron vinculados a los mayores movimientos políticos a lo largo del siglo XX. El derrocamiento de la dictadura gobernante entre 1948 y 1958 fue debido principalmente a los

sectores universitarios. La Ley de Universidades de 1958 le reconoció expresamente la autonomía a las universidades.<sup>4</sup> Vínculos estrechos entre sectores universitarios y grupos guerrilleros llevaron al presidente Caldera a allanar y clausurar la Universidad Central el 12 de noviembre de 1969, para solo reabrirla un par de años después. Muy significativamente y como gesto de respeto, el 21 de diciembre de 2000, el entonces presidente Chávez hizo entrega al Rector de la Universidad Central de Venezuela de las instalaciones del Jardín Botánico adyacente a la Ciudad Universitaria de Caracas. El Jardín Botánico había estado bajo el control de las Fuerzas Armadas desde 1969.

Durante los últimos años ha habido un agitado debate acerca de la reforma universitaria. Un aspecto particularmente delicado es la elección de las autoridades universitarias y la participación del voto estudiantil y de otros miembros de las comunidades universitarias en dicha elección. La Constitución de 1999 reconoce que las universidades autónomas:

*“se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley” (artículo 109).*

La vigente Ley de Universidades de 1970 expresa que las universidades gozan de:

*“autonomía administrativa para elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación y administrativo” (artículo 9.3 de la Ley de Universidades).*

Tradicionalmente las universidades autónomas han elegido sus autoridades, sea que se trate de rectores, vicerrectores, secretarios, decanos, etc., con el voto de los profesores activos de escalafón y de cierto nivel, estudiantes y egresados.<sup>5</sup> Sin embargo, no rige el principio de “un hombre, un voto”, sino que el voto del profesorado activo de escalafón ha tenido un peso considerablemente superior que los demás a la hora de las votaciones.<sup>6</sup> In-

dependientemente de la inclinación política de las universidades autónomas, durante los últimos años los grupos pro-gubernamentales no han obtenido victorias electorales significativas en las principales universidades del país. Los rectores de las Universidad Central, Universidad de Los Andes, Universidad de Carabobo o Universidad del Zulia, para mencionar solo las mas antiguas, no pueden llamarse propiamente como pro-gobierno. Lo mismo aplica para la elección de representantes estudiantiles en las universidades. La propuesta del gobierno expresada en la Ley Orgánica de Educación 2009 (artículo 34.3) es que la elección y nombramiento de las autoridades universitarias se haga con base en la democracia participativa, protagónica y de mandato revocable, en igualdad de condiciones de los derechos políticos de los integrantes de la comunidad universitaria. Ahora bien, según expresa el deseo del gobierno la comunidad universitaria estaría integrada por profesores, estudiantes, personal administrativo, personal obrero y egresados, “de acuerdo al Reglamento”, y no como establece la Constitución que habla de “profesores, profesoras, estudiantes, egresados y egresadas de su comunidad” (artículo 109).

Esta concepción de la comunidad universitaria y de la autonomía universitaria ha sido la base para que en una cantidad importante de casos el Tribunal Supremo de Justicia haya suspendido procesos electorales en las universidades del país durante los últimos años.<sup>7</sup> Las elecciones de autoridades rectorales y decanales de las universidades Central, de Los Andes, del Zulia, de Carabobo, de Oriente, Pedagógica Experimental Libertador, Nacional Abierta, Nacional Experimental Simón Bolívar, Centrooccidental Lisandro Alvarado, Nacional Experimental Politécnica Antonio José de Sucre y Nacional Experimental del Táchira se han visto paralizadas en mas de una ocasión.<sup>8</sup> Sin embargo, la demanda de nulidad de la Ley Orgánica de Educación ante la Sala Constitucional sigue sin decisión.<sup>9</sup> El mismo principio de “un hombre, un voto” estuvo contemplado para las universidades

privadas en la Ley de Educación Universitaria, aprobada por la Asamblea Nacional, sin debate, en diciembre de 2010.<sup>10</sup> Después de algunas consultas y en vista de la amplia protesta nacional de estudiantes y autoridades universitarias, el entonces presidente de la República decidió “no promulgar” la ley.<sup>11</sup> La única víctima de ese *faux-pas* fue el entonces Ministro de Educación. El debate sigue vivo y el gobierno no pierde esperanzas de controlar políticamente las universidades.

Y las universidades no se rinden. Las universidades, incluidos sus estudiantes, profesores y autoridades, han sido severos en su crítica a las medidas gubernamentales. Pero el alto gobierno ha respondido con descalificativos y sin real orientación académica. El problema del gobierno con las universidades parece ser político y no de otra naturaleza. Los recursos financieros asignados a las universidades han mermado durante los últimos años.<sup>12</sup> Se les ha prohibido cobrar aranceles a los estudiantes de pregrado ya egresados de alguna otra carrera universitaria, y en tal sentido:

*“ninguna Universidad Pública podrá exigir el pago de la matrícula a los llamados estudiantes profesionales o cursantes de segundas carreras, ni otros pagos para su permanencia o ingreso en dichas Universidades, así como tampoco podrán ser limitados en el ejercicio del derecho de participación política establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.*<sup>13</sup>

En más de una oportunidad la Universidad de Carabobo, la Universidad del Zulia y la Universidad de Los Andes han anunciado cierres técnicos por falta de recursos. Los aportes a las universidades prácticamente han desaparecido. En 2010, la Asamblea Nacional modificó la Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación para así reducir dramáticamente las contribuciones privadas al financiamiento de proyectos universitarios.

Los últimos gobiernos no han dejado pasar el tiempo para crear nuevas universidades. Ninguna tiene prestigio para competir con las universidades autónomas. La universidad insignia del gobierno es la Universidad Bolivariana con más de 65.000 estudiantes esparcidos por todo el país. Su sede principal en Caracas está ubicada muy cerca de la Ciudad Universitaria, como si de tal manera el gobierno tuviera un frente listo para repeler cualquier acción inconveniente que se desarrolle del otro lado de la calle. No es extraño ver que algún antiguo rector de la Universidad Bolivariana pase a desempeñarse como Ministro de Educación Universitaria, pero lo contrario no es común. La Universidad Bolivariana no elige a sus autoridades por votación universal y directa.

El ingreso a las universidades ha sido un problema crónico y recurrente durante los últimos 40 años. Usualmente las universidades o el Consejo Nacional de Universidades, según los casos, seleccionaban a los estudiantes, muchas veces aplicando exámenes de admisión. Esto, junto a las limitaciones de infraestructura y profesorado de las universidades, ha causado que una gran porción de los potenciales estudiantes haya sido excluido de la posibilidad de recibir educación universitaria. La propuesta gubernamental es abrir las puertas de la universidad a quienquiera que sea. El acceso gratuito a las universidades, según la propuesta, ha de ser gratuito y sin importar calificaciones o habilidades del estudiante, y tampoco sin tomar en cuenta si hay o no las instalaciones y los recursos para recibir a los estudiantes. El gobierno también busca reducir la duración de los estudios universitarios a cuatro años. Este es el camino que ofrece la Universidad Bolivariana. Durante el acto de graduación de unos 700 abogados de la primera promoción de la Universidad Bolivariana de Venezuela en 2011, la presidenta del Tribunal Supremo de Justicia expresó que los futuros funcionarios judiciales y jueces de Venezuela serían los abogados egresados de la Universidad Bolivariana.

Sin dejarse acobardar, las protestas universitarias han continuado. En algún momento el gobierno les ofreció a los estudiantes *gas del bueno*. Los bajos sueldos y el escaso financiamiento de proyectos de investigación siguen afectando a quienes quieren llevar adelante una carrera docente y de investigadores. De tanto en tanto hay protestas y paros de profesores. El personal administrativo y obrero de las universidades adopta una posición similar y convoca a paros escalonados, a veces no abriendo las puertas del recinto universitario o no prestando servicio de vigilancia. Se pretende seducir a los empleados y obreros de las universidades con convenciones colectivas en las cuales no participan las autoridades universitarias. Se desconocen las normas de homologación de las remuneraciones del personal docente y se trata de debilitar los paros profesoriales con la tentación de mejoras por vía de convenciones colectivas, pero sin que legítimamente se represente a los profesores universitarios.<sup>14</sup> Hace unos pocos años atrás las autoridades de la Universidad Central de Venezuela decidieron instalar portones de acceso a la Ciudad Universitaria y restringir el horario de circulación por la Ciudad Universitaria. Muy poco tiempo después, a requerimiento de la Defensoría del Pueblo, el Tribunal Supremo de Justicia mediante medida cautelar –y con un voto salvado– ordenó:

*“a la Universidad Central de Venezuela suspender la instalación de las puertas en las entradas Tamanao, Tres Gracias, Minerva y Técnica las cuales constituyen vías de acceso a la Universidad... así como al Hospital Universitario de Caracas, así como la implementación de cualquier otra medida que impida el libre y eficaz acceso a las rutas de circulación ubicadas dentro de la Universidad Central de Venezuela”.*<sup>15</sup>

Para nadie es un secreto que la delincuencia pasea a sus anchas por la Ciudad Universitaria.

Para finalizar esta sección, una referencia a la experiencia alemana en materia de reforma universitaria. Como resultado de las protestas estudiantiles de los años

1960, algunos de los estados mas progresistas de la federación alemana acordaron introducir la llamada *Drittelparität*. Se trataba de una innovación según la cual el consejo universitario y el consejo de facultad debían estar integrados por representantes de los profesores de escalafón, de los profesores asistentes y preparadores, y de los estudiantes, cada uno de los tres grupos por partes iguales. En ejecución de la *Drittelparität*, en 1969 la *Freie Universität Berlin* eligió como rector a un profesor asistente de la Facultad de Sociología. La elección rápidamente festejada por unos, llevó a desórdenes, riñas, incoherencias y decisiones ineptas. En 1976 el parlamento federal tuvo que intervenir y dictó una ley-marco para poner coto al reclamo de democracia y abolición de la “autocracia profesoral”. El péndulo, se dijo, llegó al otro extremo. Se impuso la necesidad de proteger el incuestionable prestigio de la universidad alemana.<sup>16</sup>

## II. COLEGIOS PROFESIONALES Y ORGANIZACIONES DE ABOGADOS

El ejercicio de una buena parte de las profesiones liberales que requieren formación universitaria exige la agremiación de los egresados en colegios profesionales. Esa exigencia debe ser determinada por ley (Artículo 105 de la Constitución). Los colegios profesionales son creados y regulados por ley. Médicos, odontólogos, arquitectos, ingenieros, contadores públicos, economistas y abogados, para mencionar unos cuantos, deben colegiarse para poder ejercer sus respectivas profesiones. Todos esos colegios profesionales eligen sus autoridades en elecciones secretas. Durante los últimos quince años los simpatizantes de los gobiernos de turno no han tenido éxito electoral dentro de los mas importantes colegios profesionales, los cuales permanecen ajenos al control gubernamental.

Los colegios profesionales gozaron de reconocimiento social. Algunos de ellos fueron creados en el siglo XVIII, por ejemplo el Colegio de Abogados de Caracas fue fun-

dado en 1788.<sup>17</sup> Desde principio de los años 1970 los colegios profesionales fueron devorados por el apetito de los mayores partidos políticos y poco a poco se fueron convirtiendo en vehículos partidistas, descuidando sus compromisos gremialistas. En algunos tiempos hubo valientes intentos para rescatar algunos de esos colegios. Los colegios profesionales, en particular el Colegio de Ingenieros de Venezuela, el Colegio de Médicos del estado Miranda, el Colegio de Médicos del estado Aragua, el Colegio de Abogados del Distrito Capital, y otras asociaciones profesionales como la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela y la Federación Médica Venezolana, han sido particularmente críticos de ciertas decisiones y acciones del gobierno nacional. La respuesta, con frecuencia, ha sido insultar y desacreditar a los voceros y a los colegios y asociaciones profesionales, incluso amenazar (y ejecutar) represalias legales. Las críticas y observaciones de los gremios profesionales no han sido escuchadas cuando se alertó acerca de las deficiencias de las instalaciones públicas a lo largo y ancho del país, como por ejemplo, autopistas, puentes, aeropuertos, puertos, generación y suministro eléctrico, salud y atención hospitalaria. Las anticipadas consecuencias de las medidas económicas del gobierno han sido desatendidas a pesar de lo recurrente del clamor de profesores universitarios. Por supuesto, tampoco se prestó mucha atención a las críticas respecto del Estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos, la independencia del Poder Judicial y de otras dependencias públicas, como la Contraloría General y la Fiscalía General de la República. Una vez mas, la respuesta ha sido la de insultar y difamar.

Particular atención debe dársele al gremio de abogados. La profesión de abogado y la colegiación de los abogados, así como la elección de sus autoridades y el régimen de previsión social del abogado se rigen por una serie de leyes, reglamentos nacionales y reglamentos internos.<sup>18</sup>

Pero vamos al caso concreto. Durante los últimos años, los colegios de abogados y las asociaciones de abo-



gados se han visto afectados en sus funciones por una serie de decisiones judiciales que han tenido que ver con la elección de sus autoridades. Especialmente activos han estado el Poder Electoral, a través del Consejo Nacional Electoral (“CNE”), y el Poder Judicial, a través de la Sala Electoral y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Por expresa disposición constitucional, la organización de las elecciones de los gremios profesionales corresponde al Poder Electoral (Artículo 293.6 de la Constitución, en concordancia con el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Poder Electoral).<sup>19</sup> Esto denota el predominio de la noción de que las asociaciones profesionales son organizaciones con fines políticos. Ya en octubre de 2001 la Sala Electoral en el caso del Colegio de Abogados del estado Barinas acordó un amparo constitucional para que se llevaran a cabo las elecciones de autoridades de ese colegio “conforme a la normativa que al efecto dictará el Consejo Nacional Electoral”.<sup>20</sup> Más recientemente el mismo Colegio de Abogados del estado Barinas se ha visto en tribunales con ocasión de la decisión del CNE de abstenerse de “reconocer el proceso electoral efectuado en fecha 9-10-2010” en dicho Colegio. Una de las razones para la decisión del CNE fue que la Comisión Electoral de estado Barinas no utilizó la boleta electoral autorizada por el CNE y en consecuencia incumplía:

*“con lo previsto en el artículo 63 de la Constitución...”.*

De tal manera se produjo:

*“una adjudicación de cargos distinta a la que ha debido producirse...”.*

El citado artículo establece el sufragio como derecho, a ser ejercido en votaciones libres, universales, directas y secretas. Además, la ley garantizará el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional. De tal suerte, la Sala Electoral considera que la Constitución establece un:

*“sistema electoral mixto, en el cual el elector tiene un doble voto, en aquellos procesos en los cuales vota simultáneamente por uno o varios candidatos nominales para determinados cargos y por una lista para el resto de los cargos”.*

Una elección en que solo los cargos de suplentes son electos nominalmente no cumple con el artículo 63 de la Constitución.<sup>21</sup> En un caso contra la Comisión Electoral del Colegio de Abogados del estado Lara, la Sala Electoral hizo valer el principio de representación proporcional de las minorías, aplicando el Método D’Hondt.<sup>22</sup> También se han admitido acciones de amparo contra la Junta Directiva y Comisión Electoral del Colegio de Abogados del estado Zulia.<sup>23</sup> Asimismo, la proclamación de autoridades electas del Colegio de Abogados del estado Aragua fue suspendida<sup>24</sup> y posteriormente por sentencia se dejaron sin efecto las votaciones y se ordenó repetir las mismas.<sup>25</sup>

No obstante lo anterior, tal vez la situación mas grave se vive en el Colegio de Abogados del Distrito Capital. La sentencia que vamos a comentar se dictó en febrero de 2008, casi cuatro años después de que fuera presentada la demanda que la motiva. El asunto que dio origen a la sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional del 14 de febrero de 2008 fue una acción de amparo constitucional junto con medida cautelar innominada, contra el Presidente y demás miembros del Colegio de Abogados del Distrito Capital, el Presidente y demás miembros del Tribunal Disciplinario de ese Colegio, en funciones para el 18 de mayo de 2004, fecha de presentación de la acción en cuestión, y contra la Comisión Electoral de ese mismo Colegio, elegida la última el 21 de agosto de 2003.<sup>26</sup>

Según la sentencia de 14 de febrero de 2008, los accionantes del amparo en cuestión habían limitado su acción de amparo al nombramiento de una nueva Comisión Electoral, que cumpla con las normas aplicables o

en su defecto ordene el Tribunal al CNE que organice el proceso electoral, y que se realicen de inmediato las elecciones de Junta Directiva y Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de Caracas. Eso fue en mayo de 2004.

Ahora bien, la sentencia en cuestión declaró nula la conformación de una “nueva” Junta Directiva del Colegio de Abogados de Caracas así como de la del Tribunal Disciplinario de dicho Colegio, y designó una nueva directiva y miembros del Tribunal Disciplinario, y también designó una nueva Comisión Electoral ad-hoc.

Es de destacar que la llamada “nueva” Junta Directiva y demás autoridades del Colegio de Abogados de Caracas, cuya “designación” fue anulada, fueron electos en comicios celebrados el 10 de noviembre de 2005, en la cual quien expone participó como candidato a presidente de la Junta Directiva. Es interesante destacar que en la sentencia en comentario no se mencionan los nombres de los integrantes de la “nueva” Junta Directiva y “nuevo” Tribunal Disciplinario, ni la fecha en que fueron elegidos esos “nuevos” directivos. Tampoco se mencionan datos o información acerca del proceso electoral en el que se haya producido esa elección. Simplemente, la Sala, sin fundamentarlo, consideró que la “conformación” de una nueva Junta Directiva del Colegio de Abogados de Caracas era un hecho notorio comunicacional. Quien expone no recuerda mucha cobertura “comunicacional” de los resultados de ese proceso electoral en noviembre de 2005 o en época posterior.

Lo cierto del caso, pero no referido en la sentencia, es que luego de muchos recursos judiciales y de sentencias de la Sala Electoral durante los años 2003, 2004 y 2005, el CNE sí participó en la organización y celebración de los comicios del Colegio de Abogados de Caracas, los cuales estaban ciertamente retrasados –por motivos que no entro a calificar, pero que tampoco pretendo justificar– desde el año 2001. Lo que querían los accionantes, y así lo reconoce la sentencia, era que se celebraran las elecciones.

En la propia sentencia, la Sala:

*“reitera que lo controvertido en autos han sido los motivos por los cuales no se han realizado dichas elecciones, pues las partes han sido contestes en el hecho de que las elecciones de las autoridades...aun no han sido efectuadas...”.*

Eso era cierto para la fecha en que se interpuso la acción de amparo que dio origen al proceso y para la fecha de los alegatos de las partes, en el año 2004, pero no para la fecha de la sentencia, según la propia Sala reconoce por vía de “hecho notorio comunicacional”.

Ahora bien, la sentencia considera que la “conformación» de una nueva directiva y Tribunal Disciplinario del Colegio de Abogados de Caracas “en contravención de la medida cautelar acordada” por la Sala Constitucional en la admisión de la acción de amparo objeto de la sentencia en comentario es “hecho notorio comunicacional”. Por lo tanto, y sin que lo hubieran solicitado los propios accionantes en amparo, declaró la Sala que ello vicia de nulidad “a dicho acto de designación”. La conformación de esa Junta es ilegal e inconstitucional, dice la sentencia. De tal manera, todos los actos suscritos y actuaciones efectuadas por esa nueva Junta son nulos. Al proceder así, la Sala va mas allá de la cautelar que había acordado en la que se estableció que quienes ocupan “actualmente” (en julio de 2004) los cargos de la Junta Directiva del referido Colegio:

*“se abstengan de realizar cualquier tipo de actuación, bien de representación o que comprometen u obliguen administrativamente al Colegio de Abogados, limitándose únicamente, a realizar actividades de simple administración, así como aquéllas relacionadas con la inscripción de sus nuevos miembros y expedición de credenciales”.*

Es también digno de mención el hecho que las últimas actuaciones de los accionantes del amparo fueron realizadas el 2 de noviembre de 2005, antes de las elec-

ciones que efectivamente se llevaron a cabo el 10 de noviembre de 2005, solicitando que se convocase a la audiencia, solicitud que fue ratificada el 21 de septiembre de 2006 por los accionantes. Sin embargo, la Sala solo vino a fijar esa audiencia de debate oral para el 13 de noviembre de 2007, mas de dos años después de solicitada. Ante la no comparecencia de las partes, la Sala declaró desierto el acto, pero no consideró terminado el procedimiento, pues sostuvo, entre otras cosas, que no era necesario realizar ese acto oral. En el criterio de la Sala, ello se debe a que las pruebas ya se habían incorporado al proceso, que el acto era para oír a las partes sobre los informes y documentos ya cursantes en autos (no para el debate oral, como antes había dicho), y que las partes habían pedido a la Sala que pasara a sentenciar sin practicar el acto oral ordenado. De la no necesidad del debate oral se dio cuenta la Sala, sin embargo, solo después de acordar que tuviera lugar tal debate oral.

Las elecciones de noviembre de 2005, no mencionadas en la sentencia, se llevaron a cabo con participación del CNE. Nadie impugnó esas elecciones. Sin embargo, en partes de la sentencia se olvida la circunstancia de que las elecciones a las que se refiere la acción de amparo correspondieron al período vencido en el año 2001. Según dice la sentencia que comentamos, las pruebas de las partes llevan a demostrar que se ha convocado tres veces a elecciones y que han sido suspendidas tantas veces. Eso para la fecha de los alegatos de las partes, es decir, hasta noviembre de 2005. Y no solamente eso, sino que la sentencia llega a afirmar que

*“los comicios para elegir las nuevas autoridades que conforman el Colegio de Abogados de Caracas aun no se han producido, siendo que como lo afirmaron los demandados en su contestación a la demanda... la última elección ... de la Comisión Electoral habría tenido lugar el 21 de agosto de 2003”.*

Deja de lado la sentencia la circunstancia de que no solo se habían efectuado las elecciones de 2005, sino que

para la fecha de la propia sentencia ya estaba en camino un nuevo proceso electoral, iniciado en agosto de 2007, en relación con el cual hasta la propia Sala Electoral había dictado una medida cautelar, el 13 de diciembre de 2007, suspendiendo los efectos de todas las actuaciones realizadas por la Comisión Electoral del Colegio de Abogados de Caracas, electa el 18 de octubre de 2007, tendientes a organizar y ejecutar el proceso electoral para elegir a las autoridades de dicho Colegio y le ordena a esa Comisión se abstenga de continuar ejecutando actos y/o actuaciones relacionados con la organización y ejecución de tales comicios, hasta tanto no se dicte sentencia en el mérito de un recurso contencioso electoral interpuesto el 7 de noviembre de 2007.

La cuestión está en que el proceso electoral del 2005 fue conducido por la Comisión Electoral del Colegio de Abogados de Caracas bajo la supervisión del CNE, en cuyo proceso había participado la “vieja” Junta Directiva del Colegio convocando a la Asamblea de agremiados de conformidad con el Reglamento de Elecciones correspondiente, pero la elección de la Comisión Electoral y de las “nuevas” autoridades fue hecha por los agremiados del Colegio de Caracas. Lo que terminó anulándose mediante la sentencia en comentario fue la manifestación de voluntad de los abogados miembros del Colegio de Abogados de Caracas.

La Sala en la sentencia designa a los miembros de una Junta Directiva “provisional” así como del Tribunal Disciplinario, hasta tanto culmine y se elijan en forma legítima las autoridades del referido ente. También, acordó el nombramiento “inmediato” de una nueva Comisión Electoral *ad-hoc*, junto con el CNE, la cual tendrá a su cargo la organización del proceso electoral de las nuevas autoridades. Sin embargo, no hubo motivación alguna para la designación de los integrantes de esos órganos, mucho menos se conocen sus preferencias u orientaciones gremiales. Es decir, no hay garantía de una Comisión Electoral plural, con representantes de los diver-

sos bandos en pugna. Hasta la fecha (octubre de 2014) no se han celebrado elecciones en el Colegio de Abogados del Distrito Capital.

Fue esa “unidireccionalidad” o temor de exclusión de tendencias opuestas en la conformación de la Comisión Electoral del Colegio de Abogados de Caracas para el proceso electoral 2007 lo que llevó a la Sala Electoral, en la sentencia del 13 de diciembre de 2007, a la que antes he hecho referencia a suspender la actividad de la Comisión Electoral que se había elegido el 18 de octubre de 2007. Para ello argumentó la Sala Electoral que:

*“... si bien una eventual declaratoria de nulidad del acto de elección de la Comisión Electoral del Colegio de Abogados podría revertir cualquier actuación del proceso electoral no conforme a derecho, sin embargo no se resarcirían los daños que se generarían con la celebración de unos comicios organizados por un órgano electoral integrado por representantes de una sola fórmula o única lista postulada, y siendo que el correspondiente proceso electoral para elegir a las nuevas autoridades del Colegio de Abogados del Distrito Capital ya ha iniciado, en virtud de la solicitud de autorización de convocatoria que fue presentada por dicha Comisión Electoral y recibida por el Consejo Nacional Electoral en fecha 21 de noviembre de 2007 ..., la Sala estima prudente evitar tales daños que no podrían ser reparados con la sentencia de mérito....”.*

La sentencia tiene un voto salvado que destruye literalmente los argumentos de la mayoría, pero la suerte ya está echada. Al hacer estos comentarios, no trato de justificar los retardos incurridos por la Junta Directiva para el período 1999-2001, ni tampoco avalar la gestión de la Junta Directiva para el período 2005-2007, sino dejar constancia de la gravedad de la situación producida por la sentencia.

Asimismo, las elecciones de miembros de la Junta Directiva, Tribunal Disciplinario y demás autoridades y ór-

ganos de la Federación Colegios de Abogados de Venezuela aguardan todavía poder realizarse en ejecución de sentencia que así las ha ordenado luego de más de una década de litigios, una vez que se constituya la Comisión Electoral *Ad-Hoc* que tendrá a su cargo la organización del proceso electoral en curso.<sup>27</sup>

Finalmente, contra el Consejo Directivo del Instituto de Previsión Social del Abogado (“Inpreabogado”) se ha desarrollado un proceso judicial:

*“por no convocar a elecciones libres, universales, directas y secretas a fin de renovar sus integrantes”.*

En específico, los demandantes señalan que el presidente de ese instituto:

*“tiene más de veinte (20) años ocupando esa posición”.*

El Inpreabogado es una organización de interés colectivo, creada por la Ley de Abogados:

*“que tiene como objeto la procura del bienestar social y económico de los abogados y sus familiares”.*

Este caso contra el Consejo Directivo del Inpreabogado se inició el 6 de diciembre de 2011 mediante acción de amparo constitucional junto con una solicitud de medida cautelar innominada. La medida consistía en:

*“nombrar una Junta Interventora que se encargue de la administración del INPREABOGADO mientras se elige el nuevo Consejo Directivo...debido al riesgo que existe mientras se tramite y se resuelva por sentencia definitiva la presente acción, de que los fondos de la institución pueden ser ocultados o despilfarrados.”*

No hay duda de que tal solicitud debió encontrar inspiración en lo acontecido en el Colegio de Abogados del Distrito Capital y a lo cual nos hemos referido con anterioridad en este trabajo. Sin embargo, la solicitud fue rechazada por ser ella independiente de lo solicitado y



tampoco coadyuvaba a la ejecución de la pretensión principal (que era la convocatoria y realización de elecciones).<sup>28</sup>

El procedimiento electoral previsto legalmente para la elección de los miembros del Consejo Directivo del Inpreabogado es indirecto y de segundo grado, en el sentido de que dicho miembros son designados por la asamblea general del Inpreabogado, y que la asamblea general estará integrada hasta por cinco representantes de cada Colegio de Abogados (artículo 80 de la Ley de Abogados y artículo 84 del Reglamento de la Ley de Abogados). Tal procedimiento, junto con otras exigencias para la elegibilidad de los miembros del Consejo Directivo (por ejemplo, domicilio en la ciudad de Caracas) fueron considerados inconstitucionales por violar:

*“las normas y principios que informan la materia electoral y de participación política en el sistema constitucional vigente”.*

Muy especialmente se destacó que tal sistema electoral atenta contra el principio general participativo de la Constitución, contra el derecho constitucional a la participación y como expresión de la soberanía, y contra el derecho al sufragio a ejercerse en votaciones libres, universales, directas y secretas (artículos 5, 6, 62 y 63 de la Constitución).<sup>29</sup> Tratamiento similar ya lo había recibido la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela.<sup>30</sup>

En su decisión la Sala Electoral ordenó al CNE que en un lapso no mayor de quince días hábiles de la administración electoral, contados a partir de la notificación de esa decisión, designe una Comisión Electoral Ad-Hoc, para celebrar el proceso de elecciones de los miembros del Consejo Directivo del Inpreabogado, y una vez constituida dicha Comisión ella convoque a elecciones, las cuales se efectuarán según se indica en la decisión de la Sala Electoral. Dicha notificación fue recibida por la presidenta del CNE el 3 de julio de 2013. Mediante sentencia de 11 de junio de 2014 la Sala Electoral requirió de

la presidenta del CNE que informara, dentro de los tres días de despacho siguientes a su notificación, acerca del nombramiento de los miembros de la antes referida Comisión Electoral Ad-Hoc.<sup>31</sup> Hasta donde hemos podido informarnos, estas elecciones están por realizarse.

## Notas

<sup>\*\*</sup> Individuo de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

<sup>1</sup> Ildefonso Leal, Historia de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981, passim.

<sup>2</sup> Desde el punto de vista terminológico es importante explicar lo siguiente:

*“Cuando aludimos a las Universidades autónomas debemos señalar que en Venezuela existen 57 Universidades nacionales es decir, estatales, de las cuales 13 eligen sus autoridades por el voto de la comunidad universitaria (profesores, estudiantes y egresados) y las demás tienen autoridades de libre nombramiento y remoción del gobierno nacional. En otro sentido, se entiende por autónomas las primeras cinco Universidades nacionales creadas en Venezuela, pues a las demás se les asigna la condición de Universidades experimentales, y la diferencia radica en que las del primer grupo se rigen por la Ley de Universidades y las del segundo por el Reglamento General que dicta el gobierno nacional y, supletoriamente, por la Ley de Universidades No obstante, según esta Ley, las Universidades experimentales (la denominación alude al experimento organizativo, no al contenido de la actividad académica, pues toda Universidad debe ser experimental) tienen el grado de autonomía que se les asigna en el Reglamento General que las rige”.*

Ver Manuel Rachadell, Crisis de la Universidad Autónoma en Venezuela 2013, en Revista de Derecho Público N° 133, enero-marzo 2013, Caracas, p. 7-28 (p. 7).

<sup>3</sup> Ver Discurso pronunciado por la señora Ana Teresa Arismendi el 18 de marzo de 1993 en el acto de recono-

cimiento al doctor José Loreto Arismendi, en Revista de la Facultad de Derecho, N° 47, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1993, p. 372-375.

<sup>4</sup> En general ver Graciela Soriano de García-Pelayo, Sobre la autonomía universitaria, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, p. 10-72. Ver además Miguel Angel Torrealba, Autonomía Universitaria, Colección Estado de Derecho, Serie Primera, Tomo VI, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Acceso a la Justicia, FUDENA, Universidad Metropolitana, Caracas, 2012, p. 8-14.

<sup>5</sup> Al respecto se debe aclarar lo siguiente:

*“Hasta 1998, es decir, antes de la entronización del régimen que gobierna el país, 13 Universidades experimentales habían obtenido el derecho a elegir sus autoridades, por haber alcanzado un mayor grado de madurez académica. De esas Universidades cinco fueron intervenidas por el gobierno a partir del año 2000, de modo que quedaron igual a las llamadas Universidades “bolivarianas”, aunque en la mayoría de ellas se mantiene una cultura autónoma. Conforme a lo expuesto, las Universidades que eligen sus autoridades son: cinco Universidades autónomas tradicionales o no experimentales y ocho Universidades experimentales”.*

Ver Manuel Rachadell, Crisis de la Universidad Autónoma en Venezuela 2013, en Revista de Derecho Público N° 133, enero-marzo 2013, Caracas, p. 7.

<sup>6</sup> Miguel Angel Torrealba, Autonomía Universitaria, Colección Estado de Derecho, Serie Primera, Tomo VI, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Acceso a la Justicia, FUDENA, Universidad Metropolitana, Caracas, 2012, p. 10-14 y 21-30.

<sup>7</sup> Manuel Rachadell, Crisis de la Universidad Autónoma en Venezuela 2013, en Revista de Derecho Público N° 133, enero-marzo 2013, Caracas, p. 11.

<sup>8</sup> Ver Miguel Angel Torrealba, Autonomía Universitaria, Colección Estado de Derecho, Serie Primera, Tomo VI, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Acceso a la Justicia, FUDENA, Universidad Metropolitana, Caracas, 2012, p. 16-45.

<sup>9</sup> Manuel Rachadell, Crisis de la Universidad Autónoma en Venezuela 2013, en Revista de Derecho Público N° 133, enero-marzo 2013, Caracas, p. 10.

<sup>10</sup> Op. cit., p. 10-11.

<sup>11</sup> En general ver Ricardo Antela Garrido, Humberto Njaim y Enrique Sánchez Falcón, Bases constitucionales para la redacción de una Ley de Educación Universitaria, Grupo de Profesores de Derecho Público de las universidades venezolanas, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Metropolitana, Caracas, 2011.

<sup>12</sup> Manuel Rachadell, Crisis de la Universidad Autónoma en Venezuela 2013, en Revista de Derecho Público N° 133, enero-marzo 2013, Caracas, p. 19-10.

<sup>13</sup> Op. cit., p. 10. Ver Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 562, 25.4.2011, caso Otoniel Goncalves Portillo y otros v. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela y otros, <http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/562-25411-2011-10-0992.HTML>

<sup>14</sup> Op. cit., p. 12-27.

<sup>15</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 226, 13.4.20010, caso Defensora del Pueblo y otros v. Rectora de la Universidad Central de Venezuela, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/scon/abril/226-13410-2010-10-0232.html>.

<sup>16</sup> John Ardagh, Germany and the germans, Penguin Books, Londres, 1990, p. 213-214.

<sup>17</sup> Para su historia ver Héctor Parra Márquez, Historia del Colegio de Abogados de Caracas, Imprenta Nacional, Caracas, 1952, dos tomos.

<sup>18</sup> Por ejemplo, la Ley de Abogados de 16 de septiembre de 1966; y el Reglamento de la Ley de Abogados de 12 de septiembre de 1967.

<sup>19</sup> Eventualmente, el CNE dictó las Normas para regular los procesos electorales de gremios y colegios profesionales, publicadas primero en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.833 de 5.12.2003, y luego en la Gaceta Electoral de la República Bolivariana de Venezuela N° 547 de 7 de diciembre de 2010.

<sup>20</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 146, 22.10.2001, caso Carlos Rojas Contreras y otro v. Colegio de Abogados del estado Barinas, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/octubre/146-221001-000131.HTM>

<sup>21</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 66, 26.4.2012, caso Rombet Enrique Camperos Robles y otros v. Consejo Nacional Electoral, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/Abril/66-26412-AA70-E-2011-017.html>

<sup>22</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 24, 4.3.2009, caso Elam Pacheco y otro v. Comisión Electoral del Colegio de Abogados del estado Lara, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/marzo/24-4309-2009-08-000016.HTML>

<sup>23</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 71, 11.6.2014, caso Juan Carlos Bracho Romero v. Junta Directiva y Comisión Electoral del Colegio de Abogados del estado Zulia, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/junio/165582-71-11614-2014-AA70-E-2014-00039.HTM>

<sup>24</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 96, 22.7.2003, José Quintín Gómez y otros v. Comisión Electoral del Colegio de Abogados del estado Aragua, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/julio/96-220703-000057.HTM>

<sup>25</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 105, 4.8.2003, caso José Horacio Vásquez Colmenares v. Comisión Electoral del Colegio de Abogados del estado Aragua, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/agosto/105-040803-000048.HTM>

<sup>26</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, sentencia N° 11, 14.2.2008, caso Juan Carlos Velásquez Abreu y otro v. Presidente y demás miembros de la Junta Directiva del Colegio de Abogados del Distrito Capital y otros, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/11-140208-04-1263.HTM>

<sup>27</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 12, 5.2.2014, caso Marino Faría Vargas y otro v. Directorio de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/febrero/160906-12-5214-AA70-E-2003-000111.HTM>

<sup>28</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 184, 13.11.2012, caso Oscar Linares Quintero y otros v. Consejo Directivo del Inpreabogado, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/Noviembre/184-141112-2012-AA70-E-2011-000100.html>

<sup>29</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 50, 18.6.2013, caso Oscar Linares Quintero y otros v. Consejo Directivo del Inpreabogado, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/Junio/50-18613-2013-AA70-E-2011-000100.html>

<sup>30</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 135, 28.9.2004, caso Germán Ramírez Materán y otros v. Directorio de la Federación de Colegios de Abogados de Venezuela, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/septiembre/135-280904-000111.HTM>

<sup>31</sup> Tribunal Supremo de Justicia, Sala Electoral, sentencia N° 74, 11.6.2014, caso Oscar Linares Quintero y otros v. Consejo Directivo del Inpreabogado, <http://www.tsj.gob.ve/decisiones/selec/junio/165585-74-11614-2014-AA70-E-2011-000100.html>



# **Academia de Ciencias Físicas Matemáticas y Naturales**

**La Pérdida de la Institucionalidad en  
Venezuela:**

**La Institucionalización de la  
Ciencia en Venezuela**

***Claudio Bifano (Coordinador)***

***Ismardo Bonalde***

***Antonio Machado Allison***

***Carlos Machado-Allison***

***Jorge Mostany***

***José Luis Paz***

***Flor Pujol***



## I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo la Academia de Ciencias Físicas Matemáticas y Naturales ofrece lo que a su manera de ver han sido los intentos de institucionalizar la ciencia en nuestro país. Para comenzar se presenta una visión general del concepto de institucionalidad tal como ha sido planteado por diversos autores, haciéndose énfasis en como la realidad política y social de Venezuela ha atentado contra el deseo y el empeño de lograr que, al igual que otras manifestaciones de la cultura del país, la ciencia contara con instituciones adecuadas para su desarrollo. Luego dedicamos un espacio a una corta revisión histórica de los intentos realizados a partir de los años cincuenta de construir una comunidad científica desde la óptica de los investigadores básicos y de los programas que se implementaron entre finales de los años sesenta y los noventa para darle soporte. Finalmente se pasa revista a lo que ha venido ocurriendo en los últimos tres lustros.

Las instituciones (Haidar, 2012) suelen ser mecanismos de **índole social y cooperativa**, que procuran ordenar y normalizar el **comportamiento** de un **grupo de individuos**, de cualquier dimensión hasta alcanzar a una sociedad. Trascienden las voluntades individuales para imponer un bien social. Su mecanismo suele caracterizarse por **reglas o normas**.

El buen funcionamiento de las instituciones, su solidez, su sostenibilidad sobre el tiempo, su aceptación por las mayorías y su sobrevivencia ante las coyunturas,

suelen influir de modo significativo sobre el éxito de cualquier país y en cualquier época. Niall Ferguson (2013) señala que la cultura occidental, esa que teniendo sus orígenes en Grecia se expande para cubrir casi toda Europa y América y que para nuestros objetivos –sin menospreciar las contribuciones de Oriente, África y las precolombinas en el caso de nuestra América– constituye la médula de una enorme proporción de la filosofía, ciencia y tecnología que nos envuelven y caracterizan al mundo moderno. Para Ferguson las instituciones más relevantes son democracia, la economía de mercados, el imperio de la ley y la sociedad civil. También señala éste autor que existen diversas instituciones que vinculan a estas cuatro y cuyo buen funcionamiento es crítico para que exista progreso.

Nuestro tema es ciencia y tecnología, cosas que no podemos desvincular de la educación, menos aún de la economía o de la cultura y la historia en el espectro más amplio. Generar nuevos conocimientos, en cantidad y calidad adecuada, como fenómeno social, demanda una trama de instituciones que impulsen y fortalezcan, organicen y le den rumbo a la natural creatividad de los seres humanos. La ciencia y la tecnología en el siglo XXI están basadas en educación, organización, estímulos, demandas sociales y económicas, así como instituciones. Aún cuando seguimos y seguiremos apreciando la contribución del genio individual, la evidencia nos indica que todos los países que contribuyen eficazmente al desarrollo científico y tecnológico, poseen sólidas instituciones, equipos y grupos de investigación y desarrollo, públicos, mixtos o privados, capaces de generar nuevos conocimientos e innovaciones de envergadura capaces de mejorar, modificar e incluso cambiar el rumbo futuro de la humanidad. En esos países, además, existe una conciencia histórica y la certidumbre, en buena parte de sus habitantes, que ciencia y tecnología son actividades que contribuyen significativamente a su bienestar.

Más de 600 de los 770 Premios Nobel –en todas las disciplinas– concedidos hasta el año 2013, se concentran

en once países: Estados Unidos 270, Reino Unido 117, Alemania 102, Francia 57, Suecia 28, Suiza 25, Rusia 23, Austria 20, Canadá 20, Holanda 19 y Japón 16. Otros diez se encuentran en el ámbito de la cultura occidental y, con matices, sus instituciones funcionan. Iberoamérica (España, Portugal y América Latina) cuentan con apenas diez premios Nobel en ciencias, doce en literatura y cinco en la paz. De los diez galardonados en ciencia, cuatro desarrollaron buena parte de su labor en otras latitudes. Comencemos entonces por admitir la modestia de la contribución iberoamericana a la ciencia internacional. Las razones son bien conocidas, la Revolución Industrial llegó tarde a España y Portugal, y aún más tarde a sus colonias.

La génesis de las instituciones de ciencia y tecnología de la actualidad es muy diversa. Por ejemplo buena parte de la actividad innovadora industrial tuvo sus raíces en el sector privado y en la actividad individual del inventor, a veces vinculado a una universidad, que luego es institucionalizada de acuerdo a las perspectivas de éxito económico. Nombres y luego marcas ilustran este proceso: Edison, Westinghouse, John Deere, Otis, Siemens, Daimler-Benz, para citar algunos. No ocurre lo mismo en campos como la medicina, la agricultura, geografía y otros, en los que los gobiernos y las universidades, públicas o privadas y academias jugaron un papel importante, a veces asociado a intereses políticos, coloniales o comerciales. La historia de esta diversidad de origen ha sido escrita y no podemos, por falta de espacio, abundar en la misma. Por ejemplo en el caso agrícola y para América Latina, Trigo, Piñeiro y Ardila (1982) explican y justifican la importancia del papel de los gobiernos en la creación, preservación y planificación de la investigación agrícola. En el contexto más general vale la pena consultar a un clásico del tema (J.D. Bernal, 1939).

Venezuela no es un caso único en América Latina y buena parte del llamado “Tercer Mundo”. Mansilla

(1999) señala, en una crítica a las teorías “institucionalizantes” o de transición hacia la democracia en países con una larga tradición de caudillismo y autoritarismo, que no es extraño que la introducción de nuevas y modernas instituciones fracasen en América Latina por factores del entorno como la corrupción, el clientelismo y la baja calidad del liderazgo. Por otra parte, esos mismos factores erosionan a los partidos y crean un ambiente propicio para la “antipolítica” en la cual, señala el autor:

*“Lo peligroso de ese desenvolvimiento estriba...en el retorno de caudillos carismáticos y autoritarios y en la proliferación de movimientos populistas.”*

En una publicación previa (Mansilla, 1996) pasa revista a los escritores, ensayistas e intelectuales de América Latina bajo la premisa que con frecuencia los mismos o han participado activamente en la política o han tenido influencia en la toma de decisiones de los gobiernos.

La lista de estos intelectuales es larga y Mansilla (l.c.) se ocupa sólo de unos cuantos: Lucas Alamán (1792-1853), Juan Bautista Alberdi (1810-1894), Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888), Justo Sierra (1848-1912), José Martí (1853-1895), José Enrique Rodó (1871-1917), Pedro Enriquez Ureña (1884-1946), Alfonso Reyes (1889-1959), José Vasconcelos (1881-1959), José Carlos Mariatégui (1894-1930) y más recientemente Eduardo Galeano, Mario Benedetti, Leopoldo Zea, Octavio Paz, Darcy Ribeiro y Carlos Rangel (1929-1988). La lista puede ser ampliada con Fermín Toro, Vallenilla, Uslar Pietri, Miguel Otero Silva, Gabriel García Márquez, Vargas Llosa y muchos más. Ensayistas de lo político y lo social que fueron ministros, embajadores, líderes políticos y en fin, portadores de las ideas que han influido mucho en América Latina.

Mansilla los agrupa en varias corrientes: críticas, pro-occidentales, marxistas, antiliberales, seguidores de la teoría de la dependencia y hasta buscadores de esa elusiva identidad latinoamericana. Considera Mansilla, en

sintonía con algunos integrantes de la corriente crítica como Octavio Paz, que con frecuencia nuestro liderazgo ha obviado los paradigmas centrales de la evolución histórica y de un cuestionamiento:

*“... de la deseabilidad, calidad intrínseca y factibilidad de las propuestas”.*

Añade, con cierta dureza que la:

*“...ensayística latinoamericana es plural, polémica y contradictoria...se puede aseverar, con las reservas del caso, que la que ha faltado al trabajo intelectual latinoamericano ha sido un espíritu genuinamente crítico”.*

En síntesis, Mansilla señala que las carencias de nuestro mundo político han sido similares a las del mundo intelectual. ¿Reflejan entonces nuestras elites dirigentes las carencias culturales que han marcado la debilidad de nuestras instituciones?

### **El caso Venezuela**

Germán Carrera considera que Venezuela llega al umbral del siglo XX en 1936 y no incluye a los gobiernos de López Contreras y Medina en lo que se ha llamado el período democrático. Considera que los mismos son una continuación del período autocrático de Castro y Gómez que marcan algo más del primer tercio del siglo. Considera, con otros autores, que 1945 es un hito importante en nuestro ingreso al siglo XX. Señala:

*“Aquellos hombres que van a tomar decisiones políticas en el año 45 se encuentran con lo siguiente: cuatro millones de habitantes, dos mil kilómetros de carreteras, la ciudad más desarrollada, Caracas, con 40.000 habitantes; 80% de analfabetismo, 60 por ciento del territorio preso del paludismo, de la desnutrición, etc. Este es una suerte de recuento objetivo. ¡Cómo pensar que con aquello se podía constituir una democracia modernai ¡Había que estar loco para creerlo!”*

¿Y las instituciones? Pues obviamente marcadas por un siglo de caudillos, numerosas constituciones con capítulos sobre república, libertad y derechos, pero sin gobiernos que intentaran hacerlos reales ya que iban en contra de su autoritarismo y de un sistema económico casi feudal.

Carrera acota más adelante:

*“El gran logro de éste siglo es haber tomado un grupo de hombres y mujeres y convertirlos en una sociedad, de acuerdo con un determinado proyecto sociopolítico de carácter democrático y moderno”.*

Pero obviamente con las limitaciones de ese mismo origen ya que, en sus mismas palabras –y esto tiene mucho que ver con nuestras instituciones y su calidad–indica:

*“Son cosas muy diferentes: tener un sistema político democrático puede depender de la voluntad política de un grupo, de un sector, de un partido; pero ser una sociedad democrática no puede proceder sino de la sociedad misma.”*

El historiador piensa que el violento cambio sufrido en Venezuela en un lapso tan breve, es decir entre 1945 y 2000 cuando Carrera escribe estas líneas, fue como:

*“...abrirle la compuerta a una represa, y comenzó un nuevo orden de cosas. Pero ese nuevo orden de cosas era absolutamente imprevisible en su desarrollo, y terminó por tomar caminos que desbordaron la propia estructura política. De allí viene la falla de la democracia: las estructuras políticas no evolucionaron al mismo tiempo que la sociedad, y no tuvieron la capacidad requerida para encauzar estas grandes fuerzas desencadenadas”.*

Así, cuando se crea la Copre en 1985 y se plantea seriamente la reforma del Estado los partidos la aceptan pensando que no se aplicarían los cambios, pero cuando observan que los mismos se pueden transformar en realidad (descentralización, elección directa de gobernadores, traslado de competencias, simplificación de procedimien-

tos y así sucesivamente), entonces se oponen. Ocurre un rechazo a la institucionalidad moderna.

Rechazo quizás predecible si atendemos a las opiniones de Pérez Alfonzo y Rangel, en una entrevista con Duno (1976) en la cual manifiestan, junto al resto del panel (Loscher, Fuad y Martínez) que nuestras instituciones son caricaturas ya que no están basadas en una cultura democrática. Así mismo, y en otras secciones de ese libro cuyo título fue *El Desastre* los autores y entrevistados coinciden que aún los gobiernos democráticos en Venezuela han sido muy autoritarios y que dada la concentración de recursos en manos del gobierno, las decisiones siempre han estado en muy pocas manos y el sistema político no se ha reformado para fortalecer la democracia. Se referían obviamente y así lo señalan, a la renta petrolera que afianza el poder de una minoría que no se siente obligada a rendir cuentas al resto del país una vez que accede al gobierno. No deja de ser interesante que en ese libro haya tantas coincidencias entre los entrevistados y los entrevistadores, a pesar de las enormes diferencias ideológicas del grupo.

Octavio Paz en 1952 señalaba:

*“La ideología liberal y democrática, lejos de expresar nuestra situación histórica concreta, la oculta. La mentira política se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente. El daño moral ha sido incalculable y alcanza a zonas muy profundas de nuestro ser. Nos movemos en la mentira con naturalidad. Durante más de cien años hemos sufrido regímenes de fuerza, al servicio de las oligarquías feudales, pero que utilizaban el lenguaje de la libertad. Esta situación se ha prolongado hasta nuestros días. De ahí que la lucha contra la mentira oficial y constitucional sea el primer paso de toda tentativa de reforma.”*

El texto de Octavio Paz sin duda tuvo influencia en algo redactado desde la Copre a inicios de la década de los noventa (Machado-Allison, 1992) y que sigue siendo

útil para entender el tema institucional. En esa oportunidad comentamos:

*“También señala Octavio Paz que cada uno de nuestros países tuvo, al otro día de la Independencia de España, una Constitución más o menos liberal y democrática. Estas constituciones fueron elaboradas según el modelo europeo, sólo que en el viejo mundo las mismas eran producto de la evolución social, la revolución industrial y el ascenso de la burguesía al poder, mientras que en nuestros países sólo servían para vestir a la moderna la supervivencia del sistema colonial.”*

Venezuela es un peculiar caso en lo económico y social. La situación de la ciencia y la tecnología es de algún modo el resultado de nuestra evolución económica y social. No fue Venezuela una colonia española de importancia cuando la comparamos con los virreinos de México, Nueva Granada, Perú y La Plata, o con la peculiar transición de Brasil que nace como Imperio con una corte que se muda de Lisboa a Rio de Janeiro sin una guerra civil o de independencia. Pero escapa a la brevedad obligada de estas líneas un análisis de la situación de la ciencia y la tecnología durante el período colonial. Será suficiente señalar que no fue muy importante y tampoco en el siglo XIX, en un país fragmentado y políticamente inestable. Ciertamente es que tuvimos algunos destellos, pero los mismos tuvieron poca trascendencia, entre otras cosas por tener una economía basada en la exportación de materias primas sin valor agregado, la inexistencia de un desarrollo industrial, una universidad pequeña y poco vinculada a los grandes descubrimientos e inventos del siglo XIX en Europa.

Toro Hardy (1992) designa como: “La utopía keynesiana” el lapso entre 1936 y 1992. Este autor cita a Maza Zavala, Moisés Naim, Ramón Piñango, Asdrúbal Baptista, Janet Kelly, Pinto Cohen y otros analistas calificados que describen el enorme cambio que ocurrió, de hecho la transformación de un país rural, extremada-



mente pobre, con indicadores de salud, ingreso *per capita*, educación e infraestructura ubicados entre los peores del mundo hacia 1920, en una nación que llegó a tener un crecimiento económico interanual enorme, casi único en el mundo. De hecho, como señalan muchos historiadores, tras el desordenado siglo XIX, Venezuela adquiere, apenas en el siglo XX, la característica de nación. En lo que a ciencia y tecnología concierne, será necesario esperar hasta la mitad del siglo XX para que aparezca la primera generación de investigadores “profesionales”, es decir, intelectuales dedicados de modo pleno al cultivo de la ciencia.

El historiador Manuel Caballero (2000) hace un resumen positivo del siglo XX y señala:

*“...el siglo XX venezolano es un siglo que con todos sus problemas, y con todos los malos gobiernos o las malas administraciones o las ideas equivocadas de quienes lo han dirigido, arroja un balance positivo...”*

y continúa:

*“Nosotros hemos tenido en este siglo dos grandes conquistas: la paz y la democracia”.*

En efecto el siglo transcurre sin ninguna guerra civil o trifulca de gran magnitud y Caballero hace una cuenta muy simple:

*“...súmense todos los muertos del 36, del 45, del 58, de la lucha armada de los años 60, guerrilleros urbanos y rurales, del Caracazo y del 92... y no llegaron a ser la mitad de los combatientes enfrentados en la batalla de La Victoria en 1902, en un país de 2 millones y medio de habitantes. Hoy tenemos 23 millones” (Caballero, 2000).*

El autor señala las dos grandes revoluciones que marcan el siglo, la primera es la urbanización, en la actualidad alrededor del 90% de los venezolanos viven en las ciudades, la segunda es la “conquista de calle por la mujer” y se refiere al enorme cambio social que significa la

amplia participación de la mujeres en la vida nacional. Finalmente apunta Caballero:

*“...nunca tantos venezolanos habían vivido tan bien como en los 60 años que van desde la muerte de Gómez hasta el presente”.*

No soslaya Caballero los aspectos negativos, ni los conflictos, ni la asimetría en el ingreso, ni la pérdida de dinamismo que se inicia en 1977 cuando cesa la inversión privada y el Estado, sólo con su renta, ya no puede impulsar la economía y el desarrollo social.

Aníbal Romero (2000) señala:

*“...la Venezuela que arriba al umbral del siglo XXI ofrece un ejemplo, particularmente ilustrativo y doloroso de una sociedad que no logra responder adecuadamente a los desafíos planteados por sus entornos externo e interno, así como por su propia concepción de sí misma, y por ello paga el precio masivo de la pobreza de su gente, la persistencia crisis económica y la tendencia al mesianismo político”.*

Añade Romero una reflexión pertinente a los científicos, aunque no los mencione en forma específica, pero sin duda los incluye cuando señala que:

*“...en cuanto a la palpable brecha que se está abriendo entre, de un lado una intelectualidad crecientemente aislada y básicamente crítica del rumbo que toman los hechos, y de otro lado una población y una nueva dirigencia, mayoritaria y entusiastamente volcada sobre un sendero de incierto destino”.*

Esa percepción de aislamiento fue percibida cuando varios miembros de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales fueron recibidos por la Comisión de Ciencia y Tecnología de la Asamblea Nacional cuando se analizaba la modificación de la Ley Orgánica de Ciencia y Tecnología (LOCTI). Los congresistas dejaron muy claro que los académicos podían enviar “opiniones técnicas” al proyecto de ley, pero que no se les aceptaría

“opiniones políticas” sobre el fondo de la misma. Obviamente la decisión central del cambio en la ley, una decisión política, ya había sido tomada, es decir romper la relación directa entre las empresas y los centros de investigación, concentrar los recursos en el gobierno y orientarlos de acuerdo a los criterios políticos dominantes. La opinión de los empresarios, banqueros y científicos simplemente no fue tomada en cuenta. Para los integrantes de la Comisión de la Asamblea, todos del mismo partido y ninguno con conocimientos sobre políticas de ciencia y tecnología, instituciones como los gremios empresariales, los bancarios y los vinculados directamente a la ciencia, simplemente no existían. Con la misma soberbia e indiferencia fueron tratadas las opiniones procedentes de las universidades, de la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia y cualquier otra que discrepara de la concentración de los recursos en el gobierno.

En 1920 producto nacional por habitante era de 147 dólares por año, la esperanza de vida al nacer de 34 años, el 75% de la población era analfabeta y la población universitaria, limitada a Caracas y Mérida, de unos 500 estudiantes. En plena crisis, a fines de la década de 1920 y parte de la correspondiente a los 30, Keynes escribe y luego publica en 1936 su “Teoría general de la ocupación, el Interés y el dinero” en el que clama por elevar el gasto público y emplearlo como palanca para desarrollar la infraestructura, generar empleo y finalmente también riqueza. Pero las ideas de Keynes, eran sólo apropiadas para un tiempo de crisis (1929-1935) y válidas para esa coyuntura.

Sin embargo, en Venezuela, la coyuntura keynesiana se prolongó sobre el tiempo al margen de la evolución económica del mundo. En efecto la solución keynesiana era adecuada en un país donde no existía un sector privado importante, carente de industrias, con un comercio incipiente, escasas carreteras y una población pobre e ignorante. Con el gasto público creció la economía nacional, su infraestructura, educación y sistema de salud,

pero al prolongarse esa política se construyó tanto un capitalismo de Estado, como un sector privado protegido, poco competitivo y sobre regulado. Sin embargo la percepción social –y política– no podía ser otra cosa que favorable. El PIB per capita (Faría, 2003) aumenta de unos 25.000 bolívares constantes de 1957 en el año 1950 a más de 50.000 en 1980, más aún, el crecimiento del PIB en la década de los 40 fue del 12% interanual y entre 1950 y 1957 del 9,4%. Después, fue negativo en la década de 1980 y oscilante, pero sin grandes progresos, hasta nuestros días. Un claro indicador son las calorías disponibles por habitante que crecen de forma notable entre 1950 y 1980, para luego decrecer 12,5% entre 1990 y el año 2000 (Machado-Allison, 2003). Los indicadores de salud muestran tendencias similares, enorme mejoría entre 1940 y 1980 y luego estabilidad, oscilaciones o reducción en los valores. Jones (2002, citado por Faría) califica a Venezuela como “un caso desastroso” y en los últimos años nuestro país ha recibido pésimas calificaciones en materia de competitividad, derechos de propiedad, clima para invertir o hacer negocios, y así sucesivamente.

Buena parte del sector privado nació y creció al amparo de la distribución paternal de la renta petrolera a través de la Corporación Venezolana de Fomento, el Banco Agrícola y Pecuario y otras instituciones financieras públicas con préstamos blandos, frecuente condonación de deudas y protegidos de los vaivenes o incertidumbres del mercado internacional. Para ilustrar este enorme cambio y explicar también porque los venezolanos se apegaron tanto al modelo keynesiano, señalaremos que el PIB de la construcción saltó de 95,5 millones de bolívares en 1920 a más 8.000 millones en 1980, los servicios de la administración pública de 122,2 millones a 10.987, mientras que a la par las importaciones saltaron de 431 millones a 24.929 millones en 1980 y las exportaciones, principalmente petroleras, se multiplicaron por 40 al pasar de 667 a 25.810 (Todas las cifras en bolívares constantes de 1968). Sin embargo, la política paternalista

impidió el crecimiento hacia fuera del sector privado y su participación en las exportaciones fue y sigue siendo muy reducida. El déficit en la balanza de pagos, cuando el precio del petróleo ha estado a la baja, ha sido enorme y ha erosionado las reservas internacionales. Este fenómeno ha ocurrido varias veces y se repite en la actualidad, ahora agudizado por la reducción del tamaño del sector privado que hace compulsoria la importación masiva de bienes y servicios.

La canalización de los recursos de la renta petrolera determinó la creación de un pesado aparato burocrático y para 1985 existían alrededor de 400 de ellos (Institutos Autónomos, Empresas del Estado, Empresas mixtas, Bancos públicos, Fundaciones y otros). Para comienzos de la década de 1990, cuando se intenta abandonar el modelo, llamado a partir de la década de 1950, de “sustitución de importaciones”, existían más de 700 fundaciones que recibían aportes públicos por 2.281 millones de bolívares, amén de que la mayoría de empresas públicas y mixtas mostraban pérdidas. Así, a partir de mediados de la década de 1970 y después de disfrutar de elevados ingresos petroleros, esa renta disminuye y encuentra a un gobierno abrumado por la deuda externa y un gasto interno que no estaba generando riqueza. Productividad, rentabilidad y eficiencia, señala Toro Hardy, así como otros analistas de la época, “eran criterios que parecían asumir un papel secundario”. En efecto, haciendo exclusión de PDVSA, el BCV y el Fondo de Inversiones, las empresas del Estado arrojaron pérdidas por 8.800 millones en 1981. Para 1990 esas pérdidas sobrepasaban los 100.000 millones. A la par crecían los empleos públicos y para 1989 alcanzaban 1.277.763, mientras que en el sector privado laboraban 2.536.982, es decir una relación de 2:1 en lo que concierne al empleo formal. Los empleados públicos en 1989 alcanzaban una cifra similar a la de Japón con 125 millones de habitantes. Para el año 2014 los empleados públicos en Venezuela superaban los 2,8 millones y probablemente podría funcionar adecua-

damente, como ocurre en Alemania o España con 40 empleados públicos por cada 1.000 habitantes, es decir menos de la mitad del aparato burocrático actual. En los Estados Unidos los empleos gubernamentales han oscilado alrededor de los 14 millones para una población de 318.000.000, es decir el 4,4% de la población total, mientras que en Venezuela esta cifra se duplica (9,3%).

Janet Kelly (1983) señalaba que la Corporación de Mercadeo Agrícola en 1980 obtuvo ingresos por 1.700 millones y tuvo gastos por 4.300. Otra característica de la economía venezolana ha sido la oscilación del déficit fiscal, que ha ocurrido en paralelo con una enorme variabilidad en los ingresos totales y en el PIB. Apenas como ejemplo en 1989 el déficit fue de 16.543 millones y en 1991 el superávit alcanzó 36.925, en 1984 el superávit superó los 20.000 millones y en 1988 casi alcanzó cerca de 80.000 millones. Tales saltos han sido resultado de las oscilaciones del precio del petróleo y obviamente los mismos han hecho muy difícil elaborar y ejecutar planes de largo plazo. Con frecuencia el gobierno ha tenido lapsos de respiro económico cuando se han presentado graves crisis políticas que han afectado el precio del petróleo y abatimiento cuando los mismos se han reducido. En la presente década ocurre por primera vez que el gobierno sufre una crisis fiscal cuando los precios del petróleo han alcanzado valores muy elevados.

La economía venezolana mostraba y sigue presentando, signos de una grave enfermedad y en los primeros años de la década de 1990 se aplicó una receta que incluía la devaluación de la moneda, la eliminación de barreras arancelarias y paraarancelarias, reducción del tamaño del Estado, privatizaciones, simplificación de procedimientos y sugerencias de la COPRE en materia de descentralización. En la prensa aparecieron términos como competitividad, apertura económica, eficiencia administrativa y privatización. Pero ese fue un lapso muy breve y tras una atenuación (1994-1999), a partir del año 2000 retornamos a las viejas políticas y al modelo

económico tradicional, pero más intenso como capitalismo de Estado, con toques marxistas, planificación centralizada y bastante autoritarismo.

En 1992 la Copre publica un libro (*Ciencia y tecnología en Venezuela: un reto, una esperanza*)<sup>4</sup> lamentablemente poco difundido, en la cual investigadores y analistas del sector hicieron evidente que el desarrollo de la ciencia, la tecnología, la industria, la agricultura, las finanzas, el comercio, las universidades y la política habían caminado por rutas, diferentes.

Al amparo del espíritu reformista del momento, en el libro se hace evidente que las características de nuestra sociedad, de la economía y de las formas de hacer política, había construido instituciones, pero las mismas eran endebles y con frecuencia poco engranadas entre sí. Requena (2011) recoge un artículo de Paul Dickson en *Nature* (1978: Vol. 275:472-475) quien tras hacer un justo elogio a la calidad de la investigación que se efectuaba en el IVIC para la época, luego señala, en nuestra opinión por ignorancia de la evolución social y económica de Venezuela –por cierto compartida con frecuencia por líderes del mundo político– que:

*“ese mismo aislamiento (y no sólo se refiere a la ubicación física del IVIC) refleja la mayor crítica a los científicos venezolanos...a pesar de muchos esfuerzos concertados durante muchos años para conectar la investigación científica a las necesidades tecnológicas del país, su quehacer permanece marginal a las principales actividades industriales y económicas del país”.*

Dickson aparentemente ignoraba que el IVIC apenas llevaba 20 años de funcionamiento, que el primer documento formal sobre política científica había sido generado por el CONICIT siete años antes de su visita, que la primera generación de científicos profesionales se forma a partir de 1958 y para 1978 la mayoría tenía poco más de 35 años. Obvia también que la mayoría de los postgrados de nuestras universidades son creados en las

décadas de 1970 y 1980. Pero más grave aún es que ignoraba que al mundo político y económico de la época, la ciencia le interesaba muy poco y sus demandas tecnológicas venían satisfechas con plantas llave en mano, y sus carencias eran lavadas por la política proteccionista y los subsidios. ¿Por qué culpar entonces a un puñado de hombres y mujeres que cultivaban la ciencia básica y trataban de inscribirse en los patrones internacionales de calidad?

En efecto, bajo ese modelo económico tan nítidamente descrito por Toro y Baptista, nació la estructura educativa actual, así como las instituciones de ciencia y tecnología. Más de 80 instituciones de educación superior son creadas entre 1960 y 1980 (Hung y Piñango, 1983). La matrícula escolar llegó a cubrir al 90% de los niños y jóvenes, de 0,3% de la población en educación superior se pasó a un 2% y para 1981 llega al 8%, proporción que en el pensamiento de algunos nos proyectaba a ser en pocos años un país desarrollado. Pero es necesario entender que tanto el sector privado, como la educación superior, habían crecido “empujados” por el Estado, sin la calidad requerida y no por una relación de necesidades recíprocas bajo un clima competitivo. Los años de bajos precios petroleros hicieron evidente la fragilidad del sistema y parte de la décadas de 1980 y 1990 fueron testigos de la pérdida de dinamismo del país. En la actualidad la combinación de políticas económicas posee elementos del pasado (protección, subsidios, crecimiento de las empresas del Estado), pero ahora con reducción significativa del sector privado, elevados precios del petróleo, inflación y un nuevo fenómeno que es la escasez.

Esta inestabilidad económica ha tenido, desde luego, un impacto severo y negativo en la consolidación de las instituciones tradicionales y ha animado a los gobiernos, en las épocas de abundancia, a crear nuevas en especial si las mismas contribuyen a incrementar la popularidad del gobierno. La creación de un “estado paralelo” ha sido la magnificación de esas políticas y en la última década hemos observado como las “misiones” (más de 30) han



sustituido a las organizaciones preexistentes y de paso las han debilitado. En la actualidad Venezuela cuenta con paralelismos en salud, educación, infraestructura, seguridad social, desarrollo social, etc. Así mismo se han creado Fondos paralelos a la administración central, se ha delegado la aprobación de leyes en la Presidencia, el presupuesto aprobado por el Congreso es sólo una fracción de lo que se ejecuta y obviamente los controles son laxos, el gasto desordenado y la corrupción elevada. El clientelismo político también ha erosionado las organizaciones, en particular aquellas que demandan, para su buen funcionamiento, el estar alejadas del avatar político. Muy sensibles son el sistema de justicia, la policía, las fuerzas armadas, las universidades, los centros de investigación y desarrollo tecnológico, los museos, las políticas culturales y los medios de comunicación social.

En forma simultánea al crecimiento del Estado, se ha reducido la participación e influencia del ciudadano y del sector privado en general. Ha surgido, como era de esperarse, una “Misión Ciencia”, se ha fortalecido –en número y gasto– el Ministerio de Ciencia y Tecnología y como la ideología que la anima es contraria a las tradiciones universitarias y a los criterios y valores que animan a los investigadores, pues les han reducido los presupuestos o le niegan recursos a quienes no comulgan con la ideología dominante. Esto último es una novedad ya que entre 1958 y 2004, ni en las universidades, ni en el Conicit o en la Fundación Gran Mariscal de Ayacucho se negaron recursos para la formación de recursos humanos o para proyectos de investigación por razones ideológicas.

El origen de las instituciones de ciencia y tecnología en los países desarrollados, es diversa. Buena parte de la actividad innovativa industrial tiene sus raíces en el sector privado y en la actividad individual del inventor que luego es institucionalizada de acuerdo a su éxito económico. Transcurrieron siglos antes de que una idea se transformara en un producto o proceso comercial, o para que nos abriera una ruta para entender al mundo

que nos alberga. Basta citar a Galileo, Copérnico, Newton, Hooke, Lavoisier, Darwin, Pasteur o Lister entre los miles de investigadores sobre los que se apoya la ciencia y la tecnología de nuestro siglo.

En la actualidad la situación de las instituciones se ha agravado, así, en libro *Propuestas a la Nación* (Academias Nacionales de Venezuela, 2011) se plantea como labor prioritaria la reconstrucción institucional del país.

## **II. ENSAYOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA CIENCIA EN VENEZUELA**

En Venezuela buena parte de las organizaciones de ciencia y tecnología nacen después de 1945 y en aquellas constituidas previamente, como las universidades, la investigación organizada también es posterior a ese año y se forman tanto al amparo de las características de la sociedad de la época, como del voluntarismo, a veces bastante autocrático, de algunos líderes que, mirando principalmente hacia Europa, consideran que en Venezuela faltan tales o cuales competencias y como en el caso de la democracia, hay que impulsarlas desde el gobierno al margen de que exista o no una sociedad o una economía que las demande o que existan o no los recursos humanos calificados para garantizar su éxito. Esa es una de las fuentes de la institucionalidad científica actual, la otra es la iniciativa personal –a veces ligada al poder político– otras veces no (Requena, 2011). Así detrás de la creación de muchos institutos se encuentra un líder, al comienzo muy solitario y preñado de buenas ideas, sueños y también a veces aislado de la realidad social. También, en otros casos, surgen por presiones o modelos foráneos, como fue el caso, no sólo en Venezuela, sino en varios países de América Latina, con la red de institutos de investigación agrícola que fueron creados fuera de las universidades. En muchos el impacto de la investigación y el desarrollo tecnológico fue muy bajo, entre otras causas por la incapacidad de los productores

de subsistencia –que eran la mayoría– para aprovechar los resultados (Arnon, 1987). Algo similar ocurre con la incipiente industria que nacida al amparo del gasto público, protegida por elevados aranceles y por una moneda sobrevaluada, tampoco podía estar muy interesada en la innovación autóctona ya era menos oneroso adquirir en el exterior lo que fuera necesario en materia de tecnología.

Cuando le damos un vistazo a las mejores organizaciones de ciencia y tecnología de Venezuela casi siempre, en no menos del 80% de los casos, encontramos a un precursor, un líder, en el mejor de los casos un pequeño grupo, que luchando contra la historia y la indiferencia, forjaron las bases de un departamento, un instituto o un grupo de investigadores. No son pocas esas organizaciones, pero son frágiles, su institucionalidad es precaria y a veces entran en decadencia cuando falta ese líder o cuando desde el gobierno se le ocurre a alguien cuestionar la utilidad de sus productos o, peor aún, cambiarle su misión y objetivos por razones ideológicas.

Obviamos señalar a cada una de ellas, en esta primera sección, porque en más de un caso, aún están entre nosotros algunos de los que las han construido. Pero allí están y para señalar algunas citaremos al mismo IVIC, al Fonaiap (ahora INIA) a varios de los Institutos de la Facultades de Agronomía, Ciencias y Veterinaria de cuatro o cinco universidades autónomas, a los que surgieron bajo el cobijo pionero de las Facultades de Medicina o del Ministerio de Sanidad: Apenas como ejemplos, el Instituto Nacional de Higiene es creado en 1938, el Instituto de Medicina Experimental nace en 1940, el de Medicina Tropical en 1947 y el de Nutrición (también adscrito al Ministerio) en 1949. También en el seno del Ministerio de Sanidad nace el núcleo de Malariología en Maracay en 1936. El Jardín Botánico de Caracas, otro centro de investigación, es creado en 1945. Muchos de ellos desarrollaron sus actividades iniciales en locales inadecuados, pero para algunos, la construcción de la Ciudad Universitaria les permitió luego poseer una infraestructura adecuada.

Otras, menos en número, surgieron en las Facultades de Ingeniería y Arquitectura. Citemos también a las Academias, Asovac, al Conicit de sus mejores días, a los Consejos de Desarrollo Científico y Humanístico de las universidades, a sociedades científicas y asociaciones de investigadores. También hay destellos de investigación o de soporte a la misma en el sector privado: La Sociedad Venezolana de Ciencias Naturales, La Fundación Roche, Danac, Los Roques, la Fundación Polar, La Salle, la Colección Ornitológica Phelps, La Sociedad Venezolana de Espeleología, las exploraciones de Brewer Carías asociado a investigadores destacados, la Fundación Cavendes y otras.

No olvidemos a los proveedores privados de tecnología, insumos y maquinaria, a entes promotores como FINTEC o CONDIBIECA. Pero con raras excepciones estas iniciativas se desarrollaron con muchos obstáculos y algunas simplemente desaparecieron.

Un balance, quizás algo aventurado, es que en ciencia y tecnología se puede ser tan optimista como Manuel Caballero, siempre que tengamos bien presente lo mucho que queda por hacer. Pero mantener una visión optimista significa resolver los gravísimos problemas que constituyen el mayor lastre de nuestra sociedad.

Piñango (2000), mirando hacia el futuro, lo sintetiza después de describir al país como un sistema deshilachado:

*“Venezuela tendrá plena existencia como nación civilizada sólo en la medida que cuente con un sistema de normas capaces de regular la conducta de los ciudadanos y de sus organizaciones públicas y privadas. Esta aseveración no se limita a la existencia de una constitución y un conjunto de leyes. Va mucho más allá, hasta destacar la indispensable presencia de instituciones que respondan al marco jurídico y que tengan fuerza suficiente para sostener, día tras día, un sistema de premios y castigos que conforme un orden social aceptado por la mayoría. De esas instituciones hemos carecido”.*

A pesar de las razones que explican la debilidad de nuestras instituciones de ciencia y tecnología y determinan los vaivenes de nuestra ciencia, hay líderes y precursores que, como se ha dicho, *luchando contra la historia y la indiferencia, forjaron las bases de un departamento, un instituto o un grupo de investigadores*. Son esos líderes los que lograron construir con gran esfuerzo, acompañados de la comunidad científica, la aun escasa institucionalidad científica que está siendo destruida por las erradas políticas que impone el gobierno de turno. Como para construir el futuro hay que tener noticias del pasado, viene bien hacer referencia a quienes nos precedieron.

De las organizaciones o instituciones mencionadas en párrafos anteriores hemos seleccionado dos que por sus aportes son las que mejor representan, a nuestro juicio, el empeño de la comunidad científica por sentar bases de la ciencia en nuestro país: la AsoVAC y el CONICIT. Estimamos que ellas son los dos mejores ejemplos del esfuerzo hecho por lograr la institucionalización de la ciencia en Venezuela.

### **III. LA ASOCIACIÓN VENEZOLANA PARA EL AVANCE DE LA CIENCIA, ASOVAC Y EL CONSEJO NACIONAL DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS, CONICIT.**

Tal vez la mejor definición de AsoVAC es la de una Institución para el desarrollo de la ciencia que ha fundamentado su obra en dos valores: autoridad moral y honestidad intelectual. La creación de AsoVAC en 1950 no significó simplemente copiar un experimento que había tenido éxito en otros países, los fundadores tenían en mente ideas muy claras de lo que, para la época, debía ser un sistema moderno de ciencia y la tecnología y desarrollaron las primeras acciones con la expectativa de construir una obra de envergadura, como lo era desarrollar el país a través de la actividad científica.

En la década de los años cincuenta en Venezuela transitaba la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, la actividad científica era incipiente, escasa y dispersa y se realizaba fundamentalmente en la Universidad Central, en el recién creado IVNIC, en pocos laboratorios de la Universidad de Los Andes e Institutos de agronomía y medicina adscritos a los respectivos ministerios. También existía la Academia de Ciencias Físicas Matemáticas y Naturales y algunas Asociaciones Científicas por área del conocimiento que congregaban a los interesados en ciencia.

Para el gobierno la ciencia no era un tema de interés pero no lo adversaba, siempre y cuando sirviera para satisfacer algunos de sus objetivos. Por ejemplo, la instalación de un reactor atómico de gran potencia en la Gran Sabana, para *“la utilización de la energía atómica con fines pacíficos”* siguiendo las directrices del programa Átomos para la paz de la ONU, y aprovechando esa coyuntura el doctor Humberto Fernández Morán, un joven y brillante investigador, logró crear en 1954 el Instituto de Neurología e Investigaciones Cerebrales IVNIC, equipado de un reactor atómico.

Pero a la par se gestaba una corriente de pensamiento contraria que sostenía que solamente en un régimen democrático y sin restricciones adicionales a la capacidad intelectual de los individuos que garantizaba así su “sentido universal” se podía contribuir al desarrollo de la ciencia. Ese era el discurso de profesores investigadores extranjeros como Augusto Pi Suñer, Martín Meyer y Rudolph Jaffé llegados a la Universidad de otras partes del mundo, que compartían con sus alumnos Francisco De Venanzi, Marcel Granier, Humberto García Arocha, Félix Pifano, Werner Jaffé y Alfredo Planchart, entre otros. Y fueron justamente esos jóvenes y otros entre los cuales hay que recordar a Enrique Tejera, Herman Kaiser, Tobías Lasser, Eduardo Röhl y José Maria Cruxent, los que se convirtieron en los líderes que comenzaron a dar forma a una comunidad científica libre de todo tipo de discriminaciones.

Siguiendo el ejemplo de otros países de América Latina, se empeñaron en hacer realidad una institución para el avance de la ciencia, semejante a la AAAS y a la BAAS y el 20 de Marzo de 1950 crearon la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia AsoVAC. Al momento de su creación, la AsoVAC, cuyo objetivo era contribuir a la conformación de la comunidad científica nacional, concientizar a la sociedad sobre su importancia y crear condiciones para la organización de un sistema científico, reconoce que el país contaba con personas que se dedicaban a la ciencia como *“grupos cuyas actividades no trascienden.... Es obra intelectual útil cuyo conocimiento se queda en casa.”* Así lo afirmaba Vicente Peña en 1950, en el discurso de instalación de la AVAC, sigla inicial de la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia que fue luego cambiada por la de AsoVAC.

Los dos conceptos más resaltantes de los estatutos de la Asociación científica son que la ciencia debe basarse en:

*“la necesidad....del esfuerzo colectivo incompatible con toda actividad sectaria en el campo político, religioso o social”*

y que investigación no debe tener:

*“más restricciones que las de orden ético y las del decoro”.*

Estos fueron mensajes que llegaron a ser bien entendidos por los jóvenes de la época.

Para organizar la actividad científica, asegurar la difusión de la ciencia en el país y garantizar un financiamiento acorde con su importancia, se hacía necesario crear programas de largo aliento, entre ellos, la creación de una facultad de ciencias para dar impulso al desarrollo de la biología, matemáticas, física, química, en la universidad. Una facultad concebida en la enseñanza basada en la investigación, que ofreciera a los profesores la posibilidad de dedicarse a la investigación y a formar nuevos investigadores. La creación y puesta en marcha de un Consejo Nacional de Investigación Científica, inte-

grado por científicos y financiado por el Estado que proveería equipos y personal para el estudio de la utilización racional de recursos naturales, agricultura, oceanografía, industria, aspectos sociológicos del pueblo venezolano. Transformar al escaso número de personas que hacía algo de investigación en una comunidad científica que, por sus méritos, fuera respetada a nivel internacional y por gobierno de turno, más allá de las relaciones que se pudieran establecer con él. Despertar en los jóvenes el interés por la ciencia y la tecnología a través de una mejor comprensión del método científico y fomentar la discusión abierta y la divulgación apropiada de los resultados de investigación.

Fueron estos algunos de los principales temas que dieron vida al primer plan de acción de AsoVAC que al comienzo tuvo como intérprete a la Fundación Luis Roche para las Investigaciones Médicas y en un plazo relativamente corto fueron convertidos en programas regulares, como la Convención Anual, la edición de la Revista Acta Científica Venezolana, el Festival Juvenil de la Ciencia y la AsoVAC Juvenil.

Para apoyar la acción de la AsoVAC, se creó la Fundación Venezolana para el Avance de la Ciencia, FundaVAC, con el objeto de convocar a hombres de la industria, de la banca y del comercio para que colaboraran al progreso científico y técnico del país. *Ventana a la Ciencia*, el programa de televisión, a cargo de FundaVAC que se transmitía por Radio Caracas Televisión, divulgaba semanalmente al público novedades de la ciencia universal y aspectos relevantes de la labor de AsoVAC. La organización anual de la Convención y la edición periódica de Acta Científica, fueron otros medios que influyeron de manera decisiva para el alcance del objetivo que se habían trazado los fundadores. Aunado a estos, no hay que olvidar la constante prédica que se hacía a través de artículos de prensa, editoriales en Acta Científica, en discursos y conferencias, sobre la necesidad que tenía el país de contar con un mayor número de personas



dedicadas a la ciencia, de crear más Institutos de investigación básica y de establecer un ente del Estado para la Ciencia, un Consejo Nacional de Investigación Científica para estimular la producción científica del país y de financiarla. Tanta importancia le daban a este proyecto que llegaron a presentarlo a la Junta de Gobierno en 1958, en nombre de la Asociación Venezolana para el Avance de la Ciencia, las Universidades Nacionales y los gremios de profesionales.

La tarea de estructurar una comunidad científica consciente de su rol y capaz de asumirlo con propiedad era una tarea de alto contenido pedagógico que se cumplía a través de los editoriales de Acta Científica. Algunos escritos por conocidos investigadores, otros anónimos, pero seguramente de la autoría de De Venanzi, son reflexiones sobre política “de la ciencia” y “para la ciencia”, la ética de la ciencia y en el compromiso del investigador con la institución, la honestidad en la realización del trabajo de investigación, la necesidad de publicar los resultados de las investigaciones:

*“... porque investigación que se realiza y no se publica no existe...”*,

y la forma de escribirlos y presentarlos en Congresos. Este trabajo que se concretó entre 1950 y 1960, los primeros diez años de actividades de la AsoVAC, rinde una idea de la fuerza creadora de ese grupo de hombres y mujeres que la dirigieron y de su empeño de hacerle un gran servicio al país, a pesar de no contar con el apoyo de los gobiernos de turno.

Otra lección que AsoVAC ha sabido dar fue su visión de futuro. Un futuro basado en la creación de nuevas instituciones para hacer ciencia, dentro y fuera de las Universidades y en un número cada vez mayor de profesionales de la ciencia integrados al proceso de generar nuevos conocimientos. La participación activa de AsoVAC en la transformación del IVNIC en el IVIC, la creación de la Facultad de Ciencias de la UCV y del Instituto Oceanográfico de la Universidad de Oriente, así como la

organización de FundaVAC y del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central y finalmente del CONICIT son ejemplo de esa visión.

Hace veinticinco años Francisco De Venanzi concluía uno de sus artículos de esta manera:

*“Si bien en determinadas circunstancias me ha correspondido tomar iniciativas o figurar al frente de las mismas no debe pensarse que hubiesen sido posibles sin que existiese un estado de conciencia acendradamente progresista en el seno de la comunidad científica venezolana que ha permitido una labor cooperativa. De esta convicción surge el anhelo, que esperamos se materialice, de que podamos mantener siempre una cohesión suficiente, a fin de que nuestro país cuente con un vigoroso estamento científico y tecnológico, articulado sobre la responsabilidad creciente de dotar al país de su principal instrumento de progreso”.*

Esta manifestación de esperanza, ese llamado a la voluntad de los investigadores de mantenerse unidos para hacer los aportes necesarios para dotar al país de “su principal instrumento de progreso” que hacía el De Venanzi, resulta hoy perfectamente vigente.

### **El papel del CONICIT.**

A finales de la década de los cincuenta se produjo la transformación del Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales, IVNIC, creado por Humberto Fernández Morán, en el Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas, IVIC, bajo la dirección de Marcel Roche y el nacimiento de la Facultad de Ciencias de la Universidad Central de Venezuela.

La Facultad de Ciencias fue concebida como un centro de estudios universitarios que formaba profesionales con inclinación hacia la *“investigación desinteresada.”* En su discurso de Instalación el 13 de Marzo de 1958, el Presidente de la Comisión Rectoral, Francisco De Venanzi, por una parte advertía que:

*“Debemos dejar a un lado la mala excusa de ser un pueblo joven y comenzar a ofrecer nuestra cuota al patrimonio universal de la sabiduría. Dentro de este nuevo espíritu, la Facultad de Ciencias habrá de jugar papel principal”*

y por otra preveía que:

*“Un gran progreso en la investigación científica puede conducir a una industria original que encuentre mercado en el exterior y contribuya a estabilizar nuestra economía”.*

Eran tiempos en que se creía firmemente que la ciencia, por sí sola, producía tecnología y que lo importante de cualquier estrategia de desarrollo era la creación de organizaciones de Educación Superior y de investigación, en las cuales se trabajara en ciencia por el sólo gusto de hacerlo y sin que mediara ningún otro interés que el de contribuir al conocimiento universal.

Los jóvenes egresados de la Facultad de Ciencias encontraban con cierta facilidad cabida como Profesores Instructores en distintas Facultades de la Universidad, principalmente la misma Facultad de Ciencias y la de Medicina, o como Estudiantes Graduados en el IVIC y eran enviados al exterior a realizar estudios en muy buenas Universidades, a través del Programa de Becas del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la UCV o del Programa de Becas del IVIC. Se realizaban así los primeros esfuerzos institucionales cuyo resultado fue la formación de un mayor número de profesionales interesados en ciencia, muchos de los cuales se convirtieron en investigadores de profesión, y la creación de nuevas Facultades, Escuelas de Ciencia e Institutos de investigación.

En 1958 se fundó la Universidad de Oriente, con su Escuela de Ciencias que tuvo como núcleo inicial al Instituto Oceanográfico, creado en 1953 por iniciativa de AsoVAC y FundaVAC. También por decreto de la Junta de Gobierno presidida por Wolfgang Larrazabal, se abrió

de nuevo la Universidad de Carabobo, en la cual a partir de 1962 se organizaron los primeros departamentos de ciencias. La Universidad Centro Occidental Lisandro Alvarado abrió sus puertas en 1963 con algunos tímidos aportes de investigación en Agronomía y Biología y también la Universidad de Los Andes, por esos años manifestaba interés en crear su Facultad de Ciencias, que se instaló definitivamente en 1970.

En 1967 se promulgó la Ley de creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICIT y dos años más tarde se nombró el primer Directorio. El CONICIT se creó como el organismo encargado de:

*“Promover la ciencia y la tecnología en Venezuela y asesorar en dicha materia a los órganos del poder público nacional”.*

Por primera vez se diseñó una política científica, o de la ciencia, muy orientada al desarrollo del potencial de investigación y el fortalecimiento de la comunidad científica, que se materializaba a través del financiamiento de proyectos de investigación, de apoyo a centros y a laboratorios, de financiamientos para la participación de investigadores en congresos internacionales o para la organización de eventos científicos en el país, así como el programa de becas de postgrado, entre otros. Todo esto en el contexto de los planes nacionales de ciencia y tecnología, que desde 1976, le sirvieron de base.

Por disposición de su Ley de creación el Presidente de CONICIT debía ser un “investigador activo” y en la constitución del Consejo Superior y del Directorio la presencia de los investigadores fue siempre considerada indispensable. 1975 fue el año en que se hizo el primer balance de la acción de CONICIT; el Primer Congreso de Ciencia y Tecnología sirvió de marco para una importante discusión sobre la orientación y el apoyo que debía darle el Estado a la actividad científica y tecnológica y para que las de sus problemáticas. El momento era oportuno para debatir sobre estos asuntos, porque un

sector de la dirigencia de CONICIT manifestaba un marcado interés en el desarrollo de la ciencia aplicada, animado por la corriente internacional que buscaba crear un Nuevo Orden Económico Internacional, basado en el apoyo de la industria a la economía mundial. Estas tendencias indicaban a los planificadores de la ciencia nacional que, para ponerse a tono con los tiempos, era necesario aumentar la capacidad para generar tecnologías propias y para similar las que se importaran. Conceptos estos que se inscribían perfectamente en el discurso oficial del gobierno de turno que, por la abundancia de recursos disponibles por revalorización del petróleo, proclamaba la necesidad (y la posibilidad) de un nuevo modelo de desarrollo basado en esas premisas. Así se expresaba en los Planes Sectoriales de Ecología, de Hidrocarburos, de Electrónica y Telecomunicaciones, entre otros, que formaban parte del V Plan de la Nación.

Marcel Roche, fue uno de los abanderados de la defensa de la investigación básica. En el trabajo *“La Ciencia Básica en Venezuela”* que presentó en ese Congreso, argumentaba que era útil para Venezuela, en el sentido más real y amplio de la palabra, y abogaba por su supervivencia al tiempo que mostraba preocupación por el bajo nivel de la investigación aplicada que se estaba realizando, afirmando de manera tajante que:

*“no hay nada más triste que la ciencia “aplicada” que no se aplica. No contribuye al conocimiento mundial ni al prestigio del país”.*

A pesar de las intenciones del CONICIT, la presencia de la comunidad científica ya organizada que era la principal referencia del país en materia de C y T fue determinante para que se dejara:

*“...a las organizaciones de investigación la libertad respecto a las decisiones y actividad de investigación”.*

Siguiendo con la reseña de la obra de CONICIT, en el periodo comprendido entre los años 1988 y 1998, la institución fue dirigida por dos sociólogos, Dulce Arnao de

Uzcátegui e Ignacio Avalos Gutiérrez muy conocedores de la problemática científica y tecnológica del país, que no se dedicaban a la investigación básica. En ese lapso, además de mantener los programas que le daban sustento a la institución y respondían a la demanda de sus principales usuarios –los investigadores básicos– se hicieron esfuerzos para fortalecer la vertiente de la investigación tecnológica y favorecer las relaciones entre el sector académico y la industria. La intención era fortalecer la “T” de CONICIT. La “C” de ciencia basaba su desarrollo en los Institutos de Investigación y en las Universidades de mayor tradición que contaban con laboratorios razonablemente equipados y con investigadores que habían demostrado, con la publicación de sus resultados en revistas de alto nivel, estar en capacidad de hacer investigación competitiva a nivel internacional.

A través del Programa de Nuevas Tecnologías se trató de orientar la actividad de los investigadores en áreas que parecían prometedoras para realizar posibles transferencias tecnológicas: Biotecnología, Química Fina, Informática, Electrónica y Telecomunicaciones, algunas de las cuales también contempladas en los Planes Sectoriales de la Nación de casi veinte años antes.

Se hicieron inversiones para fortalecer a la Fundación Instituto de Ingeniería y al Cicasi, entre otros, que se consideraron elementos de apoyo para el programa de Reconversión Industrial que adelantaba el Ministerio de Fomento; se estructuró el Programa Bolívar, un programa de innovación tecnológica con proyección latinoamericana y se establecieron las Ruedas de Negociación Tecnológica.

A través de esa importante oferta, Conicit trataba de estimular la creación de empresas interesadas en la aplicación del conocimiento para producir innovaciones o aplicaciones tecnológicas, que las hicieran más competitivas a nivel internacional. Sin embargo los resultados fueron escasos.

El programa más exitoso fue el de Nuevas Tecnologías, o Programa BID-CONICIT I, que tuvo en los in-

investigadores básicos su principal base de sustentación. Vía ese programa ellos encontraron una importante fuente de financiamiento para llevar a cabo interesantes proyectos y para equipar mejor sus laboratorios. Y como producto adicional, también muy importante, un buen número de becarios logró completar sus estudios de doctorado y otros tuvieron la oportunidad de realizar pasantías de investigación en importantes centros del exterior.

En el período siguiente se tomaron nuevas iniciativas para orientar la investigación y para estimular la demanda de la empresa.

Para lo primero se instauraron el Programa de Agendas, cuyo objetivo era el financiamiento de proyectos a través de los cuales los investigadores daban respuesta a demandas específicas de grupos industriales o sectores de la sociedad y el de Apoyo a Grupos de Investigación, que integraban investigadores de diversas instituciones alrededor de temáticas que, no solamente debían reflejar valores de actualidad u originalidad y de posible impacto en el estudio de problemas complejos de interés nacional.

Los programas Laboratorios Nacionales y de Post-gradados Integrados completaban el espectro de esta oferta. Esos programas fueron diseñados para orientar el trabajo de investigación y acercar a la comunidad de investigadores del país en torno a problemas de interés común. Igualmente se preparó el Segundo Programa de Ciencia y Tecnología financiado por el Estado Venezolano y el Banco Interamericano de Desarrollo con la intención, entre otras, de fortalecer el Sistema Nacional de Innovación.

En treinta años de actividades CONICIT contribuyó a consolidar una comunidad científica razonablemente organizada, con una productividad de investigación que se ubica entre las cinco mayores de Latinoamérica y el haber propiciado la reflexión sobre la necesidad de la transferencia del conocimiento a los sectores productores de bienes y servicios, e intentado vías para hacerla posible.

Los programas tradicionales de fomento a la formación de profesionales para la investigación, el apoyo al fortalecimiento de los postgrados nacionales, el financiamiento de Proyectos de investigación Individuales ( $S_1$ ) y de Grupo, así como la consolidación de infraestructuras experimentales, fueron importantes para la formación de un conjunto de profesionales de la ciencia con una sólida trayectoria y un merecido prestigio nacional e internacional. También, aunque en menor cuantía, en ese periodo se lograron desarrollos técnicos en algunas industrias y la educación de cuarto nivel se benefició igualmente a través del financiamiento de programas de postgrado con un sólido apoyo en líneas de investigación y comprobada producción científica.

¿Hasta que punto fue acertada la estrategia? ¿Podía o debía hacerse algo más o diferente en las tres décadas de vida de Conicit?, son preguntas que siempre sirven de base para la actualización de las políticas de y para la ciencia. Aunque no se dispone de datos confiables, algunos indicadores muestran bastante progreso.

Después de este breve recorrido por lo que hemos llamado intentos de institucionalización de la ciencia en nuestro país, pasamos a presentar lo que a nuestro juicio son los principales problemas que están destruyéndola. Nos referiremos a la crisis que atraviesan los institutos de investigación y las universidades, principalmente las autónomas. Para terminar se pasará revista a un aspecto que a pesar de haber sido discutido largamente aun no llega a concretarse: la relación entre la ciencia y el sector productivo, público y privado.

#### **IV. DESEMPEÑO Y SITUACIÓN ACTUAL DE INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN. CRISIS INSTITUCIONALES.**

A partir de 1999, cuando creíamos que se habían asentado las bases que harían crecer la productividad



científica en el país según estándares internacionales de evaluación, con el recién electo gobierno, encabezado por Hugo Chávez, las cosas cambiaron diametralmente. En el año 2000 se creó el Ministerio de Ciencia y Tecnología y siguiendo las ideas del líder, en el Plan Nacional de CyT 2005-2030 los nuevos gerentes de la ciencia nacional establecieron que esta debía ser “concebida como proceso de participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas en la formulación de políticas públicas” y que para lograrlo era necesario convocar:

*“simultáneamente, a nuevos actores y saberes tradicionalmente excluidos...propiciar la revisión crítica de las bases conceptuales y epistemológicas que han dominado hasta ahora la forma de entender la creación científica y tecnológica, y los principios que establecen las relaciones entre Estado, sociedad y conocimiento”.*

Dicho de otra manera era necesaria una mayor soberanía e inclusión social en el diseño y ejecución de los programas de CyT. Al poco tiempo el mismo presidente lanzó la Misión Ciencia que según sus palabras era:

*“... Una política pública donde la Ciencia y la Tecnología van de la mano del pueblo organizado...”*

Después de quince años la ciencia sustentada en criterios de criterios de calidad, originalidad, actualidad, e impacto académico y social parecieran no haber no haber existido nunca en nuestro país. Algunos resultados de esta nueva forma de planificar y promover la actividad científica y tecnológica en el país se muestran a continuación.

Cuando se evalúa el desempeño y la situación actual de las organizaciones de Educación Superior en las que se hace investigación y de los Institutos de Investigación en Venezuela, es cada vez más frecuente pensar en crisis institucional, volviéndose el término de uso frecuente en el medio académico. En el proceso político en que ha estado inmerso el país en los últimos tres lustros, orientado a sustituir las estructuras tradicionales por otras de carácter “revolucionario”, la larga tradición e indepen-

dencia de criterio inherentes a la institución universitaria han representado un obstáculo para los objetivos políticos de la clase gobernante.

El primer aspecto a considerar es si se acepta o no que existe crisis de instituciones universitarias y de investigación en Venezuela. Esto es sistemáticamente negado por parte de las autoridades gubernamentales. Desde la óptica del Ministerio, existe una tendencia a favorecer la investigación o innovación con un fuerte carácter social.

*“Gracias al Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología, se generan e impulsan los espacios de participación y articulación que permiten acercar las iniciativas populares y los proyectos de investigación desarrollados por la comunidad científica nacional vinculados al sector productivo”.* (Tomado de la página del antiguo Ministerio del Poder para Ciencia, Tecnología e Innovación).

Esta declaración de intenciones encierra grandes contradicciones y conflictos, un rasgo característico de la orientación ideológica imperante: por una parte se pretende asociar “iniciativas populares” informales con la rigurosa *praxis* académica, con el supuesto propósito de favorecer la vinculación con un sector productivo que por otra parte ha sido sistemáticamente desmantelado.

Las consecuencias de tales contradicciones están a la vista: la respuesta a la pregunta planteada al inicio de este párrafo es afirmativa: las universidades y los centros de investigación están inmersos en una profunda crisis que por su duración e intensidad ha vulnerado los cimientos institucionales del sector académico. En el breve espacio disponible, nos referiremos brevemente a algunos aspectos críticos, caracterizados todos por profundas ambigüedades y contradicciones entre el discurso y la *praxis* oficial: el déficit en el financiamiento científico real, la descapitalización intelectual de las instituciones académicas y los estragos de la reorientación institucional de la academia bajo criterios populistas.

### **La inversión real en investigación científica**

La mención más común de crisis institucional es debida a la crisis presupuestaria. La situación actual del financiamiento a la investigación científica en tiempos de LOCTI podría compararse con la diabetes. La diabetes puede definirse en términos de “pobreza en medio de la riqueza”: una gran concentración de azúcar en la sangre y un bajo aporte de este vital nutriente a la célula. De la misma forma, como se discutió anteriormente, si uno revisa lo que realmente ha sido aportado de los fondos recaudados por LOCTI a investigación, es aproximadamente un 10% de lo recaudado, menos del 0,3% del PIB, es decir, se han recaudado recursos cuantiosos a través de la LOCTI pero lo que efectivamente se logra contabilizar que se invierte directamente en investigación científica es significativamente inferior. De esta forma, se logra la paradoja de ser una de las naciones que aparentemente invierte más en ciencia y tecnología pero cuyo desempeño dista mucho de ser satisfactorio (Requena, 2010a y b).

Un ejemplo de la baja adjudicación de recursos a los proyectos que tradicionalmente recibían financiamiento científico lo constituye la baja tasa de proyectos aprobados en las distintas convocatorias regulares actuales entre los proyectos sometidos por un instituto de investigación (IVIC); esta tasa de aprobación no supera el 50% en la actualidad, cuando antes de la LOCTI la tasa de proyectos aprobados podía ser hasta mayor de un 80%, razonable dada la elevada calidad de los investigadores. Los exiguos presupuestos universitarios, que apenas alcanzan para cubrir los salarios del personal, son otro ejemplo del bajo aporte que se realiza en las distintas organizaciones dedicadas a la investigación.

### **Descapitalización intelectual de las instituciones académicas**

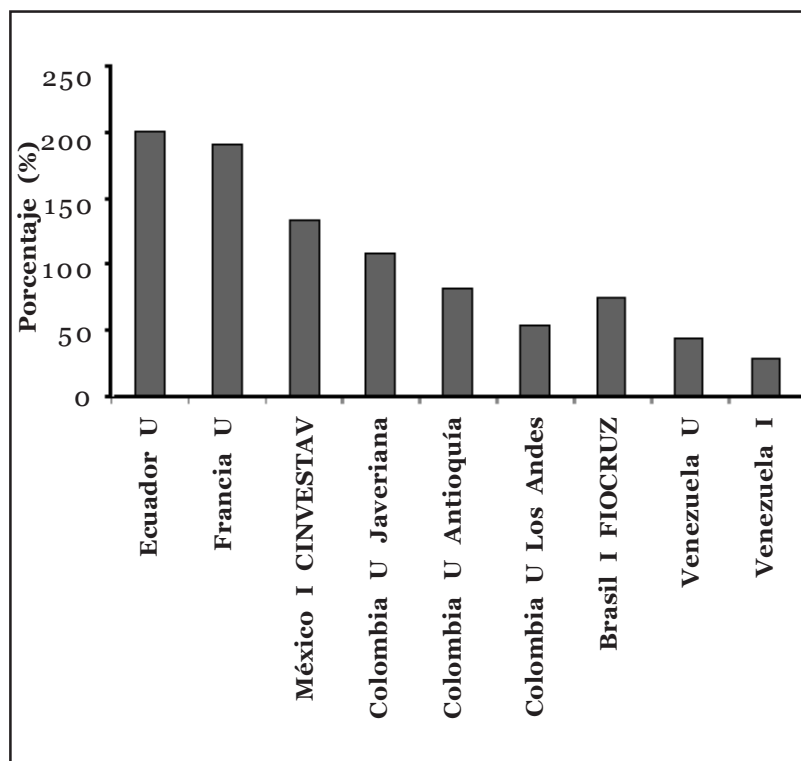
Otro aspecto fundamental para el desarrollo de la actividad científica lo constituye el estímulo a la carrera

del investigador en términos salariales. La Figura 1 muestra la relación de salarios brutos de investigadores o profesores universitarios en diferentes instituciones latinoamericanas públicas o privadas. Se incluye también la relación de los profesores universitarios en Francia a título comparativo. Se muestra la relación de escala de salarios entre el máximo nivel de escalafón y el primer salario de un profesional con doctorado, independientemente de los valores absolutos en cada país. Con esta relación se pretende mostrar la importancia de tener una escala atractiva de superación para la carrera del profesor universitario/investigador.

Las nuevas escalas de salarios aprobados en Venezuela muestran la relación menos atractiva para la carrera de profesor universitario/investigador, con valores relativos de incremento salarial del 28% en el caso de los investigadores en institutos adscritos al pasado Ministerio de Ciencia y Tecnología y de 44% para los profesores universitarios. Estos porcentajes son los más bajos cuando se compararon con otras instituciones latinoamericanas. En este sentido, la relación de escala de sueldos de la Universidad de Los Andes en Colombia es la que más cercana a las relaciones venezolanas, ésta con un 50%. Sin embargo, una posible explicación a la baja relación encontrada en esa universidad es que los profesores universitarios que ingresan con un doctorado a la universidad inician su carrera con un sueldo cercano a los 3.300 dólares, lo cual representa en valores absolutos un sueldo bien interesante para la región latinoamericana. En cambio, en Venezuela, aun transformando a 6,3 Bs/dólar el salario de un investigador que inicia su carrera (el cual es mayor que el de un profesor universitario), el salario de un investigador que inicia su carrera es inferior a 2.500 dólares y a tasa SICADII (tasa de cambio del dólar a la cual se cotizan muchos de los insumos venezolanos), este salario se convierte en algo más de 300 dólares.

En algunos países latinoamericanos como Argentina, México y Venezuela, se ha implementado programas de

estímulo a la investigación (Carrullo y Vaccarezza, 1997; Diaz Barriga, 1996; González *et al*, 1996).



**Figura 1:** Porcentaje de incremento en el sueldo bruto de un investigador/profesor con doctorado desde el inicio de su carrera hasta alcanzar el nivel máximo de escalafón. U: relación de sueldos de profesor universitario. I: relación de sueldos de investigador. CINVESTAV: Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional en México. Universidad Javeriana (privada), de Antioquia y de Los Andes (públicas) en Colombia. FIOCRUZ: Fundación Oswaldo Cruz en Brasil.

Estos programas consisten en un estímulo monetario, con escala creciente en función de la productividad de investigación. Para ingresar, permanecer e incrementar la escala del estímulo es necesario haber generado y ge-

nerar productos de investigación, siendo el producto más común la publicación científica. El sistema de estímulo a la investigación en México, además de ser pionero, es uno de los más significativos y exitosos de la región, siendo el valor de este estímulo monetario en su máximo nivel (aproximadamente 28.000 pesos, unos 2.150 dólares mensuales) casi igual al salario de un investigador ingresando al CINVESTAV (unos 30.000 pesos). En cambio, en Venezuela, el actual PEI (Programa de Estímulo a la Investigación) contempla una escala que va de menos del 20% del salario mínimo nacional hasta 40% del mismo, lo cual representa en el mejor de los escenarios un 16% del salario de un profesor con doctorado que ingresa a la universidad.

En resumen las cifras muestran que tanto los salarios como los programas de estímulo a la investigación en Venezuela han perdido dramáticamente su valor. Este poco estímulo salarial, así como la mermada oferta de financiamiento a la investigación, ha generado una reducción significativa de la producción de artículos científicos en el país. El conjunto de una escala salarial muy poco atractiva para la docencia e investigación en el país, junto con las precarias condiciones de muchos laboratorios de investigación, son en buena parte causa del importante éxodo de investigadores y académicos del país, que se ha visto incrementado de forma significativa en la última década (Freitez, 2011).

### ***“Pertinencia” social de la investigación***

En 1997, Vessuri describe al Instituto venezolano de investigaciones Científicas (IVIC) como una casa de Solomon en el Caribe, en analogía a la descripción de Francis Bacon de la casa de Solomon en su libro Atlantis (Vessuri, 1997). Para Vessuri, esta comparación consiste en definir al instituto venezolano de investigación en un lugar privilegiado donde se instauró una forma de hacer ciencia de alta calidad, pero aislada de los problemas nacionales y cotidianos de la vida. Desde su creación, el

IVIC ha jugado un rol paradigmático de custodio de ciencia de excelencia en el país. Frente a las exigencias sociales del país, la autora contrapone la “visibilidad internacional” a la “relevancia social local” y la “excelencia” a la “utilidad”, finalizando con “ciencia internacional” *vs.* “ciencia nacional”. Se plantea pues la disyuntiva si la ciencia en las instituciones académicas y científicas venezolanas, debe seguir basada en exclusivamente la exigencia de la excelencia o si es necesario exigirle una vinculación con la problemática social del país.

Es cada vez más obvio que las naciones establecen políticas científicas y de alguna forma orientan la investigación científica propia, con miras a su desarrollo sustentable (Albornoz, 2001; Suárez y Tovar, 2012). La pregunta más delicada es quiénes son los que pueden asesorar a las autoridades gubernamentales en tal delicada labor, para lograr un impulso significativo de la ciencia y la tecnología en el país, dando respuestas y soluciones a los problemas propios de cada nación, sin diezmar una población ya muy frágil en su número y composición, como es la población de científicos venezolanos. En este mismo orden de ideas, se propone la revisión de los *currícula* universitarios y académicos en general. De nuevo, estas revisiones deben ser realizadas por personas idóneas, apartando los riesgos de ideologización.

Ahora bien, existe un planteamiento aún más crítico de la ciencia y su institucionalidad que ha cobrado fuerza en el ámbito nacional. En él se critica la concepción eurocéntrica de la ciencia. Para algunos, la ciencia no ha escapado a los avances de la lógica mercantil que invade la vida colectiva (Lander, 2006). En este sentido, se habla de una ciencia neoliberal, inspirada y financiada por patrones trasnacionales que son los que dictaminan qué y cómo se investiga. Este tipo de ciencia no permite, según algunos, valorar en su justa dimensión los saberes tradicionales y la conexión de estos saberes con la comunidad. Es interesante preguntarse si la ciencia venezolana puede ser considerada como una ciencia neoliberal,

financiada por trasnacionales y con conceptos mercantilistas. Cuando uno evalúa la inversión y el financiamiento extranjero a la ciencia venezolana, esta acepción parece por lo menos ilusoria.

En resumen, pareciera a menudo que se confunde excelencia con “impertinencia” y de esta forma parece olvidarse que para poder abordar problemas socialmente pertinentes y aportar soluciones efectivas, es cuando más es necesaria la excelencia para logros reales en la materia. Ningún conocimiento, sea extranjero, comunitario o ancestral, tendrá valor si no es validado por el universalmente aceptado método científico. Esta es probablemente la más grave de las crisis institucionales, la crisis de los valores sobre los cuales están fundamentadas la ciencia y la academia.

### ***Consecuencias de las políticas “institucionales” de los últimos tres lustros***

En el caso venezolano, las causas de la actual crisis institucional van de la mano con un proceso ideológico de desplazamiento de una clase política por otra. Las históricas universidades autónomas y experimentales se han separado explícitamente de las líneas políticas dictadas desde el poder oficial, aunque siguen dependiendo de los paupérrimos subsidios del Estado para mantenerse a flote. Ello ha generado cuando menos tres grandes problemas:

1. la pérdida de un valioso contingente de académicos y profesores que abandonan las universidades autónomas en la búsqueda de mejores condiciones para la productividad y/o el despliegue de su profesión;
2. el desmembramiento de la comunidad universitaria, víctima de la fisura socio-ideológica que esas políticas han sembrado y alimentado; y
3. el ya inocultable declive en la calidad y cantidad del conocimiento generado por nuestras instituciones académicas.



Al igual que en otros sectores de la sociedad, la clase política dominante ha relegado a las organizaciones académicas tradicionales a la categoría de para-sistemas, creando en paralelo sus propias “Universidades Bolivarianas”, grandes centros de “empoderamiento” técnico, puestos al servicio de la formación de los “cuadros” requeridos para constituir la base ideológica de “la Patria Nueva”, alimentados con una masiva población universitaria que se ha incrementado en la misma medida que ha disminuido la calidad y la utilidad de la formación y el conocimiento generado.

Las perspectivas a futuro de la irrupción del populismo en la definición de las políticas académicas sólo garantizan dependencia, atraso e incapacidad de avanzar al paso que impone la cada vez más exigente dinámica global, de la cual quedaremos relegados y subyugados por varias generaciones, hasta que se retome el camino que muchos de nuestros países vecinos ya ha entendido y reconocido como la alternativa para garantizar progreso y calidad de vida para sus ciudadanos.

## **V. LOS INTENTOS DE MEDIATIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES AUTÓNOMAS.**

El decaimiento de la calidad de la oferta académica de las universidades tradicionales comienza a sentirse en la década de los años noventa del siglo pasado. Cadenas (1994, 1996), Machado-Allison, A. y cols (1996), Nieves y Castillo (1997), Salcedo (1997), Villarroel (1994) entre muchos otros, anotan algunas de las acciones responsables de esto, aun vigentes, como: el crecimiento explosivo de la matrícula experimentada en las últimas décadas, los problemas de prosecución y las bajas tasas de graduación, el vertiginoso crecimiento de un personal docente y administrativo no preparado para asumir las exigentes tareas de la investigación y docencia universitarias, el complicado asunto del financiamiento y gasto (inversión), cada vez más alejadas de una solución favo-

nable, la compleja, heterogénea e imprescindible relación de la Universidad con la sociedad, el problema de la calidad y evaluación académicas, la eficiencia, eficacia y productividad institucional, son algunas de las acciones relevantes que preocupan a quienes piensan y sienten el problema de la Universidad como uno de los asuntos cruciales vinculados al país. Tampoco ha pasado desapercibido que la investigación que es una componente esencial a la docencia universitaria, ha sido afectada por las recientes políticas emanadas del gobierno central:

*“Por lo que se lee en las declaraciones de los actuales gerentes de la ciencia, pareciera que, en buena medida, los valores que sirvieron de base para la creación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) y que dieron vida a una fecunda discusión durante la celebración del I Congreso de Ciencia y Tecnología del año 1975 y permitieron gerenciar, por varias décadas, la actividad científica y tecnológica nacional, han sido sustituidos por otros, bastante alejados de la concepción moderna del quehacer científico y, por lo tanto, poco comprensibles, a pesar de que en su concepción hayan participado algunos investigadores”.* (Bifano, 2005:67).

Este nuevo esquema y concepto genera, no solamente una gran incertidumbre en el seno de las universidades, sino que se convierte en un nuevo obstáculo para la realización de estas actividades por el fin político y la aceptación al proceso que conlleva, tal como se observa en las diferentes planillas de acceso a recursos (ver programas de financiamiento del Ministerio de C&T o planillas del PEI).

### ***Crisis en las universidades***

Las universidades públicas autónomas cuyo funcionamiento depende casi exclusivamente del presupuesto nacional enfrentan posiblemente a una de las peores crisis de su historia. No es solamente la amenaza de cierre

técnico de esas organizaciones lo que resulta preocupante, sino la modificación o eliminación de su autonomía y la creación de un parasistema de educación superior como ha venido ocurriendo debido a diferencias políticas con el actual “proceso”. (Machado-Allison, A. 1996, 2008, 2013, Machado-Allison, A. y Bianco, 1997). Hoy día, el colapso del sistema universitario como un todo muestra una precaria eficiencia institucional que coloca a nuestras universidades en posiciones muy precarias inclusive en los rankings de calidad de las universidades de la región Latinoamericana. Efectivamente, la primera universidad venezolana que aparece en esa clasificación ocupa el puesto 32.

Esta lamentable realidad es debida a una serie de factores que atentan u obstaculizan su buen desarrollo, entre ellas:

a) Políticas inadecuadas de desarrollo de la educación universitaria.

b) Falta de preocupación nacional por el desarrollo académico.

c) Presupuesto insuficiente para el cumplimiento de las funciones básicas de una universidad moderna como la investigación y la formación de cuarto nivel.

d) Carencias de políticas de desarrollo científico, humanístico y tecnológico.

e) Manejos inadecuados de los recursos otorgados y muy poca complementación con fondos privados.

f) Incremento de las nóminas divorciadas de las necesidades académicas.

g) Multiplicación de centros “para-universitarios”, como universidades creadas por decretos gubernamentales y algunas privadas de muy bajo nivel académico.

h) Menosprecio de la profesionalización del conocimiento y las amenazas de una mayor masificación de

alumnos con la falsa promesa de eliminar la exclusión del sistema.

Desde finales del siglo pasado se vienen denunciando varios hechos como los apuntados, entre otros, por Machado-Allison, C. (1994) en un informe solicitado a raíz de la proposición de crear un Ministerio de Educación Superior:

*“Si en algún indicador se refleja el deterioro de la educación superior y la ambigüedad de ciertas definiciones de investigador es la existencia de más de 23.000 docentes investigadores (tiempo completo o dedicación exclusiva), mientras que el CONICIT apenas registra un máximo de 7.000 científicos o tecnólogos a nivel nacional, pero sólo unos 2.000 de ellos aspiran o ingresan al Sistema de Promoción de la Investigación...”*

*“...Al margen de los criterios utilizados por el SPI<sup>(2)</sup> (que pudieran ser discriminatorios hacia cierto tipo de actividad tecnológica), lo cierto es que de 23.000 docentes investigadores menos del 25% logra ser identificado en la forma más laxa de clasificación”.*

Cuando se analiza la producción de conocimiento (publicaciones en revistas científicas o libros)<sup>3</sup>, la adscripción o reconocimiento de investigadores, o la capacidad de someter proyectos de investigación tanto a los CDCH-T (Consejos de Desarrollo Científico y Humanísticos y Tecnológicos o Decanatos de Investigación de las universidades) o al FONACYT, que de alguna manera se traducen en acceso a recursos disponibles para ésta actividad en el país, observamos que:

> Aproximadamente el 70% de los investigadores reconocidos en el subsistema de educación superior, se encuentran ubicados en sólo cinco universidades: LUZ, UCV, ULA, USB y UC.

> La utilización de los programas de Formación de Capital Humano dedicados a la investigación tales como

el Programa del Investigador Novel (PIN) hoy día desaparecido, indicaban que son estas mismas universidades las que utilizaban este recurso.

> El destino de los recursos para proyectos de investigación del anterior CONICIT y del hoy FONACYT, la Misión Ciencia o la inversión del empresariado a través de la Locti sigue el patrón.

### ***El Presupuesto como factor desestabilizador***

Sin autonomía presupuestaria no puede haber autonomía universitaria. Esta aseveración es compartida por la mayoría de los trabajos producidos sobre el tema las tres últimas décadas. A partir de la aprobación de la Ley de Universidades de 1971, en la cual se le elimina la competencia a las universidades de solicitar y discutir sus presupuestos directamente con el Congreso Nacional y asignar esa función al Consejo Nacional de Universidades se produjo el fenómeno de repartición del presupuesto según criterios a veces discutibles. Por otra parte, desde entonces nunca las universidades recibieron por parte del CNU-OPSU lo solicitado, sino una alícuota de lo solicitado por el Ejecutivo y aprobada por el Congreso. Y las deficiencias pasaron a ser discutidas y aprobadas de acuerdo a la disponibilidad de recursos mediante la solicitud de créditos adicionales. Esta aberración ha llegado en estos tiempos a límites absurdos que permite a algunas universidades obtener por esta vía mayor presupuesto del solicitado.

Más grave aún es la visión del gobierno sobre el sentido y el valor de la universidad. La promoción y creación por decreto del ministerio de educación universitaria de centros “experimentales” paralelos al sistema universitario tradicional, sin pasar por la evaluación de expertos y la aprobación del CNU son muestras evidentes de la distancia entre el deber ser de la universidad moderna y lo que promueve y financia el Estado venezolano.

La Tabla 1 Muestra la distribución del Presupuesto Nacional y el otorgado a las universidades en los últimos años.

**Tabla 1.** Distribución del Presupuesto Nacional y de las universidades período 2000-2012. **Fuente:** OPSU.

AÑO	Presup. (*) Nacional	Presup. (*) Univer.	Pre. Nac./ Pre. Univ.	(%)
2000	17,9	1,3	17,1	9,5
2001	23,2	1,9	18,5	8,0
2002	26,4	2,0	19,8	7,5
2003	41,6	2,1	11,6	2,7
2004	50,0	3,4	11,6	2,3
2005	69,3	5,1	7,5	1,1
2006	87,0	6,9	8,0	0,9
2007	115,2	8,9	7,9	0,6
2008	137,6	10,4	7,7	0,5
2009	167,5	10,8	6,7	0,4
2010	159,4	10,3	6,7	0,4
2011	204,2	11,5	5,8	0,3
2012	297,8	14,4	5,0	0,2

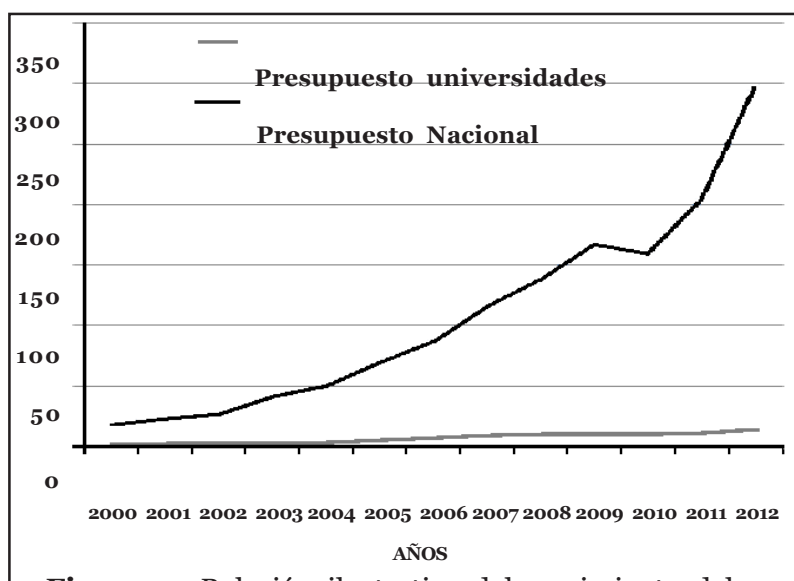
(\*) en bolívares corrientes

Como podemos desprender de los datos mostrados en la tabla, a pesar que el presupuesto nacional y de las universidades se han incrementado considerablemente, la proporción del mismo (dedicada a las universidades) ha disminuido a montos realmente ridículos.

También debemos anotar que los aumentos otorgados a los centros educativos están íntimamente relacionados con aumento de salarios a los empleados (docentes, administrativos y obreros) y no a una inversión programa-

da para insuficiencias o desarrollo científico. Esto unido al deterioro económico: inflación, restricción y control de divisas e incapacidad de garantizar el equipamiento moderno necesario han conspirado y conspiran contra el buen desarrollo del sistema.

La Figura 2 muestra gráficamente esta distorsión en el presupuesto de las universidades y el deterioro de sus ingresos en este periodo.

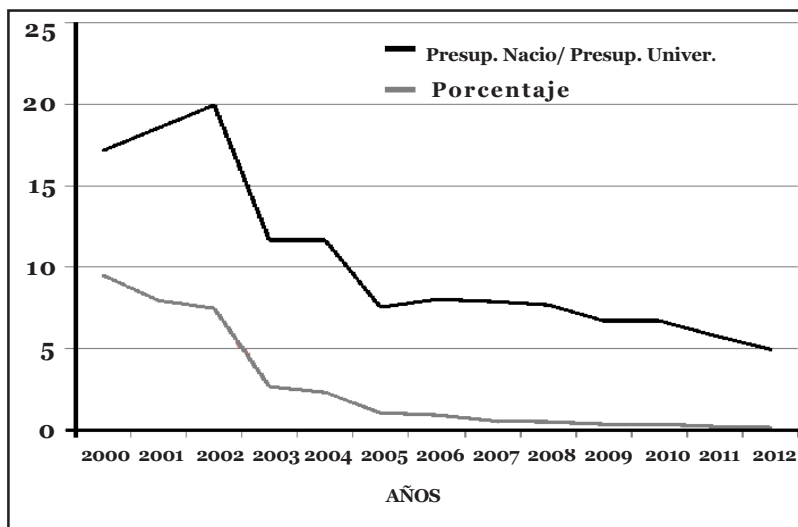


**Figura 2.** Relación ilustrativa del crecimiento del presupuesto nacional y del otorgado al sistema universitario.

Más dramática es la visión del deterioro si graficamos el porcentaje relativo invertido contra el presupuesto nacional como se muestra en la figura 3.

Además de esta reducción del presupuesto asignado y distribuido en las universidades debemos llamar la atención en la disminución y eliminación de las asignaciones destinadas a la inversión en proyectos de investigación, postgrados y bibliotecas. En 1991 el CNU designa una comisión coordinada por el Dr. José Luis Ávila Bello para

elaborar un informe del Programa de Investigación en las universidades. De este se elabora y aprueba una resolución denominada **Coefficiente Fijo** en las cuales se establecía un 3% del presupuesto de las universidades adicional para tales fines distribuidos en 1,5% para los DCDH-T (investigación) 0,75% postgrado y 0,75% bibliotecas (CNU, 1991)<sup>4</sup>.



**Figura 3.** Diagrama que muestra el coeficiente entre el presupuesto nacional y el de las universidades y el porcentaje destinado a las universidades.

Posteriormente en 1994 (en Puerto La Cruz) el CNU aprueba incrementar el *Coefficiente Fijo* y la creación de un segundo criterio para el financiamiento de estos programa académicos entre otros, el denominado **Índice de Productividad Científica de las Universidades Nacionales**, conocido también como **Coefficiente Variable** dedicados a la aplicación de un **Modelo de Incentivos a la Productividad Institucional** constituido por la aplicación ambos coeficientes (Castillo, 2005). El coeficiente fijo en el entendido como la asignación de un valor porcentual fijo en el presupuesto anual de cada



universidad destinado a varios programas (Tabla 2), mientras que el Coeficiente Variable está constituido por una asignación presupuestaria anual, distribuida entre las universidades en función de criterios de productividad académica de acuerdo con lo mostrado en la Tabla 3.

**Tabla 2.** Distribución de los porcentajes destinados a los programas en el ***Coeficiente Fijo***.

<b>Programa</b>	<b>(%)</b>
Investigación	3,00
Postgrado	1,50
Bibliotecas	1,50
Deporte	1,50
Extensión y Cultura	1,50
Funcionamiento y equipamiento del pregrado	1,50
Co-Financiamiento en RRHH (PIN, Conicit)	0,50
Infraestructura de soporte para la Investigación	0,50
Convenios institucionales	0,50
Crecimiento y desarrollo	0,50
Mantenimiento de áreas físicas y Equipamiento	0,50

La intención de esta racionalización era diferenciar presupuestariamente la actividad académica de las universidades e incentivar a aquellas cuya producción fuera verificable y continua.

En la distribución presupuestaria interna de las universidades era necesario “marcar” el dinero dirigido a las actividades de los Vicerrectorados Académicos, los CDCH-T y los Postgrados que permanentemente reclamaban que poco o nada llegaba a los programas de investigación y de docencia avanzada. De esta manera se buscaba:

**Tabla 3.** Indicadores para el cálculo del Coeficiente Variable destinados a incrementar la productividad de las universidades nacionales.

Indicador	Factor
Investigadores acreditados al PPI/No. Investigadores del sector	x 20
Investigadores acreditados al PPI/profesores activos a DE y TC	x 20
Egresados de postgrado/matricula De postgrado	x 10

> Incrementar el recurso financiero destinado a la investigación, postgrado y bibliotecas entre otros

> Garantiza la continuidad, desarrollo y consolidación de programas, básicos para la razón de ser de las universidades.

> Estimular la competitividad académica entre las universidades.

> Son el producto del consenso entre el Estado y las universidades.

Esto permitió en muchas universidades aumentar el número de programas de investigación individuales y por grupo, reparación de equipos, ayuda a centros o laboratorios, asistencia a eventos nacionales e internacionales, publicaciones, gerencia de la investigación, becas nacionales e internacionales, estímulo a la oferta de postgrados, pasantías, profesores invitados y organización de eventos nacionales e internacionales. La repercusión positiva de la aplicación de ambos criterios en la asignación presupuestaria destinada a los mencionados programas, está ampliamente documentada en trabajos publicados (CDCH-T 1994, 1996; Bishop, 1996; Castillo,

1994, 1996; Machado-Allison, A. 1996; Machado-Allison, A. *et al.*, 1996 entre otros).

Sin embargo, un análisis detallado de la distribución de recursos en las universidades arroja resultados poco halagadores. Castillo (2005) indica:

> En ninguno de los años estudiados (1998-2005) el monto asignado por Coeficiente Fijo a las universidades respetó lo establecido en las Normas CNU para investigación y postgrado (3% y 1,5% respectivamente).

> Tomando como base la suma total de los presupuestos asignados a las universidades nacionales, se observa que el porcentaje del Coeficiente Fijo para Investigación fluctúa entre un mínimo de 0,4% (2005) a un máximo de 1,46% (2003).

> En el caso del Coeficiente Fijo para Postgrado esa fluctuación va desde 0,2% (2005) a un máximo de 0,73% (2003). Nunca se llegó al 1,5% del porcentaje establecido en las normas.

> De las 22 universidades, durante los 8 años estudiados el máximo porcentaje asignado por Coeficiente Fijo para Investigación fue 1,46% otorgado a la UCV en el año 2003 (48,6% de lo que fija la Norma); el máximo otorgado a postgrado 0,73% (48,6% de lo que fija la Norma) fue igualmente otorgado a la misma universidad.

> Con respecto a los Coeficientes Variables no se vienen aplicando los indicadores aprobados en 1994

Estas aseveraciones que contradicen el objetivo de lo aprobado por el CNU, es decir entre el discurso y la realidad, dieron pie a varios artículos. Así (Montilla y Navarro, 1997:68) indican en cuanto a la formación de recursos humanos (Postgrados):

*“Sin duda, el Estado puede orientar que proporciones mayores de los egresados de los postgrados concurren en cierto momento, por cierto tiempo hacia uno*

*u otro de los destinos citados (nacional o fuera) para lo cual se requerirán incentivos diversos y estrategias y políticas premeditadas, intencionales y conscientes” (negritas del autor).*

Más adelante los mismos autores (1997:71) denunciaban:

*“...A lo anterior debe agregarse la insuficiencia y obsolescencia de equipos, laboratorios y otras instalaciones y el grave deterioro de las bibliotecas...”*

*“...La responsabilidad de tan lamentable situación corresponde, en buena medida, a la dirigencia política, especialmente a quienes han venido designando a dedo, como autoridades, a personas sin la debida calificación académica”.*

Eran afirmaciones en buena medida atinadas para el momento en que se hicieron, no sirvieron para enmendar los errores señalados. Efectivamente, la experiencia vivida durante los últimos 15 años de gobierno han mostrado que los mismos autores, que llegaron a ocupar altos cargos en el Ministerio de Educación Universitaria, no lograron hacerlo mejor. Por el contrario, sus decisiones han empeorado notablemente la función de las universidades y en consecuencia han desmejorado la calidad de la educación superior que teníamos en aquellos años.

Sin ánimo de levantar juicios, hay que reconocer que ellos tienen la responsabilidad de consagrar todos los vicios por ellos fuertemente denunciados en cuanto al deterioro del sistema educativo nacional como en el universitario en particular. Son ellos además, los responsables, por acción u omisión, de la eliminación por parte del CNU-OPSU de las Normas anteriormente discutidas causando así la destrucción de los fondos destinados para la investigación, formación de recursos humanos la imposibilidad de mantener las bibliotecas con aquellas publicaciones periódicas anuales.

### ***El deterioro del personal, de la institución y sus obligaciones***

Además de los factores anteriormente citados, existen otros que continúan actualmente conspirando contra del desarrollo armónico y autónomo de las Universidades. Entre ellos podemos enumerar los siguientes:

1. Fuga (jubilación o emigración) temprana de cerebros hacia instituciones nacionales o extranjeras, que ofrecen medios más nutritivos y estables (política y de desarrollo) u otras actividades profesionales mejor remuneradas. Por ejemplo el programa “Prometeo” de Ecuador que contrata un considerable número de profesores-investigadores venezolanos y los programas de desarrollo institucional que se están llevando a cabo en Colombia principalmente por universidades privadas. Además, por supuesto, del gran caudal de profesionales que han emigrado a España y los Estados Unidos (De la Vega, 2010).

2. Falta de definiciones claras en las necesidades (o problemas) del país. Especialmente durante la última década, en la cual el gobierno muestra improvisación, desmantelamiento de instituciones de investigación pública (Intevep, Ivic) y otras acciones y amenazas que gravan la confianza necesaria para crear políticas claras de desarrollo del conocimiento sostenible;

3. Instituciones de educación superior sin el dinamismo, heterogeneidad y flexibilidad necesarias para poder adaptarse a las realidades nacionales o regionales, añadido ahora, la pérdida de su autonomía (caso universidades experimentales) o las amenazas sobre las universidades autónomas; además de la creación de un sistema para-universitario sin claras definiciones, ideologizado y con objetivos poco estructurados, ambiguos y confusos.

4. Sistemas de selección que impiden la escogencia de los mejores aspirantes a ingresar de acuerdo a sus apti-

tudes, destrezas y vocaciones sin discriminación social o económica; unido a problemas graves de formación a nivel secundario principalmente en las áreas de ciencias (biología, física, química y matemáticas) debido a la falta de un profesorado calificado.

5. Carencia de una masa crítica de investigadores concentrados en una o más organizaciones con hallazgos de punta en un área del conocimiento y capaces de transferirlos a procesos tecnológicos o propuestas prácticas para el desarrollo nacional;

6. Un sector empresarial sometido a controles de precios, de cambio, sobrevaluación monetaria, inflación y legislaciones que no estimulan la necesidad de innovaciones tecnológicas para mejorar procesos y productos. En la actualidad, además, bajo una permanente amenaza de eliminación o cierre de su actividad;

7. Un sector financiero incapaz de invertir capital a riesgo en desarrollos tecnológicos a pesar de sus inmensas ganancias (Bifano y Col. 2012; Castillo, 1995; Machado-Allison, A., 1996, 2010).

Por estas u otras razones el Estado y la Sociedad pecan en reconocer la función primordial de las universidades en el destino del país. Se les acusa de estar de espaldas al país, (*slogan* promovido tanto por la Cuarta como por la Quinta República), de ser incapaces de crear soluciones a los ingentes problemas nacionales y otros más. Sin embargo, a pesar de la crisis estructural (institucional) en estos centros de educación superior, algunos de ellos todavía representan los únicos:

1. Centros promotores del saber, con una producción de más del 90 por ciento de la investigación científica nacional;

2. Centros formadores del capital humano (pre-grado y postgrado) que integra profesionales a la sociedad; y

3. Centros que se extienden más allá de sus recintos, dedicados a intentar resolver problemas nacionales tales como: salud (malaria, chikunguya, dengue sida, parasitosis tropicales), producción agrícola (leguminosas, cereales, ganado doble propósito), identificación de recursos naturales y protección ambiental, innovaciones tecnológicas (p.e. orimulsión, prótesis médicas, biotecnología), soluciones a crisis sociales y económicas (seguridad, calidad de vida), cultura, entre muchos otros.

Es indudable la influencia que han tenido las universidades nacionales en el desarrollo de nuestra sociedad. Negar esto es ignorancia o mezquindad. ¿Qué intención aviesa existe en dejar de reconocer que la gran mayoría de los actores y transformaciones ocurridas en el país durante el siglo pasado nacieron del seno del Alma Mater? a pesar de los grandes obstáculos promovidos desde los gobiernos de turno. Sin ninguna duda, el papel que las universidades han jugado es fundamental en el desarrollo y consolidación del país democrático; a pesar que el manejo político dado a este sistema, ha perjudicado enormemente su desarrollo independiente (autónomo), ya sea por comisión o por omisión (sin embargo, ver adelante).

Por lo tanto, es necesario entender que los sistemas productivos –y la Universidad es uno de ellos– sólo se desarrollan en medios estables, predecibles y nutritivos. El incumplimiento de una de estas condiciones producirá un desbalance traducido en la falta de armonía, que resultará en un gasto energético inútil y por lo tanto se reflejará en merma de una producción final óptima.

Así, la responsabilidad del Estado, es proveer estos medios adecuada y oportunamente, la sociedad corresponder con el financiamiento del sistema y exigir soluciones a sus problemas y la de las universidades, responder eficientemente ésta inversión, mediante la formación de personal profesional apto y efectivo, participación en la base científico-tecnológica y cultural que el país requiere y finalmente, estudiar y proponer soluciones a los ingen-tes problemas nacionales.

*Todavía nos preguntamos:*

1. ¿Cuál sería la situación de nuestras universidades, si los CDCHT hubieran contado con mayores y continuados recursos para el financiamiento de proyectos, puesta al día del parque tecnológico, formación de capital humano, publicaciones, etc.?

2. ¿Que los rectores u otras autoridades de muchas de nuestras universidades hubieran entendido el papel fundamental de estos organismos?

3. ¿Que el gobierno estuviera convencido acerca del poder del conocimiento (como actualmente se reconoce) en alcanzar mejoras económicas y productivas y alcanzar la tan anhelada independencia económica?

4. ¿Que el mismo estado garantizara medios suficientes, estables y predecibles?

Algunas de estas respuestas se pueden encontrar en países latinoamericanos como Brasil Chile, México y Colombia en los cuales las universidades, estado y sociedad han alcanzado un compromiso tal, que han permitido a las universidades captar enormes recursos dedicados a la creación, asimilación y difusión del saber. Universidades como las del Estado de Sao Paulo en Brasil o la de Concepción en Chile y la UNAM o el Tecnológico de Monterrey en México son ejemplos claros de lo que se puede lograr con esta necesaria interacción (Machado-Allison, A. y Bianco, 1997; Machado-Allison, A. 2008, 2012).

## **VII. LA RELACIÓN CIENCIA-INDUSTRIA DESDE LOS TIEMPOS DE LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL.**

Establecer una relación entre la ciencia y el sector productivo de bienes y servicios no es una tarea obvia para los gobiernos de los países en desarrollo. En general, estos gobiernos suponen que la ciencia debe estar al



servicio del sector productivo, en claro desconocimiento del rol de cada una de estas áreas. Decía Monod (1971):

*“Se cree que el objetivo primordial de la ciencia es crear tecnología, cuando en realidad ésta y sus aplicaciones son meros subproductos.”*

Esto es lo que la historia nos enseña sobre el desarrollo de estas actividades y sus relaciones. Desde los orígenes del pensamiento científico, desde Aristóteles (384-322 a. C.) pasando por Newton (1642-1727) y Darwin (1809-1882) hasta Einstein (1879-1955), solo importa el generar conocimiento: descubrir, describir y explicar la esencia misma del mundo natural.

Por otro lado, aunque se considera la Revolución Industrial, ocurrida en Gran Bretaña a finales del siglo XVIII y extendida por Europa Occidental y EEUU hasta comienzos del siglo XIX, como el punto de partida u origen de la industria, desde los orígenes del hombre moderno (*Homo sapiens*) se ha transformado la naturaleza para provecharse de ella, lo que pudiese llamarse desarrollos tecnológicos e innovaciones “primitivos”. Es decir, en sus comienzos el desarrollo tecnológico e industrial no dependió de la ciencia. Fue quizás a partir de justamente la Revolución Industrial cuando el conocimiento o los subproductos de la ciencia comienzan a ser una necesidad para incrementar la producción a la vez que se incrementa la productividad.

¿Cómo se establece la relación ciencia-industria en los comienzos?

Varios ejemplos ilustran cómo la industria motivó el avance de la ciencia y cómo la ciencia (a través de sus subproductos) llevó a un vertiginoso desarrollo industrial (*The Timetable of Technology*, 1994; *Le Livre Mondial des Inventions*, 1997). Del primer grupo tenemos como ejemplo emblemático el desarrollo de la Termodinámica, que en buena medida debe su avance y sus leyes al empecinado esfuerzo por entender y mejorar las máquinas de vapor concebidas ellas mismas a partir de ideas

científicas aparecidas desde mitad de los años 1600. Pero no fue un pedido de una o varias empresas en particular; fue el interés individual de hombres de ciencia, como Thompson, Carnot, Clausius y Thomson, quienes a comienzos del siglo XIX dedicaron muchos años a este problema que ya tenía claro arraigo industrial gracias en particular al genio inventor de Watt.

Del segundo grupo, los ejemplos son mucho más numerosos y dan muestra de cómo la ciencia condujo a la creación de productos (innovaciones) que fueron la base de muchas empresas. Limitaremos los ejemplos, en primer lugar, a la electricidad y magnetismo; y en segundo lugar, a la medicina. En el siglo XVIII se comenzó el estudio científico de los fenómenos de electricidad y magnetismo por investigadores como Henry, Cavendish, Galvani, Volta y Coulomb. Continuó a comienzos del siglo XIX con Ampère, Ohm y Faraday, hasta culminar con las ecuaciones de Maxwell en el año 1865. El primer producto de este conocimiento fue el telégrafo, creado por Morse en 1833. Luego aparecieron las bombillas eléctricas, el teléfono, el motor eléctrico, etc., todos estos inventos atribuidos a grandes hombres de la manufactura como Tesla, Edison, Westinghouse y Graham Bell. Estas invenciones, convertidas en productos industriales, revolucionaron las telecomunicaciones y la vida cotidiana en sí misma.

Por el lado de la medicina, la ciencia y el desarrollo tecnológico han estado más ligados, dado el carácter eminentemente práctico de la medicina. Los descubrimientos científicos de Pasteur, en su trabajo sobre bacterias en los años 1870, condujeron al desarrollo de los antibióticos por Dubos en 1939. Más general, Pasteur descubrió que las enfermedades infecciosas eran causadas por microorganismos, lo que luego llevó al desarrollo de la esterilización, desinfección, vacunas y antibióticos. De trascendental valor fue el hallazgo científico de Fleming ya entrado el siglo XX sobre la eliminación de bacterias, el cual condujo al desarrollo farmacéutico de la penicilina.

Vemos así que en los comienzos cada sector se desarrollaba así mismo sin relación directa con el otro hasta la aparición de los subproductos de la ciencia (en términos de innovaciones). Pero pronto eso iba a cambiar en cierta medida. A finales del siglo XIX, surgen en Alemania y EEUU laboratorios donde los científicos, además de otras actividades de ingeniería, se dedicaban al desarrollo de nuevos productos. Esto fue motivado a que, aunque grandes inventores de los siglos XVIII y XIX –como Edison– no estaban entrenados en la investigación científica, los nuevos desarrollos en radio comunicaciones y electrónica de comienzos del siglo XX requerían de la ciencia y su metodología. Nacieron así los primeros laboratorios de investigación científica dentro de las grandes compañías de la época; por ejemplo, *General Electric* y *Bell Telephone*.

Los investigadores en esos laboratorios industriales tenían plena libertad de hacer investigación básica. Estos laboratorios y similares llegaron a ser de renombre internacional y estar al nivel de los laboratorios de las mejores universidades del mundo. Comenzó una relación más directa de la ciencia y la industria, pero con el cuidado de seguir manteniendo cada una sus propias metodologías y objetivos. Los laboratorios industriales generaban conocimiento básico de mucha relevancia, lo que era reconocido por sus gerencias que tenían la convicción de que la investigación científica algunas veces conducía al desarrollo de productos enteramente nuevos de impactos económico-sociales dramáticos.

Aun cuando muchos desarrollos tecnológicos de los inicios fueron hechos sin mucha dependencia de la ciencia, es un hecho resaltante que a partir de finales del siglo XIX, ya pasada la Revolución Industrial, los grandes avances en tecnología han sido derivados directamente de investigaciones científicas. Ejemplos: el transistor, el láser y, en particular, para la medicina, los rayos X y la resonancia magnética nuclear. Así, a partir

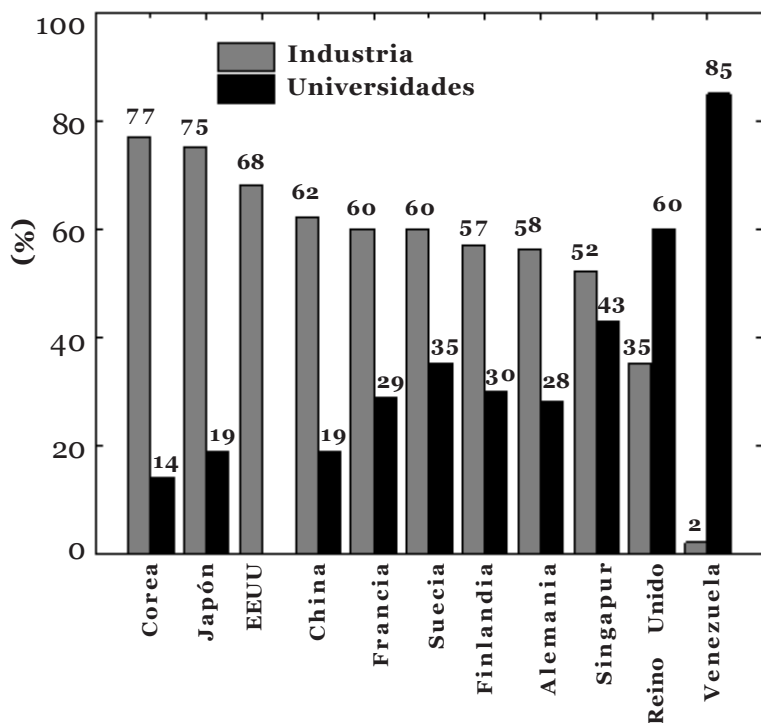
del siglo XX, la invención pasó a ser más un área de los científicos.

En los tiempos modernos y en los países más avanzados tecnológicamente, la industria hace uso de la ciencia y sus aplicaciones pero no se limita a la ciencia a ser un simple suplidor de conocimiento para la industria y los servicios. Lo importante es el desarrollo sostenido de ambas actividades y que este desarrollo conduce eventualmente a un mayor crecimiento económico. No interviene significativamente la industria o el sector empresarial en el progreso científico, apoyado financieramente en gran medida por los Estados. La industria tiene su propia infraestructura para desarrollar aplicaciones e innovaciones. La generación de nuevo conocimiento y la formación de personal con altas calificaciones técnicas quizás son los objetivos de un Estado con alto desarrollo industrial, económico y social. Las empresas utilizan ese conocimiento y ese personal para su propio crecimiento y además, contribuyen al fortalecimiento de las universidades y centros de investigación con aportes financieros significativos.

***La relación ciencia-industria es una de las instituciones más sólidas en los países de mayor desarrollo económico-social.***

La consolidación de los laboratorios de investigación en la industria continuó hasta nuestros días. La mayor parte de la investigación y desarrollo (I+D) en el mundo se hace en la industria y la mayor cantidad de financiamiento para I+D va al sector industrial y los servicios. Se sigue haciendo ciencia básica tanto en las universidades como en la industria y las aplicaciones tecnológicas de esa ciencia también aparecen en cualquiera de esas dos entidades (Fig. 4).

La Figura 5 presenta el porcentaje del gasto total en I+D realizados por los sectores empresariales y gubernamentales en algunos países. El sector industrial y el de los servicios asociados incurre en el mayor gasto en I+D



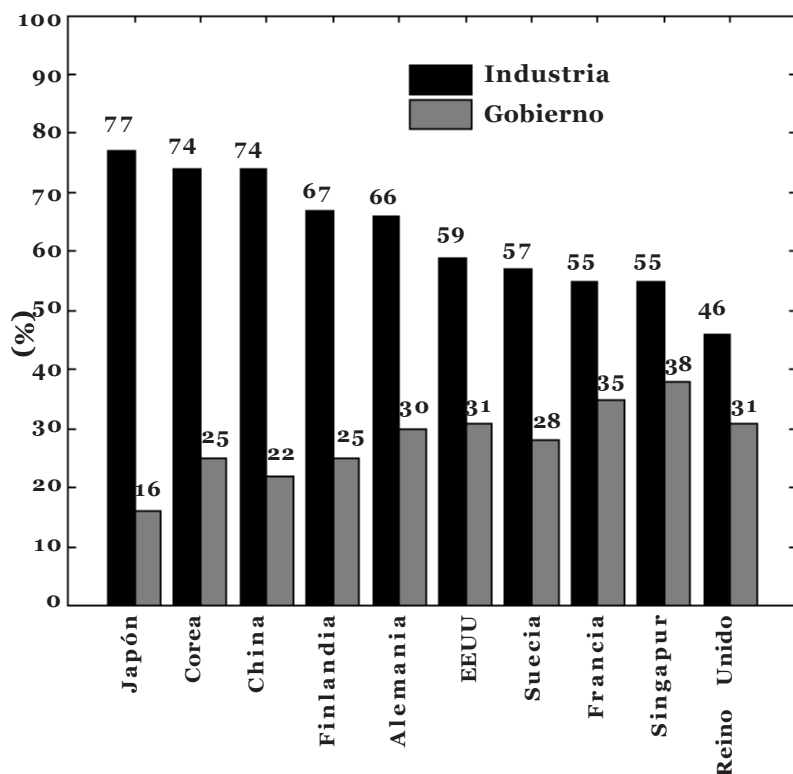
**Figura 4.** Porcentaje de investigadores a tiempo completo I&D en algunos países. Cálculos propios a partir de datos correspondientes a 2011 tomados del reporte del Instituto de Estadística de la UNESCO.

en comparación con lo presupuestado por el gobierno en los países más industrializados.

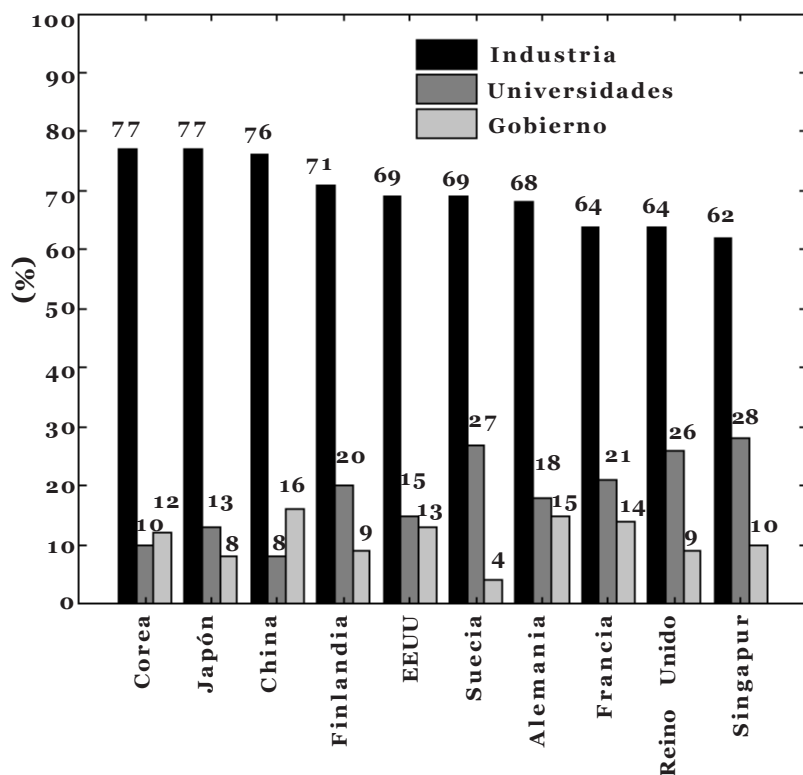
La Figura 6 indica el porcentaje donde se realiza el gasto en I+D en algunos países. Otra vez, la industria tiene el mayor porcentaje en los estados de mayor desarrollo. La Figura 7 muestra la tendencia de los egresados con Ph.D. en ciencias físicas en los EEUU de ir al sector industrial (Kaplan, 2010). Aun cuando en este caso el mayor salario ofrecido por las empresas puede tener cierta influencia, es un hecho que la industria sigue atra-

yendo al talento humano de más alto nivel para realizar I+D en sus laboratorios.

Los datos presentados en las Figuras 4-7 indican que en los países desarrollados hay un claro concepto de los roles de las instituciones académicas y del sector productor de bienes y servicios en sus aportes al progreso de la sociedad. Aunque no mostrado, las tendencias mostradas en las figuras se repiten hasta casi 20 años para atrás (UNESCO Institute for Statistics, 2014), evidencia de una institucionalidad sólida que va más allá de gobiernos y circunstancias económicas.



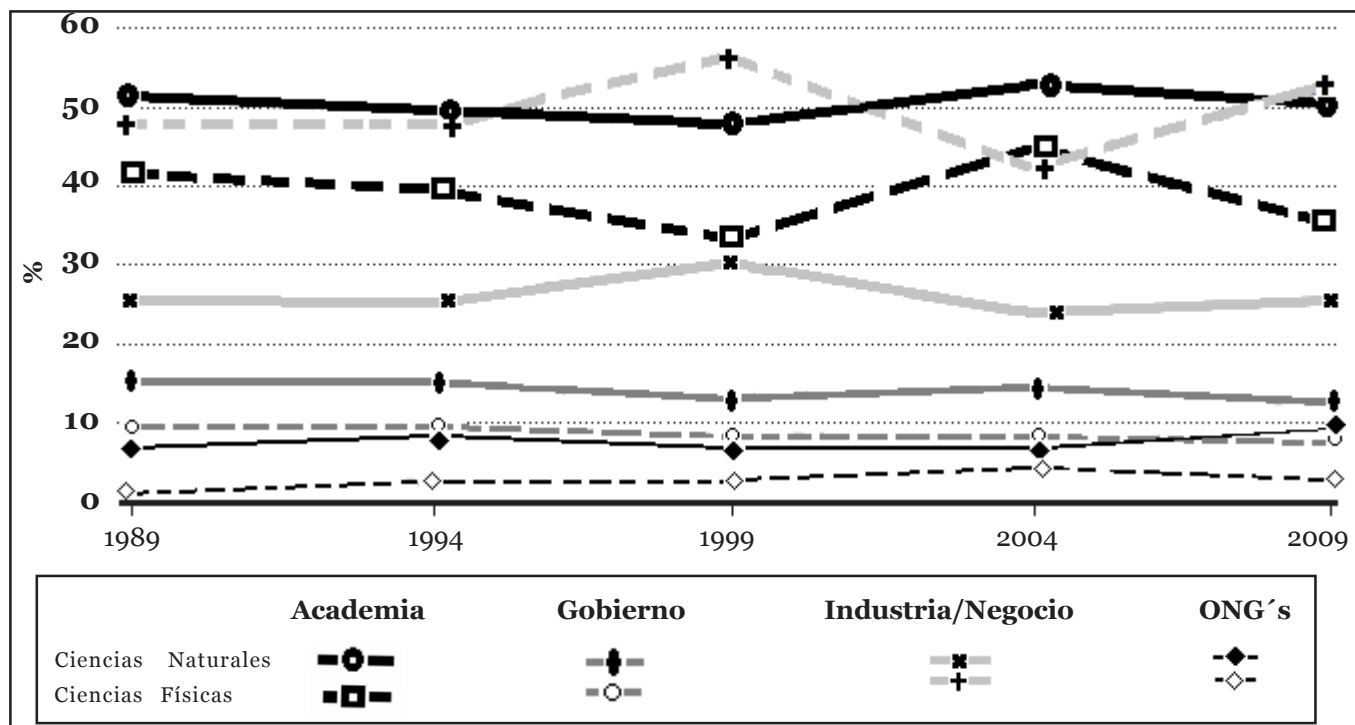
**Figura 5.** Porcentaje de investigadores a tiempo completo I&D en algunos países. Cálculos propios a partir de datos correspondientes a 2011 tomados del reporte del Instituto de Estadística de la UNESCO.



**Figura 6.** Porcentaje de investigadores a tiempo completo I&D en algunos países. Cálculos propios a partir de datos correspondientes a 2011 tomados del reporte del Instituto de Estadística de la UNESCO. Instituciones del gobierno no incluye las universidades públicas.

### ***Ciencia e industria enlazadas por la competitividad.***

Como mencionado antes, a finales del siglo XIX se establecieron los primeros laboratorios de investigación en la industria. Dada la fuerte competencia en el mercado de productos y servicios, las empresas entendieron que debían mejorar los productos existentes y que para ello ya no era suficiente la inventiva, sino que se debía comprender los principios naturales en los que se basan



**Figura 7.** Proporción de doctorados en US con empleos definidos por sector. Tomada y modificada de Cartas al Editor, por Karen Kaplan, *Nature* 468, 1135 (2010)



los productos puestos en el mercado. La competencia era tan intensa que hizo necesario diferenciar los bienes y servicios a través de la innovación y la generación de nuevas invenciones y que para ello, basado en la historia, la ciencia básica era fundamental. Nació así un nuevo concepto de competitividad en la industria, ligado a la ciencia y sus subproductos.

No es diferente en nuestros tiempos. Más aún, la competitividad ha fortalecido la relación ciencia-industria a través de los años. La necesidad de las industrias de ser competitivas a nivel internacional, en este mundo cada vez más global, requiere en mayor grado (relativo al pasado) de la ciencia para generar innovaciones. Esas cambian e impactan sustancialmente el mercado y el modo de vida de las sociedades. Pero más allá de la industria, el sector empresarial como un todo requiere ser competitivo y para ello se basa en el mejoramiento sostenido de todos sus procesos, tanto técnicos como gerenciales y administrativos. Este mejoramiento normalmente requiere personal de la más alta calificación, de allí que las universidades han sido, y lo son más ahora, el mejor aliado para el crecimiento y éxito de las empresas. Ciencia y tecnología constituyen factores de primer orden en las cadenas de valor.

La conexión ciencia, universidad e industria impacta fuertemente la vida cotidiana de las comunidades. La calidad de vida está directamente influenciada por esa relación. Así lo reconoce el Foro Económico Mundial en su informe Índice de Competitividad Global (*World Economic Forum*, 2014). Este índice determina cómo un país usa sus recursos y su capacidad para proveer a sus habitantes de altos estándares de prosperidad. Varias de las variables que analiza están ligadas a la industria, la ciencia y la educación: calificación de su mano de obra, la calidad de sus colegios y de sus instituciones de investigación científica, el nivel de colaboración entre universidad y empresa y la cantidad y calidad de su inversión en investigación.

En el más reciente Índice de Competitividad Global, Suiza tiene la economía más competitiva del mundo. Le siguen Singapur, Finlandia, Alemania, EEUU, Suecia, Hong Kong, Holanda, Japón y Reino Unido. Por años estos países han dominado los primeros lugares de este índice, lo que refleja la estabilidad de sus instituciones. De las Figuras 4-6 se observa un lugar común en estos países con economías altamente competitivas: la mayoría de las personas dedicado a I+D trabaja en el sector industrial, la mayor fuente de financiamiento para I+D es el sector empresarial y el mayor ejecutor de los fondos para I+D es la empresa. Esto no indica en modo alguno un bajo nivel de actividad científica y/o académica en estos países. Es una muestra de una industria sólida y exitosa a nivel mundial, que tendrá alto desempeño por muchos años.

### ***Ciencia e industria en Venezuela.***

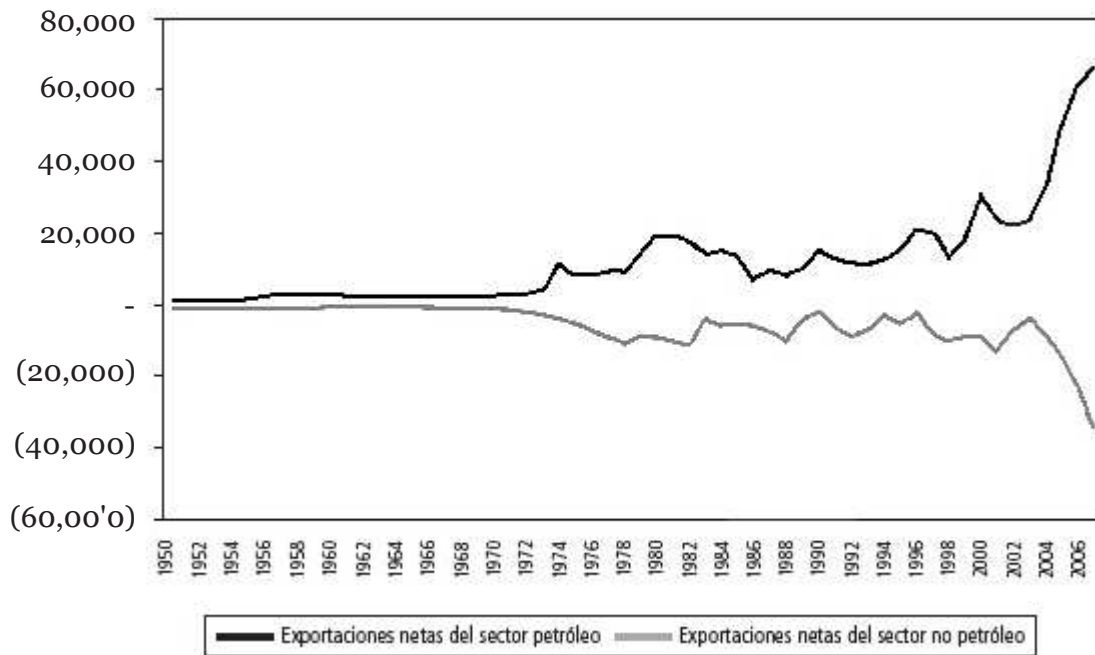
En Venezuela, la ciencia comenzó su desarrollo institucional más de 100 años después del establecimiento de las primeras industrias manufactureras. Antes de mitad del siglo XIX, Venezuela era un país exclusivamente agrícola. A partir de esos años comienza la fundación, aunque de manera esporádica, de empresas principalmente del ramo textil, calzado, cerveza, jabones y perfumería, imprentas (Melcher, 1992). Pero no se llegó a un verdadero establecimiento de industrias hasta la segunda década del siglo XX con la aparición de las empresas extranjeras para la explotación del petróleo.

La industria del petróleo dominó de manera casi exclusiva en el país hasta la mitad del siglo pasado. No hubo necesidad alguna de desarrollo tecnológico durante todo ese tiempo, pues los centros del conocimiento de las empresas trans-nacionales estaban en sus países de origen y todo requerimiento tecnológico de la industria petrolera nacional era suministrado por esos centros. Hasta

la mano de obra calificada para esta industria era traída del exterior.

A partir de la segunda mitad del siglo XX comienza un desarrollo más amplio del sector industrial del país, con la instalación de empresas manufactureras para el ensamblado de productos importados, la industria de la construcción, la petroquímica, la siderúrgica y la minería. Tampoco en este nuevo proceso hubo necesidad de la tecnología pues las empresas se establecieron para sustituir importaciones y eran además protegidas por reglas económicas para la comercialización de sus productos. No se llegó a exportar en grandes escalas, no había así necesidad de competir con empresas de alta tecnología. La Figura 8 muestra un histórico de las exportaciones venezolanas a partir de los años 1950, donde se observa que el país siguió teniendo una economía e industria basada en el petróleo (Vera, 2009). El sector privado no petrolero ha sido un importador neto de divisas.

Dos empresas brillaron en esta oscuridad de competitividad y de relación con I+D: Empresas Polar (privada) y PDVSA (pública). El primero es el conglomerado industrial dedicado a la producción y comercialización de productos agro-alimentarios más importante del país. Incursionó en I+D desde los años 50 del siglo XX, cuando desarrolló la afamada Harina PAN, y ha mantenido hasta el presente una Gerencia de Tecnología (con laboratorios de investigación) que apoya fuertemente su aparato productivo. Empresas Polar ha obtenido el mayor número de patentes para una empresa privada en Venezuela. En 1976, el Estado venezolano fundó INTEVEP, centro de I+D de Petróleos de Venezuela, con la finalidad de generar la capacidad tecnológica de la industria petrolera venezolana. INTEVEP llegó a tener más de 100 PhD en su personal y es la institución con más patentes del país. Ambas empresas son casi los únicos ejemplos de una industria venezolana poco competitiva y con enormes deficiencias en I+D.



**Figura 8.** Saldo comercial en bienes del sector petrolero y no petrolero (M US\$), 1950-2007. Datos tomados de Vera, Cuadernos del Cendes N° 71, p.89 (2009)

Por su lado, la ciencia en Venezuela comienza su desarrollo institucional justamente en estos mismos años del despegue de la industria no petrolera. A mitad de los 1950 se comienzan a crear las facultades de ciencias en algunas de las universidades ya existentes en el país y se funda el Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales, que pocos años más tarde daría paso al Instituto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC).

Previo a la creación de estas instituciones de ciencia era poca la investigación científica que se realizaba en el país, con algunos grupos que se dedicaban a las ciencias naturales basados en las facultades de ingeniería. Excepción a esto es la investigación en biomedicina, que siempre tuvo su desarrollo en las escuelas de medicina de las universidades o en los hospitales. Pero esos pocos grupos dedicados a las ciencias básicas no estaban mayormente enfocados a la investigación, sino a la educación.

En 1967 se creó el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT) con el objetivo de conducir, financiar y planificar el sector científico y tecnológico. Tenía la misión de enlazar la ciencia y la industria. El CONICIT distribuyó sus recursos en las universidades e institutos de investigación, lo que sin duda fortaleció a la naciente ciencia del país. Pero no logró armonizar los sectores científicos y tecnológicos con el sector empresarial o industrial (Requena, 2003).

De manera que, desde los comienzos de la ciencia y del despegue industrial fue muy difícil establecer una relación ciencia-industria: la industria no se regía por el principio de la competitividad y el sector científico se preocupaba en establecerse definitivamente como una institución. Una indicación de ello es el muy bajo número de patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de EEUU desde 1976 (Tabla 4), INTEVEP con más del 70% de las 444 patentes otorgadas.

**Tabla 4.** Patentes otorgadas por la Oficina de Patentes y Marcas de Estados Unidos a individuos e instituciones domiciliadas en Venezuela desde 1976.

PATENTES DE INVENCIÓN USPTO 1976-1999		
Institución	Otorgadas	anual
Venezuela	297	12,4
Intevep	209	8,7
Otras	88	3,7
PATENTES DE INVENCIÓN USPTO 2000-2013		
Institución	Otorgadas	anual
Venezuela	197	10,5
Intevep	111	7,9
Otras	36	2,6

***Intentos de establecer una relación ciencia-industria en el marco de la LOCTI.***

En 2001, se hace un nuevo intento de conectar la ciencia y tecnología con el sector empresarial del país por medio de una Ley Orgánica de Ciencia, Tecnología e Innovación (LOCTI). Con la ley se pretendía organizar un Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación que, como novedad relevante, debía incluir a:

*“... organismos del sector privado, empresas, proveedores de servicios, insumos y bienes de capital, redes de información y asistencia ...”*

En su art. 4 se estableció que las acciones debían estar orientadas, entre otras, a:

*“(a) estimular la capacidad de innovación tecnológica del sector productivo, empresarial y académico, tanto público como privado; (b) Desarrollar programas de valoración de la investigación a fin de facilitar la transferencia e innovación tecnológica y (c) estimular la participación del sector privado, a través de mecanismos que permitían la inversión de recursos financieros para el desarrollo de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación”.*

En dicha ley se establecieron igualmente artículos relacionados a la inversión del sector privado en I+D. Sus arts. 28 y 29 indicaban que toda gran empresa pública o privada constituida en el país, o constituida y domiciliada en el extranjero con actividad comercial en el territorio nacional, debía invertir en un ejercicio fiscal un porcentaje de la utilidad que correspondía antes del impuesto en formación de talento humano y en actividades de investigación y desarrollo a ser realizadas en el país, en áreas relacionadas con el objeto de su actividad. Se estableció como Grandes Empresas aquellas que obtenían ingresos brutos anuales superiores a cien mil (100.000) Unidades Tributarias.

La LOCTI 2001 prácticamente no se ejecutó, siendo quizás el primer gran fallo del recién (en 1999) creado Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT), que debía supervisar la implementación de dicha ley en todas sus acciones. En el año 2005 se reformuló la ley. En el contexto de la participación del sector empresarial como sujeto de la ley, no hubo cambios significativos con respecto a la LOCTI 2001. Sí hubo cambios importantes en relación al aporte de las empresas para el financiamiento de la I+D. En la aplicación de la ley falló otra vez el ente rector: el MCT.

La nueva ausencia de control y fiscalización por parte del MCT llevó a que para el año 1999 más del 90% de

los recursos económicos que debieron ser destinados al financiamiento de las actividades de I+D en el país se quedaron en las empresas (Requena, 2010), sin que en la inmensa mayoría de los casos se utilizase para su objetivo inicial. La capacitación de personal a diferentes niveles técnicos, pero escasos a nivel de PhD, fue el principal receptor de esos cuantiosos fondos y sin duda aproximó a las universidades con el sector empresarial, pero la misma naturaleza de la política económica fue un obstáculo a la profundización de la relación. En efecto, ésta, con su sesgo antiexportador y estatista, redujo la capacidad productiva del país. El Cuadro II muestra la cantidad en bolívares por año que se debió invertir en ciencia y tecnología desde el 2006 hasta el 2010 y lo que recibieron las universidades e institutos de investigación hasta el 2009.

La LOCTI 2005 y el MCT no pudieron institucionalizar la relación ciencia-industria, como se esperaba. El máximo de 10% de los aportes LOCTI que fue a las universidades e institutos de investigación hasta el 2009 no siguió caminos trazados por una lógica operativa establecida en algún organismo del Estado. Las empresas en su mayoría tomaron los aportes como un impuesto obligatorio y dieron el dinero casi que “al mejor postor”. Por su lado, las universidades e institutos de investigación, también en su mayoría, vieron la oportunidad de obtener los recursos nunca aportados por el Estado para financiar sus tradicionales líneas de investigación científica. En buena medida, en los primeros años de los aportes LOCTI, no se estableció una verdadera conexión entre los sectores de ciencia e industria, actuando en general cada una por su lado.

Ante la poca relación entre la empresa pública y privada y la academia, en el 2009 se ejecutó otra acción gubernamental para intentar el acercamiento. Se fusionaron los Ministerios de Ciencia y Tecnología, de Telecomunicaciones e Informática y parte del Ministerio de



Industrias y Comercio bajo un nuevo Ministerio para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias (MCTII). Este nuevo ministerio tenía como uno de sus objetivos principales impulsar las actividades de investigación, innovación, producción y transferencia de conocimiento, con pertinencia a los problemas y demandas fundamentales de la sociedad venezolana. Este ministerio tampoco logró ese objetivo y en el 2012 se regresó a un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI).

Una mínima actividad entre la ciencia y la empresa no aparecía en el país y para el año 2010 de reformó por segunda vez la LOCTI. Pero nuevamente no se pensó en cómo incrementar investigación científica y tecnológica y la competitividad de las empresas nacionales ni mucho menos en interrelacionar mejor los sectores científico e industrial. La nueva ley básicamente se orientó a centralizar la recaudación de los aportes de las Grandes Empresas en el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACIT), organismo adscrito al MCTI. En la práctica, esta acción cortó la muy poca actividad conjunta que realizaban las empresas y las instituciones de ciencia y tecnología del país. La LOCTI 2010 convirtió *de facto* los aportes de las empresas en un impuesto fiscal más.

Al no haber competitividad en la industria nacional, las empresas no tienen necesidad de I+D. Esta situación de no competitividad es acentuada por la LOCTI 2010 que excluye a la empresa privada de la recepción de financiamiento para actividades de I+D. Más aún, las inversiones propias e internas en I+D que se pudiesen eventualmente planificar en la industria se reducen enormemente, dado el oneroso aporte al gobierno que deben hacer obligatoriamente las empresas por concepto de la LOCTI y otros impuestos. Contrasta todo esto con lo que ocurre en los países de más desarrollo socioeconómico, donde el sector empresarial es el gran contribuyente pero al mismo tiempo el mayor receptor de fondos para la I+D (ver Figuras 5 y 6).

**Tabla 5.** Estimado de los aportes al financiamiento a la ciencia y tecnología a través de la Ley de Ciencia y Tecnología 2005 hasta el año 2010 y lo recibido por los centros de investigación hasta el año 2007.

<b>Estimado de los aportes LOCTI Ministro Menéndez, interpelación AN 2001</b>		
<b>Año</b>	<b>PIB</b>	<b>Monto MMB</b>
2006	1,7%	5,17
2007	2,4%	9,30
2008	2,5%	12,35
2009	2,7%	17,97
2010	2,9%	20,03
<b>Recibido por Centros y Laboratorios de I&amp;D (&lt; 10%)</b>		
<b>Año</b>	<b>Monto MMB</b>	<b>% PIB</b>
2007	930	0,236
2008	1.235	0,254
2009	1,797	0,269

### ***¿Cómo hacer de la relación ciencia-industria una institución estable en Venezuela?***

La producción científica en Venezuela ha caído desde el 2008 hasta llegar a los niveles de 1997 (Bonalde, 2012). La producción industrial ha sido diezmada fuertemente por las políticas económicas y jurídicas implementadas en la última década, mostrando una caída en el sector manufacturero a partir de 1989 (Vera, 2009). En primer lugar, es imperiosa la necesidad de revertir tal situación desde el Estado. Volver a la etapa de crecimiento en ambos sectores es sin duda la primera tarea, sin esperar por ahora la tan ansiada conexión entre ellos. Se requiere de cierta madurez individual de esos

sectores para que puedan “comunicarse” con fluidez. La industria necesita principalmente para su crecimiento de una mejor gestión macroeconómica y de reglas económicas y jurídicas claras y apropiadas. La ciencia y tecnología requiere, además de talento humano y financiamiento, una orientación libre de doctrinas políticas que pretendan enfocarla a la solución completa de los problemas sociales del país.

Luego de esa etapa inicial, esperada corta en duración, se debe entonces intentar de nuevo generar la alianza ciencia-industria. Diversos organismos internacionales han estudiado este tema en relación a los países emergentes. En el caso de Venezuela, un reporte de este año de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre las políticas de innovación necesarias en Colombia (OCDE, 2014) puede servir de guía, dada la *relativa* similitud de ambos países. Este parecido abarca idiosincrasia, clima, recursos naturales, desarrollos industriales y científicos, etc.

En base al reporte de la OCDE, Venezuela requiere de competitividad internacional no solo en materias primas (petróleo, minería, etc.) que es su fuerte actual, sino también en agricultura, manufactura y servicios comerciales. La ciencia, tecnología e innovación tiene un fuerte impacto en el desarrollo de estas actividades económicas, aunque en menor grado en el área de los servicios. Se requiere establecer un proceso de reforma regulatoria, empezar a hacer más eficiente al sector público, estimular y promover la competencia en los sectores público y privado y fortalecer el sistema de propiedad industrial.

Un punto central, ya discutido aquí, en las sugerencias de los organismos internacionales a los países emergentes es hacer al sector empresarial el centro del sistema de I+D. La OCDE, por ejemplo, indica:

*“Los negocios representan la fuente principal de dinamismo en todos los sistemas de innovación de alto*

*rendimiento y ayudan a potenciar las actividades de las universidades e institutos de investigación”.*

En otras palabras, el sistema de I+D debe estar basado en el sector empresarial. Esto claramente requiere un cambio sustancial en las políticas económicas del Estado venezolano.

Otro punto principal es apoyar la transición de las universidades venezolanas de un enfoque centrado en la enseñanza para la profesionalización a tener como prioridad una educación basada en la investigación científica y tecnológica. Se debe fortalecer la formación doctoral del cuerpo de profesores.

La OCDE es específica en relación a la institucionalización del vínculo entre ciencia e industria. Sugiere que se deben establecer plataformas de información, priorizar los proyectos de colaboración, financiar centros de competencia que reúnan a los sectores industriales y universitarios en temas de interés mutuo.

Por otro lado, aun cuando el crecimiento y desarrollo de las empresas debe basarse en la innovación, ésta puede ir más allá de la I+D. Actualmente, las empresas en los países más industrializados tienden a invertir en mayor medida en el capital basado en el conocimiento (CBC), que son activos intangibles tales como información, software, patentes, diseños, procesos organizacionales, etc. Estas son compañías de servicios, donde el capital humano es la esencia. En economías basadas en CBC, la OCDE recomienda que los responsables de formular políticas deberían adoptar un concepto ampliado de innovación, más allá de la visión convencional en la que predomina la I+D (OCDE, 2013).

### ***A manera de reflexión final.***

Podemos remontarnos al siglo XIX y encontrarnos personajes cuyo trabajo debe ser recordado como pionero de la ciencia en nuestro país. Sin embargo, desde 1936,

con la llegada de algunos científicos europeos, comenzaron a crearse institutos adscritos a los ministerios de salud y de agricultura y cría para realizar investigaciones aplicadas en esas áreas, fue en 1952, con la creación del Investigaciones Medicas “Fundación Luis Roche”, que se comenzó a considerarse a la investigación básica como una profesión. De allí en adelante el trabajo más importante en la institucionalización de la ciencia en nuestro país ha sido realizado por destacados representantes de la comunidad científica venezolana, con escaso apoyo y comprensión de los gobiernos de turno. Fue solamente a finales del siglo XX cuando a través del CONICIT y con la participación de investigadores se formularon algunas políticas para la ciencia.

Pero esto no fue nunca materia de interés político; la ciencia y la tecnología nunca fueron consideradas variables importantes para el desarrollo del país. El gobierno le asignaba un presupuesto siempre exiguo, pero permitía que las políticas y los programas fueran de exclusiva de quienes tenían los conocimientos requeridos. La falta de interés por el desarrollo científico y tecnológico de parte los organismos gubernamentales por concebir erróneamente que el desarrollo del país pudiera estar sustentado exclusivamente en los precios del petróleo ha sido evidente desde mediados del siglo XX, que consideramos como el inicio de la ciencia organizada en nuestro país. No cabe duda que el CONICIT ha sido la única institución del Estado que en sus treinta años de existencia logro diseñar lineamientos de política para la ciencia y gerenciar programas que le dieran sustento, con la valiosa contribución de las universidades e institutos de investigación.

En los momentos actuales esta a la vista la destrucción de lo poco que se había logrado en el pasado. Las causas son atribuibles a la orientación política que se le ha querido dar a la ciencia y como consecuencia al desconocimiento de quienes pretenden dirigirla en cuanto a su sentido y razón.

## Referencias

**Academias Nacionales de Venezuela.** (2011): *Propuestas a la Nación*. Academias Nacionales de Venezuela Caracas.

**Albornoz, M.** (2001). Política Científica y Tecnológica. Una visión desde América Latina. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. 1:

**Arnon, I.** (1987). La modernización de la agricultura en los países en vías de desarrollo. Editorial Limusa, México.

**Banko, C.** (2007). Industrialización y Políticas Económicas en Venezuela, *Cuadernos Prolam/USP*, vol. 1:129.

**Bernal, J.D.** (1939). *The Social Function of Science*. New York, MacMillan, Co.

**Bifano, C.** 2005. La ciencia en Venezuela y la tenacidad del compromiso de los investigadores. *Agenda Académica*, 12(1 y 2):67-72.

**Bifano, C., A. Machado-Allison, B. Scharifker, J.L. Paz y J. Mostany** (2012). La universidad venezolana entre limitaciones y deseos de superación: Una discusión necesaria (133-202). En: *Reflexiones y Propuestas para la Educación Superior*. Academias Nacionales. Caracas, Venezuela.

**Bishop, W.** 1996. Efectos de la aplicación del coeficiente variable de investigación en los programas de estímulo a la investigación universitaria. (27-32). En: *Programa de Estímulo a la Investigación Universitaria: Evaluación y Experiencias y Nuevas Propuestas*. LXXXIV Reunión del Núcleo de los CDCHT. UCV, LUZ.

**Bonalde, I.** (2012), *Producción científica en Venezuela en los últimos 30 años*, <https://sites.google.com/site/lowtemplab/venezuela-1982-2012>.

**Bunch, B. y A. Hellemans.** (eds.) (1994). *The Timetables of Technology*, (New York, Touchstone.

**Caballero, M.** (2000): El siglo XX venezolano conversado con Manuel Caballero. *En Venezuela siglo XX: Visiones y Testimonios*, Fundación Polar 3:453.

**Cadenas, J. M.** (1994). Debate, cambio y calidad académica. *Agenda Académica*, 1(1):3-4.

**Cadenas, J. M.** (1994). Relaciones universidad empresa: una aproximación a su situación en Venezuela. *Agenda Académica*, 1(1): 5-19.

**Cadenas, J. M.** (1996). *La universidad entre la apocalipsis y la esperanza*. Editorial Fondo Editorial Tropykos, Caracas, 143p.

**Carrera Damas, G.** (2000): El siglo XX venezolano conversado con Germán Carrera Damas. *En Venezuela siglo XX. Visiones y Testimonios*, Libro I. pp 461-486.

**Carullo, J. C. y L. Vaccarezza.** (1997). El incentivo a la investigación universitaria como instrumento de promoción y gestión de la I+D. *Redes*, 4(10): 155-178.

**Castillo, E.** (1995). Relación entre investigación y docencia con las necesidades del país (149-152). En: V Seminario: La Investigación en las universidades del País. Memorias Núcleo CDCH-T. CDCH, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

**Castillo, E.** (1996). Incidencia de las jubilaciones en las universidades y otros aspectos (33-35). En: *Programa de Estimulo a la Investigación Universitaria. Evaluación de Experiencias y Nuevas Propuestas*. LXXXIV. Reunión del Núcleo de los CDCHT UCV, LUZ.

**Castillo, E.** (2005). Normas del Consejo Nacional de Universidades (CNU) y su incidencia en el presupuesto para los programas de investigación y postgrado. Años 1998-2005. Contradicciones entre el discurso y la realidad. *Agenda Académica*, 12(1-2):3-31.

CNU (1991). Modelo de cálculo de los recursos presupuestarios del Programa de Investigación de las Universidades (Informe J.L. Ávila Bello). Resolución 06. Acta 20, 8p.

**De la Vega, I.** (Editor). 2010. *La Diáspora del Conocimiento. Talento Venezolano al Mundo*. Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales. Colección Divulgación Científica y Tecnológica.

**Díaz Barriga, A.** (1996). Los programas de evaluación (estímulos al rendimiento académico) en la comunidad de investigadores. Un estudio en la UNAM. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. 1(2):

**Duno, P.** (1976). *El Desastre*. Compilación de una entrevista a Juan Pablo Pérez Alfonzo y Domingo Alberto Rangel por Pedro Duno, Iván Loscher, Kim Fuad (UPI) y Fernando Martínez, S.J. Vadell Hnos., ed., Valencia.

**Faría, H.** (2003). Las bases de la estabilidad. En: *Diez autores y 7 propuestas para rehacer a Venezuela*. Editorial Panapo, Caracas.

**Ferguson, N.** (2013). *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*. Penguin Press, New York.

**Freitez, Y.** (2011). La emigración desde Venezuela durante la última década. *Temas de Coyuntura*/63: 11-38

**Giscard d'Estaing, V.** (ed). (1996). *Le Livre Mondial des Inventions 1997*, Cie12-Fixot, Malesherbes.

**González-Arévalo, C. y M. Velazco.** (1996). Programa de Promoción de Investigador (PPI) en Venezuela: ¿Reconocimiento o estímulo?. *Interciencia* 21(2): 86-93.

**Haidar, J. I.** (2012). Impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth. *Journal of the Japanese and International Economies*, Elsevier, 26(3): 285-307.



**Hung, L. y R. Piñango.** (1983). ¿Crisis de la Educación o Crisis del Optimismo y el Igualitarismo?, En: *El caso Venezuela. Una Ilusión de Armonía*, Ediciones IESA, Caracas.

**Giordani, J., J. J. Montilla, V. Morles y H. Navarro.** 1994. *Ciencia y tecnología para Venezuela: una propuesta alternativa*. Asociación de Profesores de la UCV, Caracas, 38p.

**Kaplan, K.** (2010). Drawn to academia. *Nature*, 468:1135.

**Kelly, J.** (1983). Las empresas del Estado: del lugar común al sentido común. En *El Caso Venezuela: una ilusión de armonía*. Naim y Piñango compiladores. Ediciones IESA, Caracas.

**Keynes, J. M.** (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Cambridge University Press.

**Lander, E.** (2006). La ciencia neoliberal (45-94). En: *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Ceceña, Ana Esther. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

**Machado-Allison, A.** (1994). La investigación en las universidades del país (64-69). Memoria V Seminario. Núcleo de los CDCHT, UCV, Coro.

**Machado-Allison, A.** (1996). Productividad y programas de estímulo a la investigación: caso Universidad Central de Venezuela. *Interciencia*, 21(2):78-85.

**Machado-Allison, A.** (2008). El papel de las universidades en tiempos de crisis. Nota Académica. *Bol. Acad. C. Fís., Mat. y Nat.* LXVIII(2): 57-62.

**Machado-Allison, A.** (2012). La universidad del futuro o la universidad sustentable. *Bol. Acad. C. Fís., Mat. y Nat.*, LXXII(4): vii.viii. Editorial.

**Machado-Allison, A. y N. Bianco.** (1997.) La crisis en el sistema de educación superior y la contribución de los Consejos de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CDCH-T) en el estímulo de la investigación. *Agenda Académica* 4(1): 5-25.

**Machado-Allison, A., F. Nieves y M. Vargas.** (1996). Investigación y postgrado: alternativas para enfrentar la crisis y lograr el desarrollo sostenido en América Latina. *Agenda Académica*, 3(1):5-18.

**Machado-Allison, C.E.** (1992). Ciencia y tecnología en el contexto de la reforma del Estado. En: *Ciencia y Tecnología en Venezuela: un reto, una esperanza*. Ediciones Copre, Caracas.

**Machado-Allison, C. E.** (1994). Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Informe CONICIT (mimeo) 52 p.

**Machado-Allison, C. E.** (2003): Agricultura en libertad. En: *Diez autores y 7 propuestas para rehacer a Venezuela*. Editorial Panapo, Caracas.

**Machado-Allison, C. E.** (2007.) Universidades y Libertad. El Universal.

**Machado-Allison, C. E.** (2008). Venezuela en crisis: restricciones al desarrollo de la ciencia y la tecnología. *Boletín de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales*. Editorial, Vol. XVIII(3): 7-8.

**Mansilla,** (1996). La ensayística latinoamericana y la cuestión de la identidad colectiva. *Mundo Nuevo, Rev. Est. Latinoamericanos*, Universidad Simón Bolívar, XIX (1/2): 113-141.

**Mansilla,** (1999). Las insuficiencias de la democracia contemporánea: una crítica de las teorías de la transición. *Mundo Nuevo, Rev. Est. Latinoamericanos*, Universidad Simón Bolívar, XXII (3/4): 87-112

**Melcher, D.** (1992). La Industrialización de Venezuela, *Revista Economía*, 10:57.

**Monod, J.** (1971) *Chance and Necessity: An Essay on the Natural Philosophy of Modern Biology*, Alfred A. Knopf, New York.

**Montilla, J. J. y H. Navarro.** (1997). Ciencia y tecnología: ¿otro quinquenio perdido?. *Agenda Académica*, 4(1):65-76.

**Nieves, F. y E. Castillo.** (1997). Calidad de la educación superior en Venezuela: mito o realidad. *Agenda Académica*, 4(1):49-64.

**OCDE.** (2013). *Supporting Investment in Knowledge Capital, Growth and Innovation*, OECD Publishing.

**OCDE.** (2014). *Estudio de la OCDE de las Políticas de Innovación: Colombia*, OECD Publishing.

**ONCTI.** (2007). Programa de Promoción del Investigador. Boletín No.2. MPPCT. (mimeo) 38 p.

**Piñango, R.** (2000). Para no volver al pasado. En: *Venezuela siglo XX: Visiones y Testimonios*, Fundación Polar 3: 527.

**Requena, J.** (2003). *Medio Siglo de Ciencia y Tecnología en Venezuela*, Foncied, Caracas.

**Requena, J.** (2010a), *Notas sobre el financiamiento de la Ciencia en Venezuela*, *Revista Electrónica Latinoamericana de Estudios Sociales, Históricos y Culturales de la Ciencia y la Tecnología* 2: 64-67.

**Requena, J.** (2010b). Science Meltdown in Venezuela. *Interciencia*. 35(6): 437-444.

**Requena, J.** (2011). Ciencia y poder: eco de sus conflictos Fundación Fondo Editorial Simón Rodríguez, San Cristóbal.

**Romero, A.** (2000). Pesimismo que alimentan. En *Venezuela siglo XX: Visiones y Testimonios*, Fundación Polar 3: 107

**Salcedo Galvis, H.** (1997). Necesidad de un perfil integral del profesor universitario como base de la evaluación y reconocimiento de su desempeño académico. *Agenda Académica*, 4(1): 27-48.

**Suárez Rodríguez, G. y M. Tovar Horta.** (2012). La política científica: algunas razones para su existencia. En: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, [www.eumed.net/rev/cccss/20](http://www.eumed.net/rev/cccss/20).

**Toro Hardy, J.** (1992). Venezuela 55 años de política económica 1936-1991. Una utopía keynesiana. Ediciones Panapo, Caracas.

**Trigo, E., Piñeiro, M. y J. Ardila.** (1982). Organización de la investigación agropecuaria en América Latina. Ediciones IICA, Costa Rica.

**UNESCO Institute for Statistics.** (2014). *Science, Technology and Innovation Data Centre*.

**Vera, L.** (2009). Cambio estructural, desindustrialización y pérdidas de productividad: evidencia para Venezuela. *Cuadernos del Cendes*, 71: 89.

**Vessuri, H.** (1997). A “House for Solomon” in the Caribbean: The Venezuelan Institute of Scientific Research”. *Science, Technology & Society*, 2(1): 41-71.

**Villaroel, C.** (1994). Docencia, investigación y currículum en la educación superior. *Agenda Académica*, 1(1):21-33.

**World Economic Forum** (2014), *The Global Competitiveness Report 2013-2014*, World Economic Forum Publishing.

## Notas

<sup>1</sup> En la elaboración del libro de la COPRE participaron, redactando capítulos específicos: Ignacio Ávalos, Lourdes Yero, Claudio Bifano, Fernando Martínez Móttola, Mery Rondón, Edgar Paredes, Paúl Esqueda, Carlos Seaton, Leonardo Vivas, Getulio Tirado, Héctor Silva Michelena, Carlos Sosa Franco, César Quintini Rosales, Gustavo Rivas Mijares, Marisol Aguilera, Eduardo Cabré, Isabel Licha, Luis Ordóñez, Armando Martel, Juan Luis Hernández, Roberto Briceño León y Carlos Machado Allison.

<sup>2</sup> Tomamos estos datos con reserva ya que desde ese entonces no se tiene una idea clara de los miembros acreditados en el nuevo sistema (PEI) y además no sería comparable debido al cambio de reglamento. En este nuevo sistema se incluye personal que no posee ni la experticia ni la actividad que pudiera catalogarse científica dentro de los estándares internacionales.

<sup>3</sup> En reciente declaratoria del Núcleo de los Consejos de Desarrollo Científico y Tecnológico de las universidades nacionales (CNU-CDCH-T) muestra su preocupación en el sentido de la caída estrepitosa de la producción científica nacional y falta de financiamiento a las revistas nacionales por parte del estado suspendido desde el año 2009.

<sup>4</sup> CNU. 1991. Modelo de cálculo de los recursos presupuestarios del Programa de Investigación de las universidades (Informe J.L. Ávila Bello). Resolución 06. Acta 240.

## Anexos

### **Declaratorias de las Academias y algunos trabajos relacionados con el tema.**

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2008). La Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales ante la Educación en Venezuela.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).**(2009). Opinión de la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales frente a la transformación de IUT's y CU en Universidades Experimentales.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2009). Científicos en Fuga. Caso Venezuela. en: [http://www.asovac.org/wp-content/uploads/2011/04/Presentacion-FugadeCerebro Happy Hour.pdf](http://www.asovac.org/wp-content/uploads/2011/04/Presentacion-FugadeCerebro%20Happy%20Hour.pdf). Consultado nov. 2014.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2009). Una exortación para iniciar el diálogo constructivo sobre la Ley Orgánica de Educación.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2010). ¿Para que modificar la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación.?

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2010). A la opinión pública: alerta sobre la situación del financiamiento del sistema científico en Venezuela.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2010). Propuesta al país. La pertinencia de la Ciencia y Tecnología para el desarrollo del país.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2010). Ante el acoso a la Universidad Autónoma.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2010). Ante la crisis universitaria.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2011). Ante las políticas para la ciencia, tecnología e innovación impuestas por el gobierno.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2012). Las Academias Nacionales ante las amenazas a las universidades autónomas.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2013). Las Academias Nacionales frente a la crisis universitaria.

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2013). A la opinión pública (Colección Bicentenario).

**Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales (ACFIMAN).** (2014). Análisis y propuestas sobre la calidad educativa.

**De la Vega, I.** (2003). Emigración Intelectual en Venezuela: el caso de Ciencia y Tecnología. *Interciencia* 28(5): 259-267.

**García Guadilla, C., L. Montilva, B. Lepage y S. Otero (Cinda).** (2006). Educación Superior en Iberoamérica. Informe Venezuela. en: [http://www.carmengarciaguadilla.com/articulos/2006\\_EducSup\\_en\\_Iberoamerica.pdf](http://www.carmengarciaguadilla.com/articulos/2006_EducSup_en_Iberoamerica.pdf). Consultado nov. 2014.

**Academia Nacional de Ciencias  
Ecosómicas y Sociales**

**La Pérdida de la Institucionalidad en  
Venezuela:**

**Las instituciones y el desempeño  
económico de Venezuela**



***Humberto García Larralde***

# **LAS INSTITUCIONES Y EL DESEMPEÑO ECONÓMICO DE VENEZUELA**

## **I. INTRODUCCIÓN**

Se habla mucho del colapso de las instituciones para explicar la grave situación por la que atraviesa el país. La destrucción de la institucionalidad propia del Estado de Derecho liberal socava las libertades civiles e individuales y lleva a la aplicación sesgada de la justicia en aras de objetivos políticos. Ello es el germen de regímenes totalitarios que terminan con los derechos ciudadanos y aplastan la libertad en nombre de intereses colectivos. En el campo de la salud, el deterioro de la gestión rectora del ministerio correspondiente, así como el quebrantamiento de las relaciones que se esperaría encontrar entre hospitales, ambulatorios, proveedores farmacéuticos y de otros servicios, dibuja un cuadro alarmante de crisis que ha cobrado vidas que hubieran podido salvarse. Similar situación atraviesa la educación, piedra angular de todo proyecto de modernización capaz de dotar a Venezuela del instrumental requerido para aprovechar ventajosamente las oportunidades que brinda el siglo XXI. Y, para no extendernos, es notorio como este deterioro de las instituciones ha afectado también los otros servicios públicos, empezando por aquellos que deberían garantizarnos nuestras vidas y seguridad personal.

El presente trabajo hace una revisión de las implicaciones de la demolición de las instituciones por parte del actual régimen para la actividad económica de la nación. En primer lugar, aborda aspectos conceptuales referidos al desarrollo, formulados recientemente en el pensamiento económico sobre las instituciones. Éste se ha convertido en un poderoso instrumento para examinar, usando el título de una de las publicaciones más exitosas en este campo, *“por qué fracasan los países”*. La sistematización de algunas categorías de análisis aportados por estos desarrollos teóricos nos lleva luego a evaluar cómo se han desempeñado, en el plano económico, las instituciones en Venezuela durante el último siglo. En ello juega un papel decisivo el impacto que ha tenido la explotación del petróleo. Por razones obvias, el trabajo concentra buena parte de su atención en el examen de la experiencia vivida en el siglo XXI, bajo los gobiernos “bolivarianos”. Finalmente, unas breves conclusiones pretenden entresacar algunas inferencias sobre la naturaleza del desarrollo económico habido en Venezuela, a la luz de su marco institucional.

## II. ASPECTOS CONCEPTUALES

### **Instituciones y economía: algunos antecedentes**

En el campo de la ciencia económica ha venido cobrando notoriedad los aportes enmarcados en lo que se sigue llamando la “nueva” escuela institucional. Sabemos, sin embargo, que reflexiones al respecto no son tan nuevas. No sólo porque los trabajos pioneros de R. Coase y Douglass North tienen ya varias décadas, sino porque desde los orígenes de la economía como disciplina, no había manera de soslayar el entorno institucional para avanzar en la comprensión del objeto de estudio. Los economistas clásicos, empezando por el propio Adam Smith, no podían explicar las fuerzas que determinaban el quehacer económico sin hacer referencia al marco institucional a partir del cual se desprendían las reglas de

juego que orientaban su desenvolvimiento. Conscientes de vivir una época de transición hacia la consolidación del capitalismo industrial, debían desmontar ideas preconcebidas acerca de lo que debería guiar las acciones que emprendían las sociedades para su sustento, y apuntar hacia la ventaja de hacer prevalecer nuevas actitudes y medidas para superar las penurias prevalecientes. La argumentación contra las prácticas mercantilistas y a favor de la eliminación de trabas que impidiesen el florecimiento pleno de la “mano invisible” del mercado, la derogación de las leyes de maíz en Inglaterra que impedían abaratar el sustento de los trabajadores –pregonada por David Ricardo– y el abatimiento de atavismos feudales que trababan la libre circulación de bienes y de servicios, son apenas ejemplos generales de la inevitable imbricación entre economía, política y las formas que iría asumiendo el Estado ante el empuje de las fuerzas productivas. De esto último hizo uno de los pensadores más famosos del clasicismo elemento central de su doctrina. Para Carlos Marx, el desarrollo revolucionario de las fuerzas productivas que había desatado el capitalismo industrial, se encontraría prisionero de sus “relaciones de producción”, como de la superestructura política que era consustancial a su perpetuación, con graves secuelas para el quehacer económico y para la supervivencia social y política del capitalismo. Desde otra perspectiva, las preocupaciones de John Stuart Mill por la libertad, si bien asumidas desde una posición muy concernida con la desigualdad económica prevaleciente en la Inglaterra de la época, contribuyó sin duda a entender las rémoras que entrababan la institucionalización del Estado liberal y su progresiva superación.

La noción de una economía restringida a la optimización de funciones objetivas de utilidad, sujeta a restricciones dadas, ha sido muy manoseada por quienes buscan desacreditarla, alegando que parte –supuestamente– de una perspectiva tecnócrata para abordar las penurias padecidas por las mayorías. Pero se trata de una visión

excesivamente reduccionista que no le hace justicia a la riqueza de conocimientos aportados, como tampoco a las motivaciones y preocupaciones sociales de muchos de sus insignes autores. No obstante, debe reconocerse que la focalización en la eficiencia tendía a considerar como dado el marco institucional existente, dejándolo por fuera, por ende, como objeto a analizar. Un importantísimo pensador de la primera mitad del siglo XX, Joseph Alois Schumpeter, luego de desentrañar que la naturaleza del carácter revolucionario del capitalismo –recordemos lo afirmado por Marx– residía en el empresario, se vio obligado a indagar en las condiciones que tenderían a asegurar la prodigiosidad de la actividad innovadora, concluyendo –erradamente– que la hegemonía de grandes empresas acabaría con el espíritu emprendedor y acercaría al capitalismo monopolista a la planificación central socialista<sup>1</sup>.

Con la aparición de la macroeconomía gracias al genio de John Maynard Keynes, forzosamente tuvo que incluirse en el análisis el arreglo institucional que permitía –o impedía– el equilibrio de los grandes agregados de la economía. Los problemas de inflación, empleo y equilibrio inter-temporal del sector externo de la economía remitían necesariamente a los instrumentos de política y a las reglas de juego que de éstas se derivaban. La existencia o no de un Banco Central autónomo, las fuentes de financiamiento del gasto fiscal, la naturaleza de las instituciones que gobiernan su aplicación, el régimen cambiario, y las trabas o facilidades al comercio internacional y a la captación de ahorros externos, adquirieron “carta de ciudadanía” en los textos de economía.

### **La economía del desarrollo**

En otro plano, el estudio de los problemas de desarrollo que enfrentaban los países del llamado Tercer Mundo, necesariamente recogían muchas de las preocupaciones de los economistas clásicos. Las notorias injusticias plasmadas en la iniquidad con que se usufructúa ahí la ri-

queza social, la penuria de vastos sectores y las escasas oportunidades aparentes de los países pobres por superar su condición, obligaban por fuerza a retornar la perspectiva de Economía Política de los clásicos. La relación entre poder económico y poder político; la perpetuación de posiciones de privilegio por intermedio de arreglos institucionales que hacían de la actividad económica un juego suma-cero, excluyente; y la subordinación a dinámicas de acumulación de riquezas centradas fuera del ámbito nacional y sus implicaciones para el ejercicio de la soberanía y de la libertad de acción de los países en desarrollo, no podían desentrañarse de la preocupación de economistas conscientes de su responsabilidad. No obstante, las primeras explicaciones adolecían de cierto mecanicismo en su manera de concebir este proceso. Las “etapas” hacia el “despegue” de Rostow (1960), el “*big push*” necesario para ello de Rosenstein Rodán (1943) y otros, y el enfoque de economía dual a lo Arthur Lewis (1954), presuponían que, una vez que las políticas acertadas pusieran en movimiento la dinámica económica deseada, lo demás vendría por añadidura. Quizás en Lewis se aprecia una visión más integral de las transformaciones institucionales que implicaba el proceso de desarrollo por él expuesto, desde una economía rural, de escasa productividad, a una basada en la manufactura moderna en los centros urbanos, mucho más productiva.

Las tesis estructurales de la *Comisión Económica para América Latina* de las Naciones Unidas (CEPAL), hizo del examen de la estructura económica prevaleciente en los países del continente el aspecto central de estudio, como su nombre implica<sup>2</sup>. Los intereses asociados al llamado modelo “primario-exportador” se habrían de reflejar en políticos sesgadas a su favor, que tendían a expresarse en trabas y obstáculos a la modernización. Empero, el recetario a implantar ya estaba ahí en buena medida y no requería de mayor elaboración, pues se trataba de emular lo que habían logrado los países altamente industrializados. Realizar este camino requería, a

su juicio, la adopción de medidas proteccionistas y de apoyo a la industria local, con incentivos fiscales y facilidades crediticias, para que ésta pudiera desarrollarse. Poca conciencia se exhibió, por lo menos en los inicios de los 50 y los 60, de cómo tal arreglo institucional iba a fortalecer los intereses creados en torno al trato preferencial otorgado por esta estrategia –de industrialización por sustitución de importaciones– y las consecuencias que ello tendría en la oposición a reformas de apertura y de liberalización de la economía tres décadas después.

Los llamados “teóricos de la dependencia” llevaron más allá el enfoque anterior, al enfatizar que las deformaciones de nuestra estructura económica obedecían a fuerzas que se derivaban de las relaciones de dependencia que subordinaba a nuestros países a los intereses de los países “centro” que dominaban nuestras economías. Romper con estas relaciones para “liberar” nuestras posibilidades de desarrollo implicaba atacar los intereses nacionales que le servían de sustento doméstico y transformar las estructuras políticas consustanciales a su dominio. Entroncaba así el enfoque dependentista en una propuesta revolucionaria prohiada desde el marxismo<sup>3</sup>. En esta versión, la *economía del desarrollo* volvió a abrir la discusión en torno a los modelos de sociedad.

La alternativa entre lo ofrecido por el *capitalismo* versus aquella propagada por el *socialismo*, ocuparon por un buen tiempo las disquisiciones de analistas, con fuerte protagonismo político, en las décadas de los sesenta y los setenta del siglo pasado. Si bien el desarrollo posterior de los acontecimientos –notoriamente la perversión de las promesas de la Revolución Cubana y el colapso de la Unión Soviética–, zanjó la contienda a favor de formas de organización social basadas en la economía de mercado, la pertinencia de incluir el análisis de aspectos institucionales como elemento explicativo del desarrollo estaba claramente establecida.

No obstante, la manera en que se abordaba el papel de las instituciones tenía necesariamente que cambiar, a cuenta de las transformaciones en que incurrió la economía mundial a partir de los años '70. El derrumbe del sistema monetario ideado en Bretton Woods, los avances tecnológicos en materia de comunicaciones y transporte que facilitaron el comercio entre países, la liberalización de los flujos internacionales de capital, la flotación de los tipos de cambio y el influjo de magnitudes significativas de petrodólares en los mercados financieros del mundo, introducían desafíos importantes, a la vez que presentaba oportunidades inéditas, a las pretensiones de desarrollo de los países del sur.

Pero no ocurrió, por lo menos en América Latina, el cambio institucional esperado –como si fue el caso de los llamados “Tigres Asiáticos”– y se optó por profundizar aún más las características del modelo vigente, con base en las facilidades de crédito que ofrecía la banca internacional, embuchada de petrodólares. La confianza de muchos gobiernos del continente de que la bonanza de sus exportaciones primarias en los '70 continuaría, llevó a endeudarse fuertemente para financiar la industrialización por sustitución de importaciones, sustento de sus respectivas estrategias de desarrollo.

Pero los hechos de los años '80 desbarataron las pretensiones de desarrollo sostenido sobre tales bases. Los programas económicos contractivos en los países más desarrollados, encareció el pago de la deuda al subir las tasas de interés y deprimió los precios de los bienes primarios exportados. La llamada “década perdida” de América Latina se caracterizó por dolorosos sacrificios en aras de honrar la abultada deuda externa que pesaba sobre la mayoría de estos países, pero también obligaba a la banca acreedora a hacer concesiones para viabilizar los acuerdos de pago. Sencillamente, economías que no crecían no iban a poder cumplir con sus compromisos financieros, por lo que insistir en severos ajustes contractivos en lo monetario y en lo fiscal para generar los



excedentes requeridos para honrar los pagos, no podían ser asumidos unilateralmente por los países deudores. Además, auguraba conflictos sociales y políticos que amenazaban su estabilidad y ponían en peligro las recientes conquistas democráticas en mucho de ellos.

La convicción de que había que relanzar las economías latinoamericanas para que pudieran enfrentar los desafíos de mercados globalizados encontró en las políticas del llamado “Consenso de Washington” un recetario de reformas para hacer de la racionalidad del mercado el motor fundamental de crecimiento. La liberación de los controles de precio, de tasas de interés y del tipo de cambio, la apertura comercial, el trato nacional a la inversión extranjera, la privatización de empresas públicas y el abandono, por parte del estado, de las políticas de subsidio y de incentivo fiscal con las que pretendía estimular la inversión productiva, constituyeron una batería de medidas que formarían la base institucional necesaria para el desenvolvimiento adecuado de la acción racionalizadora del mercado. Sin embargo, los ajustes eran socialmente onerosos y era imperioso acompañarlos con medidas compensatorias para los sectores más vulnerables.

Luego de respuestas iniciales bastante positivas en lo económico a este recetario, muchos países experimentaron un creciente empantanamiento en sus dinámicas de crecimiento, decepcionando las expectativas iniciales que se habían generado en torno a estos ajustes. De hecho, el profesor de la Universidad de Princeton, Dani Rodrik (2008), señala que las tasas de crecimiento de los países latinoamericanos, luego de la aplicación de tales ajustes, resultó inferior a la experimentada durante la tan criticada estrategia de desarrollo hacía adentro proseguida anteriormente y de menor duración. La respuesta de la ortodoxia económica fue que estos países no gozaban de la fortaleza institucional requerida para que estas reformas desataran toda su potencialidad, por lo que el Consenso de Washington fue complementado por una batería de reformas de “segunda generación”, que apun-

taban a mejorar la acción supervisora del Estado sobre el sector financiero y sobre empresas de servicio recién privatizadas, reforzaran la independencia del Banco Central, aligeraran los mecanismos judiciales de solución de controversias y de aseguramiento de los derechos de propiedad, y garantizaran una mayor flexibilidad del mercado de trabajo.

### La “nueva” Escuela Institucional

Si las instituciones siempre estuvieron vinculadas de manera explícita o implícita al análisis económico, ¿por qué la “nueva” Escuela Institucional? Los aportes de esta corriente pueden resumirse, muy esquemáticamente, en la sistematización de una metodología para examinar la manera en que las instituciones, en tanto que reglas de juego con que se dotan las sociedades para su quehacer económico, político y social, generan incentivos y castigos que propician que tales actividades se realicen de determinada manera, allanan el camino para desarrollos posteriores en un sentido particular y privilegien a algunos actores mientras arrinconan a otros. De tal forma, las instituciones van a afectar el comportamiento en todos estos campos.

Quizás el enfoque pionero con que se abordó de manera sistemática la relación entre instituciones e incentivos está en el trabajo del premio Nobel en Economía, Ronald Coase, *“The problem of social of cost”* (1960). En ese artículo, elabora el famoso teorema según el cual, en presencia de externalidades<sup>4</sup> en la explotación de un recurso productivo, la solución óptima en el sentido de Vilfredo Pareto<sup>5</sup> se consigue –suponiendo desestimables los costos de transacción– confiriendo derechos de propiedad sobre su uso. Ello “internaliza” las externalidades, lo cual introduce incentivos para negociar la mejor solución entre los agentes involucrados, llevando al óptimo social. Este teorema, fiel al criterio de Pareto, hace abstracción a las implicaciones distributivas que se desprenden de la asignación de este derecho de propiedad a un agente y no a

otro(s). Se invoca como una solución “de mercado”, en contraposición a la intervención del Estado, basada en incentivos o castigos fiscales, legislación específica, etc.. Los derechos de propiedad resultan así una institución básica para que pueda operar la solución de mercado en el aprovechamiento óptimo de un recurso. Requiere de un sistema jurídico para dirimir conflictos, la amenaza de la fuerza para quien desacate la ley, así como las adecuadas garantías procesales, para que éstos sean respetados.

La importancia central de la institución de la propiedad sobre los medios de producción es reconocida por el propio Marx –quien luchó por abolirla– cuando examinó las condiciones que hicieron posible la acumulación originaria de capital en la Inglaterra premoderna<sup>6</sup>. El cercamiento privado de campos que habían sido por siglos objeto de usufructo común de la gente, permitió su uso más racional. Alentó la inversión y la mejora de los procesos aplicados ahí, ya que las ganancias consecuentes podían ser capturadas íntegramente por el agente económico que las ejecutaba, es decir, el nuevo dueño del terreno en cuestión. Aumentó así la productividad y el producto social de su explotación. El aspecto negativo, que tanto inquietó a Marx, fue su consecuencia distributiva, en términos del empobrecimiento que significó dejar sin medios de sustento a quienes dependían del libre acceso a esos campos para el pastoreo de animales y/o cultivo para consumo propio.

Un ejemplo de la importancia de los derechos de propiedad para la eficiencia económica más cercano a nuestros tiempos lo constituye el desarrollo del Derecho Marítimo con la inclusión de la figura del Mar Patrimonial como área sujeta a la soberanía de los estados. Este espacio, definido como el mar que circunda hasta las 200 millas náuticas el territorio nacional, permitió un uso más racional de los recursos pesqueros. Igual que con el usufructo en común de tierras comentada arriba, que se prestaba al sobrepastoreo y/o a su empobrecimiento en nutrientes por el tipo de sembradío y la inten-

sidad con que se cultivaba, la ausencia de algún derecho sobre esta porción de agua, rica en peces, alentaba la sobre explotación de éstos, poniendo en peligro su reproducción en el tiempo y resultando en un aprovechamiento no sostenible, crecientemente costoso y ambientalmente ruinoso. La figura del Mar Patrimonial permitió a los países imponer cuotas a las flotas foráneas que se adentraban en sus aguas para pescar, así como multas y/o prohibiciones a quienes no las acataban. En el supuesto de que estas cuotas se fundamentasen en consideraciones ecológicas bien pensadas y que el gobierno en cuestión tuviese la capacidad de hacerlas cumplir, redundaría en la sostenibilidad en el aprovechamiento de este recurso en el tiempo, para mayor beneficio social.

Otro premio Nobel, Douglass North (1993), desarrolló las implicaciones del postulado de Coase para incluir otros aspectos y formular, a partir de ahí, un poderoso enfoque para entender la causalidad entre instituciones y desarrollo. Por estos aportes, suele considerarse a North como el “padre” de la nueva economía institucional. Las instituciones, como reglas de juego de una sociedad, representan, en su opinión:

*“las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana” (op. cit.,:13).*

Reducen la incertidumbre de los individuos, por tanto, al limitar el conjunto de decisiones a tomar y estructurar los incentivos que moldean estas interacciones. En este orden, reducen los costos de información y negociación, y facilitan soluciones de cooperación. En su ausencia, la tentación por engañar a otros en el intercambio aumenta, ya que no existen los costos inherentes a la acción conminatoria de las instituciones, por lo que el que trampea cree que puede salir airoso con un intercambio no equivalente que lo favorece. No obstante, tal relación costo-beneficio cambia si se trata de transacciones que se repiten, lo cual lleva a examinar los pros y los contras de respetar o no los acuerdos, cosa que se examina en

economía con el auxilio de la teoría de juegos. De ahí la tendencia a acordar determinadas reglas entre los participantes que aseguren contra prácticas engañosas y protejan los beneficios mutuamente aprovechables, como base de las instituciones del intercambio mercantil.

Las instituciones pueden ser *formales*, expresadas en leyes, reglamentos y otras normas explícitas, o *informales*, atinentes a los hábitos, costumbres y demás aspectos de cultura imperante en una sociedad. Estas últimas se plasman en códigos de conducta que tienden a ser:

*“más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas” (idem.,:17).*

Además, North distingue entre instituciones y organizaciones. Las primeras, en el marco de las restricciones que plantea todo problema económico, crean oportunidades de acción. Para aprovecharlas, se forman organizaciones específicas, entre las cuales están las empresas y los órganos de coordinación y ejecución de políticas. Conforme van evolucionando los organismos e interactúan con las instituciones, se generan presiones para que éstas se ajusten a los nuevos desafíos. North señala que la acumulación de normas, interactuando con las costumbres, tiende a propiciar el desarrollo institucional en una orientación determinada. En tal sentido, la evolución de las instituciones es “trayectoria dependiente”, ya que los rendimientos crecientes en actividades repetitivas generan incentivos que inducen reformas en una direccionalidad particular.

El marco de certidumbre a la sociedad que ofreció el desarrollo de las instituciones fue reduciendo, junto con el desarrollo tecnológico, los costos de las transacciones. Con ello, fue creciendo la participación del Estado de los países europeos en la estructuración de mecanismos que protegían el intercambio. Emergió así un tercer actor, necesario en toda transacción comercial, que asegurase con la coerción de las leyes y de los aparatos represivos,

su cumplimiento, conformando los elementos del moderno Estado de Derecho. La evolución, desde poderes autocráticos a sistemas políticos basados en leyes redundó, a su vez, en una mayor eficiencia de la política, reduciendo todavía más los costos de información y transacción de las actividades económicas. Finalmente, la reducción en estos costos fueron plasmándose en transformaciones organizacionales:

*“instrumentos y técnicas específicas y de obligatoriedad característica” (ibid.,: 160).*

Ello fue moldeando la estructura propiamente dicha del Estado y de sus relaciones con la sociedad. La mayor libertad en el intercambio, tanto a nivel nacional como internacional, se asocia a estas transformaciones.

En los países en desarrollo, el Estado carece frecuentemente de la capacidad de hacer cumplir las normas, por lo que la institucionalidad en torno a los derechos de propiedad es débil. La pervivencia de costumbres y hábitos –instituciones informales– propios de sociedades premodernas, “relativiza” la observación de la ley. Cumplir la ley pasa a depender del cálculo entre los incentivos y los desincentivos involucrados. La debilidad del marco institucional facilita conductas basados en el engaño que disuaden la cooperación entre las partes. Al reducirse la certidumbre en el intercambio, también se complica la información requerida, lo cual se refleja en un incremento en los costos de transacción, al exigirse garantías y mecanismos de verificación.

Las instituciones económicas se transforman a través del tiempo, fundamentalmente en respuesta a cambios en los precios relativos de los recursos que son de fundamental importancia para el quehacer económico. Estos cambios modifican la estructura de incentivos y dan lugar a nuevos “dolientes” que luchan por transformar el marco institucional a su favor. Ello puede conducir a transformaciones revolucionarias. No obstante, cambios radicales tienden a incrementar la tensión con las insti-

tuciones informales sembradas en la cultura, por lo que suele prevalecer cierta continuidad en todo proceso de cambio. También inciden en ello consideraciones de naturaleza ideológica, elemento institucional *informal*. Ésta va a tener mayor impacto si se formula de tal forma que aparezca asociada a modificaciones favorables, en términos de mayores beneficios y/o reducción de costos, para un sector de partidarios, lo cual fortalece su poder de negociación frente a terceros. Para North, sin embargo, los cambios suelen a tomar la forma de adaptaciones marginales, en función de las modificaciones en la correlación de fuerza de distintos actores, asociada a los cambios en los precios relativos antes mencionados. Señala como ejemplo, las revoluciones de independencia de Hispanoamérica que, al querer imponer constituciones similares a la de Estados Unidos, se toparon con la herencia centralizadora de la monarquía, cuya burocracia controladora engendró percepciones ideológicas correspondientes, poco consistentes con tales proyectos.

### **Instituciones y desarrollo**

Los aportes de North proveyeron un poderoso instrumental para abordar las explicaciones de por qué lograron desarrollarse exitosamente algunos países mientras otros no. El caso más emblemático lo representa la diferencia entre Estados Unidos y Canadá, por un lado, y América Latina, por el otro, a pesar de que ambos partieron de circunstancias parecidas, luego de sus respectivos procesos de emancipación. En trabajos exploratorios, Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson (2001; 2004) examinaron lo que ellos consideraron son las tres causas fundamentales esgrimidas como explicación de su desarrollo divergente: diferencias geográficas; diferencias culturales; e instituciones distintas. Por ejemplo, los climas fríos –se argumenta– suelen generar poblaciones más industriosas que en regiones cálidas donde, además, proliferan enfermedades tropicales que diezman el esfuerzo productivo. O bien, que los cultivos tienen

mayor rendimiento en climas templados que los de zonas tropicales. Se argumenta, por otro lado, que la posesión de litoral marítimo representa una ventaja frente a países carentes de costa. En lo que respecta a la cultura, al lado de la clásica aseveración de Weber en relación con la influencia de la ética protestante en el desarrollo del capitalismo, se esgrime que, en el caso de la diferencia entre los países de América, la cultura anglosajona estaría en la base de la prosperidad de los Estados Unidos, mientras que la herencia y la tradición hispana no favoreció el desarrollo de los países hacia el sur.

Sin embargo, estas explicaciones no logran explicar las abismales diferencias entre las dos Coreas que, obviamente, comparten geografía (clima) y cultura, como tampoco otros casos examinados, en los cuales estos factores no entran en juego. En las Coreas, la distinción clara está en las instituciones adoptadas: la de planificación central de una economía estatizada al estilo soviético, en el norte, y una economía de mercado (si bien con apoyo estadounidense) en el sur. En todo caso, los indicios son de que Corea del Norte estaba mejor dotada para el desarrollo en el momento de la división que la del sur. Pero la negativa del liderazgo comunista de rectificar sus políticas cuando éstas mostraron claramente ser ineficaces mostró que las instituciones «malas» tienden a perpetuarse, sobre todo si son funcionales al control y la centralización del poder por parte de quienes se benefician de ello.

Esta explicación la amplían los autores examinando la experiencia histórica de territorios colonizados por potencias europeas a partir de 1500. Paradójicamente, la escasa información disponible muestra que, para esa época, imperios tropicales como el de los aztecas o el moghul en la India, disfrutaban de mayor prosperidad y riqueza que los países europeos. Hacen referencia, asimismo, a los ingresos comparativamente altos en las islas del Caribe en tiempos coloniales, gracias a la explotación intensiva de caña de azúcar, que atraía a muchos europeos, a



pesar de la mayor mortalidad (por enfermedades tropicales) en comparación con tierras más pobres en el norte (2001:1374). Es decir, no puede argumentarse que el mayor desarrollo de los países angloparlantes de Norte América con relación a los latinoamericanos estriba en que aquellos ya eran más prósperos que sus vecinos al sur, siendo en algunos casos más bien lo contrario.

Acemoglu y Robinson, continuando esta línea de investigación publicaron en 2012 el libro, *Why Nations Fail*<sup>7</sup>, que no tardó en transformarse en un *best-seller* en su género. Ahí se explayan en muchas de los argumentos anteriores, con proliferación de ejemplos en términos de casos históricos específicos, como otros actuales. Explican que, cuando Inglaterra incursiona -algo tardíamente- en la colonización de territorios al otro lado del Atlántico, lo hace intentando emular la experiencia española, que había deparado a esa potencia cuantiosas fortunas en metales preciosos y otras riquezas. Los españoles en lo que hoy es México y Perú, se toparon con territorios ricos en yacimientos de oro y plata explotados por civilizaciones estructuradas social y territorialmente bajo una administración centralizada, asiento del poder imperial, densamente pobladas. Bastaba someter o derrotar al emperador y su entorno para capturar estas riquezas para sí, cosa que hicieron muy eficazmente los conquistadores, apertrechados de armas de fuego y caballos que doblegaron, por el terror que provocaban, la resistencia de las fuerzas imperiales indígenas.

En las tierras a que arribaron los colonizadores ingleses en Norteamérica, la población era escasa, con tribus atomizadas que peleaban frecuentemente entre sí, y que vivían de la caza y la pesca. No había ningún emporio conocido de metales preciosos. La fórmula que había resultado exitosa en el sur con los españoles no encajaba en absoluto con las condiciones a que se enfrentaban los británicos en las colonias de la Nueva Inglaterra. La compañía de Virginia, monopolio comercial que había

obtenido licencia del Rey para explotar esos territorios entendió, después de años infructuosos en búsqueda de la riqueza fácil, que la única manera de sacarle provecho a su concesión era a través del cultivo. No obstante, los “buscadores de fortuna” que habían reclutado para sus incursiones iniciales no eran lo más apropiados para tal esfuerzo. Se comenzó, por ende, un proceso de colonización basado en el traslado de familias para que se establecieran ahí como residentes y explotaran las tierras. Pero aquí la compañía tuvo que aprender, también trabajosamente, que su trato de los colonos, casi como si fueran siervos, debía modificarse para que éstos sintieran que su esfuerzo valiese la pena. Esto se tradujo forzosamente en el otorgamiento progresivo de incentivos en la forma de derechos de propiedad, como de una mayor autonomía de acción y de organización por parte de los pobladores.

Dada la distancia que los separaba de los centro de decisión política –la monarquía británica al otro lado del Atlántico– fue menester permitirles la toma de decisiones referidas a lo que, poco a poco, se fue transformando en una especie de autogobierno local. Tal desarrollo llevó eventualmente a estos colonos a enfrentarse con el dominio monárquico en procura de su libertad e independencia y constituyeron la semilla de la democracia estadounidense. Ello representó un marco favorable para el desarrollo de la iniciativa privada, forjadora del crecimiento<sup>8</sup>.

Por el contrario, en Sur y Centroamérica, la corona española logró consolidar una institucionalidad *extractiva*, dirigida a la expoliación de la riqueza minera que halló y, progresivamente, a la explotación de la mano de obra semi-esclava indígena por intermedio de la *encomienda*, como de esclavos traídos de África. Las condiciones encontradas fueron favorables a la implantación de instituciones despóticas, centralmente controladas y reguladas, que aseguraban que la renta capturada fuese mayormente a sus arcas. Ello no dejó espacio para el desarrollo de formas crecientemente autónomas, *inclu-*

*sivas*, de organización político-social, que respetasen los derechos de propiedad y fomentaran la iniciativa privada, como sí ocurrió en el norte, precisamente porque las condiciones existentes eran diferentes.

Para disipar la noción de que la cultura anglosajona era “mejor” que la hispana y, de ahí el éxito de sus ex colonias, los autores examinan la experiencia de la colonización inglesa en la India. Ahí la corona se dio cuenta que, al controlar el imperio Moghul, dominaría una vasta población productora que aseguraría proventos cuantiosos y, eventualmente, un gigantesco mercado cautivo para la exportación de la producción de los telares mecanizados de Manchester. En la India los británicos implantaron instituciones extractivas, similar a como hicieron los españoles en América Latina, que obstaculizaron igualmente las posibilidades de desarrollo autóctono de ese país y mantuvo a su población en la pobreza.

Esta explicación se auxilia, en este y en otros trabajos de los mismos autores, con ejercicios de regresión que correlacionan, de numerosas formas, instituciones inclusivas con indicadores de desarrollo. También hacen referencia a las condiciones que favorecían o disuadían la colonización con mano de obra europea de los territorios conquistados. La India, como los imperios Azteca e Inca, no requerían de su poblamiento desde Europa por disponer de muchos habitantes. A su vez, el clima tropical resultaba inhóspito para el europeo y se asociaba a una alta mortalidad por enfermedades tropicales. Las instituciones que se montaron ahí fueron para explotar las poblaciones locales, con poca presencia –relativa– de inmigración. El vasto territorio escasamente poblado de América del Norte, desprovista de riquezas minerales conocidas y de clima más “sano”, representó un campo cuasi ilimitado para el desarrollo de la iniciativa individual, propiciando innovaciones en lo social y en lo económico, que permitieran a los colonos salir gananciosos del desafío que representaba la conquista de la frontera<sup>9</sup>.

## Elementos para una teoría de las instituciones

La clasificación entre instituciones *formales* e *informales* de North, se expresa, para Acemoglu y Robinson (2006), en la distinción entre instituciones *de jure*, que tienen expresión en el Estado, las leyes y los mecanismos formales para la toma de decisiones, e instituciones implícitas o *de facto*, arraigadas en tradiciones y valores, que suelen reflejar la correlación de fuerzas entre distintos actores sociales. Éstas interactúan con las instituciones *de jure*, pudiendo modificarlas para la formalización de un nuevo orden. Las diferencias en el desarrollo de distintos países, como las comentadas arriba, las atribuyen a la naturaleza de las instituciones predominantes en cada uno. Éstas comprenden dos grandes categorías:

1. *Instituciones extractivas*, que tienen su expresión tanto en lo político como en lo económico. En lo político se asocian a un poder absolutista:

*“Concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder”*  
(Acemoglu y Robinson, 2012: 103).

Las *instituciones económicas extractivas* les permite a estas élites extraer rentas y riquezas del resto de la sociedad para su beneficio personal. Por ende, a éstas les interesa defender la existencia de tales instituciones económicas, ejerciendo para ello el poder político necesario, incluyendo medidas represivas.

2. En contraste, se han desarrollado, ante circunstancias propicias, *instituciones inclusivas*, también de naturaleza política como económica. Éstas son las que generan las condiciones favorables al progreso. En lo político, están asociadas, hoy, a la democracia liberal y al Estado de Derecho<sup>10</sup>. En lo económico, sientan las bases para la economía de mercado, con las garantías de propiedad y de contrato necesarias para un intercambio equitativo. Pero su conformación fue evolutiva, desde instituciones autocráticas de naturaleza extractiva a instituciones de

creciente inclusividad, ante modificaciones en la correlación de fuerzas de actores sociales, que favorecieron a los interesados en estos avances. Estas instituciones estarían suficientemente centralizadas como para proveer un marco de reglas de juego comunes a la sociedad, pero para hacer que se respetara la pluralidad de intereses y de iniciativas. En sus palabras, las *instituciones inclusivas*:

*“...tenderán a eliminar las instituciones económicas que expropián los recursos de la mayoría, levantan barreras de entrada y suprimen el funcionamiento de mercados que solamente benefician a un número reducido... (...) Las instituciones económicas inclusivas ... se forjan sobre bases establecidas por las instituciones políticas inclusivas, que reparten ampliamente el poder en la sociedad y limitan su ejercicio arbitrario. (...) crean un reparto más equitativo de los recursos, facilitando la persistencia de (tales) instituciones políticas... (...) (Éstas) también dificultan que otras personas usurpen el poder y socaven las bases de las instituciones inclusivas” (op. cit., :103-105).*

Como se puede apreciar, instituciones políticas y económicas de igual naturaleza tienden a reforzarse mutuamente. Ello plantea problemas del cambio institucional, es decir, de cómo una sociedad caracterizada por instituciones *extractivas* puede transformarlas en un sentido *inclusivo*. Como se recordará, North plantea que el desarrollo de las instituciones tiende a exhibir una *dependencia de trayectoria* derivada de los factores que resultan fortalecidos por la acumulación de los cambios, cuyos intereses apuntan en una dirección determinada. Por tanto, debería presentarse una alteración significativa en la correlación de fuerzas sociales y políticas para que se produzcan transformaciones que modifiquen esta trayectoria. Acemoglu y Robinson lo explican a través de un proceso de *deriva institucional* que se desata a partir de pequeñas diferencias experimentadas entre una sociedad y otra. Al presentarse *coyunturas críticas*, se abren oportunidades que pueden ser aprovechadas por fuerzas in-

surgentes, si tienen poder *de facto* para ello, para transformar las instituciones *de jure* existentes<sup>11</sup>. Los autores presentan numerosos hechos históricos de cómo ocurrió dicho proceso en Inglaterra y como ello fue restringiendo, a través de diversos episodios, el poder de la monarquía a favor de la inclusión de capas cada vez más amplias de la población en la toma de decisiones<sup>12</sup>. Se dibujó así una trayectoria que fue reforzando progresivamente el carácter *inclusivo* de sus instituciones.

Los países ricos lo son –según estos autores– porque se beneficiaron de *círculos virtuosos* durante los últimos 300 años que resultaron en procesos de retroalimentación positiva hacia instituciones cada vez más *inclusivas*, plasmadas en normas y valores que protegían el desarrollo de economías de mercado y, con ello, de la iniciativa privada. En ese sentido, la naturaleza positiva de las instituciones inclusivas se determina con relación a las que existían previamente, es decir, se precisa en términos evolutivos, de menor a mayor inclusividad.

### **Problemas del cambio institucional**

Pero, ¿por qué los países pobres con malas instituciones que obstaculizan el crecimiento, no las cambian? La respuesta de Acemoglu y Robinson es que las instituciones son endógenas a la sociedad y responden a la distribución del poder político en ella. Para examinar los determinantes del cambio institucional, es menester hacerlo desde la perspectiva del conflicto social. Éste pone de manifiesto que, aunque muchas instituciones sean ineficientes económicamente, se mantienen porque privilegian intereses de una minoría dominante a expensas de los intereses de la mayoría. Como el impacto de un cambio de las instituciones hacia una mayor eficiencia tiene efectos distributivos adversos sobre la élite política existente, ésta se opone, pues implica renunciar a su capacidad de extraer rentas del resto de la sociedad. A pesar de que, teóricamente, los que resultan ganadores de la transformación pudiesen compensar a los que ven dis-

minuidos sus beneficios –porque habría un incremento en el producto material<sup>13</sup>–, ello no suele convencer a la élite política para que acepte el cambio. Porque es prácticamente imposible garantizar cómo será utilizado el poder político en el futuro cuando sus detentores sean los que promovieron los cambios que afectaron a la élite desplazada. No se trata sólo de un problema de credibilidad, sino que la nueva situación alcanzada genera incentivos para no cumplir con promesas de compensación, y los autores presentan varios ejemplos históricos de ello. El enfoque de conflicto social, al enfatizar las implicaciones distributivas del cambio institucional, pone de manifiesto que los compromisos de compensación hacen inseparable la búsqueda de mayor eficiencia de la distribución de sus frutos.

Por las razones expuestas, reformas institucionales que no amenazan abiertamente los privilegios de aquellos en el poder tienen mayor probabilidad de éxito. Por ello, reformas que no fortalezcan significativamente a grupos opositores y/o desestabilicen el orden político existente, tienen menos resistencia de ser adoptadas. Instituciones económicas eficientes tienen mayores posibilidades de consolidarse, asimismo, cuando las rentas que la élite extrae del resto de la sociedad son limitadas, por lo que la tentación de expropiar a otros no es tan fuerte. En la medida en que los derechos de propiedad a personas fuera de la élite se aseguran, reduce, por esta razón, el poder político de ésta. Pero los cambios sólo ocurrirán cuando se modifica la correlación de fuerzas en el plano político. Por tanto, qué tipo de instituciones emergerán depende de quienes serán los que tengan el poder político. Y dependiendo de los intereses de éstos es que las instituciones que se plasmen promuevan mayor o menor prosperidad.

Volvamos a la relación entre el poder *de jure* que otorgan las instituciones políticas formales a personas o grupo de personas, y el poder *de facto* que reside en individuos o grupos fuera de las estructuras formales de

poder pero con capacidad para ejercer acciones colectivas eficaces –protestas, huelgas, disturbios– para la introducción de cambios. El poder *de facto* suele expresar la distribución de recursos económicos y políticos heredados de la dinámica de poder en la historia reciente. El poder político *efectivo* depende de la interacción de estas dos formas de poder, lo que va a determinar las instituciones económicas y, por ende, el comportamiento de los diversos agentes. De ello se deriva el desempeño económico como un todo. Ello incidirá, a su vez, en la evolución futura del poder político y de que haya mayor o menor prosperidad, en tanto que ese poder afectará la asignación de recursos en el tiempo. Por eso es tan importante para los agentes modificar las instituciones políticas formales (*de jure*) a su favor cuando se les presenta la oportunidad, pues con ello aspiran a perpetuar una correlación de fuerzas políticas que les es favorable.

Este forcejeo por las instituciones económicas inexorablemente atañe al Estado, porque de él depende el respeto a la ley, la preservación del orden, y de cómo se aseguran los derechos de propiedad y de contrato entre privados, así como la resolución de conflictos. Hoy el Estado suele ser, además, proveedor clave de servicios públicos. Por eso necesariamente las *instituciones económicas inclusivas* deben tener expresión en un Estado que emprenda sus responsabilidades en atención a la equidad de oportunidades, de forma que limite el ejercicio del poder por individualidades o grupos y que redunde en una distribución pluralista del poder político en la sociedad. Pero ello ocurre a través de importantes conflictos entre élites reacias al crecimiento económico y al cambio político, porque diluye su poder, y los grupos que desean limitar ese poder económico y político (*Ibid.*:389).

*“Cuando existen instituciones económicas inclusivas, la riqueza no se concentra en manos de un grupo reducido que entonces puede utilizar su poder económico para aumentar su poder político en forma*



*desproporcionada. ...los beneficios de tener el poder político son más limitados, con lo que hay menos incentivos para cada grupo y cada individuo ambicioso y advenedizo para intentar hacerse del control del Estado.”(Ibid.,: 425-6).*

Por el contrario, la propensión hacia el poder ilimitado de las *instituciones extractivas* se traduce en una enorme desigualdad en la percepción de rentas, que aumenta el atractivo del juego político. Quien controla el Estado se beneficia de este poder excesivo y de la riqueza que genera, por lo que las *instituciones extractivas* estimulan las luchas internas por el control del poder y, por ende, propician la inestabilidad política. Los países fracasan, por la prevalencia de estas *instituciones económicas extractivas*, apoyadas por sus correspondientes instituciones políticas también *extractivas*. Éstas se retroalimentan entre sí, como fue mencionado, ya que el enriquecimiento de las élites contribuye a consolidar su poder político excluyente. Estas instituciones son refractarias al crecimiento económico por cuanto la ausencia de libertades y de seguridades para el desarrollo de la iniciativa privada obstaculiza los procesos de *destrucción creativa*<sup>14</sup> (Schumpeter, 1974), que están en la base de la competitividad económica.

Pero el estancamiento y la pobreza resultantes tienden a exacerbar el conflicto por las instituciones –políticas y económicas–, lo que habrá de determinar quiénes terminan beneficiándose de ellas<sup>15</sup>. Las luchas internas y la inestabilidad son rasgos inherentes, por tanto, de las instituciones extractivas. En contraste, instituciones inclusivas tienen mayor capacidad para asegurar la estabilidad y la convivencia social, por cuanto los incrementos en la productividad que genera el proceso de *destrucción creativa* sustentan un juego suma positivo, en el que muchos pueden salir gananciosos a la vez, y no uno suma cero o suma negativo en el que una élite se enriquece a expensas de la mayoría.

### Las instituciones y la política económica

Las instituciones inclusivas crean condiciones favorables al emprendimiento y el desarrollo tecnológico, asegurando los derechos de propiedad, mecanismos ágiles y equitativos de resolución de conflictos y un marco macroeconómico estable que promueve el ahorro y la inversión productiva. La consecución de estas condiciones debe ser preocupación de todo gobierno democrático concernido con la mejora en las condiciones de vida de sus gobernados. No obstante, no parece existir una manera única de lograr la implantación y sostenibilidad de escenarios de este tipo.

Para finales de la década de los '80, se forjó un consenso entre muchos analistas económicos latino y norteamericanos que frecuentaban Washington, de cómo debía superarse el callejón sin salida en que se había transformado el modelo de crecimiento hacia adentro pregonado inicialmente por la Cepal y promover, a través de la liberación de los mecanismos de mercado, una inserción competitiva de los países latinoamericanos en la economía mundial. El llamado *Consenso de Washington* prescribió unas diez políticas entre las cuales pueden mencionarse la disciplina fiscal; la reforma impositiva; la liberación de precios, tasas de interés y tipo de cambio; la apertura comercial; la privatización de empresas públicas; la desregulación de las actividades económicas; y la atracción de inversión extranjera.

La respuesta a este paquete de medidas generó durante los primeros años la reanimación del crecimiento esperada (Edwards, 1995), pero con un alto costo social derivado de la sinceración de precios y del tipo de cambio, que le restó apoyo político. Y a pesar de que las medidas anteriormente referidas reproducían –o intentaban hacerlo– el marco institucional de los países avanzados, el crecimiento comenzó a decaer en la mayoría de los países a mediados de la década de los '90. Para la ortodoxia económica las razones tenían que ver con que las

reformas no se habían profundizado lo suficiente, por lo que había que acompañarlas con reformas de “segunda generación” que fortalecieran instituciones específicas en el sector financiero, la seguridad social, el mercado laboral, para la promoción de la competencia y para combatir la corrupción, entre otros. Sin embargo, tampoco este paquete *Consenso-de-Washington-aumentado*, como lo designa Dani Rodrik (*op. cit.*), logró garantizar una tasa respetable y sostenida de crecimiento. Más bien, según este autor, las tasas de crecimiento promedio de América Latina durante la década fueron inferiores a la exhibida en los años ’70. Mientras, países que no habían instrumentado reformas integrales, como China, India y Vietnam, exhibían tasas interanuales de crecimiento per cápita poco menos que espectaculares. En décadas anteriores, habían descollado los llamados “Tigres Asiáticos”, siguiendo también estrategias heterodoxas de crecimiento, con importante intervención del Estado, bastante apartado del recetario del “Consenso”.

¿Significa esto que la promoción de condiciones pro mercado no tiene sentido? De ninguna manera, responde Rodrik, lo que pasa es que la imposición de un mismo recetario a distintas economías resulta no ser eficaz para la generación de tales condiciones porque desconoce las particularidades de cada país, específicamente los cuellos de botella, debilidades y fortalezas en la institucionalidad existente y en la estructura económica, que afectan necesariamente el resultado esperado. Exigir a países en desarrollo que instrumenten de manera integral y a la misma vez el paquete de reformas mencionadas arriba suele superar capacidades organizativas, políticas y técnicas de que carecen la gran mayoría de estos países. Las economías recientemente exitosas como la China tuvieron la inteligencia de labrar sus propios caminos, muchas veces con mecanismos heterodoxos que, no obstante, produjeron los resultados esperados en términos de la promoción de mecanismos de mercado. Para Rodrik, entonces, la solución a instrumentar no debe entenderse

en términos de mecanismos específicos de política, sino en el logro de atribuciones básicas para que puedan desarrollarse las fuerzas creativas de la innovación y el desarrollo competitivo a través de mecanismos de mercado. Éstas son, a su juicio: una semblanza de derechos de propiedad capaz de generar la confianza necesaria para el emprendimiento; instituciones capaces de hacer cumplir los contratos; solvencia y responsabilidad en el manejo fiscal; una moneda estable; un endeudamiento manejable; e incentivos pro mercado eficaces. Estas atribuciones generales son comunes a todos los países exitosos. El truco está en cómo identificar las instituciones específicas que, en el marco de las particularidades de cada país, le den sustento y viabilidad. De ahí el éxito de las estrategias heterodoxas de los países asiáticos, incluyendo China, India y Vietnam, que lograron hacer valer estos fundamentos pero sin implantar ningún recetario común al estilo Consenso de Washington.

Rodrik distingue entre cambios que disparan episodios de crecimiento, al parecer mucho más comunes de lo que se piensa según estudios citados por el autor, y las transformaciones institucionales que aseguren una senda de crecimiento sostenible en el tiempo. Esto último sólo es posible a partir del conocimiento de las condiciones específicas de cada país, por lo que el empeño en aplicar recetarios comunes, como si se tratara de bajar un producto genérico de un anaquel, suele ser poco productivo. Lamentablemente, el *espacio de políticas* para la instrumentación de medidas que fueron exitosas en el pasado, como el uso de incentivos a la exportación mientras se resguarda al mercado doméstico, financiamiento preferencial a sectores escogidos, laxitud en la observación de los derechos de propiedad industrial para aprovechar tecnologías extranjeras, condicionamiento de la inversión extranjera a criterios de desempeño doméstico y otras más, prácticamente ha desaparecido en virtud de la disciplina impuesta por organizaciones mundiales como la Organización Mundial de Comercio y el Fondo Moneta-

rio Internacional, del cual son miembros los países en desarrollo. Adicionalmente, la alta volatilidad en el movimiento internacional de capitales tiende a imponer una suerte de chaqueta de fuerza a los países en el sentido de obligarlos a instrumentar políticas financieras, cambiarias, y de libertad para repatriar ganancias y capitales, muy favorables a sus intereses, so pena de preferir a otra nación con mejores condiciones. Ello también afecta la autonomía de acción para proseguir el desarrollo de instituciones específicas que sustenten el crecimiento económico.

De acuerdo con este análisis, el reto para políticas de desarrollo en el mundo actual consiste en identificar los cuellos de botella más acuciantes al crecimiento en los países pobres e implantar aquellas instituciones que contribuyan a resolver tal situación y, a partir de ahí, diseñar e instrumentar una política industrial que recoja las particularidades de cada uno, dotada de las instituciones correspondientes para su desempeño eficaz. Esto implica, en el corto plazo, que la formulación de tal política no desafíe abiertamente los cánones de comportamiento establecidos por organismos internacionales -como los mencionados- para evitar sanciones y, más hacia el largo plazo, la generación de los consensos necesarios para poner en la agenda de negociación de los organismos internacionales, la flexibilización de su normativa de manera de abrir *espacios de política* que permitan la adopción de las reformas institucionales requeridas para promover el desarrollo sostenido de estos países.

### III. INSTITUCIONES, ECONOMÍA Y PETRÓLEO EN VENEZUELA

#### La Siembra del Petróleo

La explotación del petróleo ha tenido una impronta decisiva sobre las instituciones económicas y políticas de Venezuela. El país emerge del siglo XIX con una institucionalidad bastante precaria, ya que durante la segunda mitad de ese siglo la alternancia en el poder obedeció

fundamentalmente al ejercicio de la fuerza, no a procedimientos legales de sucesión aceptadas por los actores políticos. De hecho, el aspecto central de la institucionalidad *de jure*, la constitución, fue modificada a capricho de los gobernantes de ocasión. Con la insurgencia andina de 1899, llamada *Revolución Liberal Restauradora*, comienza un proceso de estabilización del país que se apuntala con la larga dictadura de Juan Vicente Gómez, luego de la salida de Cipriano Castro del poder.

A pesar de conocerse la existencia del petróleo en Venezuela desde épocas precoloniales, es a partir de julio de 1914, cuando el pozo “Zumaque I” perforado por la *Caribbean Petroleum Company* -filial de la *Royal Dutch Shell*- produce un importante flujo de crudo, que se revela la potencialidad comercial de este hidrocarburo y se intensifica su búsqueda en nuestro subsuelo. El hito decisivo ocurre con el reventón del pozo “Barrosos II” en 1922, que arroja durante varios días un chorro de petróleo que alcanza 40 metros de altura –estimado en unos 100.000 barriles diarios– que atrae la atención de las grandes empresas internacionales especializadas en la explotación de este recurso. Ya para 1927 las exportaciones de crudo superaban en valor los proventos de las exportaciones de café y cacao, principales rubros generadores de divisas hasta ese entonces. Asociado a ello, las bases del poder económico del país van mutando desde la posesión de tierras agrícolas al usufructo de la renta petrolera. En un primer momento, las concesiones de grandes extensiones de tierra a particulares<sup>16</sup> permite cobrarles a las empresas por la búsqueda ahí de petróleo. Luego, a partir de 1920, el estado venezolano da inicio a legislaciones sucesivas para normar la explotación de este recurso, haciendo valer sus derechos como representante de la Nación con base en el Decreto del Libertador sobre Minas, promulgado en Quito, el 24 de octubre de 1829<sup>17</sup>. Este proceso culmina con la aprobación de la ley de Hidrocarburos de 1943, bajo la presidencia de Isaías Medina Angarita.

Las distintas legislaciones (siete) que se aprobaron entre 1920 y 1943 reflejaron el proceso de aprendizaje sobre la cuestión petrolera de parte de ilustres conacionales que ocuparon posiciones importantes en los gobiernos de Gómez. Ello permitió una familiarización creciente con las características del negocio, llevando a la constitución de la Inspectoría Técnica General de Hidrocarburos en el Ministerio de Fomento en 1931, que posteriormente se transforma en la Oficina Técnica de Hidrocarburos (Darwich, 2005), con misión de supervisar y fiscalizar los distintos aspectos operativos de las empresas extranjeras que dominaban la industria. En este empeño, destaca la figura de Gumersindo Torres, quien ocupó el cargo de Ministro de Fomento en varias ocasiones durante el mandato de Gómez. Este mayor conocimiento del negocio petrolero fue decisivo para que el gobierno pudiese aumentar progresivamente su participación en los ingresos de la industria a través de las tasas e impuestos que se le fijaban a estas empresas

Estos ingresos le permitieron a Gómez consolidar su dominio sobre el país, al poder financiar una administración centralizada moderna, un ejército profesional nacional, deslastrado del caudillismo regional, y la construcción de una red de carreteras que le permitiera llegar a los confines del territorio para aplacar cualquier rebelión que pudiese asomarse. El Estado emerge, claramente, como el principal agente económico, pero su incidencia sobre el desarrollo nacional ocurre durante el gomecismo de manera indirecta, a través del gasto público. Éste conservaba todavía cierto grado de discrecionalidad, a pesar de los aportes de Román Cárdenas, Manuel R. Egaña y otros a la institucionalización de la Hacienda Pública, dada la naturaleza personalista del régimen, signado por un poder cuasi absolutista en el que el país era concebido por el dictador como si fuera suyo. No obstante, el interés económico de Gómez estaba enraizado fundamentalmente en las tierras y poco intervino en el resto de las actividades, en apego a la visión

liberal clásica en la que se enmarcó su gestión. Pero el ingreso petrolero independizó la Hacienda Pública de tener que depender de la tributación de los factores de la economía nacional, con lo cual el Estado se erigió en un agente autónomo que se le imponía a la sociedad. Bajo la égida del Caudillo, clama para sí la función de ductor de la vida nacional, en la inspiración del positivismo ilustrado de Vallenilla Lanz<sup>18</sup>.

En el plano político, como es por todos conocido, no se reconocían derechos civiles y políticos, y estaban proscritos los partidos. Mandaba Gómez y punto. A pesar de la fundamentación extractiva –en lo económico– de las instituciones públicas, para usar la acepción de Acemoglu y Robinson, se reconoce la propiedad privada, así como otros elementos asociados al desarrollo de una economía mercantil, que se traduce en avances hacia una mayor inclusividad en relación con la barbarie imperante durante buena parte de la segunda mitad del siglo XIX. Porque con el aliciente modernizador de la negociación con las empresas petroleras se afianza también la protección de los derechos de propiedad. Igualmente, la aplicación del Código Civil avanza en el respeto a los derechos civiles referidos a controversias entre privados –no así con el Estado despótico– y la reforma del Código de Comercio en 1919 afirma el uso de instrumentos financieros e introduce avances en el derecho de sociedades<sup>19</sup>.

El poder *de facto* se fue transfiriendo desde los propietarios de la tierra que en el pasado eran fuente del dominio militar –a través de las montoneras– y económico, a la administración pública, en particular, a quienes lograban incidir por distintas vías en las decisiones sobre el usufructo del ingreso petrolero. Este período se caracterizó por la convivencia de una institucionalidad formal para manejar la relación con las empresas petroleras extranjeras a través de las sucesivas leyes que se fueron sancionando y sus reglamentos respectivos, y unas prácticas basadas en el ejercicio del poder económico y político, que frecuentemente se expresaban en un



desestimación de este marco legal –una institucionalidad informal-, de parte de empresas y altos jerarcas públicos. Cabe mencionar, en particular, la constitución de la Compañía Venezolana del Petróleo, empresa con la cual el General Gómez intermediaba en el otorgamiento de concesiones y cobraba comisiones por distintos conceptos (Darwich, 2010). Pero el empuje modernizador llevó a normar progresivamente la manera como debían utilizarse estos recursos que, por fuerza, se canalizaban a través del Estado. Con ello se fue asentando las bases para que éste se convirtiese en el eje del proceso de modernización del país.

El proceso de aprendizaje sobre la cuestión petrolera también abordó sus consecuencias económicas, en particular, los efectos que causaban sus proventos, cada vez mayores, sobre las actividades del campo, hasta ese momento asiento de las riquezas productivas de la república. La apreciación del bolívar, sobre todo a partir de la devaluación del dólar en 1934<sup>20</sup>, afectó de manera negativa a las exportaciones tradicionales. Las dificultades de los agricultores, expresadas de manera esclarecida por Alberto Adriani (1931), tuvieron eco en el famoso editorial de Arturo Uslar Pietri en el diario *Ahora* del 14 de julio de 1936 en el que acuñó la famosa consigna de “Sembrar el petróleo”. En esta visión primigenia, el petróleo era concebido como un capital natural cuya sustracción y liquidación causaba estragos sobre las actividades productivas del campo que, hasta entonces, sustentaban a la nación. Uslar pensaba que la riqueza petrolera era efímera, como la fiebre del oro en California, por lo que al finiquitarse, el país se encontraría descapitalizado: sin petróleo y con el capital productivo del campo destruido. La propuesta de “Sembrar el petróleo” debería tomarse, por ende, de forma bastante literal: los proventos de la explotación del crudo deberían invertirse en la modernización de las actividades agrícolas, de manera de reemplazar el patrimonio que se liquidaba, con capital productivo agrícola.

A pesar de la perspectiva limitada con que se formuló inicialmente la propuesta, tuvo inmediata aceptación y

pasó a inspirar los esfuerzos de modernización. Aunque Uslar Pietri no lo explicitó, el canal obligado para esta siembra pasaba necesariamente por las arcas del Estado, ya que éste percibía los ingresos correspondientes a la participación nacional en la explotación de este hidrocarburo. Por otro lado, la toma de conciencia acerca de la naturaleza de las distorsiones que ocasionaba la renta petrolera<sup>21</sup>, resumidas 40 años después en el artículo de Corden y Neary (1982) como *Enfermedad Holandesa*<sup>22</sup>, llevó a la formulación de propuestas específicas de política por parte de los gobiernos post-gomecistas, que contrastaban con el *laissez faire* de Gómez.

Para una mejor comprensión de la naturaleza si se quiere “estructural” de los efectos y de las distorsiones generadas por la exportación petrolera sobre la economía venezolana, es menester definir que entendemos por renta petrolera. El concepto de *renta* se refiere a todo ingreso percibido por el propietario de un recurso por encima del costo de oportunidad de explotarlo en condiciones de competencia. En tal sentido, toma la forma de un beneficio extraordinario, en contraposición a lo que sería el beneficio ‘normal’ en condiciones de competencia a que se refieren los textos de microeconomía. Como quiera que las tasas de beneficio tenderán a igualarse en una economía competitiva, beneficios extraordinarios obedecerán a situaciones en las que la competencia se anula parcial o totalmente, como cuando se consolidan privilegios no compartidos. Cabe asignarle la figura de renta a una porción significativa de los ingresos que percibe la nación venezolana por la liquidación de un recurso de su propiedad en los mercados mundiales –el petróleo– a precios muy superiores a sus costos de producción<sup>23</sup>, dando lugar a un ingreso extraordinario que no tiene contrapartida en producción adicional alguna.

Los intentos por compensar la pérdida de competitividad de sectores tradicionales generada por el dólar petrolero se reflejó, entre otras cosas, en la dualidad de tipos de cambio<sup>24</sup> que existió durante los gobiernos de

Eleazar López Contreras e Isaías Medina, así como en las primas otorgadas a las exportaciones de productos agrícolas. Desde el *Programa de Febrero* de inicios del período de López, pasando por el de Medina Angarita, fue creciendo la conciencia de que, si bien los ingresos petroleros que aflúan en montos crecientes al fisco depa-raban una oportunidad de legitimación para los respecti-vos gobiernos a través del gasto en obras y servicios, también implicaban el desafío de una modernización obligada de las instituciones, so pena de perpetuar el atraso y la escasa productividad de las actividades do-mésticas.

López Contreras crea el *Banco Industrial* en 1936 y procede a reorganizar los Ministerios de *Agricultura y Cría*, y de *Fomento*, promueve una *Ley del Trabajo* que pone al día las relaciones obrero patronales conforme a normativas actualizadas de un desarrollo capitalista. Bajo su gobierno, se aprueban las leyes del *Seguro Social Obligatorio*, la del *Arancel de Aduanas*, del *Banco Central de Venezuela* y una *Ley de Bancos*, entre otras (Rondón y Rondón, 2011). Este proceso de *aggiorna-miento* institucional continúa con su sucesor, en cuyo mandato se ponen en funcionamiento los organismos contemplados en las leyes antes mencionadas, se pro-mulgan las leyes de *Impuesto sobre la Renta* y de *Hi-drocarburos*, y se crea la *Junta de Fomento de la Producción Nacional* para financiar el desarrollo agrícola e industrial, que luego se convertiría en la *Corporación Venezolana de Fomento* (CVF) bajo el llamado Trienio Adeco. Por sobre todo, Medina da pasos importantes hacia la democratización de la vida política, legalizando los primeros partidos modernos y ampliando la participación a través del sufragio directo, limitado para elegir autori-dades municipales.

Pero es con el llamado trienio adeco (1945-48) que el usufructo de la renta petrolera se sistematiza como polí-tica de Estado. Rómulo Betancourt, quien fuera presi-dente de la *Junta Revolucionaria de Gobierno* entre

octubre de 1945 y enero de 1948, defiende la injerencia del Estado como:

*“el ABC de toda moderna política de gobierno”.*

Para él, un Estado:

*“...rico en recursos fiscales, debía acelerar el tránsito de la producción no petrolera, lastrada de rezagos feudales, hacia otra de moderna fisonomía industrial”.*

Alertaba, sin embargo, que esta acometida no debía culminar

*“...en la creación de una prepotente oligarquía de los negocios, desconectada de las necesidades del país y reacia a compartir beneficios con trabajadores y consumidores” (1999: 345-8).*

Betancourt comprende que los esfuerzos por superar las circunstancias poco favorables para el desarrollo de los sectores no petroleros, como por razones de justicia social, deben acompañarse de acciones destinadas a mejorar el nivel de vida de las mayorías, hasta ese momento preteridas de su participación en los frutos de la modernización. En atención a ello, el gobierno adeco dedicaría buena parte su atención a mejorar la educación y la salud, la infraestructura de servicios y las mejoras salariales de trabajadores, amén del apoyo a la sindicalización y organización del campesinado, esfuerzos no exentos de una pugnacidad sectaria que llevarían agua al molino de sus detractores. Como señalan Baptista y Mommer (1992), estas acciones se orientaron a sentar las bases de un mercado interno vigoroso en el que pudieran fructificar los esfuerzos de inversión y modernización de la economía. Ellos se refieren a esta vertiente de la siembra del petróleo como *modelo de absorción consuntivo*.

Luego de la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez, la estrategia de desarrollo basada en la “Siembra del Petróleo”, adquiere una fisonomía más acabada. Con la elección de Rómulo Betancourt como Presidente

Constitucional a finales de 1958, se sistematiza y formaliza la política de *industrialización por sustitución de importaciones* (ISI), inspirada en las discusiones de la *Comisión Económica para América Latina* de las Naciones Unidas (Cepal). En ella la industria manufacturera se concibe como motor central del desarrollo y su gobierno la estimula con los siguientes alicientes, mantenidos –con variantes– por sus sucesores:

1. Incentivos fiscales en la forma de exenciones y exoneraciones del *Impuesto Sobre la Renta*, y del impuesto aduanero para la importación de equipos y bienes intermedios;

2. Precios de venta al consumidor subsidiados;

3. Crédito amplio a la industria y la agricultura a tasas preferenciales;

4. Decreto “Compre Venezolano”, amparado en márgenes preferenciales de precio para bienes oriundos del país;

5. Una moneda sobrevaluada que abarataba la importación de maquinaria e insumos necesarios para la ampliación del aparato productivo doméstico<sup>23</sup> e inflaba el poder de compra de los venezolanos; y

6. Aplicación de medidas proteccionistas a la producción doméstica en la forma de restricciones cuantitativas a la importación, y de impuestos específicos y *ad-valorem* elevados<sup>25</sup>.

## **El PetroEstado venezolano**

La regulación estatal de las actividades económicas, en el marco de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, dio lugar a significativas oportunidades para cosechar rentas. Estas se multiplicaron a raíz del embargo petrolero árabe, luego de la Guerra de Yom Kippur (1973), y el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez se vio pronto envuelto en ambiciosos planes de desarrollo a base de un protagonismo activo del Esta-

do en la economía. Ante la convicción de que la súbita elevación de los precios del crudo presentaba una oportunidad única para hacer historia, se procedió con la ampliación de la capacidad de la siderúrgica con el Plan IV de Sidor, el redimensionamiento de la represa del Guri y de las empresas básicas del aluminio, la expansión de la industria petroquímica, sin mencionar la estatización de la Orinoco Mining Co., explotadora de los yacimientos de hierro, y de las empresas petroleras privadas. Asimismo, en 1974 se decreta un aumento general de sueldos y salarios, incluido el sector privado, sin que ello se fundamentase en un incremento concomitante en la productividad laboral. En esta onda, se expandió el control de precios a muchos bienes “de consumo básico”, se redujeron las tarifas de algunos servicios públicos, y se decretó inmovilidad laboral por 180 días. Con este conjunto de medidas se echó a un lado la prudencia inicial con que se ofrecía “administrar la abundancia con criterios de escasez” y que motivó la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela<sup>26</sup>, y la nación se vio inundada de dinero. Adicionalmente, este empujón por vencer el subdesarrollo en sólo un quinquenio llevó a masificar el financiamiento público con la creación de tres grandes fondos de desarrollo: *Industrial, Agrícola y Urbano*. Como ejemplo de hasta dónde podía llegar esta laxitud en el gasto de los dineros públicos, fue aprobada la *Ley de Remisión, Reconversión y Consolidación de las Deudas de Productores Agropecuarios*, que perdonó las deudas con el Estado de los productores pequeños, refinanció en términos muy favorables las de los demás productores, y ofreció dinero fresco para nuevos créditos. Muchos de estos recursos nunca llegaron al campo y fueron desviados para comprar apartamentos e invertir en negocios en las grandes ciudades.

Para asegurar los recursos financieros para estos planes, y confiado en que la subida de los precios del petróleo se iba a sostener en el tiempo, el gobierno decide endeudarse con la banca privada internacional, pletórica

de petrodólares, lo que llevó la deuda pública registrada –interna y externa– desde unos \$2 mil millones al finalizar 1973, a cerca de \$12 millardos al cerrar 1978.

Por intermedio de relaciones privilegiadas con los responsables (públicos) de tomar decisiones que podían afectar el desenvolvimiento de actividades productivas o comerciales, los dueños de negocios lograban cosechar ingresos sin que ello necesariamente tuviese como contrapartida aportes a la economía. Se trata de mecanismos de participación en la renta petrolera posibilitados por el manejo discrecional de los instrumentos de política antes referidos. Esta participación se extendió a dirigencia laboral por medio de la influencia en las decisiones de gobierno del Buró Sindical de Acción Democrática cuando este partido ocupaba el poder y, desde luego, a las diversas instancias del Estado, tanto a nivel nacional como estatal y local. De ahí que diversos grupos de presión también lograban su cuotaparte de renta a través de las prácticas clientelares de estas instancias de poder. Las características del *rent-seeking* (Krueger, 1974) venezolano han sido descritos, en su dimensión política, por Juan Carlos Rey (1991), quien lo describió como un *sistema semicorporativo de conciliación de élites*. Ahí alude a la imbricación de intereses entre las élites políticas, económicas, sindicales y militares para usufructuar estas rentas por mecanismos diversos instituidos, en aras de estabilizar el régimen democrático.

El cabildeo o *lobbying* político resultó ser consustancial a este sistema, y auspició prácticas de soborno, comisiones y otras corruptelas, sobre todo en contrataciones con el sector público, comentadas también por Karl (1996) al describir al Petro- Estado. Justo es reconocer que la rivalidad entre los dos partidos mayoritarios que se alternaron en el gobierno (hasta 1993) logró la aprobación de leyes que penaban estas prácticas, pero no logró erradicarlas, dados los incentivos que confería la magnitud de las rentas en juego, suficientes para buscarle la

vuelta a tales prohibiciones. La evolución de este sistema, desde un marco conceptual ligeramente diferente, ha sido descrita también por Diego Bautista Urbaneja en su libro, *La renta y el reclamo* (2014). Desde esta perspectiva es factible argumentar la existencia de una continuidad, si bien con variantes y no exento de sobresaltos, entre la dinámica de la relación Estado–sector productivo a lo largo del siglo XX, incluyendo las distorsiones que irían a presentarse en el siglo XXI bajo la presidencia de Hugo Chávez.

Lo cierto es que la bonanza de los '70 permitió atender también las demandas de los sectores populares, que experimentaron incrementos significativos en su nivel de vida. Fue un período de gran movilidad social, que sacó a muchas familias de la pobreza y les abrió horizontes promisorios para su bienestar material. La distribución del ingreso mejoró notablemente. El Cuadro N° 1 evidencia un crecimiento significativo del salario real y del consumo privado por habitante, entre los quince años que van de 1964 a 1978, a pesar de que el incremento en la productividad laboral fue bastante menor. Es decir, las mejoras en el bienestar de la población se debieron, en parte, a transferencias de la renta petrolera por algunos de los mecanismos señalados anteriormente. Lamentablemente, esta práctica forma parte de una manera de concebir la relación con “el pueblo oprimido” que, adicional a las críticas que se le pueden hacer desde la perspectiva de la racionalidad económica, tiene efectos tremendamente perversos en términos de ética ciudadana. El populismo tiene un impacto corruptor, que refuerza la costumbre a esperar todo de un Estado paternalista. Aun así, el peso de tales transferencias en el nivel de vida de estos sectores fue sustancialmente menor que en los quince años del gobierno de Chávez (1998-2012), en los cuales la productividad prácticamente no aumentó. El incremento del salario real y el consumo privado por habitante en este último período fue bastante menor que en el período de 1964 a 1978, a pesar de que la renta petrolera por persona aumentó mucho más.



**Cuadro N° 1.** Variación % de la productividad, el salario y el consumo por habitante. **Fuente:** BCV; INE y cálculos propios.

	Salario real	Productividad por habitante			
		rentística	Sin renta	Consumo	Priv Renta (USD)
<b>2012/1998</b>	20,3%	2,9%	0,6%	55,3%	4115,5%
<b>1978/1964</b>	209,0%	116,8%	149,9%	170,8%	261,8%

Lo anterior tiene un significado importante en el marco del análisis institucional examinado. A pesar del carácter extractivo de las instituciones económica, orientadas al aprovechamiento de rentas que se derivan de la venta del petróleo en los mercados internacionales, la institucionalidad política imperante permitió una creciente inclusividad en términos de acomodar una mayor movilidad y equidad social. Ello expresa la significancia de la vocación democrática de los partidos políticos gobernantes, y del apoyo mayoritario que disfrutó este tipo de régimen en la población. Podría argumentarse que el exitoso desempeño de Venezuela desde la caída de Pérez Jiménez en 1958 logró conservar el entusiasmo por las libertades civiles y la defensa de los derechos políticos que había aflorado con que la insurgencia del pueblo ese año contra el dictador. En tal sentido, gracias a la existencia de instituciones políticas que resguardaban la independencia y autonomía de poderes, la libertad de prensa y la transparencia que ésta aseguraba, las apetencias rentísticas no derivaron hacia la autocracia excluyente. El modelo semicorporativo de conciliación de élites logró forjar las alianzas necesarias para convertirse en un poder de facto interesado en la mantención de estas instituciones. Pero estas alianzas se tornaron cada vez más excluyentes cuando ya la renta mostró ser insuficiente para mantener las conquistas sociales alcanzadas, a partir de la llamada “década perdida” de los años ’80. Se hablaba de una “cogollocracia” para designar al contubernio de las cúpulas partidistas –con sus aliados

del empresariado y del mundo militar y sindical— que tomaba las decisiones con base en las cuales pendía el desarrollo nacional. Luego, con la presidencia de Chávez, se instaura un régimen todavía más excluyente en lo político, con el pretexto de mejorar la situación de las mayorías excluidas. Paradójicamente, la renta petrolera que permitió conservar la institucionalidad democrática —inclusiva en lo político— durante largo tiempo, legitimó, a través de su reparto directo a los sectores más humildes, el desplazamiento de estas instituciones a formas cada vez más autocráticas, excluyentes.

La economista estadounidense, Terry Lynn Karl, expuso la experiencia de Venezuela durante esa época en un interesante libro titulado, *The Paradox of Plenty* (op. cit.). En él se exploran las razones por las cuales los países en vías de desarrollo, ricos en recursos minerales de gran demanda en los mercados internacionales, manifestaban un desempeño económico sistemáticamente por debajo del de aquellos que no contaban con esta plétora de recursos en las siguientes décadas<sup>27</sup>. Concluye que ello se debía a las distorsiones institucionales asociadas con la disponibilidad de esta enorme cantidad de dinero en las arcas públicas, que generan incentivos perversos que apartan la economía de un desarrollo competitivo.

Entre las características del PetroEstado que describió Karl basándose en el caso venezolano, están:

1. El Estado no se siente presionado para rendir cuentas (*accountability*), al no depender de impuestos locales para financiar parte importante del gasto;
2. La búsqueda de participación en el usufructo de la renta o *rent-seeking* es el incentivo principal a la actividad económica;
3. Se suele caer en un populismo redistributivo, facilitado por las enormes rentas en manos del gobierno;
4. La racionalidad política tiende a prevalecer sobre la racionalidad económica en la toma de decisiones;

5. Se exagera el voluntarismo (se busca resolver problemas “a realazos”), y el presidencialismo;

6. Se amplía el alcance de la jurisdicción del Estado en materia económica y en otras, pero su autoridad se ve disminuida por la penetración de intereses diversos que desvirtúan su acción;

7. Se refuerza el tutelaje del Estado sobre el sector privado;

8. Se pasa a un intervencionismo estatal activo como respuesta a la necesidad de mejorar los ingresos de la población: controles de precio, subsidios, alzas administrativas de salarios.

9. Aumentan las tentaciones de estatizar empresas y se pone de manifiesto una preferencia por macro-proyectos de gran proyección política (“áreas estratégicas”);

Cabe señalar que, como expresión del intervencionismo y de la tutela del Estado en la conducción de la economía, las garantías económicas de la Constitución de 1961 estuvieron suspendidas por más de 30 años, hasta su restitución durante la segunda presidencia de Carlos Andrés Pérez. No se trataba de un Estado que dependía de la tributación de la actividad productiva de los residentes para su sustento, sino al revés, un sector productivo que dependía de los permisos, autorizaciones, incentivos y financiamiento del Estado.

El PetroEstado venezolano no pudo prolongar la expansión de la economía de los años '70 al ponerse de manifiesto su incapacidad para absorber productivamente el enorme caudal de recursos que entraron en esa década<sup>28</sup>, el sobrecalentamiento de la economía y las distorsiones macroeconómicas a él asociadas y, entrados los '80, por la crisis de la deuda externa y la merma en los ingresos por exportación de petróleo. La llamada “década perdida” se expresó en una caída en el ingreso y de los niveles de consumo privado por habitante, y una creciente inflación.

El país padeció de altos niveles de desempleo y fuga de capitales, amén de un colapso en las inversiones productivas. La respuesta de política ante las dificultades fue cerrarse sobre sí mismo con una miríada de controles y regulaciones que intentaban asegurar —como si bastaran medidas administrativas— el acceso a los niveles de bienestar anteriores, pero ya sin poder contar con crecientes ingresos petroleros para aliviar las restricciones que la dependencia de este recurso había acarreado. Se puso de manifiesto el agotamiento definitivo de la “Siembra del Petróleo”. Las distorsiones institucionales provocadas por el tutelaje del Estado sobre la economía, amparado en las cuantiosos ingresos que captaba, terminaron generando incentivos perversos que estimularon la búsqueda de rentas a expensas del desarrollo competitivo. Un sistema de controles de todo tipo incrementaba los costos de transacción de las empresas, generando altos precios (relativos) para los consumidores y para la industria local, y achicando los horizontes temporales de los negocios, que abandonaron todo esfuerzo sostenido por innovar e incrementar su productividad.

En respuesta, el nuevo gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1993), instrumenta un viraje drástico en la orientación de la estrategia, promoviendo la apertura y liberalización de la economía, en el marco del Consenso de Washington. Con ello se procuraba propiciar las condiciones para el desarrollo de la competitividad y de las exportaciones no tradicionales, y fomentar la inversión productiva y el empleo, en un marco de estabilización macroeconómica. No obstante los resultados alentadores en muchos de estos ámbitos, el costo social del ajuste en sus comienzos, expresado en la fuerte devaluación, la liberación de los precios, la caída del salario real y el desempleo, aunado a la afectación de los intereses creados en torno a los variados mecanismos para el usufructo de la renta durante la estrategia anterior, generaron una fuerte oposición a estas medidas a nivel político. El poder *de facto* representado por estos intereses se impuso en las

instancias del poder *de jure* ocasionando la defenestración del Presidente. Ello puso de manifiesto la precariedad de una institucionalidad nutrida a base del ingreso petrolero, y del control centralizado y muchas veces discrecional de su aplicación a la economía por parte de una élite política. Resumiendo, el PetroEstado que se forjó durante toda la estrategia de la “Siembra del Petróleo”, a pesar de ser en buena medida construcción de la democracia de partidos, impidió su transformación hacia variantes de mayor inclusividad que dieran un piso sólido a los cambios que eran necesarios instrumentar para superar la estrategia rentista, extractiva. El siguiente gobierno, de Rafael Caldera (II), intentó echar para atrás el paquete de ajuste para encontrarse prontamente abrumada por una severa crisis económica, que lo obligó a retomar la senda de su predecesor, con algunas variantes.

#### **IV. LAS INSTITUCIONES BAJO EL RÉGIMEN BOLIVARIANO**

##### **El gobierno de Hugo Chávez**

Chávez llega a la presidencia sobre la base de un programa político que se resumía en la idea de “refundar la Patria”. Inspirado en la mitología épica de la lucha independista, se proyectó como el líder capaz de hacer realidad las glorias que Bolívar soñó para su pueblo y que habían sido traicionadas por las oligarquías que controlaron el país desde su separación de la Gran Colombia. Con esta prédica, y luego de lograr que una Asamblea Constituyente le aprobara una nueva constitución, se embarcó en un proceso de centralización de poder en sus manos, sobre todo de los aspectos relacionados con el usufructo de la renta petrolera, para acometer su propuesta redentora. A partir de 2004-5 y bajo la influencia de Fidel Castro, esta acción comienza a revestirse de tonalidades socialistas. Con el pretexto de construir el *Socialismo del Siglo XXI* Chávez intenta cambiar la constitución que él mismo había aupado antes, a través de

un referendo en diciembre de 2007, en el que su propuesta resultó derrotada. No obstante, gracias a una ley habilitante concedida por la aplastante mayoría que disfrutaba en la Asamblea Nacional<sup>29</sup>, logró imponer por “decretos-leyes” buena parte de las medidas rechazadas, en violación de la voluntad popular expresada ese diciembre y de lo dispuesto en la propia Constitución.

En materia agrícola y agroindustrial, estos decretos eliminan la obligación de que el Legislativo declare de interés público (Art. 115 de la Constitución) la expropiación de actividades productivas, de distribución y comercialización de alimentos, y demás bienes y servicios considerados de primera necesidad<sup>30</sup>; basta esgrimir razones de “seguridad alimentaria” para proceder administrativamente. Asimismo, conceden a los *Consejos Comunales* la potestad de fiscalizar los negocios dedicados a estas actividades, determinar los “niveles de consumo comunal” de cada uno de los rubros agrícolas con la finalidad de privilegiar en su distribución a aquellos con “vulnerabilidad socioeconómica”<sup>31</sup> y denunciar lo que, a su juicio, podrían considerarse prácticas de especulación, acaparamiento u otras que quedan prohibidas. Esta injerencia se amplía con mecanismos de planificación y control de las actividades relacionadas con la producción, distribución, importación y comercialización de productos alimenticios, así como con la fijación de sus precios de venta. Se establece que la *Milicia Nacional Bolivariana* —cuerpo sin fundamento jurídico por ser inexistente en la Constitución— será corresponsable de la custodia permanente de las instalaciones y del contenido de unas reservas agroalimentarias estratégicas, cuya concreción podrá implicar “*estrategias especiales de producción, intercambio e importación*” y “*expropiación, confiscación, comiso o requisición*”. Adicionalmente, se hace suya la figura cubana de un “*voluntariado agrícola de todos los venezolanos, en especial de los funcionarios públicos*”, para lo cual el Ejecutivo dictaría normas para la aplicación de “*medidas de emulación, estímulos morales y reconoci-*

*mientos públicos*”<sup>32</sup>, en la más pura tradición estajano-vista<sup>33</sup> soviética. Se promueven organizaciones productivas, de distribución y de comercialización, “alternativas”, ajenas a la lógica mercantil, propiciando el trueque y el establecimiento de “monedas comunales”, entre otras<sup>34</sup>. No podía faltar una fuerte capacidad sancionatoria del Estado contra los transgresores de estas leyes, incluyendo multas, cierres temporales o definitivos, y expropiaciones.

Otro decreto-ley<sup>35</sup> restituye por la puerta trasera los vicepresidentes –especie de procónsules nombrados personalmente por el Presidente de la República<sup>36</sup> para instrumentar las políticas del gobierno central en áreas designadas del territorio nacional–, figura derrotada en el referendo sobre el proyecto de cambio constitucional. Cabe señalar que la usurpación consecuente de responsabilidades y potestades de autoridades regionales electas –gobernadores y alcaldes– por parte del Gobierno Central viola, además, el carácter de Estado federal descentralizado establecido en la Constitución (Art. 4). En este orden, se convalida la figura de un *Consejo de Estado* como órgano superior de consulta –copiada del régimen cubano– que había sido propuesta en el proyecto de cambio constitucional, en sustitución del *Consejo Federal de Gobierno* establecido en la Constitución, organismo mucho más representativo en el que participan gobernadores y alcaldes<sup>37</sup>.

Mediante decreto-ley, el Primer Mandatario también reformó la *Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional* (LOFAN), a la cual se le añadió el calificativo de *Bolivariana*, epíteto con el cual se identifica la tolda política en el poder. Entre los aspectos más resaltantes de esta reforma está la oficialización de la *Milicia Bolivariana*, componente de la Fuerza Armada no reconocido en la Constitución, que depende directamente del propio Presidente. Para muchos analistas, se trata de una especie de *Guardia Pretoriana*, plenamente identificada ideológica y políticamente con el Gobierno. Cabe recordar que nuestra Carta Magna señala el carácter profesional de la Fuerza Armada que:

*“en el cumplimiento de sus funciones, está al servicio exclusivo de la Nación y en ningún caso al de persona o parcialidad política alguna”* (Art. 328).

Es decir, lo dispuesto en la reforma de la LOFAN viola la Carta Magna.

Finalmente, un año después de haber sido derrotado el proyecto de cambio constitucional, el presidente Chávez logró aprobar por otro referendo la reelección ilimitada de los cargos de elección pública, propuesta que había estado entre las rechazadas.

### **La economía comunal**

Mención particular merece la legislación que pretende fundamentar la instauración de un Estado y de una economía, comunal. En el proyecto de cambio constitucional derrotado, los *Consejos Comunales* eran vistos como órganos de base de un Poder Popular cuya agregación daría lugar a *Comunas*, las cuales podrían conformar, a su vez, *Ciudades Comunales*. La intención era desplazar progresivamente a las alcaldías y gobernaciones –mediante la creación también de *territorios federales*–, por instancias de un poder paralelo que:

*“no nace del sufragio ni de elección alguna, sino de la condición de los grupos humanos organizados como base de la población”* (Art. 136 del proyecto de cambio constitucional rechazado).

No obstante haber sido rechazada esta propuesta, la Asamblea Nacional aprobó en 2009 la *Ley Orgánica de los Consejos Comunales*, la *Ley Orgánica de las Comunas* y una *Ley Orgánica de Poder Popular*, para avanzar hacia esos mismos propósitos. En 2012, el presidente Chávez por decreto “con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica”, sanciona la *Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servicios y Otras Atribuciones*, que regula la transferencia a las comunas, comunidades organizadas y demás instancias de agregación



comunal, las tareas concernientes a salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos que manejan gobernaciones y alcaldías.

Pero los elementos del Estado Comunal formulados en estas leyes, no podían estar más alejados de la experiencia de formas de organización y autogobierno popular de la Comuna de París, fuente de inspiración de los movimientos comunistas. La propuesta comunal de la Revolución Bolivariana en absoluto se refiere a formas espontáneas y autónomas de organización del pueblo. Su existencia legal está sujeta a la validación de su registro en el ministerio correspondiente y su puesta en operación se rige por una detallada normativa que regula su constitución, organización, propósitos y actividades. Como señalan sus respectivas leyes, las distintas instancias de la economía comunal son concebidas como espacios para la construcción del socialismo, es decir, como instrumentos de la política del actual gobierno: de ello depende su entidad legal, así como los recursos con los cuales funcionar. En la medida en que no constituyen una respuesta autónoma, propia, de una comunidad que se organiza para defender sus derechos y adelantar sus intereses, pueden caracterizarse como artificiales. Sus actividades deben concebirse dentro de un ordenamiento territorial que da lugar a una estructura de autoridad jerarquizada, bajo control de la Presidencia de la República. Estas organizaciones carecen totalmente de flexibilidad y son vaciadas de toda potencialidad creativa por una normativa rígida que impide la versatilidad.

La organización comunal pertenece a todos pero a la vez a ninguno, y se extreman normas para evitar cualquier asomo de intereses individuales en su gestión. En el plano económico se presenta, por ende, el problema de la ausencia de incentivos por no establecer derechos inequívocos de propiedad, así como la necesidad de un ór-

gano rector externo que determine el carácter “social” de todo emprendimiento. En efecto, su financiamiento depende del Estado, que impone su subordinación a, e integración con, el Plan de Desarrollo Nacional, es decir, a la “construcción del socialismo”.

Por las razones expuestas, es claro que todo el tinglado de la economía comunal no obedece a expresión alguna de *Poder Popular*, como quiere hacernos creer la retórica oficialista. El *Poder Popular* tiene que ser, por esencia, originario, autónomo e independiente: no puede formar parte de ningún Estado. Si se pone al servicio de una parcela política pierde su razón de ser, es decir, se traiciona a sí mismo.

Esta razón de ser es representar la voluntad de sus asociados de manera fidedigna, garantizando con ello la necesaria autonomía para enfrentar a los poderes públicos desde afuera de manera de obligarlo a tomar en cuenta los intereses colectivos representados. El *pueblo* no puede entenderse sino como un agregado de individuos heterogéneos en sus intereses y preferencias que, no obstante, puede organizarse local, sectorial o profesionalmente para proseguir un provecho común. En tal sentido, *ejercita su soberanía* a través de los órganos de representación con que se dota –sindicatos, asambleas de vecino, consejos comunales, asociaciones gremiales, etc.– para disputarle el poder a los intereses burocráticos del Estado en la prosecución de sus fines. Pero la propuesta Bolivariana establece estructuras artificiales como única opción, subsumidas dentro de las normativas y jerarquías de mando del propio Estado.

Al encomendar las Comunas y la economía comunal a la construcción del socialismo, las convierte en ejecutoras de los designios del presidente Chávez ante el pueblo, es decir, en representantes de su proyecto político particular, perdiendo su condición de ser representantes del pueblo ante el Poder Público. El *Decreto-Ley Orgánica para la Gestión Comunitaria de Competencias, Servi-*

*cios y Otras Atribuciones* crea el imperativo de transferir progresivamente potestades propias de gobiernos locales y estatales a unos instrumentos de control político –las comunas– sin entidad constitucional, vaciando de contenido a los anteriores, que sí tienen fundamento en nuestra Carta Magna. En fin, las estructuras del Estado Comunal se inscriben en el propósito de prescindir de toda intermediación autónoma entre el presidente Chávez y su “pueblo”, entendiendo a éste como formado exclusivamente por aquellos que le profesan lealtad a él y a su proyecto político. Se persigue “aplanar” las instituciones con el fin de eliminar todo poder independiente que admita la prosecución de intereses distintos a los que profesa el Caudillo<sup>38</sup>. Por tal razón, la propuesta de economía comunal es más bien reminiscente del *Estado Corporativo* fascista, que cooptó a las organizaciones sociales dentro del Estado para que estuviesen al servicio de la construcción del *Nuevo Orden*, de donde surgiría el mítico *Hombre Nuevo* de todo proyecto totalitario, siempre bajo una fuerte tutela de órganos del Gobierno Central<sup>39</sup>.

### **Estatización y controles**

En un plano bastante más concreto se encuentran las estatizaciones de empresas que se han venido aplicando a lo largo de estos años, así como los sistemas de control y regulación del sector privado, en particular los controles de precio. En este trabajo no se intentará un análisis exhaustivo de las expropiaciones efectuadas por el gobierno de Hugo Chávez ni del sistema de controles. Merece considerarse, empero, la profusión de estas acciones, sobre todo a partir de 2006. Según un reportaje publicado en el diario *El Universal* del 17/12/2010, citando como fuente la *Gaceta Oficial de Venezuela*, entre 2004 y noviembre 2010 habrían ocurrido 779 expropiaciones en todo el territorio nacional, 579 de éstas en el sector agrícola solamente. Le seguía, en orden de magnitud, 79 en el sector de hidrocarburos, 42 industriales y 39 de inmuebles. Por otro lado, el *Observatorio de Derechos de Propiedad*, contabilizó a principios de 2012, 2.534 viola-

ciones a la propiedad privada en los últimos seis años, la mayor parte en los dos años postreros<sup>40</sup>. De unos USA \$22 millardos calculados por la consultora *Ecoanalítica* como justiprecio por las expropiaciones ocurridas entre 2007 y 2011, apenas se había pagado la mitad, y sólo una pequeñísima porción por concepto de propiedades de capital nacional. Como es notorio, además, PdVSA enfrenta costosos juicios por parte de empresas transnacionales por cobrar lo que éstas consideran una justa indemnización por la expropiación de su participación accionaria en proyectos petroleros desarrollados en el país, conforme a los derechos reconocidos en los acuerdos multi o bilaterales de inversión suscritos por la República.

En muchos casos, sobre todo en los más recientes, el Ejecutivo ha declarado la *adquisición forzosa* de bienes o propiedades pero sin cumplir con los requisitos de la *Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social*<sup>41</sup>, como tampoco con la Constitución de 1999<sup>42</sup>. Cabe recordar, empero, que muchas de los decreto-leyes aprobadas por el Presidente en el contexto de la Ley Habilitante de 2008 antes mencionadas, otorgan una base “legal” que facilita las expropiaciones, muchas veces sin el pago por indemnización, aun cuando violentan lo dispuesto en los artículos 115 y 116 de la Carta Magna. Caben los siguientes comentarios:

1. A pesar de la retórica oficial, sobre todo en relación con el usufructo inapropiado o ineficiente de predios agrícolas –tierras “ociosas”– en manos privadas, ello no constituye una justificación consistente para el grueso de las propiedades expropiadas. El Gobierno alega, en el caso de las explotaciones del campo, el “rescate” de tierras agrícolas, cuando en muchos casos se trata de hatos productivos, con rendimientos satisfactorios o incluso por encima del promedio, según múltiples reclamos realizados por propietarios y por las asociaciones productoras del campo. La inconsistencia de la justificación productiva es también notoria en el caso de propiedades industriales, comerciales e inmuebles<sup>43</sup>;

2. En la inmensa mayoría de los casos, las propiedades expropiadas exhiben un desempeño posterior peor, en términos de productividad, que cuando estaban en manos privadas;

3. Salvo casos –muy discutibles– de algunos servicios públicos, como la generación, transmisión y distribución de electricidad, y las telecomunicaciones, es dificultoso, si no absurdo, atribuirles importancia *estratégica* para justificar su traspaso a manos del Estado<sup>44</sup>; y

4. El costo de oportunidad implícito en la indemnización de las propiedades expropiadas es muy alto en términos de proyectos de desarrollo social sacrificados<sup>45</sup>.

Las puntualizaciones anteriores van en la dirección de argumentar la ausencia de consideraciones económicas claras y consistentes como justificación de las razones para expropiar, sobre todo con la cobertura y el alcance con que se ha hecho. No se entiende a qué proyecto económico obedecen, ni los criterios “estratégicos” que, en este plano, las justifican. Por tanto, habría que buscar en razones no económicas la explicación de esta práctica. En lugar prominente destaca el alegato ideológico, tan presente en la retórica oficial, de que es menester acabar con el capitalismo como forma económica dominante, por lo que se justifica ampliar el área de actividades económicas basadas en la “propiedad social”, independientemente de lo que puedan apuntalar criterios económicos al respecto. Este argumento pone de manifiesto, por otro lado, la contrariedad de estas medidas con lo que se desprende de la doctrina marxista, aparente fuente de inspiración del dictamen expuesto: la expropiación de los capitalistas se justificaría –en Marx– por la necesidad de *liberar las fuerzas productivas* y acabar con los fundamentos que ocasionan las crisis económicas periódicas, así como el usufructo desigual de la riqueza. En el caso que nos concierne, la evidencia es clara de que ha habido más bien una *destrucción* de capacidades productivas, sin que quede en evidencia que ello mejore el nivel

o la distribución del ingreso o de la riqueza. Por el contrario, la dependencia de transferencias desde el fisco que manifiestan las unidades estatizadas distrae recursos que deberían destinarse a la producción de bienes públicos de interés social. Asimismo, la sustracción de estas empresas de la dinámica mercantil y la inexistente rendición de cuentas acerca de su gestión, las convierte en campo propicio de corruptelas. Es decir, tampoco el descargo ideológico de las expropiaciones es fiel a las pretensiones que motivaban la prédica del llamado “padre” del socialismo científico, por lo que merece considerar, también por esta razón, la prosecución de otros designios como motivación. Por los momentos adelantaremos el argumento de que la razón más creíble para explicar las expropiaciones reside en la búsqueda incesante de control sobre la sociedad.

En cuanto a los controles, el régimen de Hugo Chávez los acentuó notoriamente después del paro cívico de 2002-3 con argumentos de justicia distributiva y de lucha contra la especulación de los “oligarcas” que controlarían la economía. En febrero del último de estos dos años fue implantado el control del mercado cambiario, que no ha sido levantado a pesar de los cuantiosos ingresos por exportación de petróleo. En este marco fue instrumentándose una serie de requisitos para acceder a los dólares preferenciales para pagar importaciones, en un racionamiento que crecía en la medida en que se rezagaba el precio de la divisa respecto a sus valores de equilibrio. Asimismo, se reformó sucesivamente *la Ley de Protección del Consumidor* para convertirla finalmente en el *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios*, reformado a su vez en 2009 y 2010.

Finalmente, el 21 de noviembre de 2013, el presidente Maduro dicta un decreto con rango, valor y fuerza de *Ley Orgánica de Precios Justos*<sup>46</sup>, que deroga los instrumentos anteriores y regula los precios estableciendo un

margen de ganancias máximo y tomando en cuenta si los bienes y servicios que se venden o los insumos para su fabricación fueron importados con dólares preferenciales, así como otros elementos de la estructura de costos. Crea una *Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos* (SUNDDE), que asume las funciones de supervisión, inspección, fiscalización, y regulación de costos y precios de organismos similares, pautados en las leyes derogadas, pero ampliando su alcance y rigurosidad. En este orden, establece un régimen sancionatorio que va desde multas, cierre temporal, clausura, confiscación de bienes y revocatoria de licencias, según la gravedad y/o reincidencia de la “falta” cometida. Por otro lado, había sido aprobado también en 2008, el *Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Alimentaria* la cual, entre otras disposiciones, regula y somete a control la movilización de productos agroalimentarios en el mercado interno. Por último, se expandió significativamente la aplicación de “gavetas” crediticias obligatorias a la banca, extendiéndola a los microcréditos, adquisición de vivienda, el turismo y la industria, además de la agricultura, a tasas reales frecuentemente negativas.

Se ha conformado de esta manera un entramado de regulaciones, controles y de sanciones potenciales que, al lado de la inseguridad jurídica en materia procesal y en cuanto a derechos de propiedad, ha venido entabando el desempeño de los agentes económicos y dibujando un campo bastante desalentador a la iniciativa privada. No obstante los propósitos “justicieros” con que se pretenden legitimar estas medidas, la inflación en Venezuela ha sido la más alta de América Latina durante los últimos cinco años, el desabastecimiento de productos básicos azota cada vez más a la población consumidora y, desde la implantación del control de cambios hasta finales de 2013, se han fugado por las cuentas *financiera y de errores y omisiones* de la balanza de pagos, más de USA \$ 210 millardos. Esta cifra supera por más de 10 veces

el total de recursos que, según registros del BCV, salieron del país en los 40 años que van desde 1959 a 1998.

### **El socialismo petrolero**

Más allá del esfuerzo por analizar las formulaciones específicas que viene adoptando la propuesta de Socialismo del Siglo XXI, su clave más importante lo proporcionó la confesión del propio Chávez en su programa “Aló Presidente” del 29 de julio de 2007:

*“Este es un socialismo petrolero. No se puede concebir el modelo económico que queremos construir en Venezuela si no incluimos la gota petrolera. (...) Con el petróleo haremos la revolución socialista”<sup>47</sup>.*

El escenario macroeconómico que acomoda las políticas económicas y sociales que el Gobierno Bolivariano pretende proseguir en el marco de este “socialismo petrolero” se fundamenta en:

1. Esfuerzos por maximizar la renta petrolera a través de la restricción de la producción, en concierto con el resto de la OPEP. Ello estaría encubriendo, además, la incapacidad de recuperar los niveles de extracción petrolera previos a la expulsión de casi 20.000 trabajadores de PdVSA en 2003;

2. Estimación de ingresos fiscales con base en precios del petróleo muy inferiores a los previsibles para disponer de excedentes para su gasto discrecional;

3. Decreto-ley de *Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos*, que pecha los “*windfall profits*” provenientes del alza en los precios del crudo. Esta figura aísla estos ingresos adicionales de todo compromiso con los gobiernos regionales por vía del Situado Constitucional, centralizándolos en manos del Ejecutivo (Fonden);



4. Mejora en la recaudación fiscal del sector no petrolero debido, en parte, al rezago en el ajuste de la unidad tributaria con respecto a la inflación, con lo cual personas de ingreso real constante van siendo pechadas con tarifas cada mayores al aumentarse su ingreso en unidades tributarias (Santeliz, 2012);

5. Creación de numerosas contribuciones especiales y exacciones al sector privado para alimentar programas específicos del Ejecutivo;

6. Creación de fondos diversos para acumular recursos que estarán a libre disposición del Ejecutivo, ya que escapan del control presupuestario. Entre otros pueden mencionarse el *Fonden*, *Fondespa*, *Fondo Miranda*, el *Fondo Bicentenario*, el *Fondo Simón Bolívar* y el *Fondo Social para la Captación y Disposición de los Recursos Excedentarios de los Entes de la Administración Pública Nacional*;

7. Contabilización fraudulenta de ganancias cambiarias en el Banco Central<sup>48</sup> que son transferidas al fisco como dividendos;

8. Conversión de PdVSA y otros entes en ejecutores directos de gasto social, sin supervisión de la Asamblea Nacional ni mecanismos claros de rendición de cuentas;

9. Fuerte endeudamiento público. En términos per cápita, la deuda pública total aumentó desde un equivalente de \$1.412 en 1998, a \$ 4.929 a finales de 2012, según registros del BCV, el Ministerio de Finanzas y cálculos propios;

10. Afianzamiento de la producción petrolera futura como garantía del fuerte endeudamiento con China, por un orden de USA \$50 millardos.

11. Control de cambio instrumentado desde comienzos de 2003, que represa la liquidez en el interior de la economía y hace bajar las tasas de interés en los mercados financieros domésticos. Ello reduce el servicio de la altísima deuda interna contraída por el fisco, amén de reser-

var para usufructo discrecional del Estado porciones crecientes de los dólares aportados por las exportaciones de crudo. El control de cambio permite administrar la devaluación del bolívar con fines fiscalistas, no obstante contrariar la intención del rezago cambiario mencionado a continuación;

12. Rezago cambiario, que refuerza la sobrevaluación del bolívar obrada por la renta petrolera, como instrumento anti inflacionario. Pero ello requiere de un estricto racionamiento del bolívar, razón por la cual la tasa oficial deja de ser referencia para los precios de muchos bienes importados; y

13. Reforma de la *Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público* para permitir la contratación de deuda a discreción del Ejecutivo, sin necesidad de:

*“contar con la autorización de la Asamblea Nacional ni con la opinión del Banco Central de Venezuela”* (art. 81).

Adicionalmente, reformas sucesivas de la Ley del Banco Central de Venezuela han permitido:

14. El usufructo discrecional de reservas internacionales “excedentarias” estimadas en cada período, que se canalizan al *Fondo de Desarrollo Nacional* (Fonden), sin la debida rendición de cuentas;

15. Financiamiento del BCV a empresas públicas, entre éstas PdVSA, que se ha endeudado por esta vía para financiar los programas sociales –gasto parafiscal– y solventar sus compromisos tributarios; y

16. Acumulación de divisas petroleras en el Fonden, al cesar la obligación de su venta íntegra al BCV.

Los elementos descritos forman parte de un dispositivo macroeconómico articulado para maximizar la disponibilidad de ingresos en manos del fisco y saltarse los controles sobre su usufructo y aplicación. Ha hecho posible la constitución de una formidable base financiera para la

prosecución de los objetivos de política del presidente Chávez a través de un gasto público discrecional. Adicionalmente, la inflación le ha deparado al gobierno ingresos sustanciales por señoreaje, los cuales se han estimado en 3.8% del PIB entre 2003 y 2012 (Zambrano Sequín, 2013). Ello ha permitido la instrumentación de diversos mecanismos para transferir recursos a sectores de bajos ingresos –las llamadas misiones<sup>49</sup>–, que constituyen su base política de apoyo por excelencia<sup>50</sup>. No puede negarse que, durante los años de bonanza petrolera el consumo de estos sectores ha mejorado, pero con base en prácticas populistas exacerbadas que quebrantan la ética productiva. No obstante, las distorsiones macroeconómicas evidenciadas en la excesiva sobrevaluación del bolívar, la salida de capitales, la baja inversión y la persistente inflación –una de las más altas del planeta– obligan, tarde o temprano, a una “corrección” costosa en términos económicos y sociales.

### **Distorsiones macroeconómicas**

Finalmente, unas breves notas referidas a las consecuencias de las transgresiones institucionales del régimen actual sobre el desempeño macroeconómico del país. Cabe mencionar, en primer lugar, la mantención de un régimen de cambio controlado desde 2003, bajo el pretexto de “anclar” el sistema de precios en un dólar barato. En otro trabajo (García, H., 2009), se ha discutido la incongruencia de perpetuar este régimen por cuanto, lejos de contener la fuga de capitales, defender la moneda nacional, fortalecer las reservas internacionales y contener los brotes inflacionarios, lo que ha hecho más bien es exacerbar estos desajustes. Al lado de los \$210 millardos que salieron del país por las cuentas *financiera* y de *errores y omisiones* de la balanza de pagos, comentada arriba, el país lleva varios años con la inflación más alta de América Latina y, en 2013, del mundo. Cabe señalar que ante la mantención de tasas de interés reales negativas para los depósitos del público (12% nominal), el aco-

so al sector privado, la ausencia de garantías sobre la propiedad y la práctica desaparición del mercado de capitales doméstico, la motivación por sacar los ahorros y otros activos fuera del país ha aumentado, agravando la presión sobre el mercado de divisas.

Por su parte, para octubre 2014, las reservas internacionales habían caído a su nivel más bajo desde octubre, 2003, con el agravante de que un 71% estaba en oro y otro 16% en *Derechos Especiales de Giro* (DEG)<sup>51</sup>. Es decir, apenas un 13% de estas reservas eran líquidas, agravando las expectativas adversas acerca de la capacidad del gobierno por sostener las tasas oficiales de cambio y proveer las divisas necesarias para el desenvolvimiento económico de la república. De hecho, el régimen cambiario se ha vuelto bastante caótico últimamente con tres cotizaciones oficiales y una paralela. Mientras que la tasa oficial más alta es casi 8 veces la más baja, en el mercado paralelo la cotización ha llegado a ser 16 veces mayor.

Por último, el régimen cambiario imperante desde 2003 se ha traducido en una fuerte sobrevaluación del bolívar que, en el marco de una estrategia de acorralamiento del sector privado en nombre de un socialismo del siglo XXI, se ha traducido en la destrucción de capacidades de producción domésticas y un incremento significativo de las importaciones. Según cifras del BCV, éstas se cuadruplicaron entre 1998 y 2012, último año para el cual ha publicado cifras.

Como conclusión puede afirmarse que el control de cambio instaurado no ha tenido como finalidad el saneamiento económico, sino reservar al Estado el usufructo discrecional de las divisas, restringiéndoselas a los privados. Es decir, su finalidad ha sido de naturaleza política, como bien lo reconoció el gobernador de Anzoátegui, Aristóbulo Istúriz<sup>52</sup>.

Una de las expresiones más visibles de este deterioro institucional tiene que ver con el cercenamiento de la

autonomía conferida por la Constitución al Banco Central para la conducción de la política monetaria y cambiaria del país (art. 318). Sucesivas reformas en la *Ley del Banco Central de Venezuela* han permitido la sustracción de la administración del Instituto Emisor de las reservas internacionales consideradas “excedentarias”, para su entrega al Fonden; la posibilidad de que PdVSA le entregue sólo una parte de sus ingresos en divisas; y la potestad de financiar a empresas públicas no financieras, en violación del artículo 320 de la Constitución. Adicionalmente, se reforma el artículo 81 de la *Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público* (LOAFSP) para permitir la contratación de deuda a discreción del Ejecutivo en “*circunstancias sobrevenidas, no previstas o difíciles de prever*”, sin necesidad de “*contar con la autorización de la Asamblea Nacional ni con la opinión del Banco Central de Venezuela*”. Lo anterior se ha reflejado en el desbordamiento de las variables monetarias, que ha exacerbado la inflación doméstica, a la par que, frente a la merma en las reservas internacionales desde 2008, han puesto de manifiesto la precariedad del bolívar.

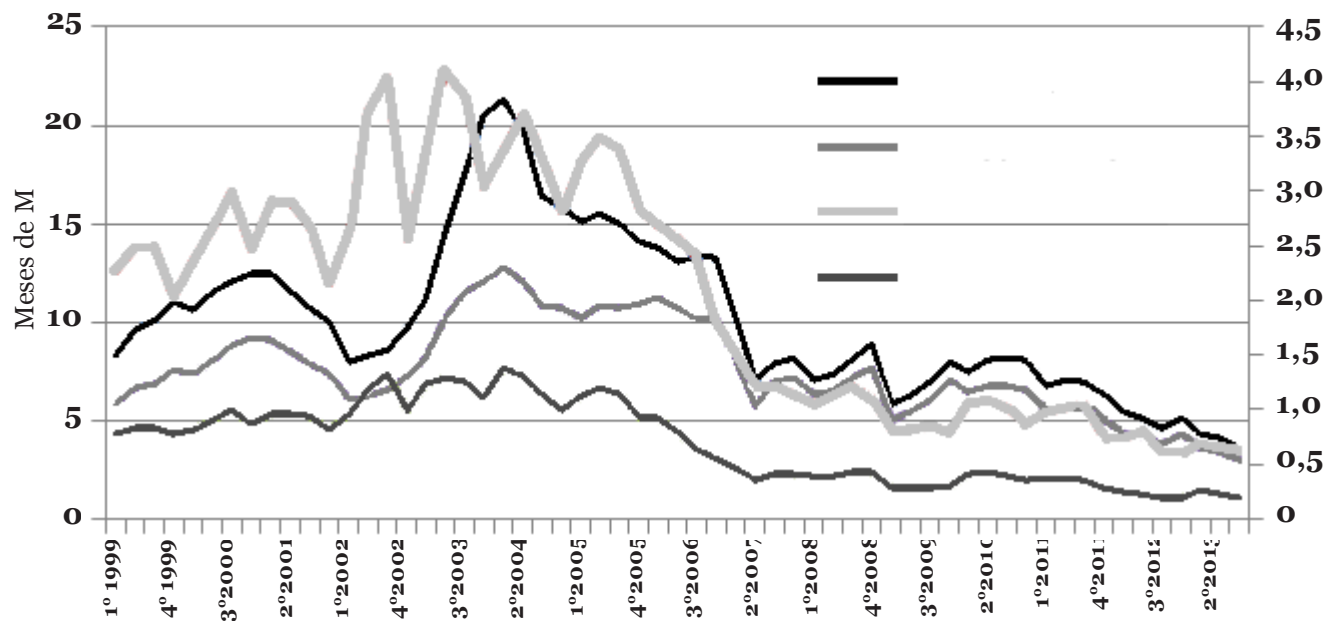
Las transgresiones a la Constitución y a las sanas prácticas macroeconómicas antes mencionadas, han provocado significativos desequilibrios en la esfera monetaria. Por un lado, las transferencias del Banco Central de Venezuela a las empresas públicas no financieras superaron los Bs. 600 millardos a comienzos de agosto de 2014 y hasta finales de septiembre se mantienen en torno a ese nivel. Casi la totalidad (98%) de este financiamiento sin respaldo ha sido a PdVSA. Por otro lado, ello constituyó, el 38,6% de la liquidez monetaria en poder del público para esta última fecha, con lo que esta variable se ha incrementado en más del 60% a lo largo del último año. Como era de esperar, ello ha presionado al alza de los precios en el mercado doméstico, como la adquisición de divisas. La inflación anualizada para finales de agosto 2014 fue del 63,4%, pero en alimentos y bebidas no alcohólicas superó el 86%.

El Gráfico N° 1 registra la relación trimestral entre la base monetaria (M) y la liquidez monetaria (M2) con las reservas internacionales al tipo de cambio vigente, así como la cobertura de meses de importación y de pago de servicio de la deuda externa, entre 1999 y el tercer trimestre de 2013. Se observa que, para el 2° trimestre de 2003, las reservas internacionales cubrían cuatro veces la base monetaria y, para finales de ese mismo año, 1,4 veces la liquidez monetaria (al tipo de cambio existente). Para esta última fecha, el monto de las reservas podía financiar 21 meses de importaciones y 12,8 meses de importaciones más pago del servicio de la deuda externa. Para el último trimestre de la serie, esta relación había disminuido a apenas 3,6 y 3 meses, respectivamente; las reservas internacionales solo cubrían 2/3 partes de la base monetaria, al tipo de cambio de Bs. 6,3/\$, y menos de la quinta parte de la liquidez monetaria. Dicho a la inversa, la relación entre esta última variable y las reservas apuntaba a un tipo de cambio de 41 Bs/USA \$.

Otro aspecto a considerar es la vulneración del control presupuestario y de la rendición de cuentas, con la práctica de formular el presupuesto de ingresos de la nación con base en un precio del barril de exportación petrolero sustancialmente inferior al esperado. Ello reserva para usufructo discrecional del Ejecutivo todo ingreso de origen petrolero por encima del precio presupuestado. Esta práctica, hecha posible por la mayoría que ha disfrutado el oficialismo en la Asamblea Nacional y su anuencia sumisa respecto a las decisiones del Ejecutivo, se ha traducido en la abdicación de su función contralora del gasto público y la violación de los preceptos enunciados en el artículo 141 de la Constitución, referido a:

*“los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública”.*

Asimismo, mediante el Decreto-ley de *Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios Exorbi-*



**Gráfico 1.** Relación trimestral entre la base monetaria (M) y la liquidez monetaria (M2). Respaldo de RR.II 1° 1999 - 3° 2013. **Fuente:** BCV; cálculos propios.

tantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos, que pecha los “windfall profits” provenientes del alza en los precios del crudo, se le sustrae de la obligación de compartir estos ingresos adicionales con los gobiernos regionales (vía del Situado Constitucional), centralizándolos en el Fonden.

El Cuadro N° 2 registra los valores del barril de exportación utilizados para calcular los ingresos fiscales de origen petrolero en las respectivas Leyes de presupuesto de cada año, y los precios efectivos del barril ese año, a veces más del doble del primero. La columna tres registra el porcentaje con que el precio efectivo sobrepasa el

**Cuadro 2.** Valores del Barril de exportación utilizados para calcular los ingresos fiscales. **Fuente:** PODE; PdVSA Estados Financieros; Informe de Gestión 2013; Ley Ppto. 2010-2013; Cálculos propios.

VENEZUELA			
Precio del Barril no Presupuestado			
Año	(1)	(2)	(3)=(2)/(1)
	USA\$/Barril		Var.%
Ppto.Ncl.	efectivo		
2003	18	25,76	43
2004	18,5	32,88	78
2005	23	47,03	100
2006	26	55,21	112
2007	29	64,74	123
2008	35	86,91	148
2009	40	57,08	43
2010	40	72,69	82
2011	40	101,06	153
2012	50	103,46	107
2013	55	98,08	78



presupuestado. Estos cálculos revelan que a veces la mitad o más del ingreso fiscal petrolero no se presupuesta, por lo que queda para usufructo discrecional del Ejecutivo vía créditos adicionales.

Más allá, luego de despedir a unos 20.000 trabajadores y empleados de PdVSA en 2003 –incluido su tren directivo–, el gobierno ha convertido a la principal empresa pública del país en fuente importante de gasto parafiscal. Según el *Balance de Gestión Social y Ambiental 2013* que publica esta empresa, entre 2001 y 2013, ha desembolsado unos USA \$207 millardos en el financiamiento a misiones, proyectos, planes, aportes, y en contribuciones a Fonden y a Fondespa. Este gasto se ha incrementado significativamente durante los últimos años, llegando a superar más del 30% del gasto fiscal (Gobierno Central) y parafiscal (realizado por PdVSA). En conjunto, ambos gastos, fiscal y parafiscal, se han ubicado en torno al 40% del PIB en 2012 y 2013. Es decir, el Ejecutivo ha contado con una gigantesca masa de recursos para su aplicación discrecional a programas que son de su interés político particular. Tampoco hay una adecuada rendición de cuentas sobre estos gastos y mucho menos una revisión contralora de su impacto, efectividad e idoneidad por parte de la Asamblea Nacional. Si bien la transferencia de recursos a PdVSA sin duda contribuyó con el aumento en el nivel de consumo privado per cápita durante estos 15 años, como lo registra el Cuadro N° 1 (mencionado arriba), ello no tuvo relación alguna con mejoras en la productividad y representó apenas una fracción del incremento en la renta petrolera durante ese período.

El gasto público dispendioso del *socialismo petrolero* generó déficits gigantescos del sector público restringido, de 17,5 y 16,9% del PIB, en 2012 y 2013<sup>53</sup>, respectivamente, con un innegable impacto inflacionario, resistente a la baja. Este gasto *monetiza*, además, la renta internacional del petróleo, por definición un ingreso no producido, lo que agrava el desequilibrio entre la economía real

y la esfera monetaria. Cabe recordar al respecto la confesión de este gasto desbordado por parte de quien fungió como “zar” económico del presidente Chávez, Jorge Giordani, a su salida del Ministerio de Planificación:

*“En este camino del proceso bolivariano era crucial superar el desafío del 7 de octubre de 2012, así como las elecciones del 16 de diciembre de ese mismo año. Se trataba de la consolidación del poder político como un objetivo esencial para la fortaleza de la revolución y para la apertura de una nueva etapa del proceso. La superación se consiguió con un gran sacrificio y con un esfuerzo económico y financiero que llevó el acceso y uso de los recursos a niveles extremos que requerirán de una revisión para garantizar la sostenibilidad de la transformación económica y social.”<sup>54</sup>*

Debe recordarse que el gasto público dispendioso *monetiza* un ingreso externo, una parte del cual –la renta internacional del petróleo– no resulta de esfuerzo productivo alguno, con un innegable impacto inflacionario, resistente a la baja. Además, el BCV registra un endeudamiento externo del sector público venezolano por más de USA \$100 millardos, mientras que la deuda pública interna, según registros del Ministerio de Finanzas, superaba los Bs. 420 millardos para finales de 2013. No es de extrañar, por ende, que la liquidez monetaria se haya multiplicado 67 veces desde 1998.

Adicional a la magnitud de las erogaciones una vez incluidas las cifras del gasto parafiscal de PdVSA y más allá de las dudas referentes a la efectividad e idoneidad del mismo, cabe señalar cómo la asunción de esta responsabilidad ha afectado su gestión empresarial y, con ello, su capacidad de generar las divisas que requiere la nación. PdVSA ha tenido que asumir la amortización de los préstamos hechos por China al país, que sumaron unos USA \$35 millardos para finales de 2013, sin que ello haya sido descontado de sus compromisos con el fisco. Asimismo, su programa de financiamiento a las

facturas de importación de crudo venezolano de países latinoamericanos y del Caribe a través de PetroCaribe y otros acuerdos, se refleja en un incremento de las cuentas por cobrar en unos USA \$40 millardos desde 2003. Representan sumas enormes de dólares que no han entrado a la empresa. Los dólares de las cuentas por cobrar tampoco entran al país. A ello debe añadirse el subsidio al precio de los combustibles consumidos internamente que representan un sacrificio, en términos de su costo alternativo de exportación, cercano a los USA \$15 millardos. Cabe señalar que, en cumplimiento de sus compromisos con el mercado doméstico, PdVSA ha tenido que importar gasolina a precios internacionales para luego venderlo a los precios irrisorios a que se vende internamente.

Lo anterior le ha creado un serio problema de caja a la empresa petrolera para poder cumplir con sus proveedores, mantener su capacidad productiva, invertir en nuevos desarrollos, atender el gasto social y pagar los impuestos al fisco. Como reflejo, su deuda financiera superaba los USA 43 millardos para finales de 2013, sin contar los pagarés que le debe al BCV que, como fue mencionado arriba, están en torno a los Bs. 600 millardos –unos \$95 millardos adicionales al tipo de cambio fijado para PdVSA (Bs. 6,30/\$)–. Esta situación compromete muy seriamente el futuro de esta empresa, más si la reciente caída en los precios internacionales del crudo se mantiene para el próximo año. Asimismo, dada la dependencia que ha desarrollado la nación del producto importado, el vencimiento de los pagos de la deuda pública externa y los compromisos de entrega de divisas por importaciones ya realizadas de bienes y servicios, augura un agravamiento del desabastecimiento que se ha venido padeciendo durante el último año, por no disponer de suficientes dólares.

Por último, unas acotaciones sobre las consecuencias macroeconómicas de las distorsiones microeconómicas causadas por el sistema de controles de precios comentado anteriormente. Además de la escasez generada por

precios controlados de bienes y servicios en niveles artificialmente bajos que impide muchas veces la obtención de beneficios a las empresas que las producen o las comercialicen, la presencia de un dólar paralelo que ronda por encima de los Bs. 150, ha fomentado un descomunal incentivo por trasegar estos bienes a países vecinos –el tan comentado contrabando de extracción– para la obtención de ganancias fabulosas. El caso más notorio es el de la gasolina, que se vende internamente a 9,5 céntimos de bolívar, pero cuyo precio en Colombia y las islas del Caribe supera \$1,2. Al tipo de cambio paralelo, los proventos de su venta allá superarían en más de 1600 veces su costo de adquisición! Tal margen de ganancias (16.000%) da para sobornar a la cadena de controles más extendida y aun así conservar un jugoso beneficio. De manera que las oportunidades para arbitrar precios, comprando barato en el mercado doméstico y vendiendo luego en dólares, ha alimentado de manera grotesca las actividades especulativas en el país, con una inevitable complicidad oficial, desviando esfuerzos, tiempo y recursos de actividades más provechosas y exacerbando aun más las distorsiones de la economía. Adicionalmente, está la reventa de bienes subsidiados, pero prácticamente desaparecidos de los estantes, a precios varias veces superior a través del comercio informal.

## **COMENTARIOS FINALES**

Las instituciones –las “reglas de juego” con que opera una sociedad– son decisivas para el desarrollo económico. Proveen los incentivos que premian o castigan determinados esfuerzos, por lo que generan un entorno favorable a actividades económicas de determinada naturaleza que pueden o no provocar procesos de mejora en el bienestar de las mayorías. La experiencia histórica señala que los países avanzan cuando cuentan con instituciones inclusivas, que respetan los derechos de propiedad y promueven la iniciativa privada y la innovación, en el

marco de una economía de mercado. Pero llegar a éstas ha significado en el pasado una lucha sostenida para arrebatarle poder a los poderes autocráticos –monarquías y otros despotismos– que sostenían un marco institucional excluyente, extractivo, destinado a concentrar el usufructo de la riqueza social en manos de una élite. Las transformaciones favorables de las instituciones en los países avanzados tendieron a reforzarse y retroalimentarse, tanto en lo político como en lo económico, hasta consolidar, en la mayoría de ellos, el moderno Estado liberal de derecho. Éste ha proveído un ambiente más favorable para que la ciudadanía encuentre soluciones a sus problemas, de manera que redunden en un crecimiento sostenido, atendiendo a criterios de equidad socialmente compartidos.

Aquellos países en los cuales las fuerzas progresistas no han podido conquistar una transformación de sus instituciones lo suficientemente inclusiva como para acomodar y fomentar el desarrollo competitivo de sus industrias y empresas, exhiben un rezago en sus niveles de bienestar con respecto a las naciones avanzadas. Son los países “fracasados” en los términos de Acemoglu y Robinson. Las instituciones que prevalecen ahí conservan un carácter mucho más extractivo, con una proliferación de controles, regulaciones y prohibiciones, así como la monopolización de muchas actividades por parte del Estado, que aplastan la iniciativa privada. Tales instituciones se expresan, además, en la ausencia de garantías sobre los derechos de propiedad y en una aplicación discrecional, frecuentemente sesgada, de la justicia, que favorece los intereses de quienes ostentan el poder económico y político. El cambio institucional es, por ende, un asunto que atañe a lo político. No obstante, expresa las fuerzas sociales que, gracias a su insurgencia o participación provechosa en el plano económico, explotando las oportunidades que le deparan los adelantos tecnológicos y los intersticios del andamiaje institucional existente, se han ido convirtiendo en un poder transfor-

mador de facto. El arribo a una institucionalidad “apropiada” no es, empero, un asunto que puede resolverse importando un guión universal hecho a la medida de lo que ya existe en los países avanzados. Cada nación debe encontrar su propio camino, basado en las particularidades de su economía como de las restricciones específicas a superar, que les permita asentar derechos de propiedad, integrarse competitivamente a los mercados mundiales, doblegar la inflación y ofrecer garantías y un entorno de confianza a los actores económicos, tanto nacionales como extranjeros.

En Venezuela la aparición del petróleo ha tenido un impacto determinante en la conformación de las instituciones del país, tanto económicas como políticas, así como en sus posibilidades de crecimiento y desarrollo. Los proventos crecientes de la explotación petrolera que captaba el Estado fueron decisivos para sus procesos de modernización durante la primera mitad del siglo XX, sobre todo en materia de infraestructura, adecuación y profesionalización de la administración pública, desarrollo de servicios y para consolidar su unificación bajo un gobierno nacional. No obstante, los canales por intermedio de los cuales pudo “sembrarse” el petróleo pasaban irremediablemente por el Estado, dada la naturaleza de las instituciones de jure que se conformaron al respecto. Ello alimentó su transformación progresiva en agente tutelar del desarrollo económico nacional, dejando atrás la perspectiva clásica-liberal con que se inició el siglo. La naturaleza intervencionista del estado venezolano, además de alimentarse de las posibilidades que proporcionaba un ingreso petrolero in crescendo, se convirtió en intención profesa de la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, cuyos primeros pasos se remontan al llamado trienio adeco de 1945-48. Esta estrategia permitió avanzar, en el plano social y político, en un sentido mucho más inclusivo, incorporando a los sectores de menores ingresos a su inserción productiva en el campo, en fábricas, actividades comerciales o en nego-

cios propios, así como en el disfrute de los servicios públicos y oportunidades de superación que deparaba el desarrollo nacional en democracia.

En tal sentido, puede argumentarse la existencia de una tensión latente entre la naturaleza extractiva de los mecanismos económicos, cuyo norte estaba en conquistar niveles crecientes de participación de la nación venezolana en los ingresos por exportación de petróleo, y el proceso de inclusión progresiva en lo político, motivado por la movilización de vastos sectores sociales otrora postergados, como legitimador del liderazgo de partidos fuertemente imbuidos por una visión democrática, aunque no liberal. En buena parte, esta tensión se desactivó porque el forcejeo legal por cobrarle mayores impuestos a la industria petrolera extranjera asumió la forma de una lucha nacionalista frente a intereses foráneos que expoliaban al país. Esta profesión nacionalista unificó voluntades y, mientras se conquistaban niveles crecientes de participación de la nación, sostenía expectativas de que, eventualmente, tocaría para todos. En buena medida estas expectativas se fueron cumpliendo hasta finales de los años '70.

Esta situación cambia al adentrarse América Latina en la llamada “década perdida” de los '80. Ante el aumento en el costo de servir su deuda externa, la caída en los precios de exportación de sus principales productos y el cese de financiamiento fresco, los países latinoamericanos tuvieron que incurrir en un doloroso ajuste que sólo empezó a mostrar sus frutos al comienzo de los años '90. Venezuela no escapó de esta realidad y la respuesta del gobierno (de Luis Herrera Campíns, pero más que todo, de Jaime Lusinchi), fue atrincherarse en medidas de regulación y de control que procuraban, infructuosamente, evitar las consecuencias económicas, sociales y políticas de estas condiciones adversas. De manera que la institucionalidad se volvió más intervencionista –extractiva– que, por fuerza, contribuyó a que afloraran las tensiones con respecto a la naturaleza

inclusiva que, a nivel político, era consustancial a la democracia representativa implantada desde 1959.

Cuando Carlos Andrés Pérez, al comenzar su segundo gobierno, intenta reorientar la estrategia económica levantando los controles y las regulaciones, sincerando los precios de bienes y servicios –incluyendo tipo de cambio y tasas de interés– y abriendo al país a la competencia internacional, se topa con los intereses creados en torno al usufructo de la vieja estrategia intervencionista, representada por el acuerdo de conciliación de élites de que habla Juan Carlos Rey.

Ahora la respuesta del Ejecutivo, algo tardía –y, a los ojos de muchos, mal llevada–, fue procurar la apertura de espacios para una mayor inclusión, no obstante el fuerte costo social del ajuste adelantado, mediante programas de compensación a los sectores más vulnerables, así como con la descentralización del poder en el plano político a través de la elección directa de gobernadores y alcaldes<sup>55</sup>. Pero la naturaleza del poder descansaba todavía en los actores de ese “acuerdo de conciliación de élites” y se habían desarrollado muy poco los intereses consustanciados con el cambio estratégico, por lo que el presidente Pérez terminó siendo defenestrado. De paso, ello fue posible por la observación de Pérez de la independencia del poder judicial, muestra paradójica de que él respetaba la institucionalidad.

Los tropiezos con que se enfrentó la estrategia de liberalización no encontraron auxilio alguno por parte del gobierno de Rafael Caldera (II), quien intentó más bien echarla para atrás. Sin embargo, las consecuencias de esta decisión en el plano económico lo forzaron a retomar el camino, si bien con algunos sesgos, notoriamente, el anclaje del tipo de cambio. Pero este ir y venir contribuyó a alimentar expectativas cada vez más adversas en el plano político y le llevó agua al molino de la prédica de Hugo Chávez por “refundar la Patria”.



Imbuido de un complejo mesiánico y en la convicción de que estaba destinado a recoger las banderas de Bolívar que fueron traicionadas por la oligarquía que gobernó a la nación desde su independencia y, más recientemente, por las cúpulas adecas y copeyanas, decide –ya en el poder– utilizar la renta petrolera como instrumento de redención y de legitimación de su proyecto político. Pero para poder realizar a su libre discreción esta política –que llamó “socialismo petrolero”–, era menester concentrar el poder político en sus manos. Esto lo va consiguiendo mediante el abatimiento progresivo de las instituciones del estado de derecho imperantes en Venezuela desde 1961.

La eliminación de la autonomía y separación de los poderes, el desconocimiento de los derechos de propiedad, el cercenamiento progresivo de importantes libertades civiles, en particular, de la libertad de expresión, la confiscación y centralización en el Ejecutivo Nacional de atribuciones reservadas a gobernaciones y alcaldías, la politización de la justicia y el sometimiento al sector privado de todo tipo de controles y regulaciones, van dibujando un arreglo institucional cada vez menos fundamentado en normas objetivas, impersonales, para depender en grado creciente de las decisiones del caudillo, motivadas por consideraciones políticas. Esto se tradujo en lo económico, en la centralización de la toma de decisiones sobre los recursos del país en manos del Presidente, y la eliminación de las funciones de evaluación y control de la gestión pública por parte del Poder Legislativo y, menos todavía, por la sociedad civil.

En nombre de un “socialismo del siglo XXI” se fue concentrando, para su usufructo discrecional, ingentes recursos económicos, sobre todo a partir de 2004, cuando se disparan al alza los precios internacionales del petróleo. La *renta petrolera* constituyó el elemento determinante de la viabilidad económica del arreglo “socialista”, como bien lo reconoció el presidente Chávez. Durante los 14 años de su largo gobierno ingresaron al sector

público casi \$700 millardos por concepto de exportación petrolera, más \$78 millardos por endeudamiento externo neto (sector público). Si a ello se le suman las exportaciones del Estado distintas del petróleo (incluyendo servicios), se añadirían unos \$31,2 millardos para todo el período reseñado, para un total de \$810 millardos<sup>56</sup>. Los ingresos públicos de origen externo por habitante habrían aumentado desde unos \$450 en 1998 a \$4.626 para 2012, un salto de 956%, imás de 10 veces! Si se consideran los ingresos públicos de origen doméstico, destaca el endeudamiento interno, que pasó de Bs. 2.535 millones a finales del último año del gobierno de R. Caldera (II), a Bs. 255.260 millones al cierre de 2012 (MinFinanzas). Traducido a dólares según el tipo de cambio oficial vigente para cada año, aumentó de unos \$4,9 millardos en 1998 a \$59,4 millardos en 2012; un endeudamiento neto equivalente a \$54,5 millardos. Adicionalmente, el Gobierno Central pechó a las actividades no petroleras y al consumo, principalmente del sector privado, por unos \$295 millardos durante estos 14 años, según registros del BCV.

En total el Estado dispuso de una masa gigantesca de recursos montante en más de \$1,1 *billones* ( $1,1 \times 10^{12}$ ) durante esos catorce años, sin incluir las utilidades que hubiesen podido generar algunas empresas públicas no petroleras. En términos per cápita, los ingresos públicos se habrían más que triplicado bajo la larga presidencia de Chávez. No es de extrañar, por ende, que el avance del proyecto “socialista” se reflejara en un incremento significativo del peso del Estado en la actividad económica. Numerosas expropiaciones, sobre todo a partir de 2007<sup>57</sup>, el incremento de la burocracia al calor de las regulaciones y controles instrumentados, y las cuantiosas dádivas repartidas, hicieron que el gasto fiscal, que equivalió un 21,5% del PIB en 1998, llegara a pesar un 40% en los últimos dos años, incluyendo el gasto parafiscal de PdVSA. Por su parte, el empleo en el sector público prácticamente se duplicó durante este lapso, pasando de 1,39 millones a 2,62 millones.

El proyecto económico del “socialismo del siglo XXI” no se distingue por sus propuestas o alcances productivos, sino por las formas de participación en el ingreso y/o en el consumo que pone en ejecución, fundamentadas de manera directa en las relaciones de poder que se han ido consolidando a lo largo de estos años, a la par que se destruían las instituciones del Estado de Derecho. En tal sentido, lleva al extremo las prácticas populistas y clientelistas de los gobiernos de Ad y COPEI. En particular, las nefastas consecuencias del clientelismo, al sujetar los favores del Estado a una acción de “compra-venta”, induce conductas obsecuentes y subordinadas a la voluntad de los gobernantes de parte de quienes aspiran recibir ayudas. Esta práctica se refuerza con la discriminación abierta de aquellos que han profesado su oposición al actual gobierno, especie de “efecto demostración” conducente a sostener lealtades clientelares a través del chantaje y el miedo. Se va conformando subrepticamente una nueva institucionalidad –informal– en que el valor o la conducta que se premia es la de la sumisión al poderoso; de ninguna manera la independencia de criterio ni la preparación para estar en capacidad de afrontar los desafíos de manera independiente. El ciudadano va hipotecando su condición de tal, al ver que sus *derechos* toman la forma de *favores* que otorga a discreción el Gobierno, siempre que cumpla con sus *deberes*, es decir, se pliegue a lo que éste decida. Se convierte, en esta medida, en pasivo *súbdito*.

En ausencia de mecanismos de control, de transparencia en el manejo de los recursos públicos y de rendición de cuentas, se generó una estructura de complicidades para el usufructo irregular de la renta, alimentada de lealtades y compromisos con la corriente política en el poder. Desde el lado de la *oferta* de recursos financieros, dependiente de los funcionarios que deciden el gasto, como de la *demanda* –incluyendo la cadena de intermediarios, comisionistas y custodios de la erogación–, se conformó una suerte de *mercado político* en el que los

favores otorgados constituyen los *activos* y los compromisos adquiridos o favores a retribuir (por cualquier vía), los *pasivos*. Los derechos políticos consagrados por la Constitución ya no son universales, ni siquiera son derechos: se transforman en una especie de *mercancía* política. De esta forma, se fue decantando de manera cada vez más evidente una conducta *patrimonialista* de parte de los conductores de esta “revolución”, entendida ésta como el usufructo de bienes que son de patrimonio público –o pasan a serlo, vía expropiación– como si fueran propios, disponibles, entre otras cosas, para comprar voluntades. Paradójicamente, bajo la prédica “socialista” y de la primacía de lo colectivo sobre lo individual, son *privatizados* los bienes públicos mediante su provecho sectario, excluyente y discrecional por parte de quienes detentan hoy el poder. La asimilación de la noción de *pueblo* con la figura del presidente Chávez y de éste con el *Gobierno* y con el *Estado*, a manera de una voluntad única, ha constituido un atajo para legitimar tal apropiación.

En fin, si se quisiera caracterizar el proyecto político-económico del “socialismo del siglo XXI”, no puede eludirse su naturaleza depredadora, tanto de riquezas de origen natural como de aquellas acumuladas a través de negocios privados que luego son expropiados. En atención a ello, puede caracterizarse el proyecto bolivariano como un *régimen de expoliación*, entendiendo por esto un arreglo orquestado desde el poder para el usufructo discrecional de la riqueza social, en desapego a criterios de racionalidad económica y/o basados en indicadores que expresen metas planificadas. El provecho del fruto económico es más bien determinado por relaciones de fuerza cristalizadas en torno a un poder político autocrático. El disfrute de la riqueza social no está sujeto a normas sino a transacciones de naturaleza política mediante las cuales se trueca obsecuencia y lealtad hacia los poderosos por el derecho a participar de la riqueza expoliada. El mercado como mecanismo autónomo para la asignación de recursos y para determinar la remune-

ración de los agentes productivos, con su sistema de precios que acopla las presiones de demanda con las posibilidades de oferta, es sofocado con toda suerte de controles y regulaciones, y remplazado por favoritismos políticos, prácticas clientelares y entresijos irregulares que son aprovechados por los buscadores de renta.

Quebrantados los mecanismos de control y de rendición de cuentas, no hay restricción al provecho discrecional de los recursos públicos distinta de aquella que se deriva del poder. El entramado legal es violado o adulterado, dando paso a una creciente anomia en la cual el principio ordenador del quehacer económico y civil no es el Estado de Derecho sino la correlación de fuerzas a favor en el plano político. Ésta se apoya en la complicidad de ciertos estamentos militares que participan del régimen de expoliación. La propuesta de un Estado y de una economía “comunal” ofrece el justificativo ideológico para estas pretensiones, a la vez que socava la existencia de poderes regionales y locales que pudiesen servir de contrapeso a las apetencias centralizadoras del Ejecutivo. Como centros de consumo más que de producción, la participación de los órganos comunales en la riqueza social se condiciona a los fines políticos del régimen, sujeto a un control directo de quienes detentan el poder. En tal sentido, su supervivencia depende de su engranaje con el sistema de expoliación orquestada desde el Gobierno.

La práctica *expoliadora* se benéfica del *Capitalismo de Estado* que se ha venido afianzando con las expropiaciones y el incremento de controles sobre la economía. Pero su dinámica responde más a las apetencias de dominio y de lucro de quienes detentan las palancas de poder que a una ordenación de las actividades económicas derivadas de una racionalidad sustentada en la hegemonía estatal sobre los mecanismos de producción, distribución e intercambio. Cabe recordar que el sistema que se ha venido construyendo se ampara en una alianza con personalidades, agrupaciones y sectores que participan heterogéneamente en el usufructo de la riqueza, legitimada social y

políticamente mediante programas de reparto clientelar a sectores humildes. Se trata, en este sentido, de un *régimen de expoliación de carácter populista*. La naturaleza de su funcionamiento deriva de los mecanismos que se han venido asentando para acceder a la riqueza por parte de los entes antes mencionados, que le imprimen una dinámica distintiva a la toma de decisiones al margen del Estado de Derecho y de la vigilancia de la sociedad.

Por último, la enorme magnitud de dinero proveniente de la exportación de petróleo hace de la búsqueda de rentas el atractivo principal de las prácticas de expoliación. Por tal razón, puede completarse la caracterización como la de un *régimen rentista de expoliación, de carácter populista*. Las deplorables corruptelas, la desviación de recursos públicos para fines personales, el amasamiento de fortunas de la noche a la mañana, el amparo y promoción de actividades delictivas con la complicidad de factores importantes del poder judicial –como ha quedado expuesto de manera tan patética por el ex magistrado Aponte Aponte–, desnudan conductas reñidas con las normas básicas de la ética en sociedades democráticas. Sólo pueden ser “digeridas” por el cuerpo social y político en la medida en que vienen camufladas en una prédica “revolucionaria”, justiciera, que invoca a los forjadores de la Patria y culpabiliza como enemigos del Pueblo a los que se oponen a este estado de rapiña.

Para concluir, puede decirse que, con Chávez, se “resolvió” la tensión entre instituciones económicas de naturaleza extractiva e instituciones políticas con alto grado de inclusividad. Como lo predijeran Acemoglu y Robinson, la concentración del poder económico en quienes detentaban el manejo de la renta petrolera –los que controlan, en el caso venezolano, las palancas de decisión del Estado– fue forjando un poder de facto que no tardó, una vez Chávez es Presidente, en “acomodar” la institucionalidad política de manera de perpetuar y ampliar el usufructo discrecional de la renta por parte de esta nueva oligarquía. Se alineó, de esta manera, la instituciona-

lidad política con la naturaleza extractiva de las instituciones económicas. Es decir, Venezuela se retrotrajo a una situación propia de una institucionalidad extractiva, tanto en lo político como en lo económico, cuya superación siempre fue el desafío fundamental para el desarrollo del país. Lamentablemente, las apetencias de poder, el celo en tenerlo todo bajo control y el uso dispendioso y personalista del gasto público para aupar este fin, terminaron con la abundancia de recursos que estaban a disposición del gobierno, ¡aun con precios del barril de crudo por encima de USA \$100 en los mercados mundiales!

Las penurias experimentadas de manera creciente por los venezolanos desde 2012 para acá, evidencian el costo de perpetuar –más bien, de agravar– instituciones que, ya de por sí, eran poco proclives a incentivar el desarrollo. Ahora que los precios del petróleo están a la baja, con posibilidades de permanecer ahí por un tiempo, es que podemos aproximarnos a la comprensión del terrible daño que ha causado la demolición de las instituciones del Estado de Derecho en Venezuela.

Para salir del grave atolladero en que se encuentra, Venezuela debe proponerse una estrategia radicalmente diferente, en la que la inserción internacional de su economía sea sobre la base de la competitividad, igual que los países más exitosos. Las rentas petroleras no serán la base de la dinámica de crecimiento ni tampoco la llave mágica para procurar mejoras en el bienestar de la población venezolana, como se intentó en el pasado. La renta se aprovechará más bien como fuente de recursos para apoyar, facilitar y viabilizar la transición hacia una economía competitiva. Un marco institucional inclusivo para el desarrollo competitivo, de reglas de juego claras, no discrecionales, así como para propiciar niveles de justicia social sostenibles, será clave. Para ello deben labrarse los consensos políticos y sociales necesarios para su instrumentación eficaz.

Tal estrategia busca eliminar el usufructo discrecional de la renta petrolera por parte del Gobierno. Ésta debe

dedicarse más bien al desarrollo sostenible de externalidades positivas que reduzcan los costos de transacción en la economía, promuevan la inversión productiva y mejoren el capital humano y social, para lograr que el crecimiento económico se base en el fortalecimiento de las capacidades competitivas de sus industrias, servicios y explotaciones agrícolas, no en la transferencia de renta. En atención a ello, debe procurarse que el *tipo de cambio real* (TCR) tienda a sus valores de equilibrio, para equiparar las condiciones de la empresa venezolana con la de sus competidores foráneos –un campo de juego nivelado–, de manera que la competitividad dependa de la eficiencia productiva y comercial. En este contexto, la remuneración salarial habrá de regirse por la productividad laboral, y la educación, el acceso a los servicios, el empleo productivo y la igualdad de oportunidades, serán la fundamentación de la equidad en el tiempo. Por último, la estrategia debe completarse con el incremento de la producción petrolera que tiene un efecto multiplicador significativo en los sectores conexos, industriales, de servicios y de la construcción.

La renta debe ser aprovechada de manera directa por los venezolanos: no pertenece al gobierno. Para ello, se proponen cuatro fondos autónomos, blindados institucionalmente, con reglas muy claras de asignación y de gasto –consensuadas políticamente como Proyecto Nacional–, a los cuales transferir la renta. Éstos serían:

1. *Fondo de Infraestructura*, para lo cual hay un antecedente en el artículo 311 de la Constitución;

2. *Fondo de Estabilización Macroeconómica* anti-cíclico, también previsto en la Constitución (artículo 321);

3. *Fondo de Capital Social*, con referentes también en el artículo 311; y

4. *Fondo Inter-generacional*, contemplado en la *Ley Orgánica del Trabajo*, para pagar pensiones y jubilaciones, inspirado en la experiencia Noruega.



El gobierno central pasaría a financiarse, como en la mayoría de los países, por los impuestos a las actividades económicas y a los residentes, lo cual refuerza los incentivos para la rendición de cuentas a quienes costean sus actividades (sus “dolientes”).

La instrumentación de un arreglo institucional semejante implica una ruptura drástica, tanto del modelo sustentado en la *siembra del petróleo*, como en el *socialismo petrolero*. En particular, le quita el atractivo principal que motiva la lucha por el poder político y económico en Venezuela, cual es el usufructo discrecional de la renta o al menos la participación en este usufructo. Por tanto, no es una propuesta que agrade a quienes han sido los actores principales en esa contienda. En razón a ello, es menester un amplio acuerdo nacional entre partidos políticos, organizaciones sociales, representaciones gremiales, sindicatos, universidades y sociedad en general, que redunde en un pacto que blinde institucionalmente tal arreglo. Siendo que ello va “contracorriente” de lo que ha sido hasta ahora el quehacer político del país, se requiere de un fuerte liderazgo, capaz de inducir un cambio en la cultura política de los venezolanos, para generar los consensos necesarios para que una reforma como la propuesta prospere y se mantenga en el tiempo. Es el desafío institucional más importante que enfrenta hoy Venezuela en el plano económico.

## Referencias

**Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson.** (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *The American Economic Review*, Vol. 91(5):1369-1401.

**Acemoglu, D., S. Johnson y J. Robinson.** (2004). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. En: Aghion, P., Durlauf, S. (ed.), *Handbook of Economic Growth*.

**Acemoglu, D. y J. Robinson.** (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press.

**Acemoglu, D. y J. Robinson.** (2012), *Por qué fracasan los países*. Ediciones Deusto, España.

**Adriani, A.** (1931), La crisis, los cambios y nosotros. En: Valecillos, Héctor y Bello, Omar (comp.), *La Economía Contemporánea de Venezuela*, Tomo I, Banco Central de Venezuela, 1991.

**Arendt, H.** (2004). *Sobre la Revolución*. Alianza Editorial.

**Auty R. M. (Ed.).** (2001), *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford University Press. New York.

**Baptista, A.** (1997). *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*. Ediciones IESA, Caracas.

**Baptista, A. y B. Mommer.** (1992), *El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano*. Ediciones IESA, Caracas.

**Betancourt, R.** (1999), *Venezuela, Política y Petróleo*, MonteAvila Editores Latinoamericana, S.A. / Fundación Rómulo Betancourt, Caracas.

**CEPAL.** (1969). *El pensamiento de la CEPAL*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

**Coase, R.** (1960), The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, Vol 3: 1-44 The University of Chicago Press. Reproducido en: Mansfield E., (ed.) *Microeconomics. Selected readings*. W.W. Norton & Company, New York, 1971.

**Corden, W. M. y J. P. Neary.** (1982). Booming Sector and De-Industrialization in a Small Open Economy. *The Economic Journal*, 92(368): 825-848.

**Córdova, A. y H. Silva Michelena.** (1967). *Aspectos Teóricos del Subdesarrollo*. FaCES, UCV, Caracas.

**Darwich, G. (2005).** Trayectoria institucional del sector petrolero en los Ministerios de Fomento y de Minas e Hidrocarburos entre 1917 y 1957. En: *Venezuela Visión Plural*, CENDES, UCV, Caracas, 2005.

**Edwards, S.** (1995). *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, World Bank, Oxford University Press.

**García Larralde, H.** (2009). Crítica del actual control de cambio en Venezuela. *Nueva Economía*, Año XVI(30): 9-46. Academia Nacional de Ciencias Económicas.

**Garrido, A.** (2001). *Mi amigo Chávez. Conversaciones con Norberto Ceresole*, Ediciones del Autor, Caracas.

**Karl, T. L.** (1997). *The Paradox of Plenty. Oil booms and Petro-States*, University of California Press, Berkeley, California.

**Krueger, A. O.** (1974). The Political Economy of the Rent Seeking Society. *The American Economic Review*, June: 291-303.

**Krugman, P.** (1999). *Internacionalismo pop*, Editorial Norma, Bogotá.

**Landes, D.** (1999). *La riqueza y pobreza de las naciones*, Vergara, Buenos Aires.

**Lanz, V.** (1991). *Cesarismo Democrático y otros textos*, Biblioteca Ayacucho, Caracas.

**Lewis, W. A.** (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. 22:139–91.

**Marx K.** (1974). *Capital*. Moscú. Progress Publishers.

**Mayobre, J. A.** (1944). La Paridad del Bolívar. Tesis de grado presentado en la Universidad Central de Venezuela para optar al título de Doctor en Ciencias Económicas y Sociales. Reproducido en: Bello, Omar y Valecillos, Héctor (comp.), *La Economía Contemporánea de Venezuela. Ensayos Escogidos*, Tomo I (45-84), Banco Central de Venezuela, Caracas, 1991.

**North, D.** (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.

**Rey, J. C.** (1991). La Democracia Venezolana y la Crisis del Sistema Populista de Conciliación. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. *Revista de Estudios Políticos*. N° 74 (Nueva Época):533-578

**Rodrik, D.** (2008). *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Kindle editions.

**Rondón, V. y L. M. Rondón.** (2011). Programa de febrero de López Contreras (1936): Importancia histórica. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, N° 40: 67-84.

**Rosenberg, N. y , L. E. Birdzell Jr.**(1986). *How the West Grew Rich*, Basic Books, Inc., New York.

**Rosenstein-Rodan, P.** (1943). Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe. *Economic Journal* vol. 53(210/211): 202–211.

**Rostow, W. W.** (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Salmerón, V.** (2013). *Petróleo y Desmadre. De la Gran Venezuela a la Revolución Bolivariana*, Editorial Alfa, Caracas.

**Santeliz, A.** (2012). Consecuencias del Ajuste Incompleto de la Unidad Tributaria, ponencia en el *décimo aniversario del Programa de Postgrado en Finanzas Públicas* de la UCAB: *Propuesta de política fiscal para un desarrollo sostenible*, 1º de junio, 2012.

**Schumpeter, J. A.** (1974), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Unwin University Books, London.

**Silva Michelena, H.** (2014). *Estado de siervos. Desnudando el Estado comunal*, bid & co., editor / Ediciones del Rectorado, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

**Urbaneja, D. B.** (2013). *La Renta y el Reclamo. Ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela*, Editorial ALFA, Caracas.

**Zambrano Sequín, L.** (2013). Gestión fiscal, señoreaje e impuesto inflacionario en Venezuela (53-96). En: *Tiempos de Cambio. Coloquio “Alberto Adriani” sobre Política Económica*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Caracas, 26-27 de junio, 2013.

## Notas

<sup>1</sup> Véase, Joseph Alois Schumpeter. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Unwin University Books, London. 1974.

<sup>2</sup> Véase, CEPAL, *El pensamiento de la CEPAL*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Córdova, Armando y Silva Michelena, Héctor, Aspectos Teóricos del Subdesarrollo, FaCES, UCV, 1967.

<sup>4</sup> Se entiende por externalidades en economía el efecto de un agente (o de varios) sobre otro (u otros) que no es recogido adecuadamente en el precio. La contabilización privada de los costos y/o beneficios del (o de los) causante(s), basada en los precios, no toma en cuenta, por ende, algunos costos y/o beneficios causados a terceros, con lo que la maximización del beneficio privado no coincide con la maximización del beneficio para la sociedad. Se considera una “falla” del mercado.

<sup>5</sup> Se refiere a un resultado en el que no es posible mejorar la situación de algunos de los participantes, sin desmejorar la de al menos uno otro.

<sup>6</sup> Véase, Marx, Karl, Capital, vol. I, capítulos 26 y 27, Progress Publishers, Moscú, 1974.

<sup>7</sup> En español, Por qué fracasan los países, ediciones Deusto, España.

<sup>8</sup> Véase también una interesante explicación de este proceso y su contraste con el de la revolución francesa, en Hannah Arendt, Sobre la Revolución, Alianza Editorial, 2004.

<sup>9</sup> Para historias anteriores del papel de la institución de los derechos de propiedad en el desarrollo de los países occidentales, véase también, Rosenberg, N. y Birdzell Jr., L.E., How the West Grew Rich, Basic Books, Inc., New York, 1986, y Landes, D., La riqueza y pobreza de las naciones, Vergara, Buenos Aires, 1999.

<sup>10</sup> Los autores destacan la importancia que tienen la libertad de prensa y de opinión en la preservación de tales instituciones.

<sup>11</sup> Desde luego, estas coyunturas críticas también pueden ser aprovechadas por las élites para reforzar su poder. Ver Acemoglu y Robinson, op.cit, pág. 124, 134-5.

<sup>12</sup> Según los autores, tres factores facilitaron a aparición de instituciones políticas más inclusivas tras la revolución Gloriosa en Inglaterra y la Revolución Francesa:

1. Los nuevos comerciantes y hombres de negocios que deseaban desencadenar el poder de destrucción creativa de la que se beneficiarían; como dolientes.

2. La naturaleza de la amplia coalición que se había formado en ambos casos;

3. La historia (particular) de las instituciones políticas inglesas y francesas, que crearon un marco en el cual los regímenes nuevos y más inclusivos se pudieron desarrollar. Ver, op. cit., pág. 423.

<sup>13</sup> Lo anterior es conocido, en la economía del bienestar, como el criterio de compensación Kaldor-Hicks, que amplía el criterio de óptimo de Pareto admitiendo la posibilidad de que, aun desmejorándose la situación de uno o más actores, un cambio sería para mejor si los ganadores pueden compensar a los perdedores y conservar, aun así, un beneficio.

<sup>14</sup> Schumpeter acuñó este término para referirse al efecto dual de la innovación que crea formas más eficaces y eficientes de realizar las actividades económicas, sacando del mercado (destruyendo) las obsoletas.

<sup>15</sup> En realidad, puede haber crecimiento con instituciones económicas extractivas, que es repartida entre una pequeña élite. Caso de la URSS, producto, no del desarrollo tecnológico, sino de la explotación intensiva del recurso humano. Ver, –Krugman, 1999). Este tipo de crecimiento no resulta ser sostenible en el largo plazo.

<sup>16</sup> Bajo la enorme concesión otorgada a Max Valladares es que se consigue petróleo en el “Zumaque 1”. El pozo “Barrosos” fue explotado en la concesión otorgada a Antonio Aranguren.

<sup>17</sup> Artículo 1º, “Conforme a las leyes, las minas de cualesquiera clase, corresponden a la República cuyo Gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las

pidan, bajo las condiciones expresadas en las Leyes y Ordenanzas de Minas, y con las demás que contiene este Decreto”.

<sup>18</sup> Ver, *Cesarismo Democrático* y otros textos , Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1991.

<sup>19</sup> Análisis breve del Código de Comercio Venezolano, <http://locomotor73.blogspot.com/2013/11/analisis-breve-del-codigo-de-comercio.html>, 20/10/2014.

<sup>20</sup> La Gran Depresión obligó al Gobierno Federal a modificar el precio del oro desde \$20,67 la onza troy a \$35, con lo cual el contenido en oro de la unidad monetaria estadounidense disminuyó en un 41%. Venezuela mantuvo el precio del oro en bolívares a pesar de que sufrieron mucho sus exportaciones agrícolas.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, a Mayobre, J.A., (1944), La Paridad del Bolívar. En: Bello, Omar y Valecillos, Héctor (comp.), *La Economía Contemporánea de Venezuela*. Ensayos Escogidos , Tomo I, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1991.

<sup>22</sup> Como *Enfermedad Holandesa* se entiende una situación en la cual ingresos extraordinarios de divisas apuntalan la demanda interna al ser convertidos en moneda local. Esta mayor demanda, al volcarse sobre los bienes y servicios *no transables* aumenta sus precios con relación a los bienes *transables* –aquellos que pueden importarse o exportarse–, apreciando la moneda. Estos últimos se ven impedidos de elevar sus precios por la competencia de las importaciones. No obstante, sus costos se incrementan a consecuencia del encarecimiento de sus insumos no transables. Por ende, su producción se ve dificultada para competir, por lo que los recursos ahí empleados tienden a desplazarse a la producción de bienes no transables que, por el alza en sus precios, se vuelve más atractiva. Resulta así una distorsión en una asignación de recursos en detrimento del desarrollo de muchos sectores productores de bienes y servicios transables –en Venezuela, todos los sectores distintos del petrolero– ya que el tipo de cambio afecta adversamente su competitividad.

<sup>23</sup> Estos precios se explican tanto por las acciones colusivas de la OPEP, como por la ineficiencia comparativa de los productores marginales domésticos en EE.UU., legiti-



mados por la política de ‘seguridad energética’ en ese país. Estas rentas pueden ser muy significativas, sobre todo para los productores de más bajo costo y ejercen, por ende, un poderoso atractivo para la acción especulativa, generando un mercado mundial altamente sensible e inestable. Ello es particularmente cierto al convertirse los futuros petroleros en uno de los principales activos financieros de especulación.

<sup>24</sup> Un dólar barato, fijado a Bs. 3,09, obligaba a las empresas extranjeras que explotaban el petróleo, a traer más dólares para cambiarlos a bolívares para cumplir sus compromisos fiscales y pago de salarios locales, mientras que un dólar más caro ayudaba a sostener la competitividad de rubros tradicionales de exportación.

<sup>25</sup> Algunas de estas medidas venían aplicándose de manera ocasional, pero sin integrarse en un conjunto coherente y sistemático de políticas. Por otro lado, el Tratado de Reciprocidad Comercial firmado con EE.UU. en 1939 dificultaba la instrumentación de medidas proteccionistas a la industria doméstica. Pero este tratado fue vulnerado por el gobierno de Eisenhower, que restringió la cuota de importación de petróleo venezolano. Asimismo, el avance del GATT, del cual EE.UU. era miembro pero no Venezuela, obligaba al primero a extender la condición de Nación Más Favorecida a los países signatarios de ese acuerdo, lo que diluyó la preferencia que podía disfrutar el petróleo venezolano. Estos efectos sirvieron de pretexto para legitimar la instrumentación de las medidas proteccionistas antes mencionadas por parte del nuevo gobierno venezolano en 1959, no obstante lo dispuesto en ese instrumento.

<sup>26</sup> Los objetivos de este fondo eran tres: 1) Evitar las presiones inflacionarias que se derivarían de la entrada súbita de proventos de tal magnitud a la circulación monetaria; 2) Preservar el valor de estos recursos a través de su colocación en instrumentos líquidos de bajo riesgo; y 3) Servir de fondo de ahorro para el financiamiento de los proyectos que se irían diseñando para alcanzar los objetivos de desarrollo planteados.

<sup>27</sup> Véase también a Auty R. .M. (Ed.), (2001), *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford University Press. New York, para un examen de la llamada “maldición de los recursos naturales”.

<sup>28</sup> Para un explicación basada en este argumento, véase, Baptista, Asdrúbal (1997), *Teoría Económica del Capitalismo Rentístico*, Ediciones IESA, Caracas.

<sup>29</sup> Las fuerzas de oposición habían boicoteado las elecciones parlamentarias de 2005.

<sup>30</sup> Decretos-ley para la Defensa de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios; de Salud Agrícola Integral; y Orgánica de Soberanía y Seguridad Alimentaria. Cabe destacar la incongruencia de que el Presidente apruebe unilateralmente y por decreto una Ley Orgánica, cuando el artículo 203 de la Constitución obliga expresamente a que sea admitido por la Asamblea Nacional con el voto favorables de las dos terceras partes de sus integrantes.

<sup>31</sup> *Ley Orgánica de Soberanía y Seguridad Alimentaria*.

<sup>32</sup> *Idem*.

<sup>33</sup> Alexei Stajanov fue un minero soviético que en los años 30 se convirtió en “héroe del trabajo” por su altísima productividad extrayendo carbón, dando lugar a una campaña de “emulación socialista” –el movimiento estajanovista– que contribuiría con la construcción del nuevo orden con base en la intensificación del trabajo por iniciativa de los propios obreros.

<sup>34</sup> *Ley para el Fomento y Desarrollo de la Economía Popular*.

<sup>35</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública*.

<sup>36</sup> Ahora llamados eufemísticamente “autoridades regionales” o “Autoridades Únicas de Área”.

<sup>37</sup> Cabe señalar a este respecto, que luego de que resultase electo Alcalde Metropolitana de Caracas el candidato de la oposición, Antonio Ledezma (noviembre, 2008), fue aprobada por la mayoría oficialista de la Asamblea Nacional una Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Capital que arrebató el grueso de las atribuciones de esta alcaldía y redujo su presupuesto en un 90%, para centralizar en manos de una funcionaria designada personalmente por el Presidente de la República, Jacqueline Farías, sus recursos y competencias, en flagrante irrespeto por la voluntad del electorado. Posteriormente, una reforma de la Ley Orgánica de Poder Municipal aprobada por la mayoría oficialista de la Asamblea

Nacional le quitó la potestad al pueblo de elegir directamente a sus representantes en las Juntas Parroquiales, ya que éstos pasarían a ser elegidos por los voceros de los Consejos Comunales, una elección de segundo grado que contraviene lo establecido en la Constitución.

<sup>38</sup> El verdadero inspirador de esta propuesta es el neofascista argentino, Norberto Ceresole, quien fuera asesor de Chávez en sus primeros años de gobierno. Véase, Garrido, Alberto (2001), *Mi amigo Chávez. Conversaciones con Norberto Ceresole*, Ediciones del Autor, Caracas.

<sup>39</sup> Para un análisis profundo de la propuesta comunal, véase, Silva Michelena, Héctor, *Estado de siervos. Desnudando el Estado comunal*, bid & co., editor / Ediciones del Rectorado, UCV, Caracas, 2014.

<sup>40</sup> Reseñado en el diario *El Nacional*, del 24 de enero, 2012, pág. Economía-6.

<sup>41</sup> *Gaceta Oficial* 37.475 del 1º de julio de 2002. En particular, esta ley establece que sólo podrá llevarse a efecto la expropiación con la declaración formal sobre la utilidad pública del bien en cuestión, por parte de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada cuando ésta esté en receso (art. 7; 13), y mediante el pago oportuno del justiprecio por indemnización (art. 7). Sólo cuando se trata de la construcción de autopistas, ferrocarriles, transporte subterráneo, edificaciones educativas o deportivas, cuarteles, hospitales, aeropuertos y obras similares, puede obviarse la declaratoria de utilidad pública. La ley contempla también una Comisión de Avalúos y procedimientos de avenimiento entre las partes. Aunque se establece la ocupación temporal mientras se expedita el proceso expropiatorio por razones señaladas en el artículo 52, ésta no debe exceder de los seis meses, y contar con una resolución motivada por escrito del Gobernador de Estado y de los alcaldes de los municipios donde se ejecuta la obra.

<sup>42</sup> **Artículo 115.** *Se garantiza el derecho de propiedad. Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes. La propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés general. Sólo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización*

*zación, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes.* Negritas mías, HGL.

<sup>43</sup> Si bien se han expropiado plantas industriales cerradas, en muchos casos ha sido con consentimiento de sus dueños. En otros casos se esgrimen “razones estratégicas” para estatizar empresas productivas, sin argumentar convincentemente el por qué de estas razones –caso de la importancia estratégica de la industria del cacao, por ejemplo. En el caso de muchas expropiaciones de edificios en construcción llevadas a cabo en los últimos dos años, la demora en entregar los apartamentos se ha expuesto como justificación, si bien el control público posterior no parece haber solventado el problema. En otros casos, como la expropiación de los edificios colindantes con la Plaza Bolívar, no hay razón económica alguna que pueda esgrimirse.

<sup>44</sup> Desde luego, esto tiene que ver con qué se entiende como estratégico. El caso es que la Revolución Bolivariana no ha hecho explícito qué entiende por este término, salvo la explicación, a posteriori, de que toda categorización que haga Chávez a este respecto identifica la propiedad en cuestión como “estratégica”; es decir, una tautología.

<sup>45</sup> Empero, el Estado se ha demorado significativamente en pagar las reparaciones del caso o simplemente se ha negado a ello en muchos casos.

<sup>46</sup> Gaceta Oficial N° 40.340, 23 de enero, 2014.

<sup>47</sup> Declaraciones recogidas por el diario, El Nacional, Pág. 4 Nación, 30-07-07.

<sup>48</sup> En vez de contabilizar el costo de adquisición de un dólar por parte del BCV a su valor de reposición (el precio actual), se usa el precio a que supuestamente fue adquirido en el pasado, que suele ser inferior al precio actual de venta.

<sup>49</sup> Muchas de estas constituyen una especie de Estado paralelo a la estructura tradicional de ministerios e institutos, bajo supervisión directa de la Presidencia.

<sup>50</sup> Entre otras aplicaciones de estos cuantiosos recursos está la “compra” de aliados internacionales a través de ventas de petróleo generosamente financiadas, exoneraciones de deuda y otras ayudas.

<sup>51</sup> Banco Central de Venezuela, Balance, agosto 2014.

<sup>52</sup> *“El control de cambio en Venezuela no es una medida económica, el control de cambio en Venezuela es una medida política porque si nosotros quitamos el control de cambio ustedes sacan los dólares y nos tumban, mientras gobernemos tenemos que tener control de cambio”*. Declaraciones de Aristóbulo Istúriz en encuentro de las UBCh de Lara, recogidas en el diario El Universal, 14/07/2014.

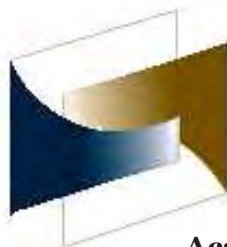
<sup>53</sup> Informe ante SEC de EE.UU., del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, 27/10/2014

<sup>54</sup> Panorma.com.ve, 18 de junio, 2014.

<sup>55</sup> Acompañada de una ley de transferencia de atribuciones y recursos en cuanto a manejo de algunos servicios públicos.

<sup>56</sup> Todas son cifras oficiales publicadas por el BCV.

<sup>57</sup> Ver, Salmerón, Víctor, Petróleo y Desmadre. De la Gran Venezuela a la Revolución Bolivariana, Editorial ALFA, 2013.



**Academia Nacional  
de la Ingeniería y el Hábitat**

**La Pérdida de la Institucionalidad en  
Venezuela:**

**La institucionalidad y la  
ingeniería**

**Coordinadores**

***Manuel Torres Parra***

***Gonzalo Morales***

***César Quintini***

***Eduardo Buroz***

***Alfredo Avella***

**Colaboradores**

***Alfredo Avella***

***José M. Aller***

***Omar Carrero***

***Alfredo Cilento***

***Eduardo Garmendia***

***Ángela González***

***Diego González***

***Carlos Machado Allison***

***Evaristo Martínez***

***José M. Martínez***

***Celia Herrera***

***Gonzalo Morales***

***Manuel Torres Parra***

***Aurelio Useche***

## I. INTRODUCCIÓN

Unos de los objetivos fundamentales de la Ingeniería es contribuir con el desarrollo del país. Para el avance del país en el camino de ese desarrollo se requiere de instituciones.

Se consideran instituciones a los valores y principios, la normativa legal y técnica y las organizaciones establecidas y reconocidas por la población. Esas instituciones contribuyen a disminuir la incertidumbre de los ciudadanos para su comportamiento útil y satisfactorio.

El texto que sigue es la contribución de la Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat al libro Interacadémico 2014 sobre la Institucionalidad en Venezuela.

En la primera sección se aborda una perspectiva de la situación actual del país y su expectativa futura. En la segunda los principios y valores sobre los que se fundamenta la ingeniería en su sentido más amplio. En la tercera se precisa la contribución de la ingeniería al desarrollo, para lo cual se suministran indicadores comparativos. La sección cuarta resume las contribuciones solicitadas por la Academia sobre la institucionalidad de los sectores en los cuales la ingeniería juega un rol fundamental. La sección quinta trata de vislumbrar el desarrollo de la institucionalidad de la ingeniería considerando sus impulsores y frenos y una perspectiva para el desarrollo del país, llegando al desiderátum de proponer cambios fundamentales en el proceso formativo del inge-



niero como medio de contribuir efectivamente al desarrollo global de la institucionalidad en las áreas donde la actuación de los ingenieros será determinante<sup>1</sup>.

Finalmente se extraen conclusiones y recomendaciones referentes a las instituciones relacionadas con la Ingeniería.

## **II. SITUACIÓN ACTUAL DEL PAÍS Y EXPECTATIVA**

Los venezolanos queremos disfrutar las ventajas que ofrece una vida mejor, habitando un país moderno, con las facilidades que éste podría brindar, en sus servicios, en sus instituciones. Debemos hacer todo lo posible por convertir ese deseo en realidad.

Venezuela durante el siglo XX, se comportó, esencialmente, como país dinámico, conducido por magistrados que lo dirigieron por una vía de prosperidad y progreso. Para llevarlo a cabo dispusieron, de las importaciones petroleras y de empréstitos muy bien razonados.

En este momento, Venezuela necesita planificar su futuro: cómo lo enfocará y de qué manera. Al visualizarlo para el año 2030, se encuentra que debe disponer de un estamento económico sólido, que permita vivir cómodamente a su ciudadanía, creando los imprescindibles puestos de trabajo para el incremento de población esperado, así como los requisitos de infraestructura necesarios para mover la economía hacia el futuro. Para colocarse a la vanguardia mundial, deberá movilizar el país de acuerdo a una tesis política aceptable por los venezolanos y a los avances de la tecnología, hasta convertirlo en una nación moderna.

Tan trascendental tarea no puede ser acometida improvisando: debe ser efectuada por instituciones enteradas de la realidad mundial, conocedoras de nuestras realidades, fortalezas y debilidades, a fin de aprovechar cada una y convertirla en ventaja para nuestro crecimiento.

El futuro de Venezuela preocupa, quisiéramos convertir nuestro país en otro muy moderno, prosperando, empero para alcanzar esa meta nos topamos con muchos obstáculos, sólidos, que debemos resolver primeramente. Enfrentamos un inmenso desajuste social: hay millones de venezolanos residentes en viviendas totalmente inapropiadas, carecientes de la más elemental alimentación y tampoco de asistencia médica suficiente. Como secuela, no se puede impartir educación y preparación formal masiva para enseñarles a trabajar, porque tendremos que modificar radicalmente nuestro imperfecto sistema educativo, tampoco se encontrarían suficientes puestos de trabajo. Se trata de un círculo vicioso: es decir, el sector social de la población venezolana está totalmente desasistido, su futuro es incierto.

Necesitamos analizar la situación actual, para evaluar los obstáculos que retrasan nuestro crecimiento: ¿son permanentes o puntuales, estacionales, o regionales, pertenecen solo a uno de los grupos económicos o son comunes a todos los grupos? ¿Cuál debemos tratar de corregir o modificar en primera instancia? ¿Está incluido el cambio de actitud ante la vida?

Resolver todo ese complejo problema requiere un cuantioso esfuerzo de quienes detentan el poder no sólo de decisión, también conceptual y de ejecución. Es imprescindible percibir el recurso conjunto del gobierno y de privados, coordinado, constante y abundante.

¿Dispone el país de los recursos necesarios para resolver esta situación tan adversa?. Eso requiere otro alto esfuerzo: crear los ingentes recursos para extraer a Venezuela del marasmo en que se encuentra para 2014, colocarlos dentro de una de planificación apropiada y ejecutarlo de la manera más eficiente.

Por supuesto, nuestra población, trabajadora, respondería al reto convocado, especialmente por nuestros profesionales, formados en institutos de enseñanza superior.

Estos conocerán profundamente recursos disponibles y requerimientos a fin de transformarlos en riqueza.

Para planificar e implementar ese futuro ¿es que estamos hablando del país actual venido a menos, o de otra Venezuela, moderna, bien dirigida, con instituciones capacitadas, dispuestas para afrontar esos retos? Las características de esta Venezuela no lo permitirían, por requerirse un sistema político totalmente diferente y una dirigencia muy bien preparada.

Preguntaremos ¿En qué mundo estamos los venezolanos en este momento, en un mundo moderno o en otro retrasado y lleno de paradojas? Para contestar, tenemos que revisar el status de la Venezuela actual y compararlo con el resto del mundo civilizado.

El mundo entero está revolucionado, hay intranquilidad, agitación, reclamos, se exige transformación: la revolución política se hace patente, por sobre todo la revolución tecnológica está presente en todos los sectores de la vida: en la salud, en el trabajo, en la industria. Los países progresan, avanzan por medio de la tecnología, quienes no la dominan quedan rezagados. Por tales motivos los países realizan enormes esfuerzos por estar en la vanguardia de los adelantos tecnológicos: para alcanzarlo y absorberlo hay que disponer de una institución educativa bien dotada, actualizada y una población bien formada, no sería la actual por insuficiente. En ese entorno tiene que moverse toda Venezuela para evolucionar y prosperar.

Al realizar una comparación de tal situación con la de otros países similares, aun con nuestros vecinos americanos, encontramos inmensas diferencias, algunos se adelantaron, hemos perdido ventajas que habíamos acumulado durante el siglo XX, tanto políticas como físicas.

Para avanzar y conformar un país diferente se necesita tener una base muy sólida de conocimientos y de actuación, en especial de la dirigencia, ésta tiene que estar muy bien preparada, actualizada, debe disponer y

edificar un sistema educativo muy moderno y muy bien dirigido. Es decir, la institución educativa debe ser parte de un conjunto de instituciones sincronizadas con los planes de futuro, lo cual conlleva a intuir que el total de instituciones deben estar muy bien estructuradas, como conjunto, para que el Estado pueda funcionar armónicamente y hacer avanzar al país:

Por consiguiente, se puede establecer que las instituciones son fundamentales en la conducción y ejecución del Estado, en especial para llevar adelante esos planes de modernización.

Algunas instituciones son exclusivamente parte del gobierno, éste opera con ellas: unas están altamente conectadas con el gobierno, hay otras que están vinculadas con toda la vida pública y, aun cuando no forman parte del gobierno son garantes de que su participación será fundamental en la conducción del Estado.

Hay instituciones con las cuales el Estado tiene que funcionar, imprescindiblemente, que lo representan, tales como los poderes públicos: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. Estos, para poder actuar y cumplir sus misiones con efectividad, deben ser totalmente separados y autónomos, tampoco deben ser objeto de presiones por parte de otro poder.

Luego vienen las demás instituciones, también del Estado, tales como el sistema judicial, el poder contralor, los sistemas de seguridad. Se agregan las de complemento, tales como los partidos políticos, las academias nacionales, los colegios profesionales, la iglesia, las organizaciones gremiales, las patronales, que conciben fórmulas para la mejor conducción.

Ese conjunto de instituciones contribuye a dirigir al país por el sendero más seguro, señala pautas, indica errores, busca caminos más eficientes, propone pactos, sugiere soluciones y, en general, se convierte en asesor, aliado del gobierno, cualquiera sea éste. Por tales moti-

vos, todas las instituciones no solo merecen respeto, sino que deben ser escuchadas y reforzadas.

La institución que encarna la presidencia de la República acarrea una majestad muy alta, con características fundamentales, ya que su influencia actúa sobre todos los sectores de la vida nacional. Debe constituirse en un modelo a seguir, pero sobre todo, debe ser muy respetuosa.

Todas las instituciones, como conjunto, deben contribuir a motivar, como objetivo básico, la generación de estímulo en el venezolano, para ser creativo y constructor, elevar el país a los niveles que merece, hasta convertirlo en nación del primer mundo. Este papel, esencialmente, contribuye a percibirlo la ingeniería y desempeñarlo con sus profesiones asociadas y conexas.

La ingeniería, en general, puede trabajar eficientemente siguiendo pautas muy claras, todas dentro de la más estricta legalidad. La ley la protege y la sanciona. Todas las operaciones que se lleven a cabo dentro del campo de la ingeniería deben estar ceñidas a exigencias definidas dentro de leyes y reglamentos muy claros. La Ley de Ejercicio de la Profesión de la Ingeniería y la Arquitectura y otras leyes y reglamentos conexos deben ser muy explícitos.

El estímulo no solo para generar empresas nuevas, sino también para operar eficientemente las existentes, sobre todo industriales, depende de que el sistema legal proteja al inversionista, sea éste nacional o extranjero. Un país progresa si dispone de inversiones constantes. Deben respetarse las leyes que protegen al inversionista y si es necesario modificarlas y adaptarlas a las realidades mundiales. La ingeniería depende de esas inversiones.

Venezuela, para el año 2030, tendría una población cercana a los 35 millones de habitantes, esto significa disponer alrededor de 15 a 19 millones de empleos, los cuales deben mover la economía, son los que producen, empero, deben ser empleos productivos.

Crear un puesto de trabajo requiere una inversión considerable, por consiguiente, las inversiones deben estar muy bien protegidos por leyes muy explícitas y comportamientos legales. Crear una planta mayor requiere inversiones cuantiosas, es decir, necesita disponer de varios millones por cada puesto generado. En cambio, instalar una empresa artesanal, solo con pocos empleos, requiere una inversión mucho menor. Esa es la diferencia entre una y otra. Empero, ambas son necesarias, ya que las mayores son las que producen y suministran las materias primas o materiales que las segundas requieren para poder trabajar.

Para el año 2050, Venezuela tendría alrededor de 40 millones de habitantes, lo cual significa disponer más de 25 millones de puestos de trabajo. Esos hay que comenzar a crearlos desde ahora. Para esta fecha, ya debería estar conformado un plantel industrial muy moderno y completo, que produzca los materiales necesarios para que las empresas aguas abajo las utilicen. Igualmente, sería esencial, que las plantas productoras de alimentos deberían estar funcionando, para abastecer un alto porcentaje de las necesidades de alimentación.

Programar la vida de un país para ambas fechas, 2030 o 2050, es una tarea ardua, larga, costosa, que solo puede ser enfrentada por equipos multidisciplinarios experimentados, bien preparados, que trabajen sin presiones, sobre todo políticas, que puedan proponer soluciones adecuadas con el movimiento mundial y, así, concebir las políticas y estrategias de crecimiento que el país debe seguir para alcanzar con éxito los planes propuestos.

Objetivo fundamental de tal planificación es la creación de industrias y empresas generadoras de divisas, cuyo producto aumente el tesoro nacional. Dando un vistazo a nuestra geografía para examinarla, desde las inmensas sabanas que albergan a nuestro agro en perspectiva, hasta las regiones boscosas allende nuestros grandes ríos, para luego elevarnos a las altas cumbres

de los Andes, y en todos encontraremos recursos potenciales por explotar: un turismo interno y externo generador de prosperidad y riqueza, agricultura para crear una base suficiente alimenticia, bosques que darían origen a nuevas actividades, minería metálica u otra que puede alimentar a hornos y empresas metalúrgicas y metal-mecánicas, nuevas plantas productoras de energía. Sin olvidarnos de revivir los cientos de empresas productoras de alimentos destruidas en años de crisis y desidia gubernamental. Solo rasgando la superficie de nuestra Guayana encontraríamos suficiente material para emerger del caos actual: hierro, aluminio, oro, diamantes, saltos generadores de nuevas represas, tan necesarias. Por supuesto, prioritario, es insoslayable devolver la industria petrolera a una actividad realmente dinámica, altamente productiva para los venezolanos, libre de los ligamentos que, innecesariamente, se han creado, que ocupe de nuevo un puesto importante en la producción mundial.

Ahora bien, esos empleos ¿cómo se generan? Solo el tiempo de planificación y de consecución de las inversiones necesarias toma varios años de trabajo continuo, así, a fin de crear los empleos ineludibles para el año 2030, estos ya deberían estar bajo planificación, tanto por parte del gobierno como por la iniciativa privada. ¿Tiene esta última suficientes incentivos en este momento para trabajar con base sólida en esa planificación? No puede tenerlas ahora, con tantas presiones legales que se han instrumentado y actúan en contra de la empresa privada.

A título de aproximación, el recurso necesario para cumplir esas metas y objetivos puede alcanzar al equivalente a varios años de los ingresos petroleros actuales. O sea, que no está disponible de inmediato, tendría que ser objeto de financiamiento.

A este último respecto debemos ser muy claros y enfáticos en este momento. La deuda venezolana actual equivale a los ingresos totales de divisas durante casi dos años. El presupuesto anual necesario para operar requie-

re casi todos los ingresos anuales percibidos por nuestras exportaciones. La respuesta la tienen los planificadores gubernamentales, ya que incluyendo todo lo que debería estar disponible para construir el futuro, se requieren tres ingresos anuales, de los actuales, por año, hasta terminar el programa previsto.

Por lo tanto, la solución está en función de generar una transformación completa del país, muy pronto pero continuada, especialmente de todas sus instituciones, a fin de adaptarlas al mundo nuevo que se avecina y que nos puede arrollar si no estamos bien preparados para actuar de acuerdo. Estaría previsto encomendar, de una vez, a nuestras empresas consultoras, el comienzo de un estudio de recursos explotables para el futuro, así como también examinar las tecnologías noveles y recomendar su incidencia sobre el futuro venezolano.

Para negociar y obtener financiamiento suficiente que cumpla con los requerimientos anteriores se necesitan montos de capital sumamente altos, que la empresa privada nacional puede no tenerlos, entonces se requiere solicitarlo de instituciones exteriores, tales como los bancos internacionales. Empero, éstos exigirían primeramente garantías muy sólidas de que sus capitales van a estar protegidos y que su devolución, con intereses, estarán a la disposición de sus dueños, de acuerdo a los contratos o convenios suscritos.

Tanto el financiamiento nacional como el extranjero deben actuar bajo la seguridad de que sus operaciones se registrarán por leyes reconocidas internacionalmente, que nuestras autoridades aceptarán los árbitros que éstas acuerden en conjunto con ellas, que sus activos serán respetados y todas sus operaciones serán regidas por acuerdos aceptados internacionalmente. La banca nacional debe estar preparada y apoyada por el gobierno para prestar su más completa participación a la empresa nacional.

En cuanto a las empresas nacionales, deberán recibir el máximo de protección de las autoridades. Los estu-



dios y proyectos deberán otorgarse, con preferencia, a las empresas consultoras nacionales, bajo igualdad de condiciones. Lo mismo se puede sostener para las empresas constructoras nacionales, que deben recibir un tratamiento excepcional.

La empresa privada ocupa un lugar indispensable e insustituible en la economía de un país moderno, debe ser resguardada para que cumpla su misión de crear prosperidad. En el mundo moderno, el gobierno puede controlar algunas de las materias primas y explotarlas por su conveniencia, pero eso no debe significar que genere competencia desleal que afecte en forma negativa a la empresa privada.

En consecuencia, la empresa privada, debe estar protegida por leyes y reglamentos que dispongan de sistemas de arbitraje para resolver disputas, que resguarde al trabajador, pero que también cuide al patrono, que no pueda ser expropiada solo por el capricho de un mandatario sino por una necesidad muy perentoria.

### **III. PRINCIPIOS Y VALORES**

Las instituciones están constituidas por principios y valores reconocidos por la sociedad y asumidos por la tradición moral de los ciudadanos, normativas legales y técnicas y por organizaciones.

Los valores están constituidos por objetos, acciones y actividades que el ser humano considera valiosos con contenidos deseables y reconocidos.

Los principios son los valores aceptados por la sociedad y dependen de la cultura de los pueblos. Están muy influidos por la religión predominante de un país. En las religiones judío-cristianas, las principales en la cultura occidental, los principios en los cuales se basan los últimos seis mandamientos son:<sup>2</sup> respeto, preservación de la vida, pureza de vida, honradez, veracidad y desprendimiento.

Nuestra Constitución de 1999 establece en el artículo 2º: como principales valores superiores la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia y la responsabilidad social.

En toda organización deben establecerse valores y principios para el mejor cumplimiento de su misión y obtener la mayor sinergia del esfuerzo de sus trabajadores.

Los valores comunes a invocar<sup>3</sup> en las organizaciones son los medulares como: libertad, justicia, equidad, paz y verdad. Los instrumentales como laboriosidad, integridad, honestidad y perseverancia y los cívicos como lealtad, respeto, solidaridad y responsabilidad.

Los ingenieros como profesionales colegiados, tienen un código de ética que establece su Colegio Profesional para exigir de sus miembros un comportamiento moral. El Código de Ética del Colegio de Ingenieros de Venezuela tiene como valores y principios: honorabilidad, respetabilidad, integridad, veracidad, responsabilidad, honestidad, justicia, dignidad, equidad, lealtad, honradez y prudencia.

Existen otras normas éticas profesionales de los ingenieros: La Declaración de Principios de UPADI<sup>4</sup> (1997), el Modelo del Código de Ética de UPADI (2002) y de FMOI<sup>5</sup> (2002) que hacen más universales los principios y valores allí establecidos.

La actitud de los venezolanos ante los principios y valores es fundamental para comprender su participación activa en su cumplimiento<sup>6</sup> y consecuentemente en el desarrollo institucional del país.

Algunos ejemplos muestran una debilidad que probablemente expliquen muestra dificultad para mejorar el nivel de desarrollo del país. La actitud frente al pago de impuestos<sup>7</sup>, el cumplimiento de las leyes de tránsito y la práctica de copiarse de los estudiantes. Con relación al pago de impuesto, éste no se realiza sino cuando es obligatorio por alguna transacción que hay que hacer con el

inmueble o bien involucrado. Las leyes de tránsito se cumplen, si se percibe el riesgo de ser descubierto. El copiado entre estudiantes es una muestra de habilidad y ningún alumno es capaz de denunciar, pues sería considerado una traición a la solidaridad estudiantil. Esta actitud de complicidad es considerada como inmoral en países desarrollados. La viveza criolla se considera una habilidad útil a desarrollar, mediante la cual prevalece el interés personal al colectivo: colearse y gestionar el tráfico de influencia, son ejemplos frecuentes de esa viveza. Esos ejemplos de cotidianidad, colocados ex profeso, con simplicidad, para facilitar la interpretación del tema, en lenguaje llano, evitando el complejo lenguaje académico, pretenden destacar, como la debilidad para el desarrollo de lo institucional está presente en el sustrato ciudadano, cualquiera sea el grupo socio-económico o cultural al cual se pertenezca.

Los valores se forman en las rutinas<sup>8</sup> que ocurren en contextos de aprendizaje o espacios de socialización: la familia, el grupo de amigos, organizaciones de barrios, clubes, escuela y universidad, lugar de trabajo, organización religiosa, política y económica y medios de comunicación. En todos estos espacios de socialización hay que informar, formar y practicar valores para que se conviertan en rutinas.

Contra la cultura de los antivalores la familia debe educar a sus niños, adolescentes y jóvenes y los adultos dar el ejemplo con un comportamiento basado en principios y valores.

Las organizaciones religiosas deben desarrollar los valores trascendentes.

El sistema formal educativo desde primer grado hasta la universidad debe desarrollar el valor del saber, de aprender y de trabajar en equipo.

Las distintas organizaciones tienen gran responsabilidad en el desarrollo de la cooperación y la convergencia de intereses.

En el trabajo se debe inculcar los valores de honestidad (principio básico contra la corrupción) y responsabilidad social (principio fundamental en la lucha contra la pobreza). Las empresas deben elaborar y hacer respetar un código de ética. Las organizaciones que agrupan a empresarios tienen la responsabilidad de elaborar códigos de ética modelos para sus afiliados y estimular su cumplimiento.

Los órganos informativos de prensa, radio y televisión no contribuyen al mejoramiento del aprecio de los valores, pues el mayor tiempo lo ocupan destacando las faltas, errores y las críticas al comportamiento humano, cuando su motivación, debería ser la contraria, ya que tiene una gran responsabilidad en inculcar y destacar valores.

#### **IV. LA INGENIERÍA COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO**

El desarrollo de un país se mide por los niveles en el ámbito político, económico, social, tecnológico, ambiental y cultural. Estos niveles están vinculados con los recursos disponibles, con su historia, valores y aspiraciones. Se considera a un país como desarrollado, cuando esos niveles son altos. El nivel político se mide por su democracia y su gobernabilidad. El nivel económico se expresa por el de producción y productividad y su competitividad internacional. El nivel social por los niveles de salud, educación y seguridad. El tecnológico por la participación tecnológica en sus actividades económicas. El ambiental por el cuidado de su patrimonio ambiental. El cultural por el índice de lectura y por la disponibilidad de facilidades de actividades culturales y deportivas.

Desde la perspectiva pública, el desarrollo se siente por un nivel aceptable de satisfacción de las necesidades humanas: alimentación, salud, vestido, vivienda, empleo, educación, cultura y recreación.

Se hará referencia a los indicadores de las actividades que más relación tienen con la Ingeniería, bien porque

ellas condicionan el ejercicio de ésta o bien porque ésta contribuye con esas actividades económicas.

### **Indicadores de Desarrollo<sup>9</sup>**

Para medir el nivel de desarrollo político, social, económico, tecnológico y ambiental existen indicadores apropiados y utilizados por los organismos tanto nacionales como internacionales y los cuales permiten comparar los niveles de desarrollo existentes en un país con niveles de otros países.

Un indicador apropiado de políticas públicas para medir la igualdad de oportunidades es el elaborado por la Red de Política Internacional (IPN)<sup>10</sup> denominado el Índice de Calidad Institucional. Este índice compuesto se obtiene agregando las posiciones porcentuales en ocho indicadores distintos: cuatro de ellos relacionados con las libertades políticas y otros cuatro con las económicas. En el 2013 Venezuela ocupó el lugar 183 de los 191 países estudiados.

La situación política que mide este indicador, explica la adjudicación de obras sin licitación, la casi exclusiva contratación de obras importantes con empresas extranjeras en desmedro de la ingeniería venezolana y la asignación de estudios y proyectos con empresas consultoras y asesoras extranjeras. La meta de estatizar el 70% de la producción nacional, establecida en el Plan 2007-2013 y ratificado en el Plan 2013-2019 ha causado la disminución de la inversión nacional y extranjera; y la preferencia de la contratación extranjera, principalmente con países de afinidad política, independiente de su nivel tecnológico, ha contraído las actividades de la ingeniería venezolana.

Los indicadores sociales<sup>11</sup> esenciales son: el crecimiento de la población, el nivel de salud, el de saneamiento, de educación y el de bienestar.

Los indicadores de salud asociados con la actividad ingenieril son los de morbilidad y mortalidad por acci-

dentes. La mortalidad por accidentes ha estado entre las cinco primeras causas de muerte en el país y en accidentes de tránsito en el quinto lugar mundial (2012).

Otros indicadores importantes de salud asociados a la ingeniería son los de saneamiento; de ellos destacan dos: el porcentaje de la población con dotación de agua potable y el referente a la disposición de las aguas servidas. Para el 2006 el primero fue de 83% y el segundo de 64%. En Latinoamérica: Uruguay, Argentina, Colombia, México y Brasil superaban ambas cifras.

Los indicadores económicos<sup>12</sup> a destacar son: la población económicamente activa, PEA; ésta por actividades económicas más productivas; el producto interno bruto per cápita, PIB/c global y sectorial sobre todo el petróleo; y la inflación o el crecimiento del índice de precio al consumidor, IPC.

El PIB per cápita desde 1977 cuando fue de 32.300 Bs. (a precios constantes de 1984) ha venido decreciendo y aunque sube desde el 2002, aún en el 2011 es de Bs. 28.478. En Latinoamérica nos superan Chile, Brasil, Argentina y México.

Los sectores económicos asociados a la Ingeniería han caído del 59,5% del PIB del año 1950 al 39,0% en el año 2011. De éstos solo crecieron las comunicaciones 7,3%, transporte y almacenamiento 5,8%, minería 5,8%, electricidad y agua 5%, construcción 4,8% y manufactura 3,8%.

Solamente el ingreso petrolero per cápita (\$/c) ha aumentado significativamente, por los altos precios petroleros, al pasar de 600,02 en 1999 a 3.462,65 en el 2011.

Los indicadores tecnológicos<sup>13</sup> fundamentales son: el número de ingenieros por mil habitantes, el gasto en investigación y desarrollo expresados como porcentaje con relación al PIB, el porcentaje de productos manufacturado con relación a las exportaciones, la importación de bienes de capital, las líneas telefónicas por habitante y los usuarios de Internet.

El número de ingenieros por mil habitantes ha venido creciendo desde 1925, cuando era de 0,09 a 0,41 en 1960 y alcanzar 8,07 en el 2013. Esta última cifra es comparable con la de países desarrollados.

La exportación de productos manufacturados que por años fluctuó alrededor del 15% de las exportaciones totales, desde 1999 viene decreciendo y en el 2013 solo fue del 2,39%.

La tendencia de la exportación de manufacturas como porcentaje de las exportaciones totales fue creciente hasta 1999, alrededor del 15%, a partir de esa fecha ha disminuido y en el 2013 llegó al 2,9%.

Los indicadores de infraestructura<sup>14</sup> efectivos son: la formación bruta de capital fijo (FBCF) como porcentaje del PIB y la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB, la vivienda como porcentaje de la población con vivienda sana, la capacidad de generación de electricidad y la vialidad como densidad vial.

El porcentaje del PIB en infraestructura no supera el índice recomendado del 5%. En el año 2012 este índice fue solo de 0,7%.

Según los censos de población en 1941 había 17,4 viviendas por cien habitantes; esta cifra no varió hasta 1981 cuando subió a 18,1, en 1990 a 21,8 y en el 2008 a 27,1. El promedio anual de construcción de viviendas en los 47 años desde 1965 al 2007 ha sido de 57,15 mil viviendas al año. Sin embargo en los últimos 15 años el promedio anual ha sido de 4.900 viviendas anuales. El déficit estimado para el 2011 fue de 1,94 millones de viviendas.

La densidad vial pavimentada (km pavimento/mil km<sup>2</sup> de superficie) en el 2006 era de 38,2, la misma desde 1997, en comparación con los mayores valores de Latinoamérica de 62,5 en México y 54,0 en Uruguay.

La capacidad eléctrica instalada ha crecido desde 144 MW en 1940, 552 en 1950, 3000 MW en 1970, 8000 MW en los 80 y alcanzar en los 90 los 18000 MW y

llegar hasta los 22000 MW en el 2007. La capacidad por habitante ha disminuido de la década de los 90 cuando alcanzó los 969 vatios por persona hasta 806 en el 2013.

La relación de generación hidroeléctrica a termoeléctrica es de 2.7, lo que representa una vulnerabilidad en tiempo de sequía. Debería por consiguiente, disminuirse esta proporción solamente para prever contingencias, como esa, pues más sostenible ambientalmente es la generación hidroeléctrica y además el consumo de combustible disminuye nuestra rentable capacidad exportadora.

Los indicadores ambientales<sup>15</sup> importantes son: áreas de bosques como porcentaje del territorio, área verde (para fines cívicos, deportivos y recreativos) por habitante en las ciudades, embalses, el índice de desempeño ambiental y el de desarrollo sostenible.

El índice de desempeño ambiental<sup>16</sup> (EPI) evalúa la salud ambiental y la vitalidad de los ecosistemas. Venezuela tuvo un índice de 55,6 en 2012 y ocupa el puesto 56 con nivel medio. En América Latina, Costa Rica (69) lidera con un nivel mundial muy alto, Colombia (62,3) y Brasil (60,9) con nivel alto.

El índice de desarrollo sostenible<sup>17</sup> tiene un componente social, económico, institucional y ambiental. Noruega, Finlandia, Canadá, Suecia y Suiza, encabezan la lista. Venezuela con 1,65 ocupa el puesto 58. En Latinoamérica, Uruguay (26) Costa Rica (27), Argentina (32), Cuba (34) y Chile (38) están por delante de Venezuela.

### **Actividades económicas relacionadas con la Ingeniería**

En todas las actividades económicas intervienen algunas ramas de la ingeniería. Las primarias: agricultura, petróleo y minería; las secundarias en manufactura y las terciarias en servicios de electricidad, construcción, comunicación, comercio y mantenimiento, entre otras.

En la agricultura, la ingeniería agronómica, en minería, la de minas; en petróleo y manufactura, las ingenie-



rias del área industrial, mecánica, química petrolera y metalúrgica principalmente. En la construcción, la civil. En electricidad y comunicaciones fundamentalmente la eléctrica y electrónica. En transporte y comunicaciones, la mecánica, eléctrica, electrónica y de computación.

Sin embargo a pesar que el número de ingenieros ha crecido significativamente el conjunto de las actividades económicas con mayor participación de la Ingeniería han disminuido en los últimos 60 años.

La agricultura ha crecido levemente entre 1992 y 2004 con un promedio de 5% del PIB. Las cifras desde el 2004 en los informes del Banco Central, no están separadas sino unidas a restaurantes, hoteles privados y actividades diversas públicas. El crecimiento de la producción entre 1999 y 2000 fue de 4%, mientras en el mundo crecía al 14,1% y América Latina y el Caribe en 20,5%<sup>18</sup>. Aunque el PIB agrícola ha crecido desde 1950, sin embargo, el PIB/c aunque creció de 1000 a 1600 millones por cápita hasta 1970, disminuye desde 1970 hasta 2004 cuando alcanzó los 1100 millones por cápita<sup>19</sup>.

La tasa de incremento de ingenieros agrónomos ha crecido desde 99 a 17.000 entre 1950 y 2007 lo que representa un incremento de 7,39% anual. No ha sido por falta de este recurso humano que no haya crecido más la agricultura, los factores hay que buscarlos en las políticas públicas del sector.

La actividad petrolera ha crecido a razón del 3,5% anualmente desde los años 60. La producción depende de la prospección y de la explotación, una actividad muy sustentada en las ingenierías.

La actividad de refinación de petróleo y la manufactura han crecido a una tasa de 8,5% y 6,11% anual, respectivamente. Las ingenierías relacionadas: petrolera, mecánica, química, eléctrica e industrial han crecido a razón de 9,01% anualmente.

El sector de transporte y comunicaciones ha crecido a razón del 3,5% anualmente desde 1975 mientras la ingeniería mecánica y eléctrica lo han hecho al 10,36% desde 1975.

El sector construcción ha crecido desde 1975 a una tasa de 4,37% anual, mientras la ingeniería civil creció a razón de 6,05% en el mismo período.

La actividad económica del sector eléctrico y del agua están unidas en la elaboración de estadísticas. Ese sector creció en un 4,82% anual. Las ingenierías que más contribuyen en este sector son la civil y la eléctrica que crecieron al 6,05% y 8% anual, lo suficiente para atender a ese sector.

## V. INSTITUCIONALIDAD DE SECTORES VINCULADOS CON LA INGENIERÍA

### V.1 Marco general

El análisis del sistema institucional en los sectores de mayor actuación de la ingeniería, parte del concepto de instituciones. Machado Allison (2014) indica que éstas poseen, prácticas o mecanismos que al gozar de aceptación cultural, respeto, tradición y por consiguiente, impacto, así son contempladas por la mayor parte de la población. Sin embargo, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (DRAE), presenta siete acepciones, de las cuales tres de ellas competen al tema que se trata en esta sección. Estas acepciones son:

- *Cosa establecida o fundada*, que se corresponde con la definición establecida por Machado Allison y que tiene que ver con los criterios de principios y valores.
- *Organismo que desempeña una función de interés público*, que da pie a la consideración sobre las organizaciones públicas actuales y propuestas, responsables de ejecutar políticas públicas en los ámbitos sectoriales.
- *Cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad, que en lo referente al*

*Estado o nación*, y tal como lo ejemplifica el DRAE, establece la opción de modelo político instrumentado para gobernar, acorde con al contrato social establecido en la Constitución Nacional vigente, que establece en su artículo 2 que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. Cuando esta acepción trata sobre las organizaciones fundamentales de una sociedad se aproxima a la definición establecida por Machado Allison y considerada en este trabajo como principios y valores, acotándose, que estos pueden tener su contrapartida en antivalores y principios negativos.

Los análisis sectoriales parten de alguna de estas diferentes acepciones, por lo que a los efectos de síntesis se ha preferido agruparlos según los enfoques conceptuales utilizados para los análisis sectoriales.

**V.2 Las instituciones como prácticas o mecanismos que gozan de aceptación cultural, tradición y respeto. Bajo esta orientación se consideran la agricultura el desarrollo forestal y las actividades de ciencia y tecnología.**

### ***V.2.1 Agricultura***

La **agricultura**, de acuerdo con Machado Allison (2014), se asienta sobre cuatro instituciones básicas: la propiedad de la tierra; el comercio de la producción; la tecnología y sus fuentes de conocimiento y la producción y los productores.

El sistema de propiedad de la tierra en Venezuela ha sido precario. Desde la conformación de las provincias hispanas que constituían el territorio actual del país hasta el presente se han dictado y derogado leyes y normas regulatorias que han dado lugar a los productores, en su mayoría, carezcan de títulos de propiedad y que muchos solo puedan exhibir una titulación limitada al usufructo de la tierra.

La aplicación de avances tecnológicos ha marchado con tropiezos, a pesar de lo cual ha alcanzado ciertos

logros significativos. Los vínculos entre productores e investigadores son escasos. El conocimiento tecnológico a lo largo de la cadena productiva es heterogéneo y débil en los aspectos que confieren valor agregado a los productos.

Los productores se han sometido voluntariamente a las regulaciones del Estado, como respuesta a la protección y tutelaje que éste les ha brindado como respuesta a su propia solicitud. En tiempos recientes, están dando muestras de una voluntad de desarrollo independiente, pero ello está teniendo lugar en un marco político poco favorable a esta iniciativa.

Bajo estas consideraciones Machado plantea que, la evolución institucional del sector depende más de las leyes y políticas generales que adopte el país, en particular aquellas que se ajusten a las tendencias del mundo moderno, que de las particulares orientadas al sector agrícola. Esas políticas generales deben comprender:

1. Otorgamiento de firmes derechos de propiedad sobre el suelo y el subsuelo, así como regularización y simplificación de las formas de propiedad;
2. Libertades económicas y políticas orientadas a crear un clima de confianza que estimulen la producción, productividad y competitividad, eliminando controles de cambio, de precios y aquellos relacionados al transporte y comercialización;
3. Fuerte inversión en infraestructura, educación, ciencia, tecnología, salud y otros servicios rurales garantizando que la calidad de las mismas sea tan elevadas o más, que las ofrecidas en el entorno urbano;
- 4 Reducción del tamaño e intervención del gobierno sobre las actividades económicas propias del sector privado.

### ***V.2.2 Forestal***

El **desarrollo forestal**, según indica Carrero Niño

(2014), comprende políticas basadas en tres instituciones: la propiedad del recurso, el desarrollo tecnológico y la conservación del ambiente.

La propiedad del recurso fue considerada por muchos y por mucho tiempo como un bien libre, la abundancia de bosques en tierras públicas determinó el establecimiento de concesiones de explotación sujetas a las normas de un plan de manejo, las mismas que se exige aplicar en el caso de propiedades privadas. La tierra sobre la que se asientan los bosques es objeto de apetencia para su uso con otros propósitos, como minero y agropecuario, de manera que talados los terrenos, las obligaciones de replantación no se cumplen o se descuidan y consecuentemente se sustituye el uso.

Los planes de manejo forestal y plantaciones agroforestales son las incipientes instituciones inherentes al desarrollo tecnológico. Los primeros sujetos a múltiples inconvenientes en cuanto a su aplicación y con ejemplos lamentables de destrucción del bosque, pese a su diseño e intento de aplicación y las segundas, limitado su ritmo de expansión, luego de un exitoso programa que provee el 80 % del mercado maderero nacional.

La conservación del ambiente, es más bien un esfuerzo voluntario del Estado, que una institución reconocida y asumida por la sociedad. Como política de Estado se han declarado una significativa cantidad de figuras de protección, agrupadas bajo la denominación de Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (ABRAEs), donde destacan los Parques y Monumentos Naturales. La política de establecimiento de ABRAEs, ha sido incompleta y se requiere del concurso financiero, tecnológico, de guardería, etc. para preservar la calidad ambiental de los terrenos protegidos. En el momento actual es insuficiente el concurso de estos aspectos para garantizar la preservación de los terrenos protegidos.

Con base a su planteamiento sobre la situación de las instituciones, Carrero Niño focaliza sus recomendaciones,

en tareas en el ámbito de las organizaciones responsables de instrumentar las políticas públicas, inherentes al desarrollo forestal. Estableciendo como acciones a concretar:

- Establecer políticas públicas integrales para el manejo sustentable de todos los recursos y del ambiente con responsables institucionales, metas anuales claras y financiamiento de las mismas, que contemple en forma armónica el desarrollo integral agropecuario, forestal, minero, urbano y la protección ambiental.

- Fomentar políticas de desarrollo agropecuario con una visión integral incorporando la actividad agro-silvo-pastoril como un complemento a la unidad de producción agrícola, siendo este modelo económicamente rentable y ecológicamente factible

- Promover la arboricultura urbana en las diferentes ciudades, ya que la sombra dada por los árboles genera un gradiente térmico favorable de unos 7 °C

- Promover la arborización en la red troncal vial y autopistas a nivel nacional

- Restaurar las zonas protectoras de las cuencas abastecedoras de agua

- Retomar el programa de áreas de expansión urbana a nivel nacional, a los fines de que la expansión urbana sea planificada con la incorporación de medidas ambientales en sus ejecutorias

- Establecer políticas públicas de protección integral de bosques y áreas protegidas

- Impulsar las plantaciones forestales con fines múltiples en las planicies y en las principales cuencas abastecedoras de agua

- Recuperar las Reservas Forestales a través de programas de plantaciones forestales de uso múltiple y la actividad agroforestal

- Fortalecimiento institucional de la autoridad ambiental nacional a los fines de tener una institución que

vele al más alto nivel por el uso sustentable de la tierra, la conservación ambiental de todos los ecosistemas y la calidad de vida de todos los venezolanos.

- Fortalecer las empresas públicas y privadas que tienen como objetivo la realización de plantaciones forestales y agroforestales, garantizando el financiamiento público y asistencia técnica a las mismas

- Propiciar con políticas públicas de estímulo al manejo forestal del bosque natural con una visión integral y sustentable de los recursos

- Estimular la investigación forestal y de todos los ecosistemas naturales, fortalecimiento de la investigación forestal en las universidades.

- Realizar el inventario forestal nacional, dando prioridad a los bosques secundarios, rescatar y fortalecer los Centros Regionales de Biodiversidad e Investigación Forestal, reactivación y fortalecimiento de las estaciones de semillas forestales

- Crear un fondo para recuperación de las áreas deforestadas. De esta manera, se podrá establecer un plan de desarrollo forestal con fines múltiples, principalmente a lo largo del eje fluvial Orinoco- Apure, incorporando diferentes actores vinculados con el uso de la tierra e industriales y teniendo como meta el establecimiento de unas 40.000 ha/año durante un periodo de 30 años.

### ***V.2.3 Ciencia y Tecnología***

Martínez (2014) efectúa un recorrido histórico sobre el proceso de desarrollo del sistema nacional de ciencia y tecnología, en atención a esa perspectiva de análisis, concluye que el proceso de institucionalización de las actividades científicas y tecnológicas ha sido, como era de esperarse, un proceso lento, pero progresivo, muy relacionado con las iniciativas modernizadoras de los distintos gobiernos, a todo lo largo de la historia de Venezuela. En su abordaje del proceso considera a la academia tra-

dicional, fundamentada en el método científico como la institución donde se asienta el acervo científico nacional. De igual modo a la autonomía universitaria y a la libertad de investigación.

Desde el comienzo de la democracia se intentó definir una política científica y tecnológica, pero con resultados muy limitados en su implementación. Actualmente, Venezuela se ve retrasada en su desarrollo científico y tecnológico, si la comparamos con el de otros países, inclusive de Latinoamérica. Últimamente, la política de Ciencia y Tecnología ha sido confusa y sus resultados ni siquiera se conocen apropiadamente por falta de información pública, además, se ha dejado de lado a la antigua comunidad científica y a las universidades públicas autónomas. Estas no reciben los presupuestos ni el apoyo necesario. Si bien este gobierno ha creado nuevas universidades, nuevos planes de estudio, nuevos institutos de investigación y ha publicado planes de Ciencia y Tecnología de largo plazo no se aprecian resultados sólidos. Por el contrario, se han seguido enfoques que han contribuido a la exclusión de la comunidad académica tradicional y de la empresa privada, con lo cual se impide lograr el desarrollo de un moderno Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. El papel de las instituciones existentes dista mucho de ser plenamente eficaz y el éxodo de jóvenes profesionales, de profesores y científicos es significativo, ante la falta de incentivos y oportunidades por la ausencia de un modelo integral de desarrollo científico y tecnológico, en sintonía con los planes de desarrollo socioeconómico del país. En la sociedad mundial contemporánea, el desarrollo científico y tecnológico es una base fundamental del desarrollo socioeconómico y de la competitividad de las empresas y de los países. La generación y el manejo del conocimiento son factores claves para el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida.

Con base a las conclusiones expresadas formula las siguientes recomendaciones.



- Se hace imprescindible abrir la discusión pública para poner en primer plano la necesidad de organizar de manera abierta, incluyente y sustentable la definición de una nueva política que sirva de base al desarrollo de un moderno Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, incorporando a él a todos los variados actores e interesados. Este sería el paso fundamental para desarrollar la necesaria institucionalización de las actividades científicas y tecnológicas, así como de las múltiples instituciones de apoyo.

- Es necesario facilitar la formación y el trabajo de los jóvenes para estimular su participación en las actividades de investigación.

- También debe incorporarse a las empresas privadas y públicas nacionales para que contribuyan, económicamente y mediante el desarrollo de personal y de actividades propias, al uso y desarrollo de los conocimientos y la tecnología nacional.

- Las universidades deben organizar y promover proyectos conjuntos con los sectores económicos para aprovechar los conocimientos que van acumulando, facilitando la solución de problemas y mejorando la competitividad nacional.

- Teniendo en cuenta las experiencias de otros países, la definición de una estrategia, de planes y proyectos nacionales de gran impacto son una condición clave para la institucionalidad y el desarrollo de la Ciencia y Tecnología de Venezuela.

### **V.3 Las instituciones como organismos que desempeñan funciones de interés público**

#### **V.3.1 *Petróleo***

El enfoque adoptado por González Cruz (2014) es razonar sobre la institucionalidad del **sector petrolero** en el marco de las organizaciones que llevan adelante su gestión. Considera la evolución organizativa de esta ges-

tión desde el inicio de la explotación petrolera y arriba a las siguientes conclusiones fundamentales. Las organizaciones del siglo XX cumplieron satisfactoriamente sus objetivos, pero deben ser renovadas. Las razones argumentadas son: se debe cambiar el objetivo de la gestión de petróleo a energía y se debe renovar el sistema organizativo, tanto para estructurarse conforme a la visión más amplia de la energía, como para adecuarse a los cambios estructurales que en materia de administración de la energía se están realizando numerosos países en el mundo. Para ello considera las nuevas organizaciones que se están implantando en los países tomados como ejemplo y las denomina organizaciones modernas o del siglo XXI. Conforme a su visión plantea la necesidad de crear las siguientes organizaciones:

- Ministerio de Energía
- Comisión Nacional de Energía
- Entes Reguladores de los Energéticos
- Fondos Patrimoniales.

Al considerar las funciones de las entidades propuestas, se aprecia que aborda la institucionalidad fundamental del Estado concebida a partir de la posibilidad de un modelo político alternativo, sujeto al marco constitucional vigente, que faculta el desarrollo de instituciones democrático-liberales.

Los ámbitos de actuación de las organizaciones planteadas son los siguientes.

Ministerio de Energía. Propondrá políticas energéticas al órgano legislativo nacional, suficientemente razonadas y explicadas de modo que aquel, las transforme en leyes. Llevará adelante la dirección de la política energética. Establecerá medios y procedimientos de comunicación con los ciudadanos y garantizará el cumplimiento de sus derechos en lo relativo a libertad de empresa, respeto a las entidades privadas y transparencia en la información. Garantizará la seguridad energética. Representará inter-

nacionalmente a Venezuela en materia energética. Promoverá la investigación aplicada. Constituirá un centro de información y estadísticas.

Comisión Nacional de Energía. Esta entidad tendrá como objetivo primordial facilitar el desarrollo de las industrias energéticas venezolanas, en los campos de petróleo y gas natural, electricidad y otras fuentes de energías primarias renovables o no renovables. Se propone una conformación que garantice su autonomía e independencia de criterio de los miembros de la Comisión respecto al poder ejecutivo. También se plantea la constitución de fondos operativos a partir de cuotas aportadas por sus miembros, evitando asignaciones provenientes del presupuesto nacional. Se demanda el carácter público de sus documentos y decisiones. Se sugiere su estructuración operativa con base a recursos y temas particulares.

Entes Reguladores de los Energéticos Tendrán funciones de contraloría, fiscalización y regulación. Inicialmente se proponen dos: Ente Regulador de Hidrocarburos y Ente Regulador de la Electricidad. No se definen las funciones para este último y se establecen las siguientes para el Ente Regulador de Hidrocarburos: Promover el desarrollo de la industria de los hidrocarburos en todas sus fases. Aumentar la explotación y usos del gas natural y sus componentes. Promover la libre competencia. Atraer el mayor número de inversiones nacionales e internacionales en todas las actividades. Orientar las regalías producto de la explotación de los hidrocarburos directamente a los ciudadanos y a proyectos específicos de infraestructura. Promover el mercado de capitales permitiendo la canalización del ahorro nacional hacia los distintos aspectos de la actividad petrolera. Definir el rol de los diferentes entes públicos que participan en el sector y Maximizar la inserción nacional en acuerdos energéticos hemisféricos.

Fondo Patrimonial. Se reconoce la necesidad de revertir parte de los ingresos que producen los hidrocarburos

directamente a los ciudadanos. Sin que se tome opción por ninguno, se plantean cuales ingresos podrían transferirse al Fondo Patrimonial. Se Señalan posibilidades de uso del Fondo, por ejemplo: sistema universal de pensiones, proyectos de ciencia y tecnología, proyectos de energías alternativas o de infraestructuras, becas y otros mecanismos de ayuda educativa.

### ***V.3.2 Vialidad y Transporte***

En el análisis institucional del sector Vialidad y Transporte, Herrera (2014), describe los cambios ocurridos a partir de 1999, en la organización responsable del sector transporte. Destaca la pérdida de la unidad funcional en la gestión del transporte debido a la separación del transporte terrestre y del transporte acuático y aéreo. Igualmente se pone en relevancia la inestabilidad institucional del sector que ha sido reformado cinco veces en el período 1999 al presente. Refiere la necesidad de un organismo de coordinación interinstitucional, dado el conjunto de relaciones con otros sectores de la administración pública nacional. Detalla las competencias y la organización del actual Ministerio del Poder Popular para el Tránsito Terrestre y Obras Públicas. Advierte que el Instituto de Transporte y Tránsito Terrestre fue adscrito al Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz.

Se detectan y comentan aspectos gerenciales y operaciones donde se considera necesario incidir haciendo cambios sustantivos en la organización para lograr transformaciones positivas.

En un marco general se consideran fallas sucesivas en la experticia del alto nivel de la institución. Dada la naturaleza técnica del sector es necesario conjugar dotes de buen gerente con conocimiento especializado de modo que en las decisiones para inversión en transporte prevengan criterios técnicos, económicos y ambientales. Se reclama el cumplimiento del ciclo de proyecto con sus correspondientes estudios de análisis de alternativas y de niveles de

factibilidad propios de cada una de las fases de este ciclo. Los factores financieros, como las oportunidades de acceso a fondos bilaterales, deben ser estudiados con base a los requerimientos de desarrollo nacional y a las posibilidades nacionales de suministro de insumos y servicios. De esta manera se procuraría un justo equilibrio entre los factores de producción nacionales y los aportados por las empresas proveedoras de capitales extranjeros. En otro orden de ideas el marco regulatorio, el cumplimiento de la ley debe ser el norte que guíe a toda la ciudadanía en sus relaciones con el sector transporte. Todos, sin excepción, deben atenerse al cumplimiento de las regulaciones establecidas, sea cual sea el reclamo social que pudiera argumentarse para desobedecerlas. Ante estos reclamos, lo justo es oírlos y ponderar los alegatos, pero una vez tomada la decisión debe cumplirse. Es la única forma de evitar la anarquía que se impone en las calles, pues la autoridad no se ejerce, generando inequidad entre los ciudadanos.

Se refieren a continuación aspectos que Herrera (2014), soporta con indicadores, cifras y datos y que deben ser, como se indicó, objeto de atención prioritaria.

1. Congestión vehicular en las ciudades.
2. Estado actual de las vías
3. Escaso desarrollo de la red
4. Desatención a la red agrícola
5. Elevada accidentalidad
6. Estadísticas oficiales inconsistentes
7. Afectación negativa de la seguridad vial
8. Escaso presupuesto para conservación vial
9. Nuevas obras decididas sin soporte en estudios de demanda
10. Obras ferroviarias no concluidas

11. Gerencia de construcción con manifestaciones de retrasos, bajo rendimiento e ineficiencia en uso de recursos

12. Transporte público caracterizado por incomodidades, fallas en horarios e inseguridad.

13. Parque de transporte público motorizado sin reposición y consecuente mal estado de las unidades.

14. Inseguridad frente a acciones delictivas en las vías.

Para resolver con prontitud estas fallas se requiere la designación de una gerencia ejecutiva con experticia y capacidad de gestión, al frente de las instancias gubernamentales con competencia en materia de transporte terrestre.

### ***V.3.3 Agua Potable y Saneamiento***

AngelaGonzalez (2014) analiza el sector. Expresa que cuando en el año 2001 se aprobó la Ley Orgánica para la prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, se estableció de manera muy clara la estructura institucional que el sector requería para avanzar hacia su modernización, y en particular, para establecer claramente los roles de cada institución y los mecanismos de participación ciudadana. Esta Ley, sumada a una serie de Reglamentos y Decretos que regulan los aspectos técnicos y financieros del servicio, constituyen una normativa legal que, de cumplirse, permitiría la prestación de un servicio de importancia estratégica para el desarrollo del país de manera económicamente óptima, socialmente justa y ambientalmente sustentable.

Una serie de distorsiones de carácter económico y político principalmente, han impedido que la institucionalidad establecida en la Ley (ejusdem), se logre en su totalidad. En efecto, luego del agotamiento del modelo centralista para la prestación de este servicio, en la década de los 90 se logró promover el proceso de descentralización, el cual, a pesar de haber sido políticamente

conflictivo, había avanzado para lograr el acercamiento de las decisiones a los usuarios en materia de prestación del servicio. Sin embargo, dichos procesos fueron revertidos durante los últimos quince años, impidiendo que los Municipios, que de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Municipal son los responsables del servicio por ser de su competencia, se abocaran a su manejo, y dejaron su prestación en manos de empresas hidrológicas regionales, controladas por el Gobierno Central. Las empresas descentralizadas que se lograron conformar con participación de Gobernaciones y municipalidades, en su mayoría «devolvieron» el servicio al Gobierno Nacional y la gestión realizada desde posiciones distintas a las del gobierno central, perdieron todo apoyo financiero, técnico e institucional, en castigo a su vocación municipal.

Toda esta situación trae en consecuencia que la institucionalidad del sector esté severamente comprometida, y ello se refleja claramente en las falencias institucionales y técnicas del servicio.

En los temas institucionales, se aprecia que los cambios que la estructura funcional del servicio requiere y que están señalados en la Ley no se han cumplido: no se ha creado la Superintendencia de los Servicios, y sigue el Estado siendo juez y parte; no se ha cumplido el plazo dado por Ley para transferir el servicio a los municipios, y por el contrario se revirtieron muchos de los procesos; y los mecanismos de participación de los usuarios, denominados Mesas Técnicas de Agua, están siendo utilizados de manera inadecuada, asignándoles roles que deben cumplir los prestadores del servicio.

En cuanto a la problemática técnica y operativa, el resultado de estos retrocesos en el desarrollo del sector, se reflejan en una importante disminución de la calidad de los servicios que se prestan actualmente. La reducción drástica de las inversiones, el deterioro acelerado de la infraestructura vinculada al servicio, la carencia de criterios ambientales para proteger las fuentes, la creciente

contaminación producto de la falta de tratamiento de aguas servidas, y el deterioro de las capacidades técnicas y financieras de los operadores, son elementos que afectan significativamente la calidad del servicio.

Para recuperar la institucionalidad sectorial, se debe actuar en cuatro ejes básicos, bajo una visión holística del servicio de agua potable y saneamiento, y basados en su carácter estratégico para el desarrollo. Esos ejes de actuación son:

**Eje Político:** El acceso al servicio de agua es un derecho humano, por lo que hay que hacer todo lo que se deba hacer para lograr la universalidad del servicio. Por ello, la prestación de estos servicios debe ser parte de las políticas públicas nacionales, estatales y locales que se establezcan para la conformación y administración de las ciudades y áreas rurales, y constituyen un primer nivel de atención social.

**Eje Social:** Una actuación básica debe orientarse a reducir los grados de inequidad que actualmente existen en la prestación del servicio, muy especialmente en los sectores urbano marginales, periurbanos y rurales, que han surgido como consecuencia de inadecuadas políticas y poca planificación para estos desarrollos.

Otro elemento básico del eje social es la incorporación de la gestión territorial del servicio, fortaleciendo los gobiernos locales y las comunidades y fomentando la participación y coordinación local. El fortalecimiento institucional de los municipios es una estrategia crucial de este eje.

**Eje Ambiental:** Se requiere promover un uso razonable del agua, y abordar de manera urgente y permanente la depuración de las aguas servidas para revertir la contaminación de los cuerpos de agua, pues no tomar acciones da lugar a un ciclo peligroso de pérdida del recurso. Es necesario educar a los usuarios y fomentar cultura de responsabilidad ambiental.



**Eje Económico / Financiero:** Este eje tiene dos grandes vertientes, como son las inversiones y el sistema de tarifas para el servicio. En el caso de las inversiones, en un servicio con grandes requerimientos de capital, resulta inconsistente, por decir lo menos, que un país con políticas sociales “sólidas”, invierta muy pocos recursos en un renglón como este servicio, donde la inversión tiene un efecto multiplicador en el desarrollo económico y social, más aún en la salud de la población.

La otra vertiente importante es contar con un sistema de tarifas que permitan solvencia económica al servicio, den al usuario un mensaje adecuado sobre el valor del agua, y mantengan además la orientación social del servicio, enfocando los subsidios a los sectores que realmente los necesiten. Hay que tener presente que el agua más cara es la que no se tiene.

En resumen, se opina decir que la institucionalidad del sector está legalmente bien sustentada. Falta consolidarla.

### ***V.3.4 Telecomunicaciones***

Avella (2014) refiere que la institucionalidad del sector telecomunicaciones cuenta con más de 100 años de constitución. A lo largo de ese período el Estado, casi como operador único, no ofrecía nuevos servicios, se auto-regulaba y no cedía espacios a las empresas privadas. En su trabajo hace un recorrido cronológico por la concentración del poder público de las funciones del sector.

La participación del sector privado en el sector de telecomunicaciones, desde hace más de 80 años, se realiza según el otorgamiento discrecional en los medios de comunicación, lo que le ha dado al gobierno la última palabra al respecto de la estabilidad de las concesionarias.

Institucionalmente no se han introducido reformas destinadas a poner en práctica modalidades, más equitativas, incluso basándose en experiencias positivas de terceros países como la de subastar públicamente las frecuencias al mejor postor, o la de subastar espacios de

tiempo entre productores de programas de radio y televisión. Los medios han sido, y seguirán siendo, instrumentos fundamentales, tanto para la política como para la actividad económica.

La institucionalidad del sector se fundamenta en un ordenamiento jurídico que parte de la Ley de Telecomunicaciones de 1940 (Ley 40). Con base a ella se realiza el desarrollo del sector durante los siguientes cincuenta años. En la Constitución de 1961, (art.136, ord.22) se reservó al Estado el correo y las telecomunicaciones, por consideraciones estratégicas y de seguridad. En 1989 se creó el “*Grupo de Reestructuración del sector Telecomunicaciones*” (GRT) y en 1990, se inició un nuevo orden para el sector: apertura, privatización y regulación. El 31 de mayo de 1991, por licitación pública se otorgó la banda “A” de telefonía celular, con decretos y contratos de concesión ajustados al marco regulatorio de la “*Ley 40*”. A finales de 1991 el Congreso aprobó la privatización de CANTV con un plan de inversión a 5 años, nuevos servicios y actualización tarifaria. En mayo de 1992 se creó MOVILNET, filial que compite con la banda “A”.

Por Decreto 1826, del 5 de septiembre de 1991, se creó la “*Comisión Nacional de Telecomunicaciones*” (CONATEL), para regular, controlar y arbitrar el sector como un organismo autónomo y apolítico, sin personalidad jurídica, pero con autonomía de gestión, administrativa, financiera y presupuestaria, adscrita al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC).

CONATEL tutelaba y concertaba el plan del sector, supervisaba el cumplimiento de parámetros contractuales de calidad de servicio y aplicaba sanciones; era el administrador del espectro radioeléctrico, otorgaba permisos y concesiones salvo para radio y televisión que lo decidía el Presidente de la República, lo cual evidencia lo sensible de esta materia para la clase política.

El espectro radioeléctrico, recurso fundamental limitado, debe administrarse en forma adecuada conforme a

disposiciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) para evitar desperdicio y contaminación. Requiere equipos adecuados para el monitoreo, grabación, medición y localización de las emisiones de transmisores; se supervisa el contenido, se detectan interferencias, se aseguran parámetros técnicos.

Estos logros reafirmaban que la oferta de nuevos servicios aceleraría el desarrollo socio-económico-político; se reconocía que la Ley 40 no respondía a las circunstancias tecnológicas ni de mercado, dominio y competencia, ni para garantizar la libertad de expresión.

El gobierno, conformó con el sector privado mesas técnicas y enriqueció el Proyecto de la nueva “*Ley de Telecomunicaciones*” (LOTTEL, 2000). A partir de ella se han desarrollado reglamentos y providencias administrativas.

En el periodo 1999-2006 se sucedieron múltiples cambios en la institucionalidad del sector tanto en lo referido a las normas jurídicas, como al régimen de concesiones y propiedad de las empresas. Del mismo modo ocurrieron sucesivas adscripciones de CONATEL a diferentes entidades públicas.

Hoy en día, diversos sectores<sup>20</sup> reclaman<sup>21</sup> públicamente a CONATEL; y otros<sup>22</sup> de cara hacia la transición que representa la televisión y datos digitalizada (TDA) hacen recomendaciones sobre la necesaria imparcialidad del ente regulador y la desinformación sobre nuevos proyectos.

El sector muestra evidentes signos de dinamismo, a través de indicadores como inversión, penetración de la televisión por suscripción, avance del servicio de Internet, tele-densidad de telefonía fija, telefonía móvil, etc. Las cifras globales reflejan resultados de un mercado creciente, donde la mayoría de los usuarios son de prepago; con un significativo crecimiento de usuarios de servicios Internet que demandan servicios de “*Tecnologías de Información y Comunicación*” en diversas áreas, gobiernos electrónicos central y locales, además usuarios en la RED en la “*sociedad interconectada del conoci-*

miento”. Los resultados generales atribuyen al ente regulador –CONATEL- un reconocimiento a sus esfuerzos para ordenar y gestionar el sector servicios.

En cuanto a la administración de la LOTEL 2000 en el sector servicios, en general las decisiones administrativas se refieren más a aspectos técnicos, para los cuales las mismas empresas hacen sus mejores esfuerzos para auto-regularse y mantenerse dentro de parámetros pre-establecidos, lo cual hace menos necesaria la actuación sancionatoria de CONATEL. Sin embargo, hay aspectos relativos a incentivos a la inversión y desarrollo de nuevos servicios que no se concretan oportunamente. No son públicos los parámetros de calidad de servicio de la CANTV nacionalizada, ni sus modalidades gerenciales en cuanto a licitaciones públicas.

Por otro lado, en el sector medios la *“Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos (2011)”* (Ley Resorte) contiene objetivos específicos en lo social-cultural, es de amplio ámbito de aplicación, y establece pautas de obligatorio cumplimiento a las prestatarias de servicios.

La Ley crea el *“Directorio de Responsabilidad Social”*, integrado por representantes de ministerios, organismos públicos y organizaciones inscritas y autorizadas por CONATEL, cuya misión es hacer recomendaciones, imponer sanciones y aprobar recursos del *“Fondo de Responsabilidad Social”*.

Mientras CONATEL actualmente orienta una nueva visión<sup>23</sup> para hacer comunicación, diversos sectores vienen oponiéndose<sup>24</sup> a La Ley Resorte; y por otro lado CONATEL ha solicitado bloqueo<sup>25</sup> de páginas electrónicas de Internet. Al tiempo que es creciente la hegemonía comunicacional del gobierno, pareciera prudente replicar la iniciativa, usada cuando LOTEL 2000, y convocar a mesas técnicas a fin de evaluar en consulta pública sugerencias<sup>26</sup> a la Ley Resorte sobretodo en materias relacionadas con la *“libertad de expresión”*.

CONATEL tiene grandes retos<sup>27</sup>: la tecnología se orienta hacia la convergencia digital y ahora procede revisar y actualizar las políticas y planes del sector, promover servicios de telefonía, datos y banda ancha de alta velocidad, definir la tecnología digital a usar en radio y televisión para ser usada en la Red Digital de Servicios Integrados (RDSI). Las circunstancias alrededor de este trascendente cambio tecnológico aportan factores para el fortalecimiento de la institucionalidad de CONATEL, ya que se esperan nuevas relaciones entre sectores y centros de poder, así como nuevos elementos que se incorporen al «régimen regulatorio» para beneficio de los usuarios, quienes serían los grandes ganadores.

CONATEL, actualmente adscrita al Ministerio del Poder Popular la Comunicación y la Información, cuenta con el respaldo de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones 2011 (LOTTEL, 2011). Se aspira que sea un ente regulador fortalecido, independiente, abierto, profesional, colegiado, ágil, transparente, libre de influencia y de todo tipo de discrecionalidad.

### ***V.3.5 Electricidad***

Aller (2014) realiza una descripción histórica del proceso de desarrollo institucional del sector eléctrico demostrando que entre los años de 1960 y 2000, se puede hablar de una verdadera institucionalidad del sector eléctrico, Venezuela cuenta con importantes empresas de servicio eléctrico consolidadas y especializadas en generación, transmisión y distribución, prepara a varias generaciones de ingenieros y gerentes en el área eléctrica en universidades de todo el mundo, en empresas eléctricas nacionales y privadas, así como en un gran número de empresas consultoras de reconocido prestigio dan servicios de procura, ingeniería y consulta. En las empresas del sector eléctrico, universidades, empresas consultoras, sociedades gremiales, fundaciones, y en todas las organizaciones ligadas al sector se respira modernidad, crecimiento, avance.

En 1998 hay un cambio de gobierno que va a distorsionar diametralmente la institucionalidad del sector eléctrico que venía creciendo sostenidamente desde mediado el siglo XX. Durante los años 2001 a 2003 se produce una importante crisis en el sector eléctrico, debido a retrasos en obras de infraestructura eléctrica. Estas dificultades y los acontecimientos políticos en desarrollo durante este tiempo, impulsan la interferencia del nuevo grupo político en el poder sobre las decisiones técnico económicas del sector eléctrico. Es así como comienzan cambios importantes, que paulatinamente deterioran los indicadores del servicio eléctrico (tasa de fallas, duración para reposición de servicio, costo de inversiones, tiempo para ejecución de obras, etc.) y debilitan rápidamente la institucionalidad existente. En 2006 se sustituye a OPSIS por el Centro Nacional de Gestión (CNG) , con las mismas funciones pero se reduce su independencia operativa, dejando las decisiones importantes en manos del Ministerio de Energía y Minas. En 2007 el gobierno decide nacionalizar y unificar en una sola empresa eléctrica (CORPOELEC) a todas las empresas que hasta ese momento operaban en el país. Esta decisión centralizadora va a tener graves consecuencias debido a que junto a la nacionalización de todas las empresas privadas, unidas con las públicas existentes con la finalidad de mantener un control político del sector, se acelera la crisis previsible del SEN. Es así como se va produciendo una pérdida acelerada de la institucionalidad y la recién creada CORPOELEC se ajusta a una dirección política férrea del partido de gobierno.

La crisis eléctrica aflora fuertemente en 2008 y como posible solución el gobierno crea en 2009 el Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica (MPPEE) . De esta forma se separa el sector del Ministerio del Poder Popular para la Energía y Petróleo (MPPEP), anteriormente denominado Ministerio de Energía y Minas y se nombra a su ministro como presidente de CORPOELEC. Este nuevo ministerio tiene por función «todo lo relativo

a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, así como la regulación, la planificación y fiscalización de las actividades del Ejecutivo Nacional en materia de energía eléctrica, energía atómica y energías alternativas». Además de los problemas debido a las dificultades de la centralización de la industria eléctrica, la falta de separación entre el ente político MPPEP y la empresa de servicio eléctrico CORPOELEC, agudizan la crisis eléctrica en el país. Esta politización, centralización y falta de institucionalidad, incrementa los costos operativos y de inversión, retrasa las inversiones, dificulta y entorpece la toma de decisiones, deteriora los principales indicadores de calidad de servicio eléctrico, empeora la calidad de vida de la población y reduce la productividad de todo el país. Se consolida una gran opacidad institucionalizada en leyes y normas que limitan el uso y difusión de la información eléctrica oficial. Las pocas instituciones que aun luchan por no perder su identidad son doblegadas por medio de la asignación de recursos o mediante campañas de descrédito orquestadas desde el propio gobierno.

Como conclusión se debe indicar que después de un floreciente proceso de institucionalización del sector eléctrico durante más de cinco décadas, cuyo inicio comienza a mediados del siglo XX, el SEN ha sufrido un proceso de reversión profunda de esta tendencia. La razón fundamental de esta pérdida de la institucionalidad reside en un proceso político centralizador, el cual pretende dominar totalmente las instituciones y reemplazarlas por modelos fracasados históricamente. La perspectiva actual no puede ser más desalentadora debido a que los problemas económicos y sociales que aquejan al país han conducido a una emigración importante del capital humano con que contaba la República. La reinstitucionalización del sector no se visualiza a mediano plazo a menos que exista un cambio del modelo político actual que refleje adecuadamente las necesidades del país.

#### **V.4 Las instituciones como organizaciones fun-**

## **damentales de un Estado o nación.**

Aquí se incluyen la industria, el urbanismo y la vivienda y el ambiente

### ***V.4.1 Industria***

Las propuestas de Garmendia (2014) sobre la institucionalidad del sector industrial, pasan por la condición previa de la modificación de la institución Estado – céntrica a una demócrata – liberal que garantice la libertad económica, los derechos de propiedad, la relación individuo – Estado y comprenda, además, aspectos como, políticas de acceso y entrada a los mercados, predictibilidad en las decisiones gubernamentales, calidad de los mercados, basada en, derecho a la competencia, protección al consumidor, derechos antidumping, propiedad intelectual, entre otros. Estas condiciones permitirían el desarrollo de una gobernanza<sup>28</sup> basada en la calidad de los servicios públicos, la calidad y grado de autonomía de la burocracia pública respecto a presiones políticas, la calidad en la formulación e implementación de las políticas y la percepción en cuanto a la habilidad del gobierno para promover e implantar políticas que contribuyan al desarrollo del sector privado.

Bajo esas condiciones considera que es posible implementar sus recomendaciones para el sector, que están basadas en la reindustrialización y la industrialización, para lo cual se deben implementar las siguientes estrategias

- Reindustrialización.

Reacondicionamiento del parque industrial existente mediante recuperación de activos industriales e infraestructura. Lo que pasa por una evaluación del estado de dicho parque y el establecimiento de las acciones necesarias para su puesta en valor.

Revisión de las normativas y medidas que inciden sobre la producción y productividad industrial.



Revisión de la política de expropiaciones y toma de decisiones sobre su permanencia en manos del Estado o reversión del proceso expropiatorio.

Establecimiento de políticas que los incentivos e inversiones de largo plazo, propios del empresario industrial y a la certidumbre necesaria para acometer el riesgo de la innovación.

Acuerdo sobre la propuesta de desarrollo industrial cónsona con la política general de desarrollo.

- Industrialización.

Establecimiento de una estrategia de desarrollo clara, con rumbo definido, con norte hacia lo técnico-productivo, vinculada al progreso, a favor de una sociedad que le pone fin a la superación de la pobreza y concreciones a los potenciales de desarrollo humano.

Construcción de un marco institucional que garantice la propiedad privada y promueva el funcionamiento de los mercados, dos condiciones fundamentales para que tanto los actores privados productivos como el ciudadano se reconozcan como individualidades, con deberes y derechos dentro del conjunto social.

#### **V.4.2 Urbanismo y Vivienda**

El análisis institucional respecto al sector de urbanismo y vivienda es considerado por Cilento (2014) bajo una premisa: *la estructura institucional de un país responde a la ideología del gobierno y a las políticas económicas, sociales y territoriales que se desprenden de aquella.*

El cambio de ideología política ocurrido a partir de 1999 generó cambios en la organización del Estado respecto al sector, dio origen a que se dictaran leyes y se establecieran e instrumentaran políticas públicas que han paralizado el aparato privado de construcción de viviendas y la desaparición de la oferta de viviendas en alquiler, lo cual incrementa la penuria habitacional y el

deterioro de las condiciones de vida urbana.

Por lo tanto una nueva orientación institucional del sector requiere reformas previas en el modo de distribuir el poder público, estableciendo como indispensable, una reforma de la administración pública dirigida a reducir el tamaño del Estado y retomar un Programa de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Nacional al Poder Municipal, incluyendo una equilibrada descentralización financiera y fiscal.

Consecuente con esos cambios, en materia de desarrollo urbano y vivienda (DU y V), el Poder Nacional solo debe retener las funciones rectoras de la política de vivienda y del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Esencialmente se considera que deberá existir un Ministerio del Desarrollo Urbano y la Vivienda que ejerza las funciones de órgano rector del sector, y las competencias nacionales en materia de planificación, formulación y control del Plan Nacional de DU y V; un Instituto Nacional que asuma la construcción de las obras que, en materia de DU y V, sean declaradas de interés nacional; y un Ente Financiero que maneje los aspectos legales, jurídicos y propiamente financieros del sector de DU y V.

Adicionalmente, es prioritario crear las condiciones legales e institucionales para incentivar la participación decisiva del sector privado nacional, empresarial y profesional, en el desarrollo de tierras y construcción de viviendas, y restablecer la oferta de viviendas en alquiler. Mientras que la mayor responsabilidad sobre la planificación urbana y los programas de desarrollo de tierras y construcción de viviendas debe ser transferida a las autoridades regionales, metropolitanas y municipales.

La nueva institucionalidad del sector debe permitir la realización de un conjunto de planes que faculden las orientaciones y estrategias necesarias para realizar las acciones necesarias, pertinentes e inmediatas que se re-

quieren para equiparar los déficits sociales en materia de urbanismo y vivienda. Estas premisas, planes y programas son:

1. Abandono definitivo de las políticas anti ciudad. Respeto a las autoridades metropolitanas y municipales. Planificación y programación integrada de las actuaciones urbanísticas.

2. Plan Nacional de Habitación de Barrios, concertado entre el Poder Nacional, el Poder Municipal y las organizaciones de la comunidad, Incluyendo la puesta en marcha de un servicio de Asistencia Técnica Local Integral.

3. Plan Nacional de Construcción de Parcelamientos de Desarrollo Progresivo para reducir la presión sobre los barrios, adelantarse a las invasiones, reubicación de viviendas en riesgo, desarrollo de nuevos proyectos y disponer de reservas de tierra urbanizada para casos de emergencias.

4. Programa Nacional de Rescate, Equipamiento y Mantenimiento de los Espacios Públicos, garantizando la seguridad de bienes y personas.

5. Programa Integral de Movilidad Urbana, con horizonte a diez años, para la recuperación de las condiciones de accesibilidad, infraestructura, vialidad, y modernización del transporte público urbano, coordinado con los planes de desarrollo urbano y el Plan Nacional de Vialidad.

6. Desarrollo de un programa de indicadores de calidad urbana y de difusión de buenas prácticas en el ámbito local.

### **V.4.3 Ambiente**

Martínez (2014) vincula la evolución institucional para la gestión del ambiente en Venezuela, al enfoque de desarrollo adoptado. El proceso iniciado en 1976 promovió la adopción del modelo de desarrollo sustentable, ins-

pirado en los principios establecidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972. La Constitución de la República Bolivariana (1999) consagró al tema ambiental como un derecho fundamental que el Estado debe proteger y los ciudadanos defender, adoptó el modelo económico del desarrollo sustentable.

Entre los diversos esquemas institucionales existentes, Venezuela tomo para sí, la del ministerio exclusivo, con la finalidad de conservar, defender y mejorar el ambiente fomentando la generación de cuadros profesionales en el campo de la ecología y el medio ambiente; unificando las funciones dispersas en varias dependencias del sector público; concentrando la asignación presupuestaria y aumentando la capacidad para gestionar créditos e incentivos para las obras ambientales; e incrementando la participación de la sociedad civil organizada.

Prácticamente en paralelo con el establecimiento de la institución responsable se dio inicio a la constitución de un sistema legal que se inició con la sanción en 1976 de la Ley Orgánica del Ambiente en la cual se establecieron los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida, y se lo declaró de utilidad pública. En 1977, Venezuela se convirtió en el primer país de América Latina en tener un Ministerio del Ambiente.

Hay que destacar que desde su inicio se le reconocieron muchas dificultades al novísimo esquema institucional puesto en marcha: i) no contar con el personal profesional y técnico que las disciplinas ambientales exigían; ii) resistencia de los organismos públicos, usuarios de los recursos naturales, a una disciplina administrativa y una entidad que ordenara y planificara la explotación de los recursos naturales y la ocupación del espacio; iii) enfrentamiento de manera directa a intereses económicos determinados; iv) no contar con una base social de apoyo en la población (Meier, 1976).

A partir de 1999, en atención a lo dispuesto en la nueva Constitución, se procedió a la actualización del ordenamiento jurídico ambiental, consecuentemente se han dictado nuevos instrumentos legales que desarrollan los principios constitucionales.

Venezuela debe encarar problemas ambientales globales como el calentamiento de la atmósfera y el cambio climático, el agotamiento de la capa de ozono, y la pérdida de biodiversidad, con una estrategia de cooperación internacional, y problemas ambientales nacionales relacionados con la calidad ambiental y conservación de recursos generados por la inadecuada ocupación del territorio y un uso no sustentable de los recursos naturales renovables como medios para el desarrollo económico y social de la Nación, así como por un entorno social subdesarrollado con deficientes servicios básicos fundamentales: educación, salud, vivienda, y saneamiento que afectan la calidad de vida de la población. Tales problemas están presentados, muy bien documentados, por VITALIS, organización no gubernamental de conservación ambiental y desarrollo sustentable (VITALIS, 2013).

La complejidad e importancia de tales problemas ambientales requiere para su mitigación o solución total, además del marco legal e institucional que le dé seguridad a la sociedad y establezca las reglas para un comportamiento correcto, y la adopción de tecnologías que permitan disfrutar de mejor nivel de vida con menor degradación ambiental y costos asociados; data e información ambiental más detallada, tanto en contenido como cartográficamente, a fin de lograr una mejor aproximación en la ordenación territorial, por lo menos de las áreas bajo régimen de administración especial, y de los planes locales, que permita administrar con mayor objetividad la ocupación del territorio y el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y ambiente; el reconocimiento e incentivos al papel clave que desempeñan el sector privado, la sociedad civil organizada, los sindicatos y la comunidad científica en la conservación am-

biental y la producción sostenible a través de la inversión, sus asociaciones con el sector público, la investigación y la innovación; del reconocimiento de la legitimidad de los múltiples factores involucrados y la especificidad de los problemas; y, en general, de un cambio total en el comportamiento y estilo de vida de la población.

Hay unanimidad en la comunidad mundial en darle más libertad a la iniciativa humana tendentes a mejorar su actitud y prácticas individuales; estabilizar sus economías de manera que se puedan preparar planes a largo plazo; incrementar la eficiencia energética; exigir mayor responsabilidad ambiental a las empresas, en particular a las del Estado; definir claramente la tenencia de la tierra y otros derechos de propiedad; proveer de los servicios básicos fundamentales; interesar a los gobiernos locales e incrementar la participación local en la definición y ejecución de las políticas e inversiones ambientales, y resguardo de las áreas protegidas; reconciliar el desarrollo con la conservación ambiental; establecer parámetros ambientales aceptables e incentivar a la comunidad regulada a anticiparse a dichos parámetros, establecer indicadores económicos que reflejen los costos y beneficios ambientales de las actividades económicas; y adoptar y cumplir con los compromisos internacionales para la protección del ambiente.

La situación actual de la institucionalidad del sector es preocupante, pues no obstante los compromisos internacionales y el marco constitucional, con fecha 03 de septiembre de 2014, mediante Decreto Presidencial N° 1.227 se dictó, la supresión del Ministerio del Poder Popular para el Ambiente. Muchas de las dificultades iniciales persistían y se esperaban reformas destinadas al reforzamiento institucional del órgano rector del ambiente. Pareciera que intereses ideológicos, más que el deseo de superar las dificultades señaladas y alcanzar los compromisos enunciados, privaron en tan trascendental decisión.

## **VI. FRENOS E IMPULSORES PARA EL APORTE DE LA INGENIERÍA AL DESARROLLO.**

### **V.1 Consideraciones sobre el futuro**

Useche (2014) considera que el rol del ingeniero en el desarrollo del país, implica necesariamente referirse al futuro. No es posible analizar el cometido de esta disciplina profesional, en sus campos técnicos, científicos y gerenciales, sin disponer de una visión prospectiva del futuro del país. Entendida ésta como una conceptualización de la sociedad venezolana, dígame en unos próximos 30 años, cuya característica principal sea tener un nivel de vida y bienestar general, superior al estado actual de indicadores de desarrollo sustentable en el país. Fijando como baremo alcanzar los de algunos países de Europa Occidental. Ello implica haber logrado un trasvase a la condición de clase media sostenible de una importante porción de la clase media no sostenible y de las personas en situación de pobreza. Ello se traduce en que se pueda incorporar la gran mayoría de la población activa, a las actividades de producción de bienes y servicios, de modo que disponga de un ingreso o remuneración al trabajo y al ahorro. De esta manera, pueden estructurarse familias constituidas, que encuentren disponible las facilidades para educar a sus hijos, adquirir vivienda propia, contar con niveles de salud pública aceptable, así como seguridad personal y bienes. Esta visión prospectiva del desarrollo no es utópica. Es el diseño de una sociedad posible y deseable.

Con la llegada del Siglo XXI, Venezuela se encuentra envuelta en una coyuntura económica, social, política e institucional. Una de cuyas manifestaciones es la pobreza, entendida esta dentro de un contexto que va más allá del ingreso familiar, como son las condiciones del hábitat y la disponibilidad de los servicios urbanos tales como vivienda, agua potable y saneamiento, electricidad, calles pavimentadas, disposición de desechos sólidos, entre otros.

Aun cuando, los precios petroleros se han incrementado expansivamente, sus efectos sobre la economía venezolana no han permitido el despegue de la condición de país *en vías de desarrollo* hacia *país emergente*. Existe la creencia generalizada que Venezuela es un país rico, pero con problemas de administración. Ello viene dado por la ilusión que genera su condición de país petrolero, que obtiene ingresos por su explotación a título de una renta. Quizás, ello fue cierto en el pasado, cuando en 1955 Venezuela contaba con 5 millones de habitantes, y se producían unos 2.1 de millones de barriles diarios de petróleo. Hoy la población se ubica en el orden de 30 millones de habitantes y la producción para 2014, está en un nivel de 2.7 millones de barriles diarios. Es importante destacar que para que se generen las mismas relaciones de 1955, entre producción de petróleo y población, la producción de Venezuela debería ubicarse en 12.660.000 barriles diarios de producción.

El segundo factor se refiere a las constantes fluctuaciones de los precios del petróleo, situación que se evidenció a partir de 1973. Desde luego esta variación está fuera del control nacional, y ni siquiera la OPEP con la cartelización ha sido eficiente en este sentido.

Hace unos pocos años en 2007, el petróleo alcanzó a estar en \$ 150 por barril. Hoy en día, el precio se encuentra ahora \$77, lo cual significa una reducción del 50 % en cifras redondas. En el pasado, el petróleo llegó en 1981 a \$38, pero en apenas un año se redujo a \$ 13 por barril. Y así se ha comportado el mercado en las cuatro últimas décadas. Esas fluctuaciones erráticas por lo impredecible, tienen un impacto negativo, al no permitir obtener un ingreso estable y por consiguiente en un país, cuyas exportaciones no petroleras apenas llegan cuando mucho al 7% de los ingresos externos, se hace difícil por no decir imposible, que una política económica de expansión pueda sustentarse exclusivamente en la renta petrolera. El resultado ha sido un proceso de marchas y contramarchas en el manejo de la economía, con



secuela de devaluaciones, desempleo, inflación y desabastecimiento.

Ciertamente éste ha sido el resultado de la aplicación de desacertadas políticas económicas a lo largo de un período de unos 30 años, consecuencia evidente del agotamiento del modelo rentista petrolero, que ha prevalecido en el país desde la década de los años 30. Pero lo más grave, es que aún rige, en forma cada vez más intensa, en la formulación de las actuales políticas fiscales y monetarias.

Uno de los efectos de mayor intensidad del régimen rentista, se manifiesta en la capacitación y formación para el trabajo que compromete, por la facilidad de obtener réditos en actividades que no demandan este esfuerzo personal, lo cual afecta su capacidad de participar en los futuros procesos económicos. Adicionalmente, el modelo rentista afecta la estructura empresarial pública y privada incluidas las industrias básicas y la propia industria petrolera, deteriorándola para enfrentar los retos que el futuro les impone.

Estudios realizados por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UCAB (1999), indican que aproximadamente un 60 % de la población en edad escolar no alcanza a la aprobación del noveno grado de educación primaria. Además indican que la fuerza activa de trabajo contiene un 40% de población que no ha logrado culminar la educación básica y por consiguiente no está capacitada para desempeñar actividad alguna en los procesos de producción de bienes y servicios. Solamente tres de cada diez trabajadores, es decir el trabajo formal que se deriva de empleos procedentes de empresas y gobiernos, pueden asegurar un razonable estado de ingresos a sus familias.

Una característica socio cultural del venezolano se refiere a su visión sobre el control de la realidad (UCAB, 1999). En efecto el venezolano reconoce su poca capacidad de incidir sobre el entorno para generar cambios

favorables en su estatus y por consiguiente le atribuye a éste fatalmente su realidad. Sentimiento contrario a los países desarrollados o industrializados, en los cuales el aprovechamiento de los recursos del medio, incidiendo sobre el entorno sea la manera para llevar a cabo sus propósitos como individuo, y entre ellas a ser emprendedor en sus actividades personales y económicas. Lo que mueve a las personas es la racionalización de las dificultades y por ende su capacidad de resolverlas. Superar los estados de pobreza solamente puede ser realizado, si por una parte el desenvolvimiento de los asuntos económicos permite incrementar los niveles de producción y productividad, y si la población tiene la educación y capacitación para desempeñarse en un medio de constante incremento de creación de riqueza.

Venezuela requiere que su economía tenga una tasa de crecimiento del PIB/hab. superior al 7 % anual para lograr disminuir sensiblemente los niveles de pobreza en un período de 10 años continuos. Se debe insistir en que el estancamiento de la producción de bienes y servicios por un largo período de 30 años, se corresponde con la insistencia en que han incurrido los gobernantes en extender un modelo de desarrollo anclado en el rentismo petrolero, apoyado en “una conciliación populista” (UCAB, 1999).

## **V.2 Consideraciones sobre la ingeniería del futuro y su efecto sobre la institucionalidad de la profesión**

La institucionalidad de la profesión de ingeniería se deriva de sus principios y valores expuestos en la Sección 3 de este capítulo y de su contribución al desarrollo nacional manifestado en las cifras de indicadores de desarrollo por área de competencia evidenciados en la Sección 4 y en los desarrollos institucionales de los sectores donde se manifiesta en mayor grado el ejercicio de las profesiones de ingeniería. Sobre esa base y con apoyo en la visión prospectiva esbozada en el acápite precedente se aborda la difícil tarea de plantearse un desarrollo

realista de la profesión de ingeniería en Venezuela. En medio de grandes controversias sobre el avance tecnológico y la brecha en ese campo entre los países desarrollados y emergentes; en la turbulencia de las exigencias de procesos estructurados de planificación y ejecución; en medio de los requerimientos de las sociedades en transición hacia un modo de vida más adecuado al progreso mundial, evidenciado día a día por las redes sociales que están conformando una sociedad globalizada, debía escogerse un aspecto en el cual enfatizar el proceso formativo del ingeniero para cubrir aspectos que se evidencian con insistencia en los análisis de la Sección 5. Un factor común es la inadecuada formación gerencial del ingeniero, lo cual limita su desempeño en cargos donde el conocimiento técnico, aunque imprescindible, está sujeto a capacidades en áreas complejas de orden económico, de organización, legal, de planificación, de visión holística que implica capacidad para integrar, a diferencia de la propensión a desintegrar para alcanzar la mayor eficiencia especializada. Consideraciones de esta naturaleza determinaron la conveniencia de focalizar la relación entre el proceso de formación de ingenieros y su desempeño institucional en la creación de habilidades gerenciales.

Un plan de estudios de ingeniería debe estar ubicado dentro de una perspectiva de largo plazo del desarrollo económico del país. Es así como se visualiza un modelo económico que propugne la producción y la productividad en el cual el país pueda aumentar las transacciones de bienes comerciales con el exterior más allá de los fronteras que en la actualidad le brinda el petróleo como principal negocio internacional. En este sentido es necesario destacar que el crecimiento económico está asociado no solamente a los aumentos de producción y productividad para satisfacer las necesidades y demanda nacional, sino más bien a la capacidad del país de desarrollar una estructura de producción que tenga acceso a los mercados de consumo en forma eficiente y competitiva. Ello es posible y deseable.

Venezuela debe encontrar una vía institucional para que el futuro del negocio petrolero aproveche al máximo posible las potencialidades que el país posee en materia de hidrocarburos y puedan ser desarrollado complejos industriales relacionados con la producción de productos refinados, combustibles y lubricantes, con centros de tecnología e investigación atendiendo al tema del uso futuro de los hidrocarburos más allá de constituir fuentes de energía primaria.

Las universidades como centros de educación superior en su afán por aumentar su contribución al desarrollo del país y a la formación de los futuros administradores de organizaciones públicas y privadas deben enfocarse hacia la investigación sobre la empresa venezolana, en un sentido lato, en su capacidad de adecuarse a las nuevas realidades por venir, atendiendo a la demanda previsible de conocimiento y apoyo tecnológico para su desempeño en un mercado de integración económica en los cuales indefectiblemente Venezuela formará parte activa.

La actividad profesional del ingeniero, es central a los procesos de formación de riqueza. Su ámbito de su actuación está íntimamente vinculado a la creación de la infraestructura y equipamiento, tanto en el campo de las obras públicas, como en la producción de bienes y servicios esenciales que el país requiere. Los estudios de ingeniería, en sus distintas especialidades, demandan cambios y evoluciones en el conocimiento, de manera que le permitan al futuro profesional contar con una formación que lo capacite para incorporar o agregar valor en las actividades que desarrolle en el sector productivo público o privado donde ejerza, así como en las regulaciones atinentes a la administración pública.

Los retos de abandonar el modelo rentista, implican la incorporación de nuevas tecnologías y dentro de ellas, las referentes al control de los procesos productivos y administrativos de forma que se logren niveles de eficiencia económica cada vez mayores, en el proceso de asigna-

ción y utilización óptima de recursos de la empresa o de la organización gubernamental que se trate. Es indudable, que la inversión, pública y privada, representa la palanca de mayor efecto en el crecimiento de la economía. Y es allí en donde el ingeniero es un profesional clave en estos procesos de equipamiento de capital físico.

Se estima que para la economía tenga un crecimiento superior al 7 % interanual durante unos 10 años, se requiere que la inversión total: estatal y privada se ubique en una proporción cercana al 30 % del PIB, lo cual significa una inversión total del orden de \$ 500.000 millones a ser desarrollada en 10 años. Estas magnitudes implican que será necesario construir y edificar una infraestructura para la producción de bienes y servicios que permita, con una adecuada y eficiente administración, incrementar sensiblemente las exportaciones venezolanas, no sólo de hidrocarburos y sus derivados, sino de otros bienes y servicios transables, de forma que se pueda elevar los niveles de ingreso de la población, acrecentar la calidad de vida y desde luego transferir una elevada proporción de la población a la condición de clase media sostenible, procurando la reducción al mínimo de la pobreza.

Las futuras promociones de ingenieros, deben estar formadas para enfrentar, desde el inicio de sus actividades profesionales, este enorme reto del crecimiento y modernización del país. Para ello se hace necesario revisar los programas de estudio que se dictan en cada una de las facultades y escuelas de ingeniería, arquitectura y profesiones afines, en sus distintas especialidades, así como en la orientación de los programas de postgrado, en los cuales tengan las universidades la responsabilidad primaria en su concepción y administración.

El análisis y revisión de los programas, debe abarcar desde luego, los aspectos tecnológicos, de innovación y nuevos conocimientos, así como el alcance que debe tener una formación básica gerencial, en el entendido de

que el ingeniero se va a enfrentar con problemas de gerencia desde el propio inicio de sus actividades como profesional. El desarrollo de nuevas inversiones en el área de petróleo: exploración, mejoramiento de crudos proveniente de la Faja, refinación, petroquímica y en las de expansión del sector eléctrico, telecomunicaciones, transporte, agricultura, ambiente y saneamiento, turismo, entre otras demandarán la participación de los ingenieros, no solamente desde posiciones eminentemente técnicas, sino además deberán actuar en el plano gerencial, bien formando parte de equipos de trabajo o asumiendo responsabilidades de conducción de los mismos.

### **V.3 La descentralización y el desarrollo local de competencias de ingeniería en los servicios públicos y la infraestructura.**

En una política de modernización del Estado, la descentralización y el desarrollo local vienen a jugar un rol esencial. Dentro de la macrocefalia que representa un Estado centralizado, involucrado en la intervención y gestión directa de los servicios de electricidad, abastecimiento de agua y saneamiento ambiental, transporte público, recolección y disposición de desechos sólidos, entre otros, la cantidad y calidad de la prestación de estos servicios públicos será deficitaria, irregular e insegura.

Existe la legislación y regulaciones para que los municipios y autoridades regionales sean los responsables de estos servicios, y además existen disposiciones, según las cuales se permite la participación de los particulares en ello. Es decir el capital privado y en general de personas y empresas que complementen a las empresas publicas prestadoras de estos servicios, en actividades operativas, de mantenimiento y de expansión.

Un aspecto de importancia capital a nivel local es el desarrollo urbano, y la construcción de viviendas. El déficit de viviendas tiene su explicación en la conjunción de dos restricciones básicas. La primera, el ingreso familiar de las grandes mayorías, no permite tener la capaci-

dad de pago para poder cancelar las cuotas de los préstamos de los adquirentes de vivienda. La segunda tiene que la disponibilidad de tierras aptas para la construcción de viviendas. La ubicación de áreas para la construcción de viviendas, no puede ser un proceso improvisado, y por lo contrario se requiere de planificación urbana, organizada de tal modo que, se logre un proceso ordenado dentro de las ciudades y poblaciones, de modo que se disponga de los servicios básicos de agua potable y saneamiento, drenajes, electricidad, telecomunicaciones, con avenidas y calles pavimentadas y además con la provisión de escuelas y centros de educación media.

#### **V.4 Razones que conducen a que los estudiantes de ingeniería deban tener una formación gerencial básica**

El proceso de toma de decisión al cual generalmente se enfrenta el ingeniero, demanda la aplicación de conocimientos en el campo de la economía y ciencias relacionadas como son la administración y gerencia. Ello, con el objeto de que las soluciones que se emprendan sean aquellas en las cuales se haga una utilización más eficiente de los recursos económicos disponibles, tanto en el proceso de diseño y construcción, como en la operación y mantenimiento de las mismas. Todo basado en la máxima económica en la cual se señala que, los recursos siempre son escasos en comparación con las necesidades y en el objetivo central del diseño de ingeniería de desarrollar el propósito-objetivo, con la mayor funcionalidad y durabilidad al menor costo posible.

El ingeniero interviene en ese proceso de toma de decisiones, no solamente aportando elementos de juicio técnicos, sino además indicando que la solución adoptada, luego de un examen de los posibles cursos de acción, sea la más recomendable por ser la que determine el mayor beneficio económico. En el ámbito de las obras públicas, y con mayor amplitud en las inversiones que haga el Estado, en los diferentes niveles de Gobierno en materia

de infraestructura, las soluciones deben responder al criterio de maximizar el rendimiento económico, pero traducido en estos casos en beneficios sociales a la población.

Asumiendo que la gran mayoría de los ingenieros desarrollaran su actividad profesional en una empresa, sea de propiedad estatal o privada, su participación en el diseño de la estrategia de crecimiento de ésta, es decir en la planificación en el mediano y largo plazo, exige que las inversiones de capital sean concebidas dentro de un esquema de racionalidad económica y social.

Además, una vez puesta en marcha hay que emplear los recursos disponibles en la forma más eficiente para lograr los objetivos y metas que se derivan de la ejecución de esas inversiones. Así cuando se seleccionan los equipos más adecuados para la producción de un determinado bien ó servicio, también se persigue que éstos sean utilizados procurando maximizar el margen de contribución al valor agregado final que implica todo proceso productivo.

En todas estas actividades en las cuales participa el ingeniero, se hace presente la necesidad de contar con una formación básica, que le permita entender el problema y su solución, no solamente desde el punto de vista técnico profesional, sino igualmente desde la perspectiva económica y gerencial.

No es posible completar la formación del ingeniero si no se incluyen los temas económicos y gerenciales, a los cuales el estudiante debe otorgarle dedicación para obtener una cabal comprensión del papel del ingeniero en el contexto señalado. Por consiguiente, es necesario disponer de tiempo y dedicación para lograr ofrecer al estudiante, al menos una formación general que le permita, desde sus inicios como profesional, desempeñarse sin mayores restricciones en el ambiente de trabajo. En la mayoría de los casos, el recién graduado se integra a formar parte de un equipo o grupo en el cual otros profesionales de mayor experiencia llevarán la conducción



del mismo, pero seguramente estarán bajo consideración en el plan de trabajo temas económicos y gerenciales.

La influencia del petróleo en el desarrollo económico generó la realización de un vasto programa de infraestructura, fundamentalmente obras civiles y sanitarias, tales como autopistas y carreteras, presas, obras de regadío, grandes acueductos, edificaciones públicas, entre otras. Ello obligó a las universidades en concentrar grandes esfuerzos en la formación de ingenieros para satisfacer la creciente demanda para el desarrollo de tales inversiones. Es así como los entes públicos como el extinguido Ministerio de Obras Públicas, así como sus institutos adscritos INOS y Banco Obrero se transformaron en grandes empresas de ingenieros.

Sin embargo, ante la creciente demanda de obras públicas por parte de la sociedad, en una economía con uno de los mayores índices de crecimiento de América Latina, los recursos financieros para el desarrollo de estos programas empezaron a tener limitaciones ante el crecimiento de las necesidades de otros sectores como la educación y salud, con lo cual se hizo necesario la jerarquización de los planes de inversión. Fue necesario entonces introducir los estudios económicos que le diesen respaldo a la asignación de recursos por parte del Estado en los planes de infraestructura.

A partir de ese entonces una buena parte de los ingenieros procuraron una formación complementaria para orientarse en la planificación y programación de las obras públicas, teniendo como parámetro de jerarquización los estudios económicos que justificasen las inversiones, sobre la aplicación del análisis de beneficios y costos.

En la década de los años 60, con la aplicación de las políticas de crecimiento económico basada en la sustitución de importaciones, denominada de crecimiento hacia adentro, inspirada por la Comisión Económica de América Latina (CEPAL) en su documento denominado *Hacia una Nueva Política en Pro del Desarrollo Comercial*,

aparecieron las inversiones en nuevas plantas industriales, muchas de las cuales se dedicaban al ensamblaje de equipos con componentes importados, pero con incorporación parcial y progresiva de componentes nacionales, hizo que aparecieran las escuelas de ingeniería industrial en las universidades para satisfacer la creciente demanda de ingenieros. El objetivo era formar ingenieros para desempeñarse en el manejo de las industrias que se estaban instalando en el país, como consecuencia de la aplicación de la política de la CEPAL, en distintos campos como electricidad, máquinas térmicas, instalaciones mecánicas, manejo de plantas industriales, entre otros.

El equipamiento industrial que surgió como consecuencia de la sustitución de las importaciones, se hizo obsoleto e ineficiente, con baja productividad y poca capacidad competitiva, lo cual ha traído como consecuencia que muchas de estas instalaciones están fuera de operaciones y gran parte de los industriales se hayan dedicado a las importaciones.

Desde las últimas décadas del siglo XX con el desarrollo del conocimiento tecnológico, los avances en las ciencias de la computación y de los sistemas inteligentes de información y particularmente por los efectos de la globalización en el acontecer económico del continente, surge un nuevo desiderátum en la concepción de la ingeniería como soporte al desarrollo de la nueva institucionalidad

Con el advenimiento de la gerencia profesional, y la democratización del capital en las empresas privadas y los procesos sistemáticos de gestión de recursos humanos en las instituciones públicas, los ingenieros han comenzado a ocupar las posiciones gerenciales en las empresas, bien por su aporte en la aplicación de las nuevas tecnologías, como por su agilidad en la implementación de modernas áreas de negocios. Estas tendencias han generado cambios parciales en el proceso formativo y no reflejan las tendencias que se observan en los países industrializados en los cuales las escuelas de ingeniería,

además de ser puntales en la introducción de nuevos cambios tecnológicos, están formando gerentes para el manejo de empresas cuyos productos son de alta tecnología. Esta circunstancia ha abierto un nuevo campo en la ingeniería como son los ingenieros dedicados a las ciencias de la administración de ingeniería (*Engineering Management Science*) (UCAB, 2001) en las cuales se forma un profesional combina los conocimientos de la práctica de ingeniería con aspectos relacionados con el manejo de unidades de negocios y empresas de alta tecnología.

Con la implementación nuevas ramas como ingeniería informática, sistemas, o telecomunicaciones, se han dado pasos hacia la formación de ingenieros cuya misión profesional está en el manejo del conocimiento tecnológico y sistemas de información en áreas de la producción de bienes y servicios, en las cuales se están generando los cambios más profundos.

Es necesario señalar que se está partiendo de un fenómeno de carácter mundial como lo es la globalización, con el cual no existirán barreras política, tecnológicas y económicas para el acceso a la información, con lo cual las universidades y centros de pensamiento académico tendrán que adaptar sus enfoques hacia la incorporación de los avances tecnológicos de los países industrializados y emergentes.

Dentro de una visión prospectiva, es necesario contar con las empresas de ingeniería y de construcción como instituciones que logren concebir, planificar, diseñar y llevar a términos la infraestructura necesaria que de soporte a las actividades propias de un intenso desarrollo económico. Además, las empresas de ingeniería son responsables igualmente de los procesos que implican la concepción, desarrollo, construcción y puesta en marcha de las industrias que se vayan instalando en el país, como consecuencia de una visión económica de mediano y largo plazo que propenda a no solo satisfacer los nive-

les de demanda interno, sino también a la colocación de bienes transables en los mercados regionales y globales.

Una política de expansión económica, dentro de los alcances aquí esbozados, no podrá ser llevada a cabo, sin el concurso de empresas de ingeniería y construcción que pongan en términos concretos los objetivos de una infraestructura básica y de producción de bienes y servicios.

Las empresas de ingeniería representan la organización del talento profesional en búsqueda de una manera eficiente de concebir y poner en práctica las iniciativas de inversión, tanto pública y privada, que se acometan en el país. Su existencia es inherente a un proceso de modernización y expansión de la economía venezolana.

### **Referencias Bibliográficas**

Useche K., A. (2013). *Del Viernes Negro a la Revolución Bolivariana. El Ocaso del Rentismo Petrolero*. Cognito Books 2013 ([www.cognitiobooks.com](http://www.cognitiobooks.com)).

UCAB. (1999). Proyecto Pobreza. Pobreza, Desigualdad y Crecimiento Económico. Diversas Publicaciones editadas desde 1999.

UCAB. (2001). Proyecto de Creación de una Maestría en Liderazgo Empresarial,

Universidad Metropolitana (UM). (2000). Venezuela Balance del Siglo XX.

Revisión de los Planes de Estudios de las Universidades Católica Andrés Bello, Central de Venezuela, Metropolitana y Simón Bolívar y de las Universidades de Stanford, Northwestern, Universidad de California Los Ángeles, Wisconsin en los Estados Unidos de América y McGill en Canadá a través de las páginas Web.

## VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### VII.1 Políticas

> Venezuela debe aspirar a ser un país del primer mundo, sobre la base de las capacidades del país para crear riqueza, que requiere ser gestionada con probidad desde instituciones respetadas, acatadas, con permanencia, sin interferencias entre sus funciones, focalizadas en la educación y en el avance tecnológico como aspectos claves para esa visión del país deseable.

> Desde 1999 el modelo político impuesto, no establecido en la Constitución, se ha caracterizado por un crecimiento excesivo del Estado y una reducción de las libertades de expresión con tendencia a imponer un pensamiento único y una excesiva centralización.

> Cumplir con la Constitución sobre todo con el artículo 2: *“Estado democrático y social..... que propugna valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación..... la democracia..... y el pluralismo político”* y el artículo. 4: *“La República..... es un Estado Federal descentralizado”*.

### VII.2 Económicas

> Las actividades económicas asociadas a la ingeniería han disminuido en los últimos 60 años.

> El nivel de deuda pública ha alcanzado cotas que demandan estrategias para detener y crecimiento e iniciar su reducción.

> Existen condiciones que afectan la expansión de la economía privada que deben ser revisadas.

> Garantizar una seguridad jurídica para las inversiones productiva.

> Fortalecimiento de la gerencia publica para la eficiente y equitativa la administración de los ingresos.

> Establecer los programas multianuales de financiamiento e incorporarlos al proceso de formulación de los presupuestos anuales de modo de asegurar la continuidad y eficiencia de las obras públicas.

> Desarrollar mecanismos financieros adecuados a la provisión de fondos para el mantenimiento de las obras públicas.

> Cumplimiento con lo establecido en los artículos constitucionales: 112 sobre libertad de empresa y promoción de la iniciativa privada; 115 del derecho de propiedad y 116 sobre confiscación de bienes.

> Creación de puestos de trabajo productivos.

> Concertación para la producción como suma del esfuerzo de todos los venezolanos.

> Diversificación de la economía, para reducir la dependencia de divisas producto del petróleo.

### **VII.3 Sociales**

> Los indicadores de percepción de la corrupción han aumentado a niveles alarmantes.

> Investigación sobre las denuncias de corrupción. Actuación judicial independiente.

> Desarrollar un proyecto de conocimiento de principios morales y éticos desde la más temprana edad y a todo lo largo del proceso educativo.

> Compromiso de las organizaciones públicas y privadas para dictar sus propios códigos de ética y velar por su cumplimiento.

> Exigir a los medios de comunicación social el cumplimiento de su responsabilidad en inculcar y destacar valores.

### **VII.4 Tecnológicas**

> Práctica excesiva de contrataciones sin licitación.

- > Ausencia de estudios de factibilidad y de impacto ambiental en obras grandes contratadas.

- > Asegurar el cumplimiento de todas las etapas del ciclo de proyectos, aplicando y aceptando los resultados de las diversas evaluaciones y estudios de factibilidad que deben ser realizados en cada una de las fases.

- > Establecer la relevancia de las estimaciones de costos de los proyectos siguiendo los niveles de aproximación correspondientes a cada una de las fases del ciclo de proyecto.

- > Cumplir con la ley de licitación de las obras públicas.

- > Las empresas privadas nacionales deben recibir el máximo apoyo gubernamental. Reconocer la complejidad y costos de los estudios de evaluación y análisis de factibilidad.

- > Abrir concursos a todo lo largo del ciclo de proyectos para realizar los estudios y cumplir con las etapas de desarrollo de proyectos, previo a la contratación y ejecución de las obras.

## **VII.5 Sectoriales**

### **1. Agricultura**

- > El sistema de propiedad de la tierra ha sido precario.

- > Los vínculos entre productores e investigadores es escaso.

- > El conocimiento tecnológico a lo largo de la cadena productiva es heterogéneo y débil en cuanto al valor agregado de los productos.

- > Para desarrollar el sector se requiere: 1. Firmes derechos de propiedad.

- 2. Libertad económica y política y de estímulo a la producción eliminando controles de cambio y precios.

3. Inversión en infraestructura, educación, salud y servicios rurales.

4. Reducción del tamaño e intervención del gobierno sobre actividades propias del sector privado.

## **2. Forestal**

> El desarrollo forestal depende de políticas basadas en tres instituciones: la propiedad del recurso, el desarrollo tecnológico y la conservación del ambiente.

> Fortalecer las empresas públicas y privadas de plantaciones forestales y agroforestales, garantizando el financiamiento público y la asistencia técnica.

> Otorgar preferencia al desarrollo agro-forestal o agro-silvo-pastoril.

> De ser necesario el uso de la riqueza forestal natural, propiciar con políticas públicas de estímulo a su manejo con una visión integral y sustentable de los recursos.

> Concienciar sobre la inaceptable práctica de *minería* del bosque.

## **3. Petróleo**

> Las instituciones del siglo XX cumplieron satisfactoriamente sus objetivos.

> Debe reestructurarse el sector con un Ministerio de Energía, una Comisión de Energía, entes reguladores de los energéticos y los fondos patrimoniales. El Ministerio dicta las políticas; la Comisión independiente del ejecutivo, facilita el desarrollo de las industrias del sector energía. Los Entes Reguladores con funciones contralora, fiscalizadora y reguladora, una de los hidrocarburos y otra de la electricidad; el fondo patrimonial, con una parte directamente a los ciudadanos.

## **4. Industria**

> La situación actual caracterizada por la presencia del Estado en todas las actividades de la sociedad, desplazando a la iniciativa privada requiere ser superada.



> Reacondicionamiento del parque industrial existente mediante la recuperación de activos industriales e infraestructura.

> Revisión de las normativas y medidas que inciden sobre la producción y productividad industrial.

> Revisión de las políticas de expropiaciones.

> Construcción de un marco institucional que garantice la propiedad privada y promueva el funcionamiento de los mercados.

### **5. Urbanismo y vivienda**

> A partir de 1999 se dictaron leyes y se instrumentaron políticas que paralizaron el aparato privado de construcción de vivienda y la desaparición de la oferta de vivienda en alquiler.

> Reducir el tamaño del Estado y retomar el programa de descentralización y transferencia de competencia del poder nacional al poder municipal.

> Con una nueva institucionalidad del sector deberán ejecutarse los planes y programas siguientes: -Plan Nacional de Habitación de Barrios, -Plan Nacional de Construcción de Parcelamientos de Desarrollo Progresivo, -Programa Nacional de Rescate, Equipamiento y Mantenimiento de los Espacio Públicos y -Programa Integral de Movilidad Urbana.

### **6. Vialidad y transporte**

> Las instituciones han sido reformadas cinco veces desde 1999, considerándose inestables y dispersas.

> Desarrollar planes y gerenciar efectivamente la conservación vial, los estudios y proyectos necesarios para el desarrollo de la red vial y el adecuado mantenimiento de la red.

### **7. Telecomunicaciones**

> El sector muestra indicadores favorables de inversión, televisión por suscripción, internet y tele densidad.

> Con la Ley Resorte (2011) el gobierno ha actuado, en opinión de muchos, sin apego a la libertad de expresión.

> CONATEL debe ser un órgano regulador independiente, profesional, colegiado, ágil y transparente, libre de influencia y de discrecionalidad y por ende imparcial.

### ***8. Electricidad***

> En la década de los años 90 el país tenía un sistema eléctrico confiable, interconectado, con más de 60% de generación hidroeléctrica y personal bien entrenado.

> A partir de 1999 se retrasaron las inversiones necesarias, se desplazó el personal capacitado, la demanda sobrepasó la capacidad instalada operativa y se iniciaron los racionamientos (apagones) en todo el país.

> La creación de un Ministerio de Energía Eléctrica separado del de Petróleo dificulta la ejecución de políticas energéticas.

> Realizar las inversiones en infraestructura de generación eléctrica para satisfacer la demanda.

> Tener tanta hidroelectricidad como sea posible y tanta termoelectricidad como sea necesaria.

> Preferir el desarrollo de centrales hidroeléctricas cercanas a los centros de consumo.

> Establecer un plan nacional de ahorro del consumo de energía.

> Revisar la estructura organizativa del sector energético para mayor coherencia de las políticas correspondientes.

### ***9. Agua potable y saneamiento***

> Se ha revertido la descentralización iniciada en los años noventa y no se ha cumplido con los cambios funcionales establecidos en la Ley Orgánica del Sector (2001).

> Es necesario distribuir las responsabilidades nacionales, estatales y municipales para aumentar la eficiencia en la prestación del servicio.

> Promover el uso racional del agua y establecer planes de depuración de las aguas servidas.

> Aumentar la inversión del sector y ajustar las tarifas a los costos del servicio.

### **10. Ambiente**

> El país tiene compromisos internacionales en el ámbito ambiental que debe cumplir.

> Existen problemas ambientales nacionales relacionados con la calidad ambiental, conservación de recursos e insuficiencia de servicios básicos fundamentales: agua potable, agua servida, manejo de residuos sólidos y central de vectores.

> Devolver al Ministerio del Ambiente el nivel y responsabilidad fundamental: garantizar los derechos ambientales establecidos en la Constitución.

> Instaurar programas nacionales: de ahorro del agua y energía, control de vectores, servicio de agua potable a toda la población, manejo de los residuos sólidos (reducción, reuso, reciclaje y disposición sanitaria), control de contaminación de las aguas, ordenación del territorio y gestión ambiental urbana.

### **11. Ciencia y tecnología**

> A pesar de la creación del Ministerio del sector, la Ley de CTI y el Plan a Largo Plazo (2005-2032) y varias instituciones, no se han producido resultados satisfactorios al compararlos con otros países latinoamericanos.

> Ha habido exclusión de la comunidad académica de las universidades científicamente productivas; se les han asignado presupuestos insuficientes, además, han habido exclusión del aparato productivo.

> El financiamiento desde el 2008 en adelante ha sido excluyente y no transparente, aunque, se recaudan fondos suficientes a través de la LOCTI.

> Rediseñar una política del sector que contemple mayor participación de la comunidad académica y del sector productivo.

> Debe haber mayor transparencia en el financiamiento de los proyectos de investigación y de desarrollo tecnológico.

### ***12. Prospectiva nacional y desarrollo de la ingeniería.***

> La aplicación desacertada de políticas económicas y el agotamiento del modelo rentista ha conducido a la alta inflación, escasez y desinversión.

> Existe una baja producción agrícola e industrial con débil capacidad para ser competitiva y para enfrentar el futuro.

> La globalización impone retos de producción a todos los países.

> Mejorar la producción y la productividad del país que permita aumentar las transacciones de bienes comerciales al exterior.

> Aumentar el valor agregado a los productos derivados de los hidrocarburos, lo que permitirá competir exitosamente en el exterior.

> Hacer los esfuerzos de todos los venezolanos para que el crecimiento superior del PIB al 7% interanual en las próximas décadas.

> Formar a los ingenieros para afrontar ese reto de producción. Lo que incluye desarrollo de nuevas capacidades en su formación, destacando las relativas a economía y gerencia.

> Fomentar y apoyar a las empresas consultoras y constructoras para que puedan contribuir con el reto del aumento sostenido del PIB.

## (Notas)

<sup>1</sup> Las secciones cuarta y quinta constituyen extractos de los enjundiosos trabajos presentados por los autores debido a las limitaciones de espacio impuestas a cada Corporación por el Comité Interacadémico. La selección del material seleccionado e incluido en este trabajo, así como cambios de redacción en razón de uniformidad de estilo y ajuste a las normas de publicaciones académicas es responsabilidad de la Academia. La ANIH queda comprometida a publicar las contribuciones solicitadas como monografías propias de cada autor.

<sup>2</sup>*La Biblia*

<sup>3</sup>*Valores, Academia Nacional de la Ingeniería y el Hábitat.* [www.acading.org.ve](http://www.acading.org.ve).

<sup>4</sup> UPADI: Unión Panamericana de Asociaciones de Ingenieros

<sup>5</sup> FMOI: Federación Mundial de Organizaciones de Ingenieros.

<sup>6</sup>*Paz Silva y colaboradores. (2009). Tratamiento Informativo de los Principios, Redayc. org, vol 5 N° 14, caracas, nov,*

<sup>7</sup>*Staback, Juan, Valores y Antivalores, (21.11.13) consulta en la web.*

<sup>8</sup>Toro, Bernardo. (2014). *Los valores y los contextos del aprendizaje, vida conferencias, sep., OEI.*

<sup>9</sup> Torres M. (2010). Indicadores de Desarrollo en Venezuela y Crecimiento de la Ingeniería. Boletín 20, ANIH, Caracas

<sup>10</sup> Krause, M. (2009). “Índice de Calidad Institucional 2008”

<sup>11</sup> Torres, M y Rojas M. (2009). Indicadores Sociales, ANIH, Caracas.

<sup>12</sup> Torres, M y Rojas M. (2009). Indicadores Económicos, ANIH, Caracas

<sup>13</sup> Torres M y Rojas M. Indicadores Tecnológicos, ANIH, Caracas 2010 e Indicadores de Recursos Humanos, ANIH, Caracas 2009

<sup>14</sup> Torres, M y Rojas M. (2009). Indicadores de Infraestructuras, Caracas

<sup>15</sup> Torres, M y Rojas M. (2009) Indicadores Ambientales, ANIH, Caracas 2009

<sup>16</sup> Torres M. y Rojas M. (2012). Resumen trece Indicadores relacionados con la Ingeniería, *Revista Venezuela de Análisis de Coyuntura*, volumen XVIII/Nº 2: 263-277, Caracas.

<sup>17</sup> ONU (2007) Proyecto Millenium, Futuro

<sup>18</sup> FAO, FAOSTART, 2007

<sup>19</sup> Machado-Allison, C. (2009). Políticas Públicas y Desarrollo Agrícola en Venezuela, ANIH, Boletín 17,

<sup>20</sup>[http://www.academia.edu/7630716/El\\_control\\_e\\_influencia\\_del\\_gobierno\\_venezolano\\_durante\\_el\\_regimen\\_chavista\\_ha\\_generado\\_una\\_distorsion\\_en\\_el\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_en\\_Venezuela](http://www.academia.edu/7630716/El_control_e_influencia_del_gobierno_venezolano_durante_el_regimen_chavista_ha_generado_una_distorsion_en_el_acceso_a_la_informacion_en_Venezuela)

<sup>21</sup><http://www.lapatilla.com/site/2014/08/19/estudiantes-de-comunicacion-social-ucv-exigen-a-conatel-cese-la-censura-en-venezuela/>

<sup>22</sup>[http://www.apc.org/en/system/files/Espectro\\_Venezuela.pdf](http://www.apc.org/en/system/files/Espectro_Venezuela.pdf)

<sup>23</sup><http://www.leyresorte.gob.ve/2014/08/conatel-orienta-una-nueva-vision-para-hacer-comunicacion/>

<sup>24</sup><http://www.tsj.gov.ve/decisiones/scon/Mayo/380-12510-2010-10-0096.html>

<sup>25</sup><https://www.youtube.com/watch?v=aHrHeoQPLSM>

<sup>26</sup><http://www.rebellion.org/noticia.php?id=121651>

<sup>27</sup> Plan 2011-2015: <http://www.conatel.gov.py/files/MANUAL%20PLAN%20NACIONAL.pdf>

<sup>28</sup> Según DRAE: Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

ACADEMIA NACIONAL  
DE LA HISTORIA

**Represión y Justicia en Venezuela en  
tiempos de protesta**



*Rogelio Pérez Perdomo*\* \*\*

## I. INTRODUCCIÓN

El 12 de febrero de 2014 una enorme manifestación cruzó a Caracas para llegar a las oficinas del Ministerio Público y solicitar la libertad de los presos políticos, el fin de la inseguridad y la disolución de las bandas armadas del gobierno. En las principales ciudades de Venezuela hubo manifestaciones similares. Desde ese día en adelante grandes manifestaciones políticas se sucedieron con frecuencia durante unos cuatro meses y generalmente terminaban en violencia cuando eran atacadas por la Guardia Nacional (la policía militar), otras policías y las bandas armadas del gobierno. En varias ciudades y en distintas oportunidades opositores al gobierno construyeron barricadas (llamadas “guarimbas” en Venezuela) para protegerse de la Guardia Nacional, la Policía Nacional y de las bandas armadas, y se perturbó severamente la vida urbana. Los eventos ocurrieron en toda Venezuela y de hecho fueron más violentos en ciudades como San Cristóbal, Mérida y Valencia que en Caracas. En San Cristóbal las manifestaciones comenzaron un poco antes y la resistencia civil fue más agresiva hasta el punto que el gobierno llegó a usar la aviación militar como una amenaza para la destrucción de las guarimbas. En resumen, ha habido decenas de muertos, centenares de heridos y propiedades destruidas.<sup>1</sup>Dos meses después, más de un millar de personas habían sido sometidas a juicio penal y más de un centenar estaban presas. En mayo de 2014, 2.463 personas estaban sometidas a juicios penales (Venezuela, 2014:59)

La crisis fue considerada lo suficientemente importante para que la Unión de Repúblicas de América del Sur (UNASUR) enviara sus cancilleres a Caracas y un grupo de tres cancilleres (Brasil, Colombia y Ecuador) y el Nuncio Apostólico facilitaron los llamados diálogos de paz entre el gobierno y la oposición. El diálogo no produjo ningún fruto visible. Las manifestaciones políticas cesaron seguramente como consecuencia de la dura represión que fue desatada, pero la situación que generó la crisis no se ha modificado.

El origen de la crisis estuvo un año atrás, en la elección de Nicolás Maduro como Presidente de la República en abril de 2013. El gobierno tomó las medidas más populistas imaginables y usó abundantemente los recursos del estado para apoyar al candidato gubernamental. El árbitro electoral (CNE) mostró clara parcialización por Maduro. Sin embargo el resultado fue muy cerrado y el candidato opositor Henrique Capriles solicitó el recuento manual de los votos y la revisión de las actas de votación. La petición no fue atendida y Nicolás Maduro fue proclamado Presidente sin que la oposición aceptara los resultados. Hubo manifestaciones espontáneas de protesta que fueron reprimidas brutalmente ante lo cual el candidato derrotado prefirió cancelar las manifestaciones de protesta previstas.

El primer año de gobierno de Maduro ha sido especialmente adverso en sus resultados económicos y en la agravación de la crisis social. Inflación y escasez de productos básicos son los rasgos dominantes en lo económico. El gobierno ha acentuado el control de la televisión, los medios impresos y la mayor parte de las estaciones de radio están también controladas por el gobierno. A través de un estricto control de cambios prácticamente se impide la importación de papel para los periódicos que considera no amistosos. La situación social también se ha deteriorado. Los índices de violencia delictiva han mantenido su crecimiento.<sup>2</sup> Entre las nuevas víctimas de la violencia delictiva están los jóvenes estudiantes, pues

los delincuentes no vacilan en ingresar a las universidades y colegios y atracar salones de clase. Sin duda, las bandas armadas del gobierno<sup>3</sup>, que se movilizan en motocicletas y gozan de impunidad, están identificadas como parte importante del problema de inseguridad.

La oposición estaba unificada en una organización de coordinación de los distintos partidos llamada Mesa de la Unidad Democrática (MUD). Dentro de ella, dos dirigentes de gran arrastre popular, Leopoldo López y María Corina Machado, preconizaron llamar a la protesta popular, mientras que la corriente mayoritaria había optado por un trabajo de fortalecimiento, lo que unido al debilitamiento del gobierno por sus disparatadas políticas económicas y sociales podría permitir una salida de éste en una próxima oportunidad electoral. La gigantesca manifestación del 12 de febrero fue un respaldo del pueblo opositor a la posición de López y Machado. Aun cuando los dirigentes opositores mantienen en declaraciones públicas los llamados a la unidad, la impresión es que las divergencias en la estrategia parecen haberla fracturado, al menos por el momento.

Por su parte, el gobierno entendió las protestas como un intento para derrocarlo. De allí su reacción, que quien no tenga en cuenta el contexto consideraría absurdamente desmesurada. En Chile o Brasil ha habido también manifestaciones de jóvenes, en ocasiones muy violentas, sin que esto haya generado una reacción comparable del gobierno. La intervención de los cancilleres y el Nuncio Apostólico ha obligado a moderar el aspecto más violento de la represión. Al menos cesaron los homicidios.

El foco del trabajo no es la crisis y sus posibles desenlaces sino la acción del sistema de justicia en relación con la represión desarrollada en estos meses y sus implicaciones para pensar el sentido del estado de derecho. Los acontecimientos han tenido amplia cobertura por la prensa, la televisión y demás medios a escala glo-

bal.<sup>4</sup> El lector deberá tener en cuenta que se investiga sobre acontecimientos en desarrollo respecto a los cuales no parece posible la neutralidad. El investigador ha hecho un esfuerzo en permanecer en la descripción y ha usado como fuentes principales la prensa diaria y publicaciones más o menos informales de Internet. Los acontecimientos replantean el sentido del derecho y del estado, lo que obliga a remontarse a la filosofía política y jurídica del siglo XVII. El conjunto de las organizaciones de derechos humanos de Venezuela publicaron el informe: *Venezuela 2014: Protestas y derechos humanos. Informe Febrero- Mayo 2014*, sin que nadie apareciera como responsable de la publicación. Dado el contexto de represión, esta precaución no puede considerarse excesiva. En este trabajo usamos ese informe, pero hemos privilegiado la información periodística recogida en la medida en que avanzaba el conflicto.

En la primera parte, me concentraré en algunos eventos que son importantes para destacar el papel de la justicia. La segunda parte es analítica. Veremos qué queda del derecho y qué lección podemos sacar de un proyecto exitoso de destruir la independencia judicial y, en definitiva, el estado de derecho.

## II. NOTICIAS DEL ABISMO

El subtítulo puede parecer dramático pero Venezuela vive un tiempo de violencia social y polarización política que no había vivido en su historia. El gobierno se proclama revolucionario y socialista. Controla todas las instituciones del estado, pero esto no ha producido un nuevo orden social sino más bien considerable desorden y caos. La mayor parte de la población sufre el temor a la delincuencia violenta, la escasez, la inflación y, en definitiva, la percepción de vivir en un sistema económico colapsado que no ofrece futuro alguna. Estos males afectan de manera más directa a los jóvenes. Es esto lo que explica la gran manifestación del 12 de febrero, las ma-

nifestaciones posteriores, y la crisis política que vivimos. Trato de mostrar el abismo con casos y cifras.

### ***El 12 de febrero como Kristallnacht***

La enorme manifestación del 12 de febrero fue pacífica y especialmente concurrida por jóvenes, pues se celebraba el *Día de la Juventud*.<sup>5</sup> Llegó a la Plaza Carabobo, frente al Ministerio Público. Dirigentes estudiantiles y varios dirigentes políticos, entre ellos Leopoldo López y María Corina Machado, se dirigieron a la multitud. Concluidos los discursos, y después de la invitación a regresar a sus casas por Leopoldo López, orador de cierre, y del retiro de los líderes, las bandas armadas del gobierno y la Guardia Nacional atacaron a los manifestantes rezagados. Varias patrullas de la policía judicial fueron incendiadas, las puertas de vidrio de las oficinas del Ministerio Público fueron destruidas y hubo escenas de saqueo en la planta baja. Hubo dos muertos: el estudiante Bassil Da Costa y el “dirigente comunitario” Juan Montoya. Montoya era oficial de la policía de Caracas y dirigente del Colectivo Carapaica, una banda armada. Un número de estudiantes fueron capturados. La acción represiva de la Guardia Nacional se extendió en el vecindario y un joven ingeniero que tomaba fotografías de los eventos fue también asesinado. Poco después Diosdado Cabello, Presidente de la Asamblea Nacional, responsabilizó al imperialismo norteamericano y la derecha fascista de la violencia y las muertes.

La versión de Cabello, asumida luego por el Presidente Maduro, no coincide con lo que vimos en la televisión ni con los relatos de los testigos presenciales. Conforme informó el mismo Maduro, la experticia balística mostró que la bala que mató al dirigente comunitario y al estudiantes fueron disparados por la misma pistola. Según las primeras informaciones lo hizo el agente del SEBIN (la policía política) Adolfo Acosta (Medina, 2014). Sin embargo, la versión oficial se mantuvo. Se dictó orden de captura a Leopoldo López y se lo ha acusado de

graves delitos. Está en la prisión militar de Ramo Verde. En la historia oficial los violentos están en la oposición.

### ***Apagando las candelitas***

El 5 de marzo el Presidente Maduro ordenó que «candelita que se prenda, candelita que se apague». La misión de apagar las candelitas correspondía a la Guardia Nacional, a las policías y a las bandas armadas, cuya misión es defender la revolución. La noche del 06-03-14 en Los Ruices, una zona de clase media (o media-baja) al Este de Caracas. Las bandas armadas se presentaron para destruir las guarimbas y los vecinos respondieron con piedras, botellas y bombas molotov. Las bandas armadas invadieron varios edificios y hubo disparos. Resultado: dos muertos y un número indeterminado de vecinos fueron detenidos, al parecer algunos sin relación con los acontecimientos. Esa misma noche la Guardia Nacional también actuó en Chacao. El alcalde de la zona informó que se desplazaron 10 carros blindados (“tanquetas”) y que actuaron más de 300 guardias. 5 automóviles estacionados fueron chocados y 2 motocicletas destruidas. Los guardias lanzaron bombas lacrimógenas a los edificios donde sonaban cacerolas (El Nacional 07-03-12). El Nacional recoge también que “a casi todos los detenidos los roban”, incluyendo la fotoperiodista italiana Francesca Commisari, a quien detuvieron y le robaron la cámara. Tres días después se ofrecía en venta por Internet. Para ese momento El Nacional informó que tras 22 días protesta iban 22 muertos y 1.322 detenciones.

*Comportamiento ejemplar.* A raíz de la muerte de un oficial de la Guardia Nacional por presunto disparo de un francotirador, el Presidente Maduro, en un discurso en televisión, ordenó a la Guardia Nacional allanar las viviendas de la urbanización El Trigal, en Valencia. La orden fue cumplida (El Nacional y El Universal, 14 y 15-03-14) y varias personas detenidas en sus viviendas sin orden judicial. “Ataque de motorizados causó tres

muertos y 15 heridos en Valencia» (El Nacional, 13-03-14). El Presidente Maduro y el Vicepresidente Arreaza calificaron de ejemplar el comportamiento de los colectivos o bandas armadas. El Nacional (14-03-14) mostró seis fotografías de miembros de las bandas blandiendo o disparando armas. “Ocho universidades fueron atacadas en cuatro días”. En unos de esos ataques 16 hombres armados entraron a la Facultad de Ciencias de la Universidad Central de Venezuela y golpearon y robaron a dos estudiantes (El Nacional, 15-03-14). El ataque contra la Facultad de Arquitectura de la misma universidad fue peor: los hombres armados atacaron una reunión de estudiantes, obligaron a desnudarse a hombres y mujeres, los golpearon y destruyeron mobiliario, puertas y ventanas y puertas de vidrio. Sobre la pared dejaron un letrero: “Esta mierda es de la izquierda. Viva Chávez” (El Universal, 21-03-14). En el titular del 07-05-14, El Nacional destaca que “PNB, GNB y colectivos han atacado, saqueado y quemado 18 universidades”. Sin embargo, el gobierno insiste que los colectivos son pacíficos y su comportamiento ejemplar. Los Guardias Nacionales, que golpean y torturan a civiles desarmados, son elogiados por “valientes”. Estas distorsiones del lenguaje (y de la verdad) son parte del conflicto vivido (González Deluca, 2014).

### ***Sobre el abismo: cifras y conceptos***

Los altos funcionarios del estado generan cifras y conceptos con los cuales explican y justifican su acción. A un mes de iniciada la crisis el Presidente Maduro responsabilizó a Voluntad Popular (partidos de oposición liderado por Leopoldo López) y las policías municipales de estar detrás de las muertes (El Universal, 13-03-14. Pag 1-4), algo muy poco creíble. La Fiscal General de la República Luisa Ortega Díaz es seguramente la más articulada de los altos funcionarios y su estrategia es presentar la acción del Ministerio Público en cifras para que se pueda apreciar el esfuerzo y la imparcialidad del Ministerio Público. El 28 de marzo informó que desde el



12 de febrero hasta ese día, se habían producido 37 fallecidos y que los acontecimientos habían producido la reacción adecuada del Ministerio Público, pues habían 81 personas investigadas por violación de derechos humanos: 75 por trato cruel, 2 por tortura, 2 por homicidios consumados y 2 por homicidios frustrados. Como resultado de esas investigaciones 17 funcionarios de cuerpos militares y policiales estaban detenidos, 3 estaban con medidas cautelares y había 7 órdenes de captura que todavía no se habían hecho efectivas. Entre los funcionarios detenidos había 7 del SEBIN (policía secreta), 4 de la Policía Nacional, 2 de las policías regionales (Mérida y Miranda), 2 de la Policía Municipal de Chacao, 1 Guardia Nacional. El cuerpo más represivo a la vista de todos es la Guardia Nacional, pero sólo uno de sus integrantes ha sido detenido. Tampoco fueron detenidos integrantes de las bandas armadas aunque han disparado frecuentemente armas de fuego a los manifestantes.

El 10-04-14 (El Universal Digital) la Fiscal General proveyó nuevas cifras: 39 fallecidos y 650 lesionados. Entre los fallecidos, 31 son civiles y 8 funcionarios policiales o militares. 191 personas han sido acusadas de distintos delitos. 174 han sido privadas de libertad. Se investigan 120 casos de violación de derechos humanos (3 por homicidio, 2 por homicidios frustrados, 2 por tortura y 113 por trato cruel) y “en algunos casos” se presentaron actos conclusivos.

A los 96 días de protesta El Nacional informó de 44 muertos, 3080 detenciones y 164 presos (El Nacional, 19-05-14). A cuatro meses de iniciadas las protestas 3.127 personas habían sido detenidas, una magnitud sin precedentes, pues en los 14 años de gobierno de Chávez sólo se habían detenido 4.109 personas (Venezuela 2014:57). Se abrieron 2.463 procesos penales contra los manifestantes acusándolos de distintos delitos (Venezuela 2014:59). La mayor parte de esos procesos penales se mantienen abiertos, aunque el número de detenidos ha caído a pocas decenas.

Las cifras del Ministerio Público podían llevar a la confusión a quien no siguiera las noticias día por día. Los policías municipales de Chacao fueron detenidos porque mataron a una funcionaria del SEBIN. El incidente tuvo amplia cobertura porque un joven que caminaba solo por una calle de los Palos Grandes (Chacao, Caracas) con dos bolsas de supermercado que contenían alimentos fue abordado por personas que iban en un automóvil privado y fue introducido a la fuerza en el vehículo. Los vecinos que vieron la escena tomaron fotografías y avisaron a la policía municipal de Chacao porque entendieron que se trataba de un secuestro. La policía municipal en pocos minutos localizó el automóvil y una patrulla le ordenó detenerse, pero éste se dio a la fuga. La patrulla policial logró detener el automóvil de los presuntos secuestradores y se produjo un intercambio de disparos. Murió una mujer que iba en el asiento delantero y que resultó ser funcionaria del SEBIN. Los miembros de la policía de Chacao que iban en la patrulla fueron detenidos y están acusados de homicidio, pero el Ministerio Público no prestó ninguna atención la forma absolutamente irregular como fue detenido el joven que caminaba pacíficamente en la calle. A este joven no se le pidió identificación y todo hacía presumir que se trataba de un secuestro. Ese patrón de conducta de los funcionarios del SEBIN es el usual: detienen y someten a interrogatorios a ciudadanos sin orden judicial, allanan viviendas y, en general, no respetan las reglas establecidas en la materia (Zerpa, 2014).

Nairobi Pinto es la periodista jefe de corresponsales de Globovisión, una estación de televisión especializada en noticia. Por varios años fue el medio de expresión de los opositores, pero sometida a un cerco de multas y presiones, fue vendida a empresarios poco conocidos vinculados con el gobierno. De todas maneras, su razón ser es proveer noticias lo que no siempre agrada al gobierno. Nairobi fue secuestrada a las puertas de su casa, frente a amigos y familiares, por personas encapuchadas y fuer-

temente armadas. Una semana después fue liberada en una ciudad dormitorio cercana a Caracas y presentada en televisión por el Ministro del Interior y Justicia quien habló de los grandes esfuerzos del gobierno para localizar y liberar a Nairobi. Fue bien tratada y le proveyeron tres comidas al día. Sus captores no se comunicaron con la familia ni pidieron rescate. Ha habido otros casos de estos secuestros extraños. Según el ministro se está investigando quiénes fueron sus captores y no hay ninguna información para no entorpecer las investigaciones (Ver El Universal y El Nacional del 15-04-14). La familia de Nairobi no es adinerada ni ella tiene ninguna notoriedad política, pero no hay que ser demasiado perspicaz para entender cuál es el mensaje, quién lo envía y a quiénes se les envía. Nairobi no ha hablado y fue compensada con un cargo diplomático fuera de Venezuela.

El Foro Penal, una ONG que ha sido muy activa en la defensa de los detenidos, presentó sus propias cifras sobre la acción represiva. Este informe habla de 1973 detenciones de las cuales ellos han tenido noticia, 371 personas lograron libertad plena y 1009 han quedado en libertad pero con medidas cautelares. 86 han sido privados de libertad (Tal Cual 28-03-14. Pag 3). El Nacional(30-03-14) en un reportaje de investigación, informa de 1825 detenciones, 1447 personas tienen expedientes penales abiertos, 85 han sido privados de libertad, 378 personas fueron puestas en libertad plena, 312 son casos por verificar y 138 son retenciones (Avendaño & Zerpa, 2014). El 95 por ciento de las personas con procesos penales son estudiantes y los delitos varían. Los mencionados más frecuentemente son asociación para delinquir y obstrucción de vía pública. También hay acusaciones de terrorismo. Las medidas cautelares a las que son sometidos son muy variadas. Las más frecuentes son prohibición de participar en manifestaciones públicas y presentación periódica en el tribunal. Es bueno comentar algunos casos porque los excesos en la represión han sido notorios.

*El caso Marvinia.* Marvinia Jiménez no era una manifestante sino que es una mujer de unos 30 años que tomó fotografía con su teléfono celular mientras la Guardia del Pueblo reprimía a los manifestantes en la Isabelica, Valencia, el 24-02-13. Esto fue suficiente para que se dirigieran a ella, la derribaran, y una vez en el piso la patearan. Josneidy Nayarit Castillo, integrante uniformada de la Guardia del Pueblo se montó sobre ella y con su casco le golpeó reiteradamente, desfigurándola y causándole lesiones graves. La acción fue filmada y las fotografías fueron publicadas. También se publicaron las fotografías del rostro desfigurado de Marvinia. El Ministerio Público no imputó a Josneidy sino Marvinia por tres delitos, uno de los cuales fue agresión contra tres miembros de la Guardia del Pueblo (El Universal 27-02-14). Posteriormente Josneidy fue condecorada por el Presidente.

*El caso Massiel.* No todos los apresados son estudiantes o sus simpatizantes. Massiel Pacheco Miranda es una joven vendedora de perros calientes en el Parque Miranda. Cerca de su carrito encontró una bolsa que contenía unos niples (bombas muy rudimentarias) y avisó al puesto cercano de la Guardia Nacional. Aparentemente no le prestaron atención, pero horas después llegó una patrulla policial que la detuvo. Luego, el Ministerio Público la acusó de terrorismo. El caso es tan patético que ha producido editoriales o reportajes de varios periódicos de Caracas (Tal Cual, 09-04-14, primera página; Castillo, 2014). Aproximadamente un mes después el caso fue sobreseído.

*La Defensora del Pueblo y la tortura.* Conforme a la constitución corresponde a la Defensoría del Pueblo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos y los derechos consagrados constitucionalmente (artículos 280 y 281), una tarea enorme en el tiempo que vivimos. La Defensora del Pueblo optó por la vía semántica y prefirió señalar que no veía casos de tortura pues sólo se comete ese delito cuando los maltratos tienen como finalidad la extracción de confesiones (El Nacional 09-

03-14). Ella condena la tortura, pero no se está torturando a nadie. Lo que existe son maltratos y se están tomando las acciones correctivas. Los muertos son responsabilidad de los guarimberos, no de la Guardia Nacional ni de las bandas armadas. El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello preparó un informe basado en entrevistas a los estudiantes que describe con detalle el tratamiento que los estudiantes han venido recibiendo de la Guardia Nacional (Centro de Derechos Humanos UCAB, 2014. Resumen en Olivares, 2014b). La definición de la Defensora del Pueblo no sólo no toma en cuenta la definición de tortura en los tratados internacionales sino que no muestra la preocupación que puede esperarse de tal funcionaria ante la crueldad de las conductas de los funcionarios.

## JUSTICIA E INJUSTICIAS

En cualquier sociedad democrática regida por el derecho corresponde a fiscales, jueces y órganos como la Defensoría del Pueblo garantizar que los derechos de las personas sean respetado. Es decir, deben proteger a los ciudadanos y castigar a los funcionarios que abusen de su función. Claramente este no es el caso de Venezuela. Quienes tienen esas funciones según la constitución están clara y desembozadamente aliados con el gobierno en la represión de quienes protestan, sin respetar principios jurídicos ni la verdad material. Por ejemplo, tres estudiantes fueron acusados de posesión de sustancias incendiarias cuando en el acta policial de aprehensión no aparecía que hubieran tenido ninguna (información de C. Alguindigue, quien ha actuado como abogada defensora). Se detenía a personas que no estaban cometiendo delito y se lo hacía sin cumplir las formalidad de orden de aprehensión. Los detenidos eran usualmente incomunicados y sólo se les permitía un primer contacto con un abogado en el pasillo del edificio de los tribunales, unos minutos antes de ser presentados ante el juez (Ibidem).

En esta sección se dará cuenta de la acción de los jueces, y especialmente del Tribunal Supremo de Justicia, usando unos pocos casos.

*Diosdado vs María Corina.* Panamá propuso que se convocara una reunión de cancilleres en la Organización de Estados Americanos para que se discutiera la situación de Venezuela. La moción fue derrotada y Venezuela rompió relaciones diplomáticas con Panamá. La diputada María Corina Machado fue designada representante alterno de Panamá para que pudiera presentar la situación de Venezuela en el Consejo Permanente de la organización. La diplomacia venezolana maniobró para que la reunión fuera privada y, en definitiva, para que la diputada Machado no pudiera hablar. Esta debió conformarse con hablar en una sala de prensa.

Debe advertirse que dar voz a la oposición por esta vía corresponde a una práctica frecuente en América Latina. Venezuela hizo un gesto similar para que Manuel Zelaya, derrocado Presidente de Honduras, pudiera dirigirse a la OEA. El 25-03-14 Diosdado Cabello, Presidente de la Asamblea Nacional, blandiendo la constitución, declaró que la diputada María Corina Machado había aceptado un cargo público en Panamá y que, siendo esto incompatible con la condición de diputado, se había excluido de la Asamblea Nacional. Prohibió públicamente que ingresara a la Asamblea. La oposición solicitó que se discutiera el caso en sesión plenaria. Se negó tal petición pero la mayoría parlamentaria, aprobó sin discusión, la actuación de Cabello. Conviene advertir que la constitución venezolana pauta un procedimiento para la exclusión de un diputado que requiere la intervención del Tribunal Supremo de Justicia, debate parlamentario y de una mayoría de dos tercios de la Asamblea.

Dos miembros de uno de los concejos municipales del Estado Miranda (Machado es diputada por ese estado), solicitaron amparo a favor de la diputada. La Sala Constitucional descartó la petición por falta de cualidad de los

reclamantes pero dado el interés público del asunto y sin oír a la diputado Machado, dictaminó que la acción de Cabello y de la Asamblea Nacional era conforme a la constitución (análisis jurídico en Nikken, 2014).

*Alcaldes penalizados.* Varios ciudadanos solicitaron a la Sala Constitucional amparo contra los alcaldes de la oposición para que éstos garantizaran el libre tránsito y removieran los obstáculos en las vías públicas, algo en lo cual la Guardia Nacional, la Policía Nacional y las bandas armadas habían fracasado. La Sala atendió la solicitud de amparo y ordenó lo conducente a los alcaldes. La Sala constató como un hecho notorio comunicacional (pero sin citar las fuentes consultadas) que el Alcalde de San Diego (Valencia, centro de Venezuela) Enzo Scarano no había cumplido lo ordenado, lo citó a comparecer, lo condenó a 11 meses de prisión y lo destituyó del cargo. Igual suerte y pocos días después corrió el Alcalde de San Cristóbal (Sur Oeste de Venezuela), Daniel Ceballos. Se usó el mismo procedimiento. Ambos alcaldes son de la oposición. No importa que las pequeñas policías municipales carezcan de equipos anti-motines y que la Guardia Nacional, que sí los tiene, hubiera fracasado antes. Por otra parte la Sala carece de competencias penales y los alcaldes fueron condenados sin juicio y sin pruebas. La decisión de la Sala no tiene apelación. El argumento de la Sala es que la condena a prisión es una sanción disciplinaria, no realmente una pena, pero como pena accesoria los destituyó del cargo y ordenó la convocatoria de nuevas elecciones. (Información en todos los periódicos del país entre el 20 y 30 de marzo 2014. Análisis jurídico en Brewer-Carías, 2014a). La oposición respondió con protestas y manifestaciones en casi todas las ciudades.

*La prohibición del derecho a manifestar y la criminalización de la protesta.* La Constitución (artículo 68) prevé el derecho a manifestar pacíficamente y la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece que los organizadores de manifestaciones

deben participar a las autoridades municipales con 24 horas de anticipación. Sólo se requiere autorización cuando un acto administrativo general ha prohibido las manifestaciones en ese lugar. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo, en sentencia 276 de 23-04-14, actuando ante una petición de interpretación del alcalde pro-gobierno del Municipio Guacara del Estado Carabobo, interpretó la ley en el sentido de requerir autorización municipal para todas las manifestaciones e hizo responsables civil y penalmente a los organizadores de lo ocurrido en manifestaciones no autorizadas. El derecho a manifestar quedó así sometido a la voluntad de los alcaldes. Esto constituye el “secuestro del derecho político de manifestar” y es un claro atentado contra la democracia (análisis jurídico en Brewer, 2014b).

En la práctica esta prohibición no es demasiado relevante porque la protesta ya había sido criminalizada por el Código Penal en su reforma de 2005. Por ejemplo, en el artículo 357 se tipificó como delito el cierre de calles. El Ministerio Público generalmente usa otros tipos delictivos con penas mayores. Por ejemplo, manifestantes que acampan pacíficamente en una plaza son acusados de tenencia de drogas o de armas de fuego. Se hace fotografía no sólo de las armas decomisadas sino de billetes de dólares para sustentar la acusación que potencias extranjeras les pagan por manifestar. También se acusa a los manifestantes de asociación para delinquir y de terrorismo, delitos previstos en la *Ley contra la delincuencia organizada y financiamiento del terrorismo*.

*La delgada piel de Cabello.* El Universal(07-03-14) informó que el Tribunal 29 de Control de Caracas admitió la querrela de Diosdado Cabello contra un articulista y la directiva del diario Tal Cual. El articulista había atribuido a Cabello la frase “si no les gusta la inseguridad, váyanse”. Esa frase había sido divulgada por un medio, pero Cabello negó haberlo dicho. Conforme a la juez esto puede constituir difamación agravada, prohibió la salida del país e impuso otras medidas contra el articulista y la



directiva del diario. El director del diario es Teodoro Petkoff, un importante dirigente socialista en el pasado, ahora dedicado al periodismo, y muy crítico del gobierno. Cabello es el Presidente de la Asamblea Nacional, Vice-Presidente del Partido y segundo (algunos dicen que el primer) hombre del régimen.

En resumen, el sistema de justicia, especialmente los fiscales del Ministerio Público y los jueces, están actuando como parte del aparato represivo que criminaliza la manifestación pública y la opinión. Los supuestos crímenes de los manifestantes son variados. Por ejemplo, los jóvenes que acamparon frente al PNUD en la Avenida Miranda en Los Palos Grandes, en la Plaza Sadel de las Mercedes y en Chacao fueron apresados en una operación en una madrugada y se les imputó ocho delitos entre los cuales estuvo porte ilícito de armas de fuego, tráfico de drogas, uso de adolescentes para delinquir y asociación para delinquir (El Universal, 12-05-14). Aun organismos que se suponen ocuparse de los derechos humanos, como la Defensoría del Pueblo, están claramente del lado de la represión. De seguidas analizaremos cómo esto ha sido posible.

## **LEÇON DE TENÈBRES**

He tomado este título de la música barroca francesa para la parte analítica del trabajo. Las tinieblas en referencia son las producidas por la pérdida de independencia de jueces y fiscales y en definitiva la desaparición de las garantías institucionales y de lo que usualmente llamamos el estado de derecho. Creo que el caso de Venezuela no es único aunque tiene algunas peculiaridades y que hay lecciones que podemos aprender de él.

### ***La metáfora de la demolición***

Creo que debemos la metáfora de demolición del estado de derecho a Allan Brewer-Carías (Brewer, 2005). La metáfora supone que Venezuela del período 1958-1998

era un estado de derecho, un estado social de derecho, y que la revolución iniciada en 1999 demolió tal construcción. Es una metáfora atractiva porque ha habido un proceso de destrucción y de transgresión de los principios básicos del estado derecho. Por ejemplo, ha sometido abiertamente a los jueces, o crea delitos o modifica el Código Orgánico Procesal Penal, materias de reserva legislativa, por decretos leyes. Aplica el derecho sin consideración a principios bien establecidos o la verdad material. Pero puede ser una metáfora engañosa porque supone que existía un saludable estado de derecho que fue destruido y sugiere que no queda nada en su lugar. El esfuerzo requerido es mostrar qué fue lo destruido y también qué ha quedado.

El estado de derecho es un tipo ideal, en sentido weberiano. En su experiencia histórica, los estados pueden acercarse o alejarse de ese modelo. En todos, o casi todos los países, se usa el derecho como instrumento de regulación social y política, pero el respeto del principio de legalidad y de los derechos humanos, característicos del estado de derecho, se hace con mayor o menor intensidad en los distintos países. En ese sentido, los países del mundo pueden colocarse en un ranking de mayor o menor respeto de los principios del estado de derecho (Agrast *et al.*, 2013), aunque tal esfuerzo generalmente genera discusión y descontentos.

Venezuela 1958-1998 se consideraba una de las democracias más sólidas del continente, con partidos políticos fuertes, elecciones universales y libres, y amplia participación electoral de la población. Rey (1973) describió la democracia venezolana como un sistema de conciliación de elites en el cual los partidos políticos jugaban un papel fundamental. Naim y Piñango (1984) lo describieron como una ilusión de armonía, pues los actores principales podían entenderse entre ellos, pero donde no existían árbitros que pudieran dirimir sus diferencia. El estado de derecho como tal podía considerarse como bastante débil (Pérez Perdomo, 2003). La elite política le prestaba poca

atención a las tareas legislativas (Njaim, 1996; Pérez Perdomo, 2003) y el aparato de justicia era un apéndice poco importante de los partidos (Pérez Perdomo, 2003, 2011). Como consecuencia no cumplía con la función de proteger los derechos de los ciudadanos. Estos, especialmente los de bajos ingresos, eran vulnerables a los peores abusos de la policía y del propio sistema judicial (Pérez Perdomo, 1985). La previsibilidad de la conducta de los funcionarios venía del sistema político y del complejo sistema de relaciones interpersonales de la sociedad venezolana, no del sistema de reglas ni de la aplicación imparcial de éstas. La justicia, penetrada por los partidos y redes de corrupción, cumplía un papel marginal en la regulación de las relaciones de negocios (Pérez Perdomo, 1996, 2011).

En la década de 1990 el sistema político entró en crisis (Álvarez, 1996; Kornblith, 1998) y el debilitamiento de los partidos permitió que la Corte Suprema de Justicia asumiera un papel de árbitro de la vida política y social venezolana (Pérez Perdomo, 2011). Pero el entero aparato de justicia tenía una reputación generalizada de ineficiencia y corrupción. Hubo esfuerzos de fortalecer el estado de derecho mejorando el proceso legislativo e iniciando una reforma de la justicia. Probablemente fue tarde y poco (Pérez Perdomo, 2004).

La crisis de la democracia venezolana explica la elección del Teniente Coronel Hugo Chávez, un outsider en la política venezolana, como Presidente de la República. Su proyecto político de “refundar la República” era bastante radical, pero nadie lo tomó muy en serio, acostumbrados como estábamos a los forcejeos y negociaciones entre políticos. En 1999 Chávez asumió la presidencia, logró convocar la Asamblea Nacional Constituyente e inició un cambio político radical que ha tenido varios nombres, pero que hoy podemos llamar la Revolución Chavista.

Chávez siguió políticas populistas de reparto de la riqueza petrolera y de políticas hostiles a la burguesía ve-

nezolana y a las inversiones extranjeras, especialmente a las provenientes de los Estados Unidos y Europa. Expropió o se apropió crudamente de empresas y propiedades rurales y urbanas, siguió políticas extremadamente intervencionistas que limitaron la inversión privada y paralelamente persiguió el sindicalismo libre.

Sus políticas generaron una fuerte reacción, especialmente en los grupos altos y medios. En 2002, después de grandes manifestaciones públicas, los generales intentaron un golpe de estado que no tuvo éxito. Esto lo llevó a una política que llamó de radicalización de la revolución. En 2004 logró el completo control de la Asamblea Nacional, el Tribunal Supremo de Justicia y de todas las instancias del poder. Curiosamente el sistema político que surgió fue un tipo de estado dual (Fraenkel, 1941). Así, al lado de las fuerzas armadas tradicionales, se creó una milicia que le responde personalmente al Presidente. Para el control político, al lado de la policía se crearon las bandas armadas. Lo mismo ocurrió respecto al sistema de salud, creando “misiones” manejadas por médicos cubanos. En educación hay escuelas bolivarianas y universidades paralelas a las tradicionales sobre las cuales se ejerce un estricto control político. Existen también sistemas paralelos de crédito y de comercialización de alimentos, línea blanca y otras comodidades. La idea central es que los organismos paralelos están menos regulados por el derecho, están manejados por personas de confianza política y más sometidos al líder político.<sup>6</sup>

El efecto que esto ha tenido sobre el derecho y la cultura jurídica y política ha sido deletéreo (Pérez Perdomo, 2009; Cedeño et al., 2011; Azuela, 2011). A los esfuerzos de la oposición de abrir debates políticos en la Asamblea Nacional se ha respondido con la violencia. La legislación no se debate. Los diputados de oposición han sufrido agresiones físicas graves. La judicatura ha sufrido depuraciones sucesivas y está estrictamente controlada. En el caso más grave, una juez penal que tomó una decisión que molestó al Presidente generó que éste fuera

a la televisión en diciembre 2009 y ordenara que se la detuviera y condenara a 30 años de prisión por corrupta. No importa que esa no es la pena legal para la corrupción y que el delito no se comprobara. En la cárcel de mujeres fue violada y sometida a todo tipo de vejaciones, se le negó asistencia médica a pesar de graves problemas de salud (Olivares, 2012). Organismos de Naciones Unidas y organizaciones de jueces y abogados de todo el mundo solicitaron la libertad de la juez Afiuni, pero el régimen ha sido inflexible. Desde junio 2013 se le sigue juicio en libertad condicional, aunque no está muy claro cuál fue su delito. Los jueces han pasado a ser empleados gubernamentales de segundo orden que deben mostrarse leales y severos a la hora de perseguir enemigos políticos del régimen, y deben cuidarse de no molestar a los aliados.

La criminalidad violenta se ha incrementado substancialmente porque las bandas armadas son protegidas por el gobierno e incontrolables por la policía y la justicia. Delitos como el homicidio y el secuestro se han hecho comunes (Briceño León, 2012). Las prisiones pasaron a ser controladas por los delincuentes más violentos (denominados *pranes*) con los cuales el gobierno negocia abiertamente.

La situación ha afectado especialmente a la justicia penal que ha vuelto a los peores hábitos de discrecionalidad, abortando el esfuerzo de introducir un sistema acusatorio más transparente que se inició en 1998, pero que fue de corta duración (Alguídigue y Pérez Perdomo, 2013). En la justicia administrativa prácticamente todas las decisiones son favorables a la administración (Cánova González, 2009). La ocupación de propiedades rurales y urbanas por grupos armados que se reclaman del chavismo son frecuentes.

En 2010, la Presidenta del Tribunal Supremo Luisa Estela Morales criticó la separación de poderes, pues la revolución necesita más bien coordinación y unidad de mando.

En resumen, nadie está a salvo de una delincuencia desatada ni de los abusos de los funcionarios. Sólo la protección política puede hacer una diferencia. Ella puede garantizar la impunidad o el tratamiento favorable. A la vez quien sea considerado enemigo puede esperar el tratamiento severo, sin importar demasiado lo que la constitución y las leyes garanticen. La pregunta es qué queda del derecho en estas circunstancias. La respuesta está en la siguiente y última sección del trabajo.

## LO QUE QUEDA DEL DERECHO

Hobbes (1651), se planteó cómo sería la sociedad si suprimimos el estado y el derecho. Él señaló que como no podemos hacerlo, tenemos que desarmar imaginariamente el complejo sistema de relojería de la sociedad para ver qué tendríamos y cómo funcionaría. Todos conocemos su respuesta: quedarían individuos provistos de derechos ilimitados, lo que conduce a la violencia generalizada, a la guerra de todos contra todos. Es el estado de naturaleza.

La revolución chavista ha hecho mucho por destruir el derecho en la realidad. La legislación ya no es una regla vinculantes para todos, y ajustar su conducta a ella tampoco es garantía de tener la protección del estado. Los jueces están obligados a cumplir las órdenes del poder político, o de adivinar sus deseos. Imparcialidad y debido proceso son expresiones en los libros, no en las prácticas judiciales. En cierta forma, la revolución también ha destruido el estado en el sentido que ya no tiene el monopolio de la fuerza. Las bandas armadas dependen del partido Socialista Unido de Venezuela, pero sus dirigentes no tienen capacidad de controlar todas sus actividades. Policías, fiscales y jueces saben que esas bandas tienen protección política y prefieren no interferir en sus actividades, a menos que tengan una orden muy específica del poder político.

Algo de lo previsto por Hobbes ha ocurrido: ha aumentado la violencia, han disminuido las inversiones, el derecho de propiedad se ha debilitado, el país se ha empobrecido. Pero no es la guerra de todos contra todos. La vida continúa: las personas van al cine, al teatro, a los restaurants, aunque limitan los sitios a frecuentar y las horas a las cuales se sale. La industria y el comercio funcionan aunque con poca inversión. Las personas y negocios celebran contratos y generalmente los cumplen. Pero la vida es más impredecible y peligrosa. Las medidas de protección personal se extreman: automóviles blindados, guardaespaldas, protección eléctrica o de rejas, viviendas fortificadas. Cada familia toma las precauciones según sus ingresos y percepción de peligro.

En materia de negocios se examina muy cuidadosamente con quién se hace negocios y se usan o se crean vínculos sociales que eviten los conflictos o faciliten su regulación fuera de la justicia formal. Para personas con menos aversión al riesgo, menos escrúpulos éticos o más protección política pueden surgir excelentes oportunidades de negocios, aunque los cálculos pueden resultar erróneos como un número de los llamados “boliburgueses” en prisión o en exilio podrían atestiguarlo. Algunas empresas brasileñas podrían enseñarnos de cómo hacer negocios en Venezuela. Por ejemplo, la empresa brasileña Odebrecht ha hecho enormes inversiones en Venezuela en estos años revolucionarios y se las ha arreglado para que no se atiendan los reclamos por daños ambientales de comunidades que conozco. Sería del mayor interés saber cómo han ganado los contratos cuando el sistema de licitaciones se dejó inoperativo, y cómo hace para no se mire a los daños ambientales y para que el gobierno de Venezuela, que es muy selectivo pagando deudas, pague las que tiene con ella.

En líneas generales, podría afirmarse que la realidad venezolana se acerca más al estado de naturaleza lockeano (Locke, 1690) que al hobbesiano. La mayor parte de las personas respetan la propiedad de los otros y

cumplen sus obligaciones contractuales. Los contratos escritos tienen como misión más clarificar las obligaciones de las partes que servir de instrumentos para litigios eventuales. El litigio se evita. En los contratos generalmente se prevé la solución de conflictos por arbitraje. En otras palabras, en el ambiente de negocios, el derecho está al servicio de la ética. Las personas cumplen sus obligaciones no por temor a un posible recurso al aparato coercitivo sino por las consecuencias difusas que el incumplimiento acarrearía para su prestigio personal, lo cual es una dimensión ético-social. Pero, como lo planteaba Locke, si un conflicto surge en esa especie de estado de naturaleza, no hay un mecanismo eficaz de resolverlo. Si el conflicto es con un organismo del estado, el ciudadano está totalmente indefenso.

Lo que caracteriza la situación es la inoperancia del derecho y la conversión del estado en un actor socio-político que no garantiza los derechos de los ciudadanos ni puede servir de árbitro para sus disputas. Es la desaparición de los mecanismos de tríada. La relación siempre es diádica y hay que buscar el apoyo de otros sistemas normativos como la ética, o directamente del poder, para lograr el cumplimiento de contratos y acuerdos. Cuando el conflicto es con el poder político, como lo es en la actualidad, no hay foro institucional para resolver el conflicto dentro del país. Quedan como recursos la violencia y los mecanismos internacionales.

La violencia tiene unos costos enormes que nadie razonablemente desea, pero regímenes que destruyen los mecanismos institucionales corren el riesgo de provocar la situación en la cual todos pierden, como lo muestran muchos casos. Siria y Egipto están entre los más recientes. La mediación internacional o la facilitación de la negociación con la ayuda de actores internacionales ha cobrado más importancia en estos tiempos de globalización, pero son mecanismos débiles. El gobierno de Venezuela denunció el Tratado Interamericano de Protección de Derechos Humanos y se ha negado a que la



Comisión de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos visite el país, pero buscó el apoyo de UNASUR que, en definitiva, ha asumido un papel de facilitador del diálogo junto con el Vaticano. Aunque la fase aguda del conflicto político ha cesado, el conflicto social es latente porque el sistema económico ha colapsado y el conflicto político puede resurgir. Una posibilidad es que los actores internacionales tengan suficiente ascendencia sobre el gobierno para lograr acuerdos fundamentales que puedan evitar choques violentos. Esta vía está todavía en su inicio y hay considerable escepticismo entre muchos de que pueda funcionar.

En la perspectiva de este trabajo interesa especialmente analizar cuáles aspectos del derecho continúan aunque no intervengan en el conflicto central. En Venezuela sigue operando una activa profesión jurídica. Hay abogados que se han convertido en operadores del nuevo sistema y han alcanzado posiciones muy importantes como magistrados del Tribunal Supremo. El oportunismo y la oportunidad de negocios lucrativos no deja de tener riesgos. El caso más emblemático es el del magistrado Aponte Aponte, que primero como Fiscal General Militar y luego como Presidente de la Sala Penal del Tribunal Supremo, le correspondió ordenar la protección de narcotraficantes o la condena de personas enteramente inocentes, pero que al régimen convenía condenar. Caído en desgracia y ante el grave peligro que corría su vida en manos de sus antiguos aliados, ha debido solicitar la protección de la DEA y convertirse en informante. Otros abogados más discretos se han convertido en cabilderos o intermediarios para una multitud de negocios con el gobierno o con personas vinculadas al gobierno, pero varios han caído en desgracia y han debido irse al exilio.

Otro sector de la profesión ha permanecido independiente, pero su práctica ha tenido transformaciones y limitaciones importantes. La mayor parte de las firmas de abogados que surgieron en la segunda mitad del siglo XX se mantienen, pero no han crecido como lo han

hecho sus contrapartes de Brasil, Argentina, México, Perú y Chile. Los abogados de estas firmas están muy conscientes de la limitación que para la práctica del derecho tiene la nueva situación (Gómez y Pérez Perdomo, 2014).

Por último, hay un sector de la profesión que tradicionalmente defendía los derechos humanos. Este sector se ha enriquecido con otros grupos más activamente vinculados a la política. Han creado ONGs para la defensa de los derechos de los ciudadanos, o colaboran con los líderes de la oposición, o defienden frecuentemente pro bono los acusados por el régimen. Esto incluye un número de abogados de negocios transformados en defensores de los derechos humanos (Gómez, 2010).

Entre los juristas académicos se perciben tendencias similares. Continúan publicando libros y artículos en revistas, algunos con más intensidad que otros. Quienes han salido en defensa de las acciones del régimen son muy pocos. Un grupo relativamente numeroso no parece haber registrado lo que ocurre en el país o tal vez prefiera ignorarlo. Se ocupan de la correcta interpretación del artículo 1250 del Código Civil, del concepto de culpabilidad o del pensamiento jurídico de Finnis. Un grupo, también numeroso escriben artículos o libros críticos de lo que ocurre o de las políticas o legislación del régimen. Por supuesto, los profesores seguimos enseñando derecho, aunque naturalmente cada profesor ha tenido que preguntarse qué enseñar y cómo hacerlo en las nuevas circunstancias (Pérez Perdomo, 2014).

El caso de Venezuela no es único. La experiencia de regímenes totalitarios y autoritarios ha sido bastante común aun en la historia reciente de la humanidad. En este apresurado planteamiento sólo dejo dos observaciones: La primera es que hay buenos estudios sobre el derecho y los jueces en el régimen autoritario del PRI en México, en las dictaduras militares de Argentina, Brasil y Chile, en la España franquista, en Francia bajo Vichy,

en la Italia fascista y en Alemania nazi, en la llamada República Democrática de Alemania, en China bajo Mao y en las condiciones de hoy. Conociendo parcialmente esa literatura, creo que se puede parafrasear a Dostoievski, y afirmar que cada sistema jurídico vive el autoritarismo a su propia manera, aunque comparativamente seguramente podemos hacer tipologías.

La segunda observación y mi punto final es que cada comunidad profesional de juristas y, en definitiva, cada jurista individual, reacciona de distinta manera. Esto tiene que ver con la necesidad de seguir viviendo aun en los regímenes más adversos, y con el compromiso que cada uno tenga con los valores del derecho y de la democracia. El establecimiento o re-establecimiento de la democracia y la consolidación del estado de derecho tiene que ver con cuán acendrados la población y especialmente los juristas tengamos estos valores y las acciones que tomemos. Nuestro pensamiento y nuestras acciones no son inocuas para libertad.

### Referencias

**Agrast, M. D., J. C. Botero, J. Martínez, A. Ponce, & C. S. Pratt** (2013). *The World Justice Project/ Rule of law index 2012-2013*. Washington, The World Justice Project.

**Alguíndigue, C. y R. Pérez Perdomo** (2013). Revolución y proceso penal en Venezuela 1999-2012. *Anales de la Universidad Metropolitana*, 13(2) (Caracas).

**Álvarez, A.** (editor) (1996). *El sistema político venezolano. Crisis y transformación*. Caracas. Universidad Central de Venezuela.

**Anderson, J. L.** (2013). Slumlord. What has Hugo Chavez wrought in Venezuela. *The New Yorker*. January 28th.

**Avendaño, E. y F. Zerpa** (2014). Protestas, un detenido cada media hora *El Nacional* 30-03-14. *Suplemento Siete Días*(pag 1 y siguientes).

**Azuela, A.** (2011). Cultura jurídica y propiedad urbana en Venezuela. Caracas y las expropiaciones en la era del chavismo entre 2000 y 2009. *Politeia* 47.

Brewer-Carías, Allan R. (2005). La progresiva y sistemática demolición de la autonomía e independencia del poder judicial en Venezuela. En *XXX Jornadas J. M. Domínguez Escovar. Estado de derecho, administración de justicia y derechos humanos*. Barquisimeto.

**Brewer-Carías, A. R.** (2014a). La condena y el encarcelamiento de alcaldes por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo usurpando competencias de la jurisdicción penal, mediante un procedimiento sumario contrario a la constitución, y despojarlos de su investidura electiva. Artículo no publicado consultable en la página web del autor y sometido a la *Revista de Derecho Público* (Caracas).

**Brewer-Carías, A. R.** (2014b). Un nuevo atentado contra la democracia: el secuestro del derecho político a manifestar mediante una ilegítima reforma legal efectuada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo. Artículo no publicado consultable en la página web del autor.

**Briceño León, R., O. Avila y A. Camardiel** (2012). *Violencia e institucionalidad. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia*. Caracas. Alfa.

**Cánova González, L., A. Herrera Orellana & K. Anzola Spadaro** (2009). *¿Expropiaciones o vías de hecho? La degradación continuada del derecho de propiedad en Venezuela actual*. Caracas. Funeda & Universidad Católica Andrés Bello.

**Cánova González, A.** (2009). *La realidad del contencioso administrativo venezolano*. Caracas. Funeda.

**Chavero Gazdik, R.** (2011). *La justicia revolucionaria*. Caracas. Aequitas.

**Castillo, L. H.** (2014). Massiel, de denunciante a terrorista. *El Nacional. Suplemento Siete Días*. 20-04-14. Pag. 1.

**Cedeño, Ledezma, D'Aubeterre, Oropeza Tovar & Villarroel** (2011). La ciudadanía en Venezuela: creencias, comportamientos y valores. *Politeia* # 47

**Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello** (2014). *Resultado de entrevistas a profundidad con detenidos sobre la libertad personal, debido proceso y alegaciones de tortura y malos tratos. Segundo informe de avance*. Caracas. Universidad Católica Andrés Bello (Emitido alrededor del 13 de marzo 2014).

**Fraenkel, Ernst** (1941). *The dual state; a contribution to the theory of dictatorship*. New York. Oxford University Press.

**Gómez, M. A.** (2010). Political activism and the practice of law in Venezuela. En: J. Couso, A. Huneus, R. Sieder (eds): *Cultures of legality. Judicialization and political activism in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press.

**Gómez, M. A. y R. Pérez Perdomo.** Business lawyers in Venezuela: from globalization to the Chavista revolution. Paper to be presented in Law and Society Association Meeting, Minneapolis, May 2014.

**González Deluca, M. E.** (2014). Mentiras, dardos y tongue in cheek. *Tal Cual*. Pag 15. Suplemento *Literales*.

**Hobbes, T.** (1651). *Leviathan*. Penguin Books, 1968.

**Kornblith, M.** (1998). *Venezuela en los 90. La crisis de la democracia*. Caracas. Universidad Central de Venezuela y Ediciones IESA.

**Locke, J.** (1690). *The second treatise of government* (Uso la edición de Peardon, Indianapolis. Bobbs-Merrill)

**Medina, O.** (2014). No era lo que decían. Reportaje periodístico. *El Universal* 13-04-14.

**Naim, M. & R. Piñango** (1984). El caso Venezuela: una ilusión de armonía. En: M. Naim & R. Piñango (Directores del proyecto): *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*. Caracas. Ediciones IESA

**Njaim, H.** (1995). La seguridad jurídica en el contexto político venezolano. En: M. E. Boza & R. Pérez Perdomo (compiladores): *Seguridad jurídica y competitividad*. Caracas. Ediciones IESA.

**Observatorio Iberoamericano de la Democracia** (2014). *La masacre del 12 de febrero o del Día de la Juventud*. Buenos Aires. Observatorio Iberoamericano de la Democracia, 20 de marzo 2014.

**Olivares, F.** (2012). *Afiuni. La presa del Comandante*. Caracas. La Hoja del Norte.

**Olivares, F.** (2014). Torturas en revolución. Golpes, descargas eléctricas, amenazas de violación y torturas psicológicas, aplicación de sustancias químicas, son algunas formas de tortura aplicadas a manifestante detenidos. Reportaje en *El Universal*, 20-04-14. Pag 4-3.

**Nikken, C.** (2014). Notas sobre el artículo 187.20 de la Constitución. En [www.accesoalajusticia.com](http://www.accesoalajusticia.com)

**Pérez Perdomo, R.** (1985). Asistencia jurídica y acceso a la justicia en Venezuela. En: R. Pérez Perdomo (Coordinador): *Justicia y pobreza en Venezuela*. Caracas. Monte Ávila Editores.

**Pérez Perdomo, R.** (2003). Venezuela 1958-1999: the legal system in an impaired democracy. En: L. Friedman y R. Pérez Perdomo (eds): *Legal culture in the age of globalization. Latin America and Latin Europe*. Stanford. Stanford University Press.

**Pérez Perdomo, R.** (2004). Reforma judicial, estado de derecho y revolución en Venezuela. En: L. Pásara (ed): *En búsqueda de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. Lima. Consorcio Justicia Viva.

**Pérez Perdomo, R.** (2009). Derecho y cultura jurídica en Venezuela en tiempos de revolución (1999-2009). Caracas. Cuaderno de la Fundación Manuel García Pelayo.

**Pérez Perdomo, R.** (2011). *Justicia e injusticias en Venezuela*. Caracas. Universidad Metropolitana y Academia Nacional de la Historia.

**Pérez Perdomo, R.** (2012). Violencia delictiva e instituciones. Un ensayo sobre crimen y justicia en Venezuela contemporánea. *Revista de Derecho. Consejo de Defensa del Estado*. # 27. 2012 (Santiago. Chile).

**Pérez Perdomo, R.** (2014). Las revistas jurídicas venezolanas en tiempos de revolución. No publicado.

**Rey Martínez, J. C.** (1972). El sistema de partidos venezolanos. *Politeia* # 1.

**Venezuela 2014.** *Protestas y derechos humanos. Informe Febrero-Mayo*. Diversas ONGs de derechos humanos. Caracas 2014.

**Von Bergen, F.** (2014). Los colectivos y el poder. *El Nacional* 23-04-14. Reportaje de investigación. Suplemento *Siete Días*. Pags 1-3.

**Zerpa, F.** (2014). ¡Abran! ¡Es el SEBIN! *El Nacional* 18-05-14. Reportaje de investigación. Suplemento.

## Notas

\* Agradezco a Carmen Alguídigue y Angelina Jaffé los materiales informativos suministrados y los comentarios al borrador.

\*\* Individuo de Número de la Academia Nacional de la Historia, Sillón Letra “C”. Designado por la Academia para elaborar éste artículo.

<sup>1</sup> El Observatorio Iberoamericano de la Democracia (2014) da una cuenta muy detallada de los eventos del 12 de febrero 2014, con profusión de fotografías de personas golpeadas, torturadas o asesinadas.

<sup>2</sup> Las cifras de delincuencia dejaron de publicarse regularmente en Venezuela. La tasa oficial de homicidios

que el gobierno informa a Naciones Unidas es del orden de los 45 por 100.000 habitantes, pero el Observatorio Venezolano de la Violencia da cifras mucho más altas. Para 2013 sería de 75 por 100.000 habitantes. Aun la cifra oficial es una de las más altas en América Latina. El enorme incremento de los delitos violentos seguramente se debe a que el gobierno ha protegido bandas armadas (oficialmente llamadas “colectivos”) cuya misión es proteger la revolución. Actúan como fuerzas de choque para atacar los actos de la oposición. En la práctica, y mientras no están desempeñando tales funciones, cometen delitos y se refugian en zonas de la ciudad que controlan donde no está permitido el ingreso de la policía o de miembros de otras bandas (Briceño-León, 2012; Pérez Perdomo, 2012; Anderson, 2013).

<sup>3</sup> Estas bandas no están controlados por ningún cuerpo policial o militar sino por la Comisión de Seguridad y Defensa Integral del Partido Socialista Unido (PSUV), el partido de gobierno (von Bergen, 2014)

<sup>4</sup> El gobierno ha hecho esfuerzos importantes para limitar la información que se difunde. Un número de periodistas han sido heridos o puestos en prisión, sus cámaras fotográficas o filmadoras decomisadas o robadas. Patricia Janiot, una periodista importante de CNN, fue expulsada del país, y varios pasajes de una entrevista a Vargas Llosa fueron censurados, lo que obligó a la renuncia de la entrevistadora Shirley Varnagy a Globo-visión (televisora privada pero controlada por el régimen).

<sup>5</sup> El Día de la Juventud conmemora la batalla que el 12 de febrero de 1814 las fuerzas independentistas venezolanas, reforzado con jóvenes estudiantes de la Universidad de Caracas y el Seminario de Santa Rosa, ganaron una batalla al ejército monárquico pro-español en La Victoria. Ese día se ha convertido en un día de fiesta para celebrar la juventud y la libertad. El gobierno convocó también a una marcha de jóvenes que resultó mucho más pequeña y se desarrolló sin incidentes



<sup>6</sup> Rafael Simón Jiménez observó sobre una versión temprana de este trabajo que los grupos parapoliciales o paramilitares tienen la ventaja, a los ojos de los gobernantes, de no responsabilizarlos por sus acciones. En definitiva es “el pueblo” quien ataca a los manifestantes. Esto seguramente refleja la opinión de los decisores, pero es bueno observar que tribunales internacionales generalmente responsabilizan a quienes ejercen en poder por la acción de estas bandas.

*La elaboración y presentación anual de un libro que analiza y propone soluciones a problemas de importancia actual es uno de los aportes a la sociedad que hacen las Academias Nacionales a través del Comité Interacadémico.*

*Antes de seguir adelante, para beneficio de los lectores, creemos que es importante advertir que los libros de la Colección Interacadémica, independientemente del tema que se seleccione, son una colección de capítulos, la mayoría de las veces elaborados por un grupo de académicos -que puede incluir profesionales no académicos expertos en el tema- y en otros casos por un solo miembro designado por la Corporación. Más que libros que tienen la estructura de un texto elaborado por un autor, hay que verlos como un testimonio de la conexión de las Academias Nacionales con el país y de su preocupación por los efectos negativos que algunas decisiones gubernamentales o políticas públicas pudieran causar al país. Como es lógico que ocurra cada Academia se expresa manteniendo.*