

El diseño del legalismo autoritario en Venezuela

Cecilia Medrano-Caviedes* pp. 149-180

Resumen

El profundo proceso de transformación política, social y económico que atravesó Venezuela a partir de 1999, conocido como la Revolución Bolivariana bajo la dirección de Hugo Chávez, se alineó marcadamente a una ideología nacionalista, particularmente de nacionalismo extractivo. El Estado adoptó un modelo de gobernanza jerárquico, intensificando la dirección de políticas de desarrollo, así como el control, la planificación y regulación de actividades productivas, a partir del dominio absoluto sobre la industria extractiva de petróleo y por consiguiente, sobre el manejo de las rentas petroleras. La transformación desencadenada por la Revolución Bolivariana favoreció la concentración de poder en el Ejecutivo, socavando los sistemas de control democrático y de rendición de cuentas. Este artículo examina el período de la administración de Chávez en Venezuela (1999-2013), con base en el marco analítico del diseño de políticas públicas y a partir del análisis de las herramientas disponibles para el gobierno, según Hood: información, autoridad, tesoro y organización. Así, se abordan las principales reformas generadas por el movimiento revolucionario de Chávez, para estudiar cómo la adopción de objetivos de políticas de nacionalismo extractivo afectaron negativamente los controles democráticos del país.

Palabras Clave

Nacionalismo extractivo / Legalismo autoritario / Rendición de cuentas / Petróleo

Abstract

The profound process of political, social and economic transformation that Venezuela underwent as of 1999, known as the Bolivarian Revolution under the leadership of Hugo Chávez, was markedly aligned with an ideology of nationalism, and in particular of extractive nationalism. The State adopted a model of hierarchical governance in the direction of development policies, controlling, planning and regulating productive activities, based on the absolute control over the extractive industry of oil and consequently, over the management of oil rents. The transformation triggered by the Bolivarian Revolution favored the concentration of power in the Executive, undermining check and balance systems and public accountability. This essay aims to examine the administration of Chávez in Venezuela (1999-2013), based on the analytical framework of policy design and according to Hood's categories of public policy tools available to the government: nodality, authority, treasure and organization. The main reforms generated by the revolutionary project of Chávez are addressed, to study how the adoption of policy aims aligned with extractive nationalism, negatively impacted democratic control systems and public accountability.

Keywords

Extractive Nationalism / Authoritarian Legalism / Public Accountability / Oil.

* Economista por la Universidad Central de Venezuela (UCV) y Doctora en Ciencias Políticas por Sciences Po, Paris.
Correo-e: medrano.caviedes@gmail.com

Introducción

En 1999, Hugo Chávez asumió la presidencia de Venezuela con la misión de construir una nueva República, la «Quinta República» según su proyecto político conocido como la *Revolución Bolivariana*. Dicho proyecto se opuso fervientemente al *status-quo* de una Venezuela que había iniciado, a comienzos de los noventa, la privatización parcial de su principal enclave económico, la industria petrolera, conjuntamente con la implementación de políticas económicas neoliberales. En contraposición, la *Revolución Bolivariana*, que inició Chávez, se alineó marcadamente a una ideología de nacionalismo extractivo, que desencadenó un profundo proceso de transformación política, social y económica sin precedentes. El Estado, históricamente paternalista, exacerbó su rol de «Estado-Céntrico» (Curiel Léidenz, 2010: 412) o de «Estado-Protagonista» en la dirección de políticas de desarrollo, intensificando, en un modelo de gobernanza jerárquico, el control, la planificación y la regulación de las actividades productivas. Además, pasó a ejercer el dominio absoluto de la industria petrolera y por consiguiente, sobre el manejo de las rentas que ésta generaba; piezas fundamentales para la dialéctica nacionalista de soberanía nacional y para el financiamiento de la cruzada revolucionaria. Así, la *Revolución Bolivariana* de Chávez impulsó un considerable viraje en la manera de ejecutar el esquema tradicionalmente rentista del país: la idea de «sembrar el petróleo»¹ que había dominado las estrategias de desarrollo y progreso a partir de la riqueza petrolera, fue reemplazada por un modelo de distribución directa de las rentas petroleras a través de un sistema de gasto público altamente centralizado (Ochoa, 2008). Pero, además, la transformación del Estado que desencadenó la *Revolución Bolivariana*, también favoreció la consecutiva concentración de poder en el Ejecutivo y el dismantelamiento de estructuras institucionales previas. Este ensayo plantea que las reformas nacionalistas de la *Revolución Bolivariana* socavaron los sistemas de control democrático y de rendición de cuentas, convirtiendo a la administración de Chávez en un régimen híbrido «semi-autocrático» (Corrales y Penfold, 2012) o en una «democracia autoritaria» (Carroll, 2013).

Este trabajo forma parte de una investigación cuyo argumento central es que el nacionalismo de recursos dificulta la rendición de cuentas (Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa). El diseño de políticas por parte del gobierno es considerado como el proceso que conecta la adopción de objetivos con la producción de resultados, a través de arreglos institucionales y de la selección y combinación de los instrumentos con los que

¹ La idea de «Sembrar el Petróleo» fue acuñada en 1936 por un conocido periodista y escritor venezolano, Arturo Uslar Prieti, en referencia al debate nacional sobre la dependencia de la economía en la explotación de petróleo y de cómo convertir la riqueza petrolera en una herramienta de desarrollo de largo plazo. La siembra del petróleo, básicamente planteaba invertir, en lugar de ahorrar, los ingresos de renta petrolera en sectores productivos de la economía para promover el desarrollo.

cuenta. Así, una política determinada resulta de las interacciones entre la adopción de objetivos, la maquinaria de formulación, la maquinaria de implementación y el contexto, a partir de la combinación de los instrumentos de política que el gobierno favorece. Entonces, para desarrollar el argumento central de la investigación en la cual se inscribe este artículo, se examina un mecanismo causal, en el que la configuración de la agenda de políticas nacionalistas es el factor desencadenante, capaz de producir un resultado observable en los sistemas de control democrático y de rendición de cuentas; los instrumentos de políticas, por su parte, son las entidades empíricamente observables de un diseño de política en particular.

El proceso teórico de base se desarrolla como sigue: el gobierno adopta objetivos de política para configurar su agenda, luego pasa a definir los medios para lograr estos objetivos a través de la formulación de políticas, posteriormente coordina esta política con otras áreas de políticas ya existentes a través de arreglos institucionales; luego, a través de interacciones políticas, procesa las demandas de agentes no-Estatales en relación a la implementación de la política y, posteriormente, recuenta los resultados de la política (Fontaine, Medrano-Caviedes y Narváez, en prensa). En este esquema, los instrumentos de política representan las huellas de una política y aportan clara evidencia sobre las intenciones y acciones del gobierno (Hood, 1986), y pueden ser categorizados en: 1) instrumentos de información, cuando se refieren al uso y producción de información por agencias Estatales; 2) instrumentos de autoridad, cuando se trata de reglas formales expresadas en la constitución, leyes y regulaciones; 3) instrumentos del tesoro, en referencia a todas las fuentes de financiamiento y gasto público asociados a una política en particular, y 4) instrumentos de organización en cuanto a todas las agencias Estatales y no Estatales involucradas en la formulación, implementación y evaluación de una política (Hood, 1986).

Este artículo presenta la evidencia reunida a través del estudio exhaustivo del caso de nacionalismo extractivo en Venezuela durante la administración de Chávez (1999-2013). A lo largo de cinco secciones se realiza el análisis de cada una de las entidades del mecanismo causal testeado en el mencionado trabajo de investigación, incluyendo la configuración de la agenda de la *Revolución Bolivariana* en la sección uno, y la formulación de una política nacionalista, junto a la necesaria coordinación inter-sectorial del nuevo modelo en la segunda y tercera sección respectivamente. Las interacciones políticas se examinan en la cuarta sección y el resultado de política en términos de rendición de cuentas en la quinta. En cada una de las entidades del mecanismo causal, se examinan los instrumentos de políticas favorecidos por el gobierno según la taxonomía de Hood mencionada, a saber: información, autoridad, tesoro y organización. Se finaliza con una sección de conclusiones breves.

La configuración de la *Agenda de la Revolución Bolivariana*

Instrumentos de información: un programa gubernamental nacionalista

Al asumir la presidencia en febrero de 1999, Chávez introdujo nuevos objetivos de política sobre la necesidad de (re)conquistar la soberanía nacional y transformar el Estado en el ámbito económico, social y político. En especial, Chávez se opuso abiertamente a la *semi-privatización* de la apertura petrolera de los noventa, en la que empresas extranjeras fueron invitadas a participar en asociaciones estratégicas con Petróleos de Venezuela S.A. (en lo sucesivo Pdvs), tanto en operaciones aguas-arriba como en aguas-abajo de la industria petrolera nacional. En 1997, siendo aún candidato, se unió a manifestaciones opositoras que cuestionaron la validez constitucional de dicho proceso (Paris, 2006). Según el discurso oficial del gobierno, las empresas extranjeras habían sido las verdaderas dueñas de los recursos del subsuelo venezolano y guardado para ellas lo que en realidad pertenecía a los venezolanos (MinCi, 2004). En particular, al referirse a Pdvs, Chávez aseguró que se había convertido en un «Estado dentro del Estado»,² y ejercía una enorme influencia sobre la formulación de políticas petroleras y de otros sectores. Así, uno de los ejes centrales de la agenda de su gobierno lo constituyó la reversión del proceso de «desnacionalización de la industria petrolera» (Chávez, 1996), a partir de «la internalización petrolera» en la que la propiedad y el control de la industria de hidrocarburos estaría en manos del Estado (y de la nación venezolana) (Chávez, 1996: 34).

Instrumentos de autoridad: el establecimiento de un nuevo orden constitucional

Durante su acto de juramentación como Presidente de la República en febrero de 1999, Chávez juró reformar lo que llamó una «Constitución moribunda» que no se ajustaba a las verdaderas necesidades de la democracia y del pueblo.³ Ese mismo día firmó un decreto⁴ solicitando un referéndum consultivo para organizar una Asamblea Nacional Constituyente que reescribiera el texto constitucional (Romero, 2010). Dos meses después, el proyecto constitucional había sido aprobado vía electoral, y con escasamente el 53 por ciento de los votos, la coalición del gobierno logró obtener el 93 por ciento de los escaños de la asamblea constituyente a cargo de reescribir las nuevas reglas que regirían el país (Corrales y Penfold, 2012).

La nueva Constitución fue rápidamente preparada y sancionada en diciembre del mismo año,⁵ introduciendo un nuevo modelo de Estado en la naciente República. Incluso, se

² «El fin de un Estado dentro del Estado» La Nación, El Mundo, 9 de diciembre de 1998.

³ Discurso oficial ante la Asamblea Nacional. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=4p_tDYgFRAY&t=861s

⁴ Decreto Presidencial n° 3 Gaceta Oficial n° 36634, 2 de febrero de 1999

⁵ Gaceta Oficial n° 36860, 30 de diciembre de 1999.

introdujo un nuevo nombre para demarcar simbólicamente el nacimiento de la República Bolivariana de Venezuela, impregnada con el espíritu independentista de Bolívar.

Más adelante, la revolución también incluiría al «Socialismo del Siglo XXI», como un ideal político paralelo que requeriría nuevos ajustes regulatorios. De hecho, durante la toma de posesión de su segundo mandato en enero de 2007, Chávez presentó el Proyecto Nacional Simón Bolívar, como el primer plan de desarrollo socialista de la nación.⁶ Con ese fin, se definieron «cinco motores» hacia el nuevo modelo socialista: 1) el poder de una ley habilitante concedida por el Parlamento para que el Presidente diseñara nuevas reformas; 2) una reforma de la Constitución de 1999; 3) un proyecto educacional para la moral y las luces; 4) una nueva geometría de poder para la reorganización de esquemas políticos, sociales, económicos y militares, y 5) el establecimiento de una democracia participativa a través de consejos comunales. Adicionalmente, en esta forma extendida de la iniciativa revolucionaria, el gobierno apuntó explícitamente a disminuir el rol del sector privado en asuntos domésticos. Así, los planes nacionales de desarrollo para el período 2007-2013 incluyeron, como objetivos de política, la reducción del sector privado a un tercio de la economía, dejando uno de los otros dos tercios bajo la propiedad y el manejo únicamente por el Estado y el otro, por una forma de propiedad mixta entre el Estado y el sector privado (Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPPP, 2007).

Instrumentos de tesoro: un modelo de desarrollo alternativo pero aún rentista

La estrategia de desarrollo que se planteó con la Revolución Bolivariana fue ampliamente influenciada por un manifiesto político escrito por Chávez durante los años noventa: la «Agenda Alternativa Bolivariana» (AAB) (Curiel Léidenz, 2010). En esta agenda, Chávez identificó la pobreza y la «desnacionalización» como dos de los principales problemas a resolver en Venezuela (Chávez, 1996: 27-30) y, en consecuencia, la vindicación de la independencia y la reafirmación de la soberanía nacional se conformarían como los objetivos centrales en la configuración de la agenda revolucionaria. Para alcanzar estos objetivos, la administración de Chávez planteó principalmente: 1) fortalecer al Estado desde adentro, a través de la reafirmación de su rol como el principal propietario, promotor y regulador de la economía por una parte, y 2) apoyarse en el sector de hidrocarburos como palanca crucial para el desarrollo de otras industrias y sectores de la economía (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001). De esa forma, la renta petrolera siguió siendo concebida como fuente fundamental para el financiamiento del nuevo modelo revolucionario y nacionalista, y como un instrumento clave para consolidar la transición hacia el *Modelo Productivo Socialista*.

⁶ «Presidente presentó Proyecto Nacional Simón Bolívar - Primer Plan Socialista» ABN, en Aporrea, 30 de septiembre de 2007.

Instrumentos de organización: el diseño de una nueva geometría de poder

Los objetivos de política introducidos por la *Revolución Bolivariana* contemplaron la necesidad de crear una nueva «geometría de poder» a partir de la renovación completa de las estructuras claves del Estado. La AAB de años previos, que serviría posteriormente de referencia para la preparación de planes económicos y de desarrollo del país, aseguraba por ejemplo, que la estrategia bolivariana para reconstruir el Poder Nacional de manera legítima y soberana requería no solo de la reestructuración del Estado, sino del sistema político en su totalidad (Chávez, 1996: 23). La lógica era la de reformar y ajustar el marco institucional del aparato de gobierno por completo, a modo de dismantelar todas las barreras institucionales preexistentes en el antiguo régimen. De esta manera, se articularon los reajustes institucionales más trascendentales en la historia contemporánea de Venezuela. Por ejemplo, la figura de la Asamblea Constituyente, tal y como fue planteada en 1999, no estaba contemplada en la Constitución de 1961; sin embargo, la Corte Suprema del momento consintió su consolidación bajo principios de soberanía popular y ante la existencia de una crisis sistemática (Hernández, 2017; Brewer-Carías, 2001). A continuación, el 19 de agosto de 1999, la recién formada Asamblea Constituyente, dominada mayoritariamente por el partido del gobierno y asegurando ser la voz directa del pueblo, se autoproclamó *originaria*, y desconoció tanto la Constitución de 1961 como todo poder constituido del Estado.⁷ Siguió la intervención del poder judicial y legislativo a través de la disolución de la Corte Suprema de Justicia y del Parlamento Bicameral respectivamente, para adaptarlos a la naciente República y así formar un «nuevo orden institucional» (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2001:126). Posteriormente, se reformarían y reorganizarían agencias e instituciones claves como el Consejo Nacional Electoral, la Procuraduría General, la Contraloría, el régimen fiscal, la autoridad monetaria, etc.

La formulación de una política nacionalista**Instrumentos de información: el petróleo, un componente estratégico en la nueva política y geopolítica del país**

Los nuevos principios nacionalistas dieron pie a nuevos planes sectoriales en los que el Estado afianzaría su control sobre la industria de petróleo y gas, y revertiría la apertura petrolera de los noventa. La reforma petrolera incluyó nuevas regulaciones para el sector de hidrocarburos, la revisión de contribuciones fiscales generadas por la industria y la revisión de todos los contratos con compañías extranjeras. Todas estas medidas formaron

⁷ «La Asamblea del Presidente Chávez asume el poder político absoluto en Venezuela», El País, Javier Moreno. Caracas, 4 de agosto de 1999.

parte del *Plan de Soberanía Petrolera*; un programa en el que el Ejecutivo, principalmente a través del Ministerio de Energía, pasó a ejercer un rol protagónico en la formulación de políticas petroleras, mientras se limitó la naturaleza corporativa de Pdvsa. Curiosamente, dicho plan de soberanía no se configuró como un programa oficial separado ni adscrito al ministerio de energía o a alguna otra agencia especializada del Estado; por el contrario, fue descrito de manera discursiva por distintos ministerios, la presidencia y la misma Pdvsa, en distintos documentos institucionales y en distintos momentos. De hecho, este plan de soberanía petrolera también incluyó la toma de control de Pdvsa por parte del gobierno en el año 2003, bajo el nombre de «Plan Colina», luego de la huelga petrolera de finales del 2002 (analizada en secciones subsiguientes).

La política petrolera fue un componente estratégico en la nueva política y geopolítica nacional, y en el plan de convertir a Venezuela en un poder global de la geopolítica energética (Presidencia de la República, 2007). Al ser considerado un instrumento clave para promover alianzas internacionales y defender la soberanía nacional contra amenazas foráneas permanentes (Curiel Léidenz, 2010), el petróleo se convirtió en una pieza fundamental de la política internacional (Presidencia de la República, 2007: 41), basada en una naciente diplomacia petrolera.

La diplomacia petrolera de la era de Chávez se enfocó inicialmente en revitalizar los planes de la OPEP e impulsar al alza los precios del petróleo a través de la coordinación estratégica con actores internacionales. Con este fin, se designó un equipo especializado del Ministerio de Energía para asistir a reuniones de la OPEP y coordinar importantes encuentros con algunos de sus principales representantes y actores. En el 2000, el mismo Chávez realizó un tour por la mayoría de los países miembros de la OPEP y logró organizar una Cumbre en Caracas⁸ a la que asistieron los Jefes de Estado de 11 de sus países miembros.⁹ Dicha Cumbre culminó con la *Declaración de Caracas*, en la que se le dio un singular énfasis al rol que el petróleo podía y debía desempeñar en el desarrollo y en la reducción de la pobreza. A partir de dicho evento, los esfuerzos de la diplomacia petrolera se convirtieron en un punto de referencia de la agenda de política internacional de Chávez, con la que se realizaron numerosos acuerdos bilaterales o multilaterales de cooperación con diferentes países para intercambiar petróleo a precios por debajo de los precios de mercado, con términos preferenciales, e incluso a cambio de servicios o de pagos en especie.

⁸ «Venezuela gears up for historic OPEC summit» CNN, 25 de septiembre de 2000.

⁹ Notablemente, esta fue la segunda Cumbre de este tipo que se celebró desde el año 1975, cuando se habían reunido por última vez en Alger.

Instrumentos de autoridad: la reforma petrolera vía decreto presidencial

En la nueva Constitución de 1999 se sentaron las bases para diseñar una nueva regulación sectorial para la formulación de políticas petroleras nacionalistas. Por ejemplo, los artículos 5, 11 y 302 introdujeron un claro mandato a nacionalizar los recursos petroleros, haciendo hincapié en los beneficios de ponerlos al servicio del pueblo a través de su administración por parte del Estado (Cadenas, 2010; Nariño Rodríguez, 2013). Además, estos artículos establecieron explícitamente el carácter estratégico del sector de hidrocarburos y, por ende, la necesidad de que fuera principalmente el Estado quien lo controlara, operara y administrara, privilegiando los intereses nacionales (o colectivos), por encima de las necesidades extranjeras (Rodríguez Araque, 2002). Otra adición relevante fue el artículo 303, que decretó la ilegalidad, por criterios de soberanía, de cualquier intento de privatización o comercialización ni siquiera parcial de Pdvsa. Estos mandatos constitucionales desencadenaron la reforma del marco legal del sector de hidrocarburos y la nacionalización de todas las actividades primarias en la Faja Petrolífera del Orinoco,¹⁰ así como la de todos los bienes y servicios asociados a actividades primarias de la industria petrolera.

Un nuevo marco legal para la industria del gas y el petróleo

En 1999 y 2001, se sancionaron nuevas leyes orgánicas para los hidrocarburos gaseosos¹¹ y líquidos¹², respectivamente. El nuevo marco regulatorio le concedió al Ejecutivo, por vía del Ministerio de Energía, un rol preponderante en la formulación de la política petrolera y en la planificación estratégica de Pdvsa. Especialmente, en todas las negociaciones contractuales (Núñez y Pagliacci, 2007), desde actividades primarias hasta proyectos de refinería; con lo que se logró limitar legalmente a Pdvsa, confinándola a desempeñar un rol meramente operativo. Esencialmente, Pdvsa fue subordinada al control autoritario del Estado. Según algunos expertos y asesores cercanos a Chávez, el esquema legal previo no había sido lo suficientemente claro en separar los roles de Pdvsa y el Ministerio responsable de la regulación del sector. Según Rodríguez Araque (2002), por ejemplo, una aparente confusión de roles o una malinterpretación de la ley anterior había llevado a Pdvsa a arrebatar las atribuciones de formulación de políticas del gobierno central.

Además, la nueva ley de hidrocarburos líquidos reorganizó las dinámicas del sector petrolero a través de un claro mandato a nacionalizar todas las actividades subcontratadas en operaciones aguas-arriba,¹³ con lo que se desencadenó un proceso de nacionalización de

¹⁰ Zona geográfica donde se concentran las más grandes reservas de crudo pesado en Venezuela.

¹¹ Gaceta Oficial n° 36793, 23 de septiembre de 1999.

¹² Gaceta Oficial n° 37323, Decreto Presidencial n° 1510, 13 de noviembre de 2001.

¹³ Las actividades subcontratadas se refieren a todos los contratos con compañías extranjeras por consultorías, apoyo técnico, operaciones de acompañamiento y otros servicios para la exploración y producción de petróleo crudo.

antiguos contratos operativos con compañías multinacionales, asegurando la participación del Estado con al menos el 51 por ciento del capital (Art. 22). Sin embargo, la nacionalización no fue efectivamente puesta en marcha hasta el año 2005, cuando los acuerdos previos estuvieron próximos a expirar y los elevados precios del petróleo permitirían compensar disputas legales (Monaldi, 2010). De hecho, en el 2005 solo algunos acuerdos de transición fueron aprobados y no fue sino hasta el año 2007 cuando un decreto presidencial (examinado a continuación), articuló el proceso de migración a empresas mixtas (con participación mayoritaria del Estado) y la creación de asociaciones público-privadas en la industria petrolera (BCV, 2007).

La nacionalización del sector petrolero

El Decreto Presidencial n° 5.200¹⁴, sancionado en el 2007, fue el instrumento legal con el que el gobierno nacionalizó todos los contratos de asociación entre Pdvsa y otras compañías privadas celebrados durante la apertura petrolera de los noventa.¹⁵ Básicamente, el Decreto exigió que todas las asociaciones previamente acordadas migraran a la figura de empresas mixtas en las que las compañías extranjeras participarían como accionistas minoritarias y Pdvsa sería el socio mayoritario con 60 por ciento de todas las acciones (Art. 2). Poco después, en el 2009, una nueva ley fue sancionada para también nacionalizar los bienes y servicios asociados a actividades primarias.¹⁶ Esta ley estableció que el Estado tenía derecho sobre todos los activos y servicios involucrados en actividades primarias de hidrocarburos, por lo tanto, serían manejados únicamente por Pdvsa o por empresas mixtas en las que esta tuviera control mayoritario. También contempló la posibilidad de expropiaciones parciales o completas si los activos o servicios provistos eran considerados de utilidad pública (Art. 6).

Cabe destacar que, en gran medida, el nuevo marco regulatorio del sector petrolero se configuró a través de poderes habilitantes cedidos a Chávez para legislar a discreción, es decir, vía Decreto Presidencial y en ausencia de un debate inclusivo en el Parlamento.

Instrumentos de tesoro: asignación sectorial de presupuesto

La reforma petrolera configurada durante la administración de Chávez, también estipuló el incremento de las contribuciones fiscales que la industria de hidrocarburos debía generar para cumplir con los objetivos revolucionarios y geopolíticos establecidos por el

¹⁴ Gaceta Oficial n° 38632, 26 de febrero de 2007.

¹⁵ Las asociaciones estratégicas objeto de nacionalización operaban en campos localizados en la Faja del Orinoco, un área en donde se encuentran las reservas más grandes de petróleo crudo del país.

¹⁶ Gaceta Oficial n° 39173, 7 de mayo de 2009.

gobierno. De esta manera, el nuevo marco fiscal del sector de hidrocarburos incorporó un nuevo esquema fiscal contributivo. Las regalías se incrementaron de 16,6 por ciento a 20 por ciento para hidrocarburos gaseosos y a 30 por ciento para hidrocarburos líquidos sobre el total de producción (Art. 20 y 44 respectivamente). Además, nuevas tarifas impositivas fueron aplicadas (Art. 48 de la Ley de Hidrocarburos líquidos) sobre las operaciones de empresas mixtas.¹⁷

Por otra parte, la Ley de Impuestos fue reformada vía decreto presidencial en el 2001,¹⁸ para reformar el impuesto sobre la renta en general y las contribuciones impositivas petroleras. Las contribuciones fiscales exigidas a la industria petrolera fueron ajustadas de 67,7 por ciento a 50 por ciento de las ganancias netas (Art. 11 y 53-b).

Adicionalmente y aprovechando el boom de precios petroleros, se sancionó en el 2008 la Ley de Precios Extraordinarios de Petróleo en Mercados Internacionales¹⁹ para recaudar una tarifa impositiva especial sobre «precios extraordinarios» definidos para distintos umbrales según la cotización Brent (referencia para el petróleo venezolano). En el 2011 esta ley fue reformada también vía Decreto Presidencial²⁰ para incorporar nuevas tarifas sobre precios catalogados de «exorbitantes». De acuerdo a este mecanismo legal, la contribución impositiva especial, debía ser transferida mensualmente a un fondo de inversión especial, el Fondo para el Desarrollo Nacional (Fonden), creado y dirigido directamente por el Ejecutivo y en paralelo a otras instituciones financieras.

Por otra parte, el gobierno se apoyó en una estrategia intangible y práctica política de larga data en la historia de las finanzas venezolanas: la subestimación de los precios de petróleo para la formulación del presupuesto anual federal (Medrano-Caviedes, 2015). A lo largo de la historia fiscal de la Venezuela petrolera, la volatilidad intrínseca de los precios del petróleo sirvió de pretexto para mantener esta medida, justificación que continuó siendo utilizada por la administración de Chávez, bajo criterios de «prudencia fiscal» y «precaución» (Ministerio de Planificación y Finanzas, 2012). Dicha estrategia, asociada a la usual indisciplina fiscal de países petroleros, sirvió para desviar de manera consecutiva la renta petrolera de los mecanismos regulares redistributivos impuestos por los presupuestos anuales federales. Así, se evadieron de manera sistemática, las asignaciones legales esta-

¹⁷ Como por ejemplo, el impuesto de «ventajas especiales» del 3,33 por ciento sobre las ganancias brutas, el impuesto al «desarrollo endógeno» del 1 por ciento antes de impuestos generales, el impuesto «superficial» sobre terrenos no explotados, y el impuesto «sombra» que aseguraba que las regalías, los impuestos generales y las ventajas especiales, sumaran al menos el 50 por ciento de las ganancias netas de las compañías extranjeras (Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvs) 2015).

¹⁸ Gaceta Oficial n° 37323, Decreto Presidencial n° 5.557, 13 de noviembre de 2001.

¹⁹ Gaceta Oficial n° 38910, 15 de abril de 2008.

²⁰ Gaceta Oficial Ext. n° 6.022, Decreto Presidencial n° 8.163, 18 de abril de 2011, luego reformada por Decreto Presidencial n° 8.807, Gaceta Oficial n° 39871, 27 de febrero de 2012.

blecidas en el texto constitucional y leyes presupuestarias, dando paso a un uso posterior más flexible, discrecional y centralizado de la renta petrolera, bien a través de ajustes presupuestarios *ad-hoc* o a través de los múltiples canales extra-presupuestarios creados durante este período.

Instrumentos de organización: la remodelación del sector de hidrocarburos

Una de las herramientas organizacionales más importantes, utilizada durante el período estudiado, fue la remodelación del sistema administrativo del sector de hidrocarburos.

Desde los inicios del gobierno de Chávez, se hizo un claro esfuerzo por intervenir y controlar la dirección gerencial de la empresa nacional petrolera. De hecho, en los meses previos a la toma oficial de poder, Chávez seleccionó a sus principales asesores, veteranos en política petrolera con amplia experiencia parlamentaria y política, para formar una «Coalición de Enlace Petrolero» (Paris, 2006). Esta coalición se organizó para conducir una revisión a fondo de las políticas y operaciones de Pdvsa. Ya en la oficina presidencial, Chávez comenzó enérgicamente a remodelar la estructura gerencial de la estatal petrolera. Un nuevo Directorio Ejecutivo fue designado incluso antes de que el que estaba en funciones caducara (Paris, 2006). Esencialmente, el gobierno necesitaba controlar a Pdvsa y maximizar sus ingresos para financiar el proyecto revolucionario, no para reinvertirlos en el negocio petrolero, por lo que su reorganización requería del reemplazo de aquellos ejecutivos y gerentes cuyo enfoque principal no fuera el del proyecto revolucionario sino el de los niveles de producción y la reinversión con fines de productividad (Johnson, 2018). En total, Chávez designó a seis presidentes diferentes para Pdvsa entre 1999 y 2004, lo que contrastó drásticamente con el total de presidentes que la compañía había tenido históricamente hasta entonces: un total de seis a lo largo de un período de veintidós años consecutivos. En 2002, al intentar reorganizar el directorio de Pdvsa por cuarta vez consecutiva y luego de haber sancionado vía Decreto Presidencial el nuevo marco regulatorio del sector en 2001, Chávez tuvo que afrontar el primer conflicto significativo de su gobierno. Un golpe de Estado fallido y una crisis nacional forzaron a Chávez a reinsertar gerentes que había despedido públicamente en un show televisivo y a designar a su antiguo Ministro de Energía, Rodríguez Araque, como Presidente de Pdvsa, en lugar de Parra Luzardo, un fiel experto petrolero que había participado en la Comisión de Nacionalización del Petróleo en 1975, la Asamblea Constituyente de 1999 y en el equipo de redacción de la Ley de Hidrocarburos del año 2001 (Paris, 2006).

Para comienzos del año 2003, el Ejecutivo tomó directamente el control absoluto sobre la compañía nacional de petróleo, asegurándose que su Junta Directiva y su más altos funcionarios fueran ideólogos leales a la revolución o aliados políticos. Básicamente, Pdvsa fue incorporada al gobierno central, garantizándole al Ejecutivo el control absoluto

y directo sobre la nacional petrolera en cuanto a su dirección gerencial y administrativa, así como una participación más directa en procesos claves de toma de decisiones como oportunidades de inversión, adquisición de deuda o negociaciones contractuales.

Un año después, en el 2004, Chávez prosiguió con la reorganización estratégica del sector del gas y el petróleo y fusionó las unidades al mando del Ministerio de Energía y de Pdvsa.²¹ Esta maniobra unificó el control sobre el sector al crear una sola oficina para manejar simultáneamente tanto a la entidad reguladora, el Ministerio, como a la dirección de Pdvsa. Chávez escogió a Rafael Ramírez, uno de sus grandes aliados para encabezar esta fusión estratégica. Una vez que Pdvsa pasó a estar bajo el control total del ejecutivo, comenzó a asumir funciones de gasto público y a ejecutar roles gubernamentales. Particularmente, la empresa se involucró aceleradamente en actividades no relacionadas al negocio petrolero, como lo fueron los programas sociales (llamados «Misiones»), en áreas tan diversas como políticas habitacionales, de salud, distribución de alimentos, turismo, educación, deportes, cultura, etc.

Cambio institucional: gobernanza jerárquica

Instrumentos de información: la planificación inter-sectorial

El diseño jerárquico de la *Revolución Bolivariana* requirió una profunda centralización de flujos informativos. En particular, una política de no transparencia emergió para bloquear las decisiones sobre la formulación de políticas petroleras, el manejo de la renta petrolera y la administración en general de la industria.

Por ejemplo, entre las reformas al marco legal del Banco Central de Venezuela (BCV),²² se incluyeron restricciones sobre cómo la institución manejaba información del tesoro. Se incluyeron cláusulas sobre el uso, publicación y acceso a indicadores de desempeño, y se creó la categoría de «información confidencial» (Art. 24) para retener información relevante sobre aspectos de tesorería. Además, mediante un Decreto Presidencial sancionado en el 2011²³ para reformar la ley de precios extraordinarios de petróleo, se anuló la obligación legal que tenía Pdvsa de informar al BCV sobre transferencias hechas directamente al Fonden (Art. 16).

Por otra parte, en el año 2002 cuando el gobierno central estaba siendo reformado,²⁴ le fue asignado al Ministerio de Comunicación e Información (MinCI), entre otras respon-

²¹ Gaceta Oficial n° 38.082, Decreto Presidencial n° 3.264, 8 de diciembre de 2004.

²² Un total de cinco reformas legales durante el período bajo estudio, desde la reforma inicial en 2001.

²³ Gaceta Oficial Ext. n° 6.022, Decreto Presidencial n° 8.163, 18 de abril de 2011, luego reformado por Decreto Presidencial n° 8.807 en Gaceta Oficial n° 39871, 27 de febrero de 2012.

²⁴ Gaceta Oficial n° 37562, 4 de noviembre de 2002.

sabilidades, la consolidación de un sistema central de información y comunicación para toda la administración pública, la elaboración de planes estratégicos comunicacionales y propaganda para el gobierno, y el rol de portavoz en las reuniones de Consejo de Ministros. Esta agencia también se responsabilizó por realizar, de manera permanente, encuestas de opinión pública sobre las percepciones y tendencias de los problemas nacionales, y sobre las políticas públicas y el desempeño del gobierno. Para el 2007, se estableció que ninguna institución del gobierno ni ningún vocero gubernamental podía dar declaraciones o publicar información alguna sin el previo consentimiento o aprobación por parte del MinCI. Por lo tanto, todas las oficinas de información de los distintos ministerios y agencias públicas, o bien fueron clausuradas, o se les prohibió divulgar información pública de manera independiente (Bisbal, 2010; Carroll, 2013).

La centralización de flujos informativos también apuntó a promover y publicitar el proyecto Bolivariano de manera extensiva, mientras se ejercía un control más férreo sobre las comunicaciones. Por una parte, el gobierno desarrolló una plataforma de medios públicos nacionales y priorizó el patrocinio, codirección o cogerencia de estaciones de radio comunales y canales de televisión. Y por la otra, procedió a censurar y disminuir fuentes informativas, a través de la regulación de contenidos y la adquisición de medios privados e independientes (Corrales, 2009). De esta manera, la administración de Chávez creó, financió y monitoreó una abrumadora red comunicacional para defender la *Revolución Bolivariana* (Bisbal, 2010).

Para complementar esta estrategia, el gobierno procedió en el 2007 a nacionalizar la compañía nacional de teléfonos (Cantv), incorporándola al dominio del Estado, junto con otras agencias gubernamentales como la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Conatel), el Instituto Nacional de Correos (Ipostel), el Centro Nacional de Tecnología e Información (CNTI) y la Red de Transmisión de Venezuela (Redtv). De esta manera, el gobierno aseguró el control estratégico sobre las telecomunicaciones nacionales y los servicios de informática o de tecnologías de información (Bisbal, 2010).

Instrumentos de autoridad: el legalismo autoritario para la regulación inter-sectorial

El autoritarismo legal o el legalismo autoritario o «autocrático» (Corrales, 2015) fue otra de las estrategias implementadas por la administración de Chávez para promover la coordinación intersectorial y los cambios institucionales requeridos por el nuevo modelo de desarrollo. Ejemplos emblemáticos constituyeron el uso, desuso y abuso del imperio de la ley (Corrales e Hidalgo, 2017), para eliminar las restricciones legales de acceso a la renta petrolera, crear un nuevo ciclo para dichas rentas, tomar el control de Pdvs y permitir que esta desatendiera su actividad principal para dedicarse a financiar políticas de desarrollo del gobierno según lo dictara el Ejecutivo.

Eliminando las restricciones al acceso a las rentas petroleras

Cuando Chávez inició su primer mandato presidencial, una de las primeras restricciones que su administración tuvo que afrontar para acceder a la renta petrolera fue el FIEM, una institución fiscal creada en 1998 para acumular renta petrolera durante períodos de bonanza y recurrir a ella en tiempos de escasez. Bajo la administración de Chávez, las reglas del FIEM fueron modificadas sistemáticamente, estableciendo concesiones que moderaron los criterios de acumulación y uso de recursos. Entre 1999 y el 2003, cinco reformas fueron sancionadas para evadir las restricciones originalmente impuestas por el fondo, flexibilizando el acceso a los recursos según los términos establecidos por el Presidente y permitiendo diferir repetidamente las contribuciones destinadas al ahorro de la renta petrolera. En el 2003, el fondo cambió de nombre para convertirse en el FEM y fue reformado cuatro veces más. Desde entonces, permaneció prácticamente inactivo.

Por otra parte, la ley de finanzas públicas, la *Loafsp*, fue objeto de diez reformas legales entre 2000 y 2010, y seis ajustes más entre 2010 y 2014, de manera de contener o incluso eliminar, muchas de las restricciones que imponía el texto legal original del año 2000 o la Constitución (Medrano-Caviedes, 2015; Transparencia Venezuela, 2016). Con cada reforma, el régimen fiscal se tornó más flexible para satisfacer las necesidades gubernamentales y más opacas frente a cualquier tipo de escrutinio.

La creación de un nuevo ciclo de rentas

Incluso luego de que Pdvsa estuviera bajo el control total del Ejecutivo, el gobierno requirió un mecanismo institucional de libre acceso a la renta petrolera. No obstante, la regulación vigente estipulaba que Pdvsa debía intercambiar con el BCV, la totalidad de divisas resultantes de transacciones internacionales, a fin de obtener moneda local y mantener sus operaciones domésticas. Por consiguiente, a finales del 2003 Chávez recurrió directamente al BCV para solicitarle (durante su acostumbrado programa televisivo «Aló Presidente»), la transferencia de fondos para financiar programas agrícolas. El marco regulatorio de la autoridad monetaria impedía acceder a la petición presidencial por lo que Chávez instó al Tribunal Supremo a buscar mecanismos para la obtención de dichos fondos, e incluso recomendó proceder a reformar legalmente al BCV o a encontrar un presidente sustituto para la institución.

Finalmente, una maniobra especial en 2004, logró abusar del imperio de la ley, para autorizar a Pdvsa, de manera excepcional, a desviar parcialmente los ingresos percibidos por la comercialización de petróleo a un fondo especial de la petrolera, el Fondespa, en lugar de su depositario legal tradicional, el BCV (Rojas Jiménez, 2004). Para que esta conveniente maniobra se estableciera como un mecanismo redistributivo permanente, la administración de Chávez procedió a crear en el 2005, un fondo paralelo similar al

Fondespa, pero independiente de cualquier otra institución gubernamental, el Fonden,²⁵ y a reformar ese mismo año el marco regulatorio del BCV,²⁶ autorizando a la institución a transferir parte de su reservas internacionales a este mismo fondo extra-presupuestario. Una vez que el marco legal del BCV fue reformado y el fondo paralelo fue creado, tanto el BCV como Pdvsa transfirieron un total de seis mil millones de dólares USD para inaugurar las operaciones del Fonden.

Por último y para sellar este arreglo, se creó el Convenio Cambiario n° 9²⁷ que terminó de institucionalizar el acceso permanente e irrestricto a las rentas generadas por la industria petrolera. A través de este convenio, Pdvsa fue oficialmente autorizada, por primera vez desde su creación en 1976, a mantener parte de la renta petrolera para transferirla directamente a entidades fiscales paralelas, distintas del BCV. Como resultado de estos artificios legales e institucionales, se creó un nuevo ciclo de rentas en paralelo al esquema tradicional institucional. Además, con la creación de este nuevo esquema de circulación de rentas, no se establecieron normas sobre las cantidades o la frecuencia con las que Pdvsa o el BCV debían transferir recursos a otras entidades fiscales, sino que el flujo de rentas petroleras a desviar se haría a total discreción del Ejecutivo. Por lo tanto, este nuevo mecanismo redistributivo, además de irrespetar otras leyes presupuestarias y monetarias, fue diseñado fuera del alcance de mecanismos de control y monitoreo.

Controlando y expandiendo el rol de Pdvsa

Los pasos que llevaron a Pdvsa a alinearse con el proyecto revolucionario de Chávez fueron logrados, en su mayoría, por artificios legales. En el 2003, la toma de Pdvsa conocida como el «Plan Colina», fue organizada a través del despido, con fundamentos legales, de la totalidad de la Junta Directiva, altos gerentes y alrededor de 60 por ciento de su fuerza laboral (Corrales y Penfold, 2012; Lander, 2004). Estos despidos masivos, examinados en secciones subsiguientes, prosiguieron a la paralización de la industria en diciembre de 2002.

Además, en 2004, Pdvsa fue oficialmente incorporada al dominio del poder Ejecutivo a través de su incorporación administrativa y funcional al Ministerio de Energía. Esta fusión se hizo a través de la designación de Rafael Ramírez a la cabeza de ambas entidades a la vez. Sin embargo, para poder articular esta integración institucional, Chávez tuvo que recurrir, vía Decreto Presidencial, a una reforma legal que modificara los estatutos de asociación de Pdvsa y removiera la restricción que impedía dicha dualidad de roles²⁸ (Paris, 2006).

²⁵ Gaceta Oficial n° 38.261, Decreto Presidencial n° 3854, 30 de agosto de 2005.

²⁶ Gaceta Oficial n° 38.232, 20 de julio de 2005.

²⁷ Gaceta Oficial n° 38.318, 21 de noviembre de 2005.

²⁸ Cláusula 29 prohibía a ministros del Ejecutivo, miembros del Tribunal Supremo, al Procurador General y a Gobernadores a formar parte de la Junta Directiva de Pdvsa. Gaceta Oficial n° 37588, 10 de diciembre de 2002.

Instrumentos de tesoro: asignación presupuestaria intersectorial

Entre los ajustes intersectoriales más sobresalientes que se observaron en la tesorería, se encuentra el ensamblaje de un sistema de finanzas públicas centralizado e insondable. Una nueva arquitectura financiera fue diseñada en paralelo a la formulación de políticas petroleras nacionalistas, para centralizar las decisiones presupuestarias y la asignación de rentas petroleras (Medrano-Caviedes, 2015).

Entre el año 2000 y 2002, el sistema fiscal fue completamente renovado a través de un nuevo marco regulatorio y de la reorganización de su estructura institucional. El Ministerio de Finanzas fue colocado en una posición central para monitorear, controlar y regular todos los subsistemas fiscales que fueron reformados respectivamente, incluyendo nuevas leyes para el régimen fiscal (la Loafsp), tesorería, deuda pública y sistema presupuestario. Adicionalmente, en la primera reforma legal del BCV en 2001,²⁹ se incrementó la participación del Ejecutivo en su máximo directorio, lo que pudo haber facilitado la toma de decisiones inéditas como el Convenio Cambiario n° 9 descrito previamente.

Asimismo, otras instituciones financieras fueron creadas por fuera del aparato fiscal existente para brindar el apoyo institucional requerido por el nuevo esquema de asignación de rentas petroleras. Por ejemplo, Chávez utilizó el poder habilitante que le cedió el Parlamento para transformar un antiguo fondo de inversiones en un banco de desarrollo, el Banderes.³⁰ Esta institución financiera desempeñó un rol estratégico en el nuevo esquema fiscal, canalizando la renta petrolera por fuera de los presupuestos regulares y hacia numerosos fondos paralelos creados en el nuevo régimen fiscal, incluyendo el Fonden (BCV, 2005: 69).

El Fonden es, por mucho, el más grande y más notorio de los depositarios extra-presupuestarios creado durante la administración de Chávez. Este fondo especial para el desarrollo, manejado desde la presidencia,³¹ no sólo le concedió al Ejecutivo el acceso permanente e incondicional a las rentas petroleras, sino que además le facilitó el uso discrecional de dichos recursos, puesto que al no formar parte de ningún programa oficial de gasto público en el presupuesto anual federal, ni contar con regulaciones sobre sus operaciones, ni con reglas en relación a la acumulación o al gasto de sus reservas, las decisiones de asignación de recursos no fueron sujeto de discusión por parte del Congreso.

Entre 1999 y 2012, el gobierno creó más de dieciocho fondos especiales como este, surtidos predominantemente con rentas petroleras y deuda, y operados a discreción por el

²⁹ Gaceta Oficial n° 37296, 23 de octubre de 2001.

³⁰ Gaceta Oficial n° 37194, 10 de mayo de 2001, n° 37228, 27 de junio de 2001.

³¹ Su junta directiva la integró el Presidente, el Vicepresidente y el Ministro de Finanzas.

Presidente (Zamora, 2012). Todos ellos, fueron creados por fuera del proceso presupuestario y fueron claves en reorientar las rentas derivadas del petróleo, sin ningún mecanismo de contraloría o de supervisión.

Así mismo, en 2003, el Presidente creó la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi),³² como una agencia especializada, adscrita al Ministerio de Finanzas, para controlar desde el gobierno central, la canalización y adjudicación de flujos de divisas extranjeras sin los controles regulares del BCV. A través de esta agencia, el gobierno obtuvo otra palanca más, política y económica, para controlar directamente la economía y distribuir las rentas petroleras.

Instrumentos de organización: la administración intersectorial intervencionista

La estructura del sector público fue reorganizada bajo un esquema distintivamente jerárquico. Se crearon comisiones centrales y ministerios especializados para concentrar poder y acercar aún más los procesos de formulación de políticas a la oficina presidencial, y, en particular, la formulación de políticas petroleras al ser la piedra angular del proyecto revolucionario.

En 2004, se creó, vía decreto presidencial, un ministerio de asesoría directa al Presidente: el Ministerio de Estado para el Financiamiento del Desarrollo,³³ y le fueron transferidos para su manejo, numerosas instituciones y fondos desde los ministerios de planificación y finanzas. En 2007, también por decreto presidencial, se creó la Comisión Central de Planificación,³⁴ en un esfuerzo por terminar con la «atomizada» estructura del sector público y la «inútil independencia»³⁵ de sus muchas agencias desarticuladas, como lo expresó el mismo Chávez al justificar su creación. Una notable atribución asignada a esta agencia fue la recolección de información de todas las instituciones públicas y agencias especializadas del Estado. Más aún, todas las instituciones públicas dejarían de contar con algún grado de autonomía organizacional, administrativa o financiera, al pasar a ser regidas por esta oficina central de planificación, que a su vez seguía directamente los lineamientos establecidos por el Presidente.

Junto a la centralización de la plataforma institucional para políticas de desarrollo, el gobierno utilizó ampliamente a Pdvs como si fuera otra agencia gubernamental. Más aún —y como ya fue mencionado—, desde 2004 a 2012, el Presidente de Pdvs fue también el

³² Gaceta Oficial n° 37625, Decreto Presidencial n° 2.302, 5 de febrero de 2003.

³³ Gaceta Oficial n° 38027, Decreto Presidencial n° 3.128, 21 de septiembre de 2004.

³⁴ Gaceta Oficial Ext. n° 5.841, Decreto Presidencial n° 5.384, 22 de junio de 2007. Luego reformada el 28 de enero de 2011, Gaceta Oficial n° 39.604, Decreto Presidencial n° 8.006.

³⁵ Argumentos para la creación de la Comisión Central de Planificación. Gaceta Oficial Ext-n° 5841, 22 de junio de 2007.

Ministro de Energía,³⁶ lo que facilitó la alineación total de Pdvsa con el proyecto revolucionario del gobierno (Balza y Espinasa, 2015). Como resultado, la producción y capacidad financiera de Pdvsa fueron utilizadas para apoyar programas sociales domésticos y acuerdos internacionales. Así, la compañía se convirtió tanto en una herramienta para el desarrollo guiado desde el centro, como en un recurso clientelar con fines políticos (Manzano *et al.*, 2012). Además, el gobierno también se apoyó extensivamente en el Fonden para administrar la renta petrolera según los requerimientos de gasto público. Siendo entonces Pdvsa y Fonden las joyas organizacionales de la corona de la administración de Chávez.

Interacciones políticas: un estilo de implementación coercitivo

Instrumentos de información: las declaraciones del gobierno

La estrategia de nacionalización de la industria petrolera implicó un ataque directo a la forma en que la industria había sido tradicionalmente manejada. Esencialmente, la independencia que la compañía nacional había gozado durante tanto tiempo, se vio abiertamente amenazada por la estrategia nacionalista del gobierno. Por ello, las reformas legales del sector como la reorganización interna de Pdvsa lideradas por Chávez fueron muy controversiales. De hecho, un ángulo importante de la confrontación entre el Presidente y Pdvsa, fue la presunta *politización* de esta a expensas de sus principios meritocráticos.

Por una parte, Chávez ignoró repetidamente los procedimientos corporativos estándares a la hora de seleccionar ejecutivos de alto rango; y por la otra, sus candidatos designados tenían perfiles profesionales polémicos, eran miembros del cuerpo militar o eran aliados políticos. Las designaciones a dedo agravaron la resistencia y oposición, pero Chávez se mostró reacio a reconsiderar.

El mayor enfrentamiento entre la industria petrolera y el Ejecutivo ocurrió en 2002, cuando Pdvsa, sindicatos y asociaciones empresariales unieron fuerzas para protestar en contra de las políticas del gobierno y solicitar la renuncia de Chávez. Como respuesta, en abril de 2002, durante su acostumbrado programa televisivo «Aló Presidente», Chávez procedió a despedir a siete altos gerentes de Pdvsa y obligó a retirarse a otros doce.³⁷ Esto provocó masivas manifestaciones en contra de su mandato y un fallido golpe de Estado el 11 de abril de 2002. Hechos que hicieron que Chávez reconsiderara sus ajustes en Pdvsa, al menos por unos meses.

Ante el conflicto petrolero, la estrategia predominante del gobierno consistió en combinar mensajes patrióticos y retórica combativa sobre las huelgas, mientras se ignoraba

³⁶ Rafael Ramírez fue designado Ministro de Energía en julio del 2002 y simultáneamente Presidente de PDVSA en noviembre de 2004.

³⁷ Aló Presidente No. 101, 7 de abril de 2002.

y deslegitimaba su naturaleza. Por ejemplo, durante el paro petrolero de diciembre de 2002, Chávez aseveró que se trataba de una conspiración diseñada por unos «pocos gerentes que conocían muy bien la industria» y trataban de pararla (MinCI, 2012). En sus discursos públicos televisados, repetidamente tildó el paro petrolero de «acto criminal», un «crimen contra la humanidad»³⁸ y parte de una «intensa batalla liderada por una élite saboteadora»; refiriéndose a los ejecutivos de Pdvsa como «un puñado de conspiradores ilegítimos» y «traidores a la patria». Así mismo, Chávez advirtió estar listo para militarizar la industria petrolera si se convocaban paros y alertó que no sería difícil encontrar la experiencia requerida para conducirla.

Durante el paro petrolero, Chávez organizó un equipo encargado de retomar el control de Pdvsa, que incluyó al Ministro de Energía, al Presidente de Pdvsa y a él mismo. «He dado instrucciones al ministro de energía, Rafael Ramírez, y al presidente de Pdvsa, Alí Rodríguez. (...) Vamos a hacer una limpieza de Pdvsa».³⁹ En enero del 2003, alrededor de 19.500 empleados de Pdvsa fueron destituidos, incluyendo la junta directiva en su totalidad, junto con la mayoría de los gerentes de rango medio (Corrales y Penfold, 2012; Lan-der, 2004; HRW, 2008; Jatar, 2006). En el discurso ante la Asamblea Nacional en 2004, Chávez admitió que al despedir públicamente a los gerentes de Pdvsa su gobierno había precipitado un conflicto y «provocado» una crisis «necesaria» en la estatal petrolera.⁴⁰

Instrumentos de autoridad: la institucionalización del legalismo autoritario

Para poder controlar el conflicto con la industria petrolera, Chávez recurrió a diversos instrumentos legales. Primero, apuntó a limitar el alcance territorial de los conflictos, creando zonas especiales en donde no se podrían organizar manifestaciones públicas, reuniones, mítines o protestas (Provea, 2010). Un total de ocho «zonas de seguridad» fueron creadas en la capital, vía decreto presidencial en septiembre del 2002.⁴¹ Incluyeron los alrededores de industrias estratégicas (como Pdvsa) y servicios esenciales, oficinas centrales de gobierno y el Palacio Presidencial, entre otras. Posteriormente, la Ley de Seguridad Nacional fue sancionada,⁴² autorizando al Presidente a crear más de estas zonas a discreción (Art. 48-7) y a regularlas separadamente (Art. 52). Estas zonas de seguridad crearon un artificio legal para restringir y criminalizar protestas opositoras y cualquier tipo de actividad perturbadora en áreas desde entonces consideradas «militares» (Art. 56).

³⁸ Aló Presidente n° 132, 22 de diciembre de 2002

³⁹ Aló Presidente n° 132, 22 de diciembre de 2002

⁴⁰ Discurso de Chávez ante la Asamblea Nacional disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=DhKxPNmewA0>

⁴¹ Gaceta Oficial n° 37530, Decretos Presidenciales n° 1.968 al 1.975, 18 de septiembre de 2002.

⁴² Gaceta Oficial n° 37.594, 18 de diciembre de 2002.

Por otra parte, buscando ponerle fin al paro petrolero de 2002, el gobierno optó por prohibir la huelga (HRW, 2008), y ordenó al ejército tomar las instalaciones petroleras.⁴³ Seguidamente, ordenó a los tanqueros petroleros anclados, volver a puerto y reanudar sus operaciones regulares. Simultáneamente, el Tribunal Supremo emitió una medida cautelar que ordenaba a los trabajadores petroleros a volver a sus puestos de trabajo (MinCI, 2004; HRW, 2008). No obstante, la huelga petrolera no terminó y el gobierno decidió avanzar con el despido masivo y la imputación de cargos a trabajadores de Pdvsa, líderes sindicales y empresariales. A los despedidos también se les registró en una lista negra que limitó sus oportunidades de trabajo futuro en la industria petrolera, incluyendo opciones en subsidiarias y contratistas del sector (HRW, 2008; Jatar, 2006). Más aún, los nombres de los huelguistas fueron publicados en medios de comunicación y culpados de «sabotaje y daños a la propiedad» por lo que tuvieron que enfrentar cargos penales.

El gobierno justificó los despidos masivos y enjuiciamientos penales con el argumento de que la huelga había sido de naturaleza estrictamente política y su objetivo principal era deponer al Presidente electo. Este argumento sirvió de base para que la administración de Chávez no cumpliera con el pago de indemnizaciones por despido, prestaciones y beneficios sociales, pensiones, o ahorros de los trabajadores despedidos (HRW, 2008; Jatar, 2006). Adicionalmente, los trabajadores petroleros despedidos, cuyos procesos aún estaban en disputa, fueron incluso desalojados, en algunos casos de manera violenta e infringiendo los procedimientos regulares de desalojo, de las casas que les había otorgado Pdvsa.

Instrumentos de tesoro: la manipulación de la renta petrolera

En paralelo al conflicto petrolero, el gobierno de Chávez recurrió al uso extensivo de instrumentos del tesoro, tanto a nivel doméstico como internacional, para consolidar una base electoral prominente y una lealtad política incondicional.

A nivel doméstico, Chávez recurrió al gasto público para manipular escenarios políticos y ganar apoyo (Penfold-Becerra, 2007). Por ejemplo, en 2003, Chávez diseñó proyectos sociales *ad-hoc* —también conocidos como *Misiones*— para enfrentar la amenaza política del referendo revocatorio organizado por la coalición opositora. Estos proyectos sociales, en la mayoría de los casos no se incluyeron en los presupuestos anuales, ni en ningún plan de desarrollo formal, ministerio o agencia especializada. En cambio, fueron controlados centralmente, en un claro ejemplo de subordinación de la renta petrolera al uso discrecional por parte del Ejecutivo para ganar legitimidad política (Vera, 2008). Tener a Pdvsa

⁴³ Gaceta Oficial Ext-5.612, Decreto Presidencial n° 2.172, 8 de diciembre de 2002.

bajo el control absoluto del poder Ejecutivo fue clave para esta estrategia de gasto, ya que los flujos ilimitados de renta petrolera fueron necesarios para financiar estos programas sociales. Además, un nuevo mecanismo de gasto fue creado para evadir reglas y estructuras fiscales formales; al fin y al cabo, las Misiones no fueron ejecutadas, monitoreadas ni registradas por ninguna entidad hija del gobierno central.

Las Misiones no solamente consolidaron una extensa base electoral que le garantizó al gobierno los votos necesarios para afrontar el referéndum revocatorio, sino que también sirvieron para mantener a varios sectores de la población satisfechos con las políticas gubernamentales, contrarrestando así los conflictos con sectores opositores.

A nivel internacional, la administración de Chávez invirtió significativos recursos en promocionar sus políticas, magnificar sus resultados y extender su ideología del Socialismo del Siglo XXI. También recurrió a la diplomacia del poder social, gastando significativamente en programas de ayuda para el desarrollo y en subsidios al comercio de petróleo para influenciar a actores políticos globalmente, promover alianzas bilaterales y multilaterales, y proteger a su gobierno de críticas externas (Corrales, 2009).

El desarrollo de estas tácticas fue financiado por los elevados precios de petróleo y la poca o ninguna medida de rendición de cuentas. Según Penfold-Becerra (2007), las Misiones fueron de los fondos sociales más grandes de América Latina durante los años 2000 y, según Corrales (2009), la diplomacia del poder social llegó a ser tan grande como varios Planes Marshall.

Instrumentos de organización: la administración pública al servicio de la revolución

El modo de gobernanza jerárquica se apoyó en el aparato del Estado para organizar un esquema discriminatorio para la provisión de servicios, políticas sociales y beneficios en general, de acuerdo a la afiliación política de los ciudadanos y su apoyo a la revolución. En este sentido, la coerción ejercida por la administración de Chávez se llevó a cabo a través de la asignación política y administración directa de los recursos por parte del gobierno central. De esta manera se logró limitar y controlar a la oposición política, a posibles desertores y a la sociedad en su conjunto.

Por ejemplo, una estrategia clave para la administración de Chávez fue la coordinación con el Consejo Nacional Electoral (CNE). En principio el Ejecutivo organizó, en conjunto con el CNE, la «Misión Identidad»: un programa especial para proporcionar documentos de identidad a ciudadanos nacionales e inmigrantes, mientras los registraban en el sistema nacional electoral que los habilitaría a ejercer su voto. Esta misión se extendió a lo largo del territorio nacional, apoyándose en unidades regionales y rurales electróni-

camente conectadas al registro del CNE y a la Base de Datos Nacional de Identificación (Penfold-Becerra, 2007). Este programa amplió la fuente de potenciales votantes a favor del gobierno mientras surtía su base de datos para fines de control político y social.

Adicionalmente, a pedido personal de Chávez, el CNE facilitó al gobierno la lista de firmantes del referéndum revocatorio organizada por la oposición. La entrega fue realizada a través de Luis Tascón, un activista político, miembro del Congreso y al mando de la campaña electoral de Chávez. Seguidamente, Tascón hizo pública la lista con los nombres de más de tres millones de ciudadanos que apoyaron con su firma a la coalición opositora en sus esfuerzos de revocar democráticamente el mandato del Presidente Chávez (Penfold-Becerra, 2007). La llamada *Lista Tascón* fue inicialmente utilizada para presionar a los signatarios a retractarse, argumentando que sus nombres habían sido utilizados de manera fraudulenta (Jatar, 2006). Sin embargo, posteriormente, el gobierno utilizó extensivamente esta lista para despedir a servidores públicos, purgar Pdvsa, negar el acceso a programas sociales, declinar contratos con el sector privado, etc. (HRW, 2008). Así, otros 5.000 empleados de Pdvsa fueron despedidos y puestos en listas negras (Jatar, 2006). Además, en los siguientes eventos electorales, la lista sirvió como amenaza a los votantes: puestos de trabajo en el sector público o el acceso a programas sociales entraron en juego con el voto.

En el 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sentenció en contra del gobierno de Venezuela por violación de derechos políticos y la libertad de pensamiento por el uso de la *Lista Tascón* durante el 2004.⁴⁴ Los casos más prominentes fueron compilados y registrados por organizaciones independientes y sin afiliación política. Estos reportes reunieron evidencia documental sobre los casos de discriminación política y acoso durante los años 2003 y 2004, en al menos cuarenta y seis agencias públicas, incluyendo trece ministerios, la oficina del Vicepresidente, el BCV, el CNE, Pdvsa, el Metro de Caracas, instituciones autónomas, oficinas de alcaldías y gobiernos estatales (Jatar, 2006).

Pero luego vino el Programa *Maisanta*: una base de datos diseñada para generar el perfil histórico electoral de la mayor parte de los ciudadanos registrados en el CNE, incluyendo sus preferencias electorales, su participación en programas sociales y si habían o no firmado el referéndum revocatorio (Jatar, 2006). Junto a la *Lista Tascón*, el Programa *Maisanta* fue la expresión material de una política discriminatoria amplia y sistemática utilizada por la administración de Chávez para monitorear, coaccionar y controlar a disidentes, opositores y a la sociedad en general (Jatar, 2006). Más recientemente, un documento de identidad especial denominado «Carnet de la Patria» fue creado para acceder a las Misiones creadas por el gobierno de Nicolás Maduro, el sucesor de Chávez desde el 2013.

⁴⁴ La sentencia respondió al caso particular de 3 empleados públicos despedidos en el 2004 por haber firmado el referéndum revocatorio, pero también hacía referencia al uso extendido de la misma por parte del gobierno para intimidar a opositores y coaccionar a disidentes (Hernández, 2017)

El resultado de política: un déficit de rendición de cuentas

Acceso a la información o la legalización de la opacidad

Durante la administración de Chávez se promovió un movimiento claro hacia la legalización de la opacidad y el secretismo en la administración pública. Dicho movimiento le proporcionó al gobierno un conjunto de herramientas para ajustar sus niveles de control y censura según fuera necesario (Bisbal, 2010). El secretismo y la opacidad fueron promovidos y legalmente respaldados por cláusulas que exigían explícitamente a los ciudadanos, demostrar un «interés legítimo» o presentar una «solicitud proporcional al uso pretendido», a la hora de solicitar información de agencias públicas. Leyes, decretos y ordenanzas fueron sancionados en el Congreso para autorizar de manera explícita la definición del grado de confidencialidad de cierto tipo de información, determinando qué información podía ser divulgada, cuándo y a quién. Así, servidores públicos de diferentes jerarquías, contaron con el respaldo legal y la protección del Estado, para retener información selecta ante peticiones consideradas inaceptables.

En un estudio realizado por Transparencia Venezuela en el 2014, se encontró que durante el período 1999-2014, se sancionaron sesenta leyes con previsiones autorizando el secretismo y la opacidad, y nueve decretos presidenciales con restricciones especiales para acceder a la información (Transparencia Venezuela, 2014). Asimismo, otro estudio realizado por Coalición ProAcceso encontró veintidós mandatos legales sancionados entre el 2001 y el 2012 con previsiones especiales que legitimaron la opacidad y promovieron una cultura de secretismo en la administración pública (Coalición ProAcceso, 2012).

En la industria petrolera en particular, la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos agregó cláusulas en las que se consideraba que cualquier información relevante sería confidencial en caso necesario. También se agregó opacidad en los acuerdos bilaterales para la comercialización de petróleo o para la cooperación económica, al incluir términos de confidencialidad y de restricción a la divulgación de información a terceros, sin el consentimiento explícito de todas las partes involucradas.

En el sector de telecomunicaciones, la Ley Orgánica de Responsabilidad Social de Radio y Televisión⁴⁵ de 2004,⁴⁶ impuso lineamientos de contenido que restringieron la línea editorial de los medios con mandatos indeterminados sobre material capaz de incitar o promover odio, intolerancia o miedo, o de alterar el orden público. Entre las sanciones a las violaciones de estas restricciones, la ley contempló multas, la suspensión temporal de los derechos de radiodifusión e incluso la cancelación permanente de licencias. Adicionalmente,

⁴⁵ Conocida como la Ley Resorte

⁴⁶ Esta ley fue luego reformada en el 2010 para incluir restricciones a los medios electrónicos (internet).

creó una agencia regulatoria para monitorear y controlar los contenidos difundidos en los medios: Conatel. Desde el año 2005 al 2017, seis de ocho altos representantes de Conatel fueron miembros del partido político del gobierno, el PSUV (Dagnino, 2017).

Por último, si bien no menos importante, en enero de 2009 el directorio de la Asamblea Nacional —para ese entonces controlado por el partido del gobierno— decidió prohibirle a los canales de televisión privados y sus equipos, acceder al foro donde el Parlamento normalmente legislaba.

Por otra parte, un estudio conducido por el Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS) en el 2017, registró al menos 71 acciones legales en contra de periodistas por difamación y difusión de información falsa durante el período 2002-2016 (Transparencia Venezuela, 2017: 106), incluyendo el juicio y encarcelamiento de numerosos periodistas a nivel nacional. Unas 1.577 denuncias por violaciones a la libertad de expresión fueron reportadas durante el período 2002-2012, incluyendo agresiones físicas a periodistas, intimidación, censura, amenazas, ataques, acoso judicial, restricciones administrativas, acoso verbal y restricciones legales (Espacio Público, 2013).

Otros estudios registraron sanciones repetidas, incluyendo multas, retiro de licencias y otros castigos contra canales de televisión, estaciones radiales y la prensa. Entre los casos más prominentes, se encuentra la cancelación permanente de la licencia, en 2007, a RCTV, uno de los canales de televisión más populares del país, las múltiples multas y finalmente la compra de Globovisión (otro canal privado de televisión), y las 285 estaciones de radio cerradas por solicitud del Presidente hasta el año 2009 (Martínez Montero, 2017).

Un sistema judicial bajo influencia

En el 2017, Venezuela quedó en el último lugar en el Índice del Imperio de la Ley preparado por el Proyecto de Justicia Mundial (*World Justice Project*). Con un puntaje general de 0,29, fue ubicada en la posición número 30 de un total de 30 países en la región latinoamericana y en el puesto 113 de un total de 113 países a nivel mundial.

Durante la administración de Chávez, el Tribunal Supremo de Justicia se adaptó deliberadamente a las necesidades del poder ejecutivo, respaldando la mayoría de sus decisiones y prácticas sin objeción alguna; por ejemplo, en el período 2004-2013, el Tribunal Supremo favoreció al gobierno y a la administración pública en 93 por ciento de los casos (Martínez Montero, 2017). Adicionalmente, el Tribunal Supremo y otras cortes ordinarias sistemáticamente retrasaron, se rehusaron o no respondieron a investigaciones y a procesos legales iniciados en contra del gobierno, por ciudadanos independientes y actores no-Estatales (Coalición Proacceso, 2012; OVJ, 2017). Este protocolo también fue adoptado por otras instituciones y agencias de la administración pública. Según el reporte anual de Coalición Proacceso del 2012, entre 2010-2012, un total de 316 consultas fueron pre-

sentadas a distintas instituciones públicas; sólo 11 recibieron algún tipo de respuesta. Por otra parte, la opacidad fue incrementando con el pasar de los años, al registrar que el 71 por ciento de las solicitudes de información fueron rehusadas o descartadas en el 2008, 85 por ciento en el 2011 y 94 por ciento en 2013 (Coalición Proacceso y Transparencia Venezuela, 2015).

El control político sobre el sistema judicial se remonta a 1999, cuando se evadió abiertamente el proceso legal estipulado en la nueva Constitución y la administración de Chávez garantizó el control político sobre el naciente poder judicial. Al dismantelar el poder judicial, se creó una comisión de emergencia para controlar al sistema judicial mientras su nuevo marco legal era diseñado (Hernández, 2017). Cuando la Constitución de 1999 fue sancionada, incluyendo una nueva regulación para el sistema judicial, esta comisión de control fue transformada en una nueva comisión para gobernar al nuevo Tribunal Supremo mientras este establecía formalmente su directorio ejecutivo. Mientras tanto, la Asamblea Nacional Constituyente también pospuso su expiración a través de un decreto de transición para los poderes públicos y aseguró así el control sobre la nominación de los primeros jueces del Tribunal de justicia.

No fue sino hasta el año 2004 cuando la primera regulación formal del Tribunal Supremo fue sancionada, incluyendo una expansión del número de magistrados de 20 a 32, ocupando la mayoría de las nuevas posiciones jueces partidarios del gobierno o socios políticos.

El estatus de emergencia permanente del poder judicial permitió la asignación de jueces a través de mecanismos inconstitucionales que, en la práctica, no garantizaron la selección objetiva o políticamente imparcial de los mismos (Hernández, 2017). Lo mismo aplicó para su destitución. Aquellos jueces que no se adherían a los lineamientos políticos del gobierno podían ser destituidos o castigados. En consecuencia, la pérdida de autonomía e independencia del poder judicial fue un resultado de la falta de implementación de mecanismos técnicos y legales para designar y destituir jueces, así como al fracaso de crear un entorno profesional de estabilidad para el sistema judicial. Para 2017, un estudio conducido por Transparencia Venezuela, encontró que 66 por ciento de todos los jueces alrededor del país estaban en condición provisional (Transparencia Venezuela, 2017). Una implicación directa de esto fue la impresionante politización del poder judicial.

En diciembre de 2009, la entonces Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, Luisa E. Morales, abogó por la eliminación del principio constitucional de separación de poderes, y declaró públicamente que la rendición de cuentas horizontal debilitaba al Estado. Posteriormente, declaró en una ceremonia pública, que tanto ella como el Tribunal Supremo, estaban inevitablemente adheridos al proyecto revolucionario.

En 2010 una nueva ley fue sancionada para permitirle al parlamento, para ese momento completamente dominado por el partido del gobierno, designar las entidades disciplinarias del Sistema Judicial involucradas en la selección de los magistrados y jueces del máximo tribunal.⁴⁷ En consecuencia, el Congreso designó a los nuevos magistrados alineados con la Revolución Bolivariana antes de que la oposición incrementara su presencia en el Parlamento y pudiera participar en el proceso (HRW, 2012). De esta manera, el Parlamento predominantemente Psuvista designó a trece nuevos magistrados, la mayoría de los cuales eran afiliados políticos del PSUV y muchos no cumplían con los requisitos mínimos para calificar a estas designaciones (Martínez Montero, 2017). Posteriormente, el nuevo Tribunal Supremo procedió a acusar a la predominantemente opositora Asamblea Nacional de desacato y la disolvió anulando sus poderes legisladores. Más aún, tomó sus funciones regulares tales como la aprobación del presupuesto federal anual y otras responsabilidades parlamentarias (Hernández, 2017).

Resultados financieros poco transparentes

Una característica sobresaliente de la administración de Chávez fue la falta de información sobre cómo los recursos públicos y, especialmente, la renta petrolera fueron administrados. La evaluación del desempeño fiscal no podía ser precisa ni completa, al no existir información consolidada, exhaustiva, ni oportuna sobre los niveles de gastos, inversiones realizadas por Pdvs, Fonden y otros fondos especiales (BCV, 2008). El impacto real de la bonanza petrolera no pudo ser enteramente cuantificado en el sistema de contabilidad existente, ya que el nuevo marco regulatorio había atomizado tanto los ingresos como los gastos, fuera de los registros contables (BCV, 2008). Dicha fragmentación fue, en gran medida, lograda a través de múltiples reformas legales al sistema de finanzas públicas en combinación con la creación de numerosos mecanismos de gastos extra-presupuestarios como fue explicado en secciones previas.

En el 2008, el puntaje general de Venezuela en el Índice de Presupuesto Abierto (Open Budget Index -OBI-), fue de 0,35, indicando que se proporcionó información mínima sobre el gasto público y la participación del público en debates presupuestarios fue baja, como lo fue el grado de autonomía de las agencias de control al momento de auditar los fondos extra-presupuestarios como el Fonden o el Fondo Miranda (International Budget Partnership, 2008). Este desempeño empeoró aún más en los años siguientes, a medida que Venezuela publicaba cada vez menos información presupuestaria confiable. Para el año 2015, Venezuela descendió a un puntaje de 0,08 al proporcionar información

⁴⁷ Este mecanismo de designación fue reformado en el 2015 —cuando el partido dominante finalmente perdió su mayoría absoluta en el Congreso— para remover ese privilegio del Congreso y otorgárselo al Tribunal Supremo de Justicia.

presupuestaria escasa e inconsistente al público; y para el 2017, obtuvo un puntaje de 0, indicando que el gobierno no proporcionó ninguna información presupuestaria (International Budget Partnership, 2015; 2017).

Agencias de control y balance dominadas por el nepotismo y los favores políticos

Otra controversia recurrente durante el período de la administración de Chávez fue la politización de la administración pública. Bien fuese a través de la designación de antiguos compañeros militares de Chávez o mediante la designación de aliados políticos manifiestamente leales a su proyecto revolucionario o con puro nepotismo, la administración de Chávez estuvo plagada de casos de alianzas políticas o favores que limitaron significativamente la autonomía de agencias de balance y control.

Para comenzar, muchos de sus antiguos compañeros militares ocuparon numerosas posiciones en la administración pública. Notablemente los casos de Diosdado Cabello, Jesse Chacón, Pedro Carreño, Alejandro Andrade, Rafael Isea y Rodolfo Marco Torres, quienes también estuvieron involucrados en el fallido golpe de Estado liderado por Chávez en 1992. Además, aliados cercanos a Chávez también ocuparon diferentes posiciones en la administración pública a través de los años de su gobierno. Tal fue el caso de Cilia Flores, quien inicialmente fue la abogada de Chávez durante el período 1992-1994 mientras éste estuvo en prisión.⁴⁸ Una vez puesto en libertad y en la Presidencia, Flores pasó a ocupar diferentes posiciones en la administración pública incluyendo la Asamblea Nacional de la que fue Presidenta en el 2006. Ella también fue acusada de nepotismo por tener a dieciséis de sus parientes en el Parlamento mientras fue diputada y luego Presidenta. Asimismo, uno de sus sobrinos, Carlos Malpica Flores, fue parte de la gerencia financiera de Pdvsa y de la Tesorería Nacional.

De la misma manera, Chávez tuvo a miembros de su familia directa ocupando posiciones gubernamentales. Su padre, Hugo de los Reyes Chávez, fue tres veces gobernador de su estado natal: Barinas. Su hermano, Argenis Chávez, fue Secretario de Gobierno del Estado Barinas mientras Hugo padre era el gobernador. Luego, pasó a ser el Viceministro de Desarrollo Eléctrico del Ministerio de Energía Eléctrica. Otro de los hermanos Chávez, Adán, fue miembro de la Asamblea Nacional Constituyente en 1999, luego pasó a formar parte de la comisión legislativa y luego Ministro de Cultura. Asdrúbal Chávez, uno de los primos de Chávez, estuvo en la industria petrolera desde los inicios de la administración de Chávez. De una posición gerencial en Bitor en 2001, una empresa mixta de la industria

⁴⁸ Flores se convirtió en la Primera Dama en el 2013, cuando su esposo Nicolás Maduro sucedió a Chávez en la Presidencia, después de la muerte de Chávez.

petrolera, pasó a ejercer una posición ejecutiva en Pdvsa en 2005, y para 2011 era parte de la Junta Directiva de la misma.

Este patrón de nepotismo y favoritismo plagó la administración pública liderada por Chávez en varios niveles, desde oficinas de gobierno Estatales, a comisiones legislativas, posiciones judiciales y compañías públicas. Diosdado Cabello, uno de los aliados de Chávez más poderosos, tuvo a su hermano José David a la cabeza de la autoridad tributaria, el Seniat, entre otras posiciones en la administración pública. Así como a su esposa, Marleny Contreras quien también fue miembro de la Asamblea Nacional y luego pasó a liderar el Ministerio de Turismo y el Instituto Nacional de Turismo.

En el Tribunal Supremo, los magistrados trajeron a sus familiares a ocupar posiciones en el sistema judicial. La que una vez fuera Presidenta del máximo tribunal, Luisa E. Morales, tuvo a tres de sus hijas trabajando en la institución. Dos casos adicionales corresponden a los magistrados Marco T. Dugarte y Luis Franceschi, quienes trajeron un total de siete y catorce familiares respectivamente, a trabajar en cortes regionales o en otras entidades judiciales (Transparencia Venezuela, 2017: 24).

Conclusiones

Este artículo examinó el período de la administración de Chávez en Venezuela (1999-2013), con base en el marco analítico del diseño de políticas públicas, para estudiar cómo la adopción de objetivos de políticas de nacionalismo extractivo afectaron negativamente los controles democráticos del país. Se realizó un estudio anatómico de las principales reformas generadas por el movimiento revolucionario de Chávez, desde la configuración de la agenda de la *Revolución Bolivariana* y el *Socialismo del Siglo XXI*, a los resultados de política en términos de rendición de cuentas.

La reforma petrolera se diseñó a comienzos de la cruzada revolucionaria, siguiendo principios de nacionalismo extractivo, y constituyó su eje central de soporte y expansión, al garantizarle al Ejecutivo el control, el financiamiento y la discreción necesarios para llevar a cabo dicho proyecto. Adicionalmente, el legalismo autoritario fue la estrategia prevalente para desarrollar la reforma del Estado al ritmo y a la medida del proyecto bolivariano. Es decir, el uso, desuso y abuso del imperio de la ley le permitieron al gobierno de Chávez centralizar el poder, dismantelar controles y contrapesos democráticos, y suprimir el sistema de rendición de cuentas. El vasto uso de poderes habilitantes cedidos a Chávez para reformar leyes tan fundamentales como la Ley de Hidrocarburos, es un claro ejemplo de ello. Pero también lo es la reforma del sistema de finanzas públicas, la institucionalización de un esquema paralelo extra-presupuestario para la circulación de las rentas petroleras, la intervención total de Pdvsa y, en buena medida, del BCV, junto a la reorganización del sector de hidrocarburos. Todos éstos movimientos fueron en gran parte dictaminados a

partir de decretos presidenciales con mínima participación de otros actores públicos o de debates parlamentarios.

El legalismo autoritario característico de este período fue también primordial para desmantelar los poderes del Estado, centralizar el poder y politizar el nuevo orden institucional, socavando así los sistemas democráticos de contrapeso, control y balance. Asimismo, permitió diseñar una nueva arquitectura financiera que subordinó la renta petrolera al uso discrecional del Ejecutivo, con lo que se gestó un intrincado e insondable régimen fiscal difícil de monitorear, contabilizar o auditar. Incluso, el legalismo autoritario le permitió al gobierno de Chávez hacer frente a la severa crisis política y social de la huelga petrolera y el referéndum revocatorio, y establecer de manera permanente, un sistema de implementación coercitivo a través del uso de políticas discriminatorias para monitorear, coaccionar y controlar a la sociedad en general.

Como resultado, el nacionalismo extractivo observado durante la administración de Chávez promovió la politización de los sistemas judiciales y legislativo, limitó la autonomía de las agencias de control y balance del Estado, impulsó la institucionalización del paralelismo fiscal y favoreció el secretismo y la opacidad de gobierno, con lo que los sistemas de rendición de cuentas se vieron severamente deteriorados o mermados, como lo demuestran los indicadores enumerados en la sección cinco de este ensayo.

Referencias bibliográficas

- Balza, Lenin H. y Ramón Espinasa** (2015). «Oil Sector Performance and Institutions». Inter-American Development Bank. <http://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6759/Balza%20and%20Espinasa%20%282014%29%20-%20Final.pdf?sequence=1>.
- BCV** (2005). «Política Económica Nacional: Marco Institucional», *Informe Económico*.
- BCV** (2007). «Integración Latinoamericana», *Informe Económico*.
- BCV** (2008). «Finanzas Públicas», *Informe Económico*.
- Bisbal, Marcelino** (2010). «Anatomía de una hegemonía comunicacional. Una mirada a 10 años de La Revolución Bolivariana» en *Hugo Chávez: una década en el poder*, pp. 259-80. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Brewer-Carías, Allan R.** (2001). *La crisis política y la convocatoria a una Asamblea Constituyente*, vol. primera parte. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/182-golpe-de-estado-y-proceso-constituyente-en-venezuela>.
- Cadenas, José María** (2010). «Diez años de polarización política en Venezuela» en *Hugo Chávez: una década en el poder*, pp. 129-52. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Carroll, Rory** (2013). *Comandante. Hugo Chávez's Venezuela*. New York, United States of America: The Penguin Press. The Penguin Group.
- Chávez Frías, Hugo** (1996). *Agenda Alternativa Bolivariana*. Ediciones Correo del Orinoco. Caracas, Venezuela: Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información (MINCI). Disponible en: <http://www.minci.gob.ve/libro-rojo/>.

Coalición Proceso (2012). «Acceso a la información pública en Venezuela. Censura, impunidad y opacidad». *Annual Report* august. Coalición Proceso. https://drive.google.com/file/d/0B7vaxJ7eHuC_CXhYRkNheEVud1E/view.

Coalición Proceso y Transparencia Venezuela (2015). «Venezuela. Informe alternativo sobre la aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos (Respuestas a la Lista de Cuestiones - CCPR/C/VEN/Q/4)». *Derecho al Acceso a la Información Pública*. Caracas-Ginebra: Coalición Proceso; Transparencia Venezuela. https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/07/13.-INT_CCPR_CSS_VEN_20708_S.pdf.

Corrales, Javier (2009). «Using Social Power to Balance Soft Power: Venezuela's Foreign Policy». *The Washington Quarterly* 32 (4) pp. 97-114. <https://doi.org/10.1080/01636600903232285>.

Corrales, Javier (2015). «Autocratic Legalism in Venezuela». *Journal of Democracy*, April.

Corrales, Javier y Manuel Hidalgo (2017). «The Quality of the Venezuelan Democracy under Hugo Chávez (1999-2013)». *Partecipazione e Conflitto*.

Corrales, Javier y Michael Penfold (2012). *Un dragón en el trópico*. La Hoja del Norte.

Curiel Léidenz, Claudia (2010). «La economía durante la revolución bolivariana» en *Hugo Chávez: una década en el poder*, pp. 409-26. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Dagnino, Maruja (2017). «La libertad exige desmontar el lenguaje oficial» en *Muchas instituciones un jefe. El desmontaje de la democracia venezolana*, pp. 96-109. Transparencia Venezuela; Suprema Injusticia. <https://supremainjusticia.org/wp-content/uploads/2017/06/Muchas-instrucciones-un-jefe-TV-web-2017.pdf>.

Espacio Público (2013). «Informe 2012. Venezuela. Situación del derecho a la libertad de expresión e información». *Annual Report*. Venezuela: Espacio Público. <http://espaciopublico.org/informe-2012-situacion-del-derecho-a-la-libertad-de-expresion-e-informacion/#.Wv-UlMgh0Wq>.

Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano-Caviedes y Iván Narváez (en prensa). *The Politics of Public Accountability. Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. International Series on Public Policy. London: Palgrave Macmillan.

Hernández, José Ignacio (2017). «El Impacto En El Sistema Judicial» en *Muchas instituciones un jefe. El desmontaje de la democracia venezolana*, pp. 30–45. Transparencia Venezuela; Suprema Injusticia. <https://supremainjusticia.org/wp-content/uploads/2017/06/Muchas-instrucciones-un-jefe-TV-web-2017.pdf>.

Hood, Christopher (1986). *The Tools of Government*. London: McMillan Press Ltd.

HRW (2008). «A Decade Under Chávez. Political Intolerance and Lost Opportunities for Advancing Human Rights in Venezuela» Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/report/2008/09/18/decade-under-chavez/political-intolerance-and-lost-opportunities-advancing-human>.

HRW (2012). «Tightening the Grip. Concentration and Abuse of Power in Chávez's Venezuela» Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/report/2012/07/17/tightening-grip/concentration-and-abuse-power-chavez-s-venezuela#page>.

International Budget Partnership (2008). «Open Budget Index 2008: Venezuela». Open Budget Index. International Budget Partnership. https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/cs_venezuela.pdf.

International Budget Partnership (2015). «Open Budget Survey 2015: Venezuela». Open Budget Survey. International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Venezuela-English.pdf>.

International Budget Partnership (2017). «Open Budget Survey 2017: Venezuela». Open Budget Survey. International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/venezuela-open-budget-survey-2017-summary-english.pdf>.

Jatar, Ana Julia (2006). *Apartheid Del Siglo XXI. La informática al servicio de la discriminación política en Venezuela*. 1 ed. Caracas: Súmate. <https://www.sumate.org/documentos/ApartheidSigloXXI/Apartheid%20del%20Siglo%20XXI%20Indice-Prologo.pdf>.

Johnson, Keith (2018). «How Venezuela Struck It Poor. The Tragic –and Totally Avoidable– Self-Destruction of One of the World’s Richest Oil Economies» *Foreign Policy*, July 16. <https://foreignpolicy.com/2018/07/16/how-venezuela-struck-it-poor-oil-energy-chavez/>.

Lander, Luis E. (2004). «La insurrección de los gerentes: Pdvs y el gobierno de Chávez» en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Mayo.

Manzano, Osmel, Francisco Monaldi, José Manuel Puente y Stefania Vitale (2012). «Venezuela» en *Oil and Gas in Federal Systems*, edited by George Anderson, pp. 339-70. The Forum of Federations. Canada: Oxford University Press.

Martínez Montero, Francisco (2017). «Separación de poderes y derechos humanos en Venezuela» en *Muchas instituciones un jefe. El desmontaje de la democracia venezolana*, pp. 64-81. Transparencia Venezuela; Suprema Injusticia. <https://supremainjusticia.org/wp-content/uploads/2017/06/Muchas-instrucciones-un-jefe-TV-web-2017.pdf>.

Medrano-Caviedes, Cecilia (2015). «Analyzing Fiscal Implementation Gaps in Venezuela. The Policy Design of a New ‘rentier’ Architecture (2000-2010)» Doctoral thesis, Paris, France: Institut d’études politiques de Paris.

Ministerio de Planificación y Desarrollo, ed. (2001). «Líneas Generales Del Plan de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2001 - 2007» Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPPP). <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2001-2007.pdf>.

Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPPP), ed. (2007). «Líneas Generales Del Plan de Desarrollo Económico y Social de La Nación 2007-2013» Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPPP). <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>.

Ministerio de Planificación y Finanzas (2012). *Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional y Ley Especial de Endeudamiento Anual Para El Ejercicio Fiscal 2013*. Cuadernos Punto de Vista.

Monaldi, Francisco (2010). «La Economía Política del Petróleo y el Gas en América Latina», *Plataforma Democrática*.

Nariño Rodríguez, Valeria Isabel (2013). «Análisis de la Política petrolera venezolana durante el gobierno de Hugo Chávez como factor determinante de la Revolución Bolivariana (Período 1999 - 2012)» Bogotá: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/5045/1015427884-2013.pdf>.

Núñez, Belkis y Carolina Paggiacci (2007). «El Diseño de la política petrolera en Venezuela: un enfoque de economía política» Banco Central de Venezuela 80 (Serie de Documentos de Trabajo Gerencia de Investigaciones Económicas) p. 51.

Ochoa, Orlando (2008). «La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela» *Nueva Economía*, December.

OVJ (2017). «La responsabilidad del Poder Judicial en el desmantelamiento del derecho de petición y el acceso a la información pública», *Acceso a la Justicia*.

París, Francisco Eugenio (2006). «Institutional Failure in Venezuela: The Cases of Spending Oil Revenues and the Governance of Pdvs (1975-2005)» Doctoral thesis, London: London School of Economics and Political Science. http://etheses.lse.ac.uk/3138/1/Paris_Institutional_failure_in_Venezuela.pdf.

Penfold-Becerra, Michael (2007). «Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones» *Latin American Politics and Society* 49 (4) pp. 63-84.

Petróleos de Venezuela S.A. (Pdvs) (2015). «Estados Financieros Consolidados. 31 de diciembre de 2014, 2013 y 2012» Pdvs. <http://www.pdvs.com/>.

Presidencia de la República (2007). «Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer plan Socialista (PPS) de desarrollo económico y social de la nación para el período 2007-2013». Disponible en: <https://www.mppeuct.gob.ve/el-ministerio/politicas/leyes-y-planes/proyecto-nacional-simon-bolivar-primer-plan-socialista-pps>.

Provea (2010). «Venezuela: Una Década de Protestas 2000-2010. El Derecho a Exigir Derechos» *Informe anual octubre 2009-septiembre 2010*. Provea. <http://www.derechos.org/pw/wp-content/uploads/Protestas2000-20101.pdf>.

Rodríguez Araque, Ali (2002). «La Reforma Petrolera Venezolana de 2001», en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Mayo.

Rojas Jiménez, Andrés (2004). «El Banco Central aprobó que Pdvs aporte el millardito», en *El Nacional*, February 19. Disponible en: http://www.soberania.org/Articulos/articulo_796.htm.

Romero, Carlos A. (2010). «Diez Años de Política Exterior» en *Hugo Chávez: una década en el poder*, pp. 449–66. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Transparencia Venezuela (2014). «Es legal pero injusto» *Transparencia Venezuela*. <https://transparencia.org.ve/es-legal-pero-injusto/>.

Transparencia Venezuela (2016). «Transparencia Venezuela ante la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público» *Transparencia Venezuela*.

Transparencia Venezuela (2017). «Memorial de Agravios» *Transparencia Venezuela*. <https://transparencia.org.ve/wp-content/uploads/2016/12/Memorial-de-Agravios-2016.pdf>.

Vera, Leonardo (2008). «Políticas sociales y productivas en un estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007» *Revista Nueva Sociedad* n° 215, junio, pp. 111–128.

Zamora R., Orlando J. (2012). *Concentración de poder: revés del sueño protagónico*. Caracas, Venezuela: Editorial Melvin.