

Democratización



Año 5, Número 25

Una institucionalidad no tan chimba

Edgardo Mondolfi Gudat

Venezuela: Problemática institucional
y democracia inclusiva

Julia Alcibíades

Disertación sobre el diseño institucional
de Venezuela

Henkel García

Juan Carlos Holguín: “El Socialismo
del Siglo XXI generó narcoestados”

Pedro Pablo Peñaloza

Eglée González-Lobato: “El CNE
es un gigante aislado del ciudadano”

Sebastián Horesok e Isabella Sanfuentes

Sobre votar en dictadura

Ramón Guillermo Aveledo

Venezuela: Problemática institucional y democracia inclusiva

Julia Alcibíades

I. Introducción: Cuestiones de método

Cuando Platón, en *La República* VII 540 c, afirma que el mejor gobernante es aquella persona que ha desarrollado completamente el alma de acuerdo a la virtud y que, en una determinada generación esa mejor alma puede ser la de una mujer, inaugura el tema de la inclusión. La democratización en su evolución ha absorbido el resultado de diversas luchas políticas que han ampliado las instituciones clásicas. Las nuevas instituciones, adoptadas por el Estado de Derecho, han instrumentalizado el principio de la libertad moderna con la adopción de la Doctrina de DDHH, así como el principio de igualdad ante la ley ampliándose a los movimientos feministas, ecológicos y a las minorías. Los diseños constitucionales han complementado las instituciones eminentemente representativas con otras derivadas de la tradición de la democracia directa como el referéndum o la iniciativa popular.

Desde la emergencia de la perspectiva institucional contemporánea, cuyo hito fundamental es la publicación de *A theory of*

*justice*¹, el debate socio-político contemporáneo gira alrededor de la siguiente pregunta: ¿Cómo puede una sociedad adoptar reglas de convivencia imparciales y consensuadas? Respuesta: mediante el desarrollo de un marco institucional. Las instituciones no son los entes públicos, el mercado, o el Estado: son, en palabras de Douglas North, Premio Nobel de Economía en 1993, las reglas formales e informales de una sociedad que estructuran el espacio público compartido, las cuales emergen a lo interno de contextos socio-culturales concretos. Por ello, es clave interrogar a la historia y los supuestos de la cultura pública para comprender los principios, entes, procesos, actores, relaciones y ejecución esencialmente políticos. Estos seis aspectos permiten comprender heurísticamente una problemática, locus o situación políticas.

Esta aseveración impone un problema de método, pues no se trata de contemplar una realidad, sino de comprenderla desde la perspectiva de la acción y del cambio político. Ello supone, para el estudioso, encontrar una perspectiva integradora que permita aprehender la situación en su complejidad presente y temporal. El propósito del estudioso es generar una producción de conocimiento relevante, vale decir, que aspire a una episteme, a una construcción teórica relevante. Al respecto, dice el Maestro Germán Carrera Damas²: “la formulación de esa suerte de teoría integral... ha de basarse en una perspectiva histórica-científica del proceso socio-histórico que representa un tremendo reto para los historiadores y los científicos sociales en general”.

¿Por qué es un reto? Por la ponderación de dos dimensiones: el problema de la justificación y por la superación de la mirada

1 John Rawls, *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997 (1971 fecha del original en inglés).

2 Germán Carrera Damas, *Una nación llamada Venezuela* (Caracas: Monte Ávila Editores, 1984).

contemplativa por otra comprensiva. El primer problema exige problematizar el fundamento científico-técnico mediante el cual tiende a asumirse la producción de conocimiento relevante que categoriza y cuantifica al mundo sin genuinamente comprenderlo. El segundo problema ha sido sopesado por Max Weber³, quien realiza un aporte significativo cuando distingue el entendimiento del sabio de la comprensión acerca de la significación que los actores sociales le dan a sus vivencias y experiencias.

Para Weber las ciencias humanas o del espíritu están caracterizadas por ser comprensivas, históricas y culturales. Comprender es situarse en la perspectiva de los sujetos, quienes viven en un momento dado del tiempo y en un contexto cultural concreto. En ese sentido, el estudio que busca entender es diferente a aquel que intenta comprender: el primero es derivado de la investigación propia de las ciencias naturales que exige la observación y la experimentación; el segundo es característico de la búsqueda tendiente a develar la perspectiva particular e interesada de unos actores singulares en un devenir compartido: el devenir social ocurre en relación con la acción política, creadora de valores, pero su comprensión –en último análisis– es responsabilidad del estudio de lo socio-político.

Dado que la acción política es creadora de valores, distinguir la diferencia entre una perspectiva científica-técnica y otra normativa constituye una idea clave en los institucionalistas contemporáneos: esta última asume su justificación última desde un criterio público imparcial e inclusivo⁴.

3 Max Weber, *La ciencia como profesión. La política como profesión* (Madrid: Espasa Calpe S.A., 2001, 2ª edición). (1916 fecha del original en alemán).

4 John Rawls, *Liberalismo Político* (Fondo de Cultura Económica. Primera edición, segunda reimpresión, 1996 (1991 fecha del original en inglés)).

II. Democracia representativa (1958-1998) y participativa (desde 1999) en Venezuela

El acuerdo de gobernabilidad denominado ‘Pacto de Punto Fijo’ ha sido descrito por la lúcida mirada de Luis Castro Leiva-LCL⁵ como “la decisión política y moralmente más constructiva de toda nuestra historia” porque, asumiendo la “dignidad de la política”⁶ planteó un conjunto de reglas institucionales que dieron respuesta al clamor de la época: la necesidad de un ejercicio democrático para direccionar el obrar político. Dado el prestigio de los partidos políticos entonces, el Pacto de Punto fijo avanzó con respecto a la vieja aspiración de responder a una pregunta dual “¿cómo llegar a ser una verdadera república y cómo realizar en ella la democracia?”⁷. Ese prestigio que habían desarrollado las organizaciones políticas a lo largo del periodo 1948-1958 las había constituido en verdaderos partidos políticos, i.e. no meramente grupos de interés, sino estructuras organizadas para canalizar, según una postura sustentada en principios explícitos, la canalización de genuinas expectativas y reivindicaciones sociales. Ser miembro de una organización política genera deberes morales.

El fundamento para el sistema político que rigió durante 40 años fueron: a) una concepción del sistema político desde la poliarquía, dando cabida a cinco pilares constitucionales (Estado, Iglesia, Fedecámaras, CTV y partidos políticos); b) unos partidos

John Rawls, *Teoría de la Justicia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1997) (1971 fecha del original en inglés).

Amartya Sen, *The idea of justice* (Cambridge, Massachusetts: The Belkap Press of Harvard University, 2009).

5 Luis Castro Leiva, *El 23 de enero de 1958* (Caracas: El Centauro Ediciones, 2002), 39.

6 Leiva, *El 23 de enero de 1958*, 28.

7 Leiva, *El 23 de enero de 1958*, 36.

políticos mediadores entre la sociedad y el Estado⁸ y c) la asunción del ‘hombre de partido’ que cambió la esencia de la representación política (ser la voz pública desde doctrinas comprensivas razonables) para representar a intereses partidistas⁹.

El elemento institucional clave lo constituía la mediación de los partidos políticos que Humberto Njaim¹⁰ denomina como ‘empresa denodada’, cuya configuración y desarrollo resume así: “Fue una empresa que hacía exigencias personales extremas de disciplina, dedicación y honestidad y, al mismo tiempo, solicitaba algún cultivo intelectual de parte de sus seguidores... El profesionalismo político, el mantenimiento de la organización y de sus dirigentes, llevaba, en muchos casos a recurrir a vías éticamente incorrectas para lograrlo. El imperativo intelectual entraba en contradicción con la disciplina y el agobiante trabajo político-electoral. La mediatización y penetración de los cuerpos intermedios llegó a hacerse intolerable a medida que la sociedad se desarrollaba y los partidos dejaban de estar a su altura”.

Debemos a Diego Bautista Urbaneja¹¹ la comprensión de la historia política de Venezuela mediante la concepción del “programa político”, distinguiendo tres: el liberal, puesto en práctica durante el siglo XIX; el positivista, implantado durante el gomecismo, y

8 Ramón Escovar Salom, *Evolución política de Venezuela* (Caracas: Monte Ávila Editores).

9 Humberto Njaim, “La empresa denodada. Los comportamientos organizacionales característicos de la concepción y el patrón de partido político dominante a partir del 18 de octubre de 1945” en *La revolución de octubre* (Caracas: Celarg, 1998), 41-70.

10 Njaim, “La empresa denodada”, 64.

11 Diego Bautista Urbaneja, *Petróleo y Pueblo en la Política venezolana del siglo XX* (Caracas: Monte Ávila Editores, 1994).

el social-demócrata, desde 1958. Latouche¹² elabora los contornos del programa político chavista, denominado ‘revolucionario’ que encontró su fundamentación en la incapacidad del programa político social-demócrata para dar respuesta a las demandas derivadas de una sociedad más compleja, en contextos mediados por la globalización y la incertidumbre de las dimensiones socio-económicas. : ¿Por qué los timbres de alarma que se expresaron en tres eventos durante el mes de febrero en los años 1983 (devaluación), 1989 (Caracazo) y 1992 (golpe de Estado) no generaron cambios importantes en el programa democrático social-demócrata?¹³.

La respuesta radica en el mismo fundamento que dio origen a la democracia pactada. Todos los grupos de intereses se quisieron ver reflejados en el pacto. Así, los empresarios, los sindicatos y otros grupos de interés crearon, conjuntamente con los políticos, una red de relaciones. Cada quien quería tener poder. La razón pública no se desarrolló. En su lugar se dieron situaciones sustentadas en lealtades precarias: así los múltiples proyectos de cambio se originaron y mantuvieron dentro del marco de la red creada por los grupos de interés; no con respecto a un marco institucional imparcial, definido a partir de un claro ejercicio por alcanzar una sociedad más justa. Por la debilidad de los marcos institucionales, no ha existido el sano equilibrio de poderes que permita subordinar los intereses de los grupos (partidistas o no) a los del país: hemos estado ante un círculo vicioso que genera crisis por haber estado regulados por marcos institucionales débiles, siendo la salida a la crisis la creación de las instituciones inclusivas e

12 Miguel Ángel Latouche, “Programa político y democracia en Venezuela. Elementos para la revisión conceptual”, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* X, N° 2, (Julio-Diciembre 2004): 11-23.

13 Óscar Battaglini, *La democracia en Venezuela* (Caracas: Ediciones FACES-UCV, 2001).

imparciales que ninguno de los grupos ha sabido cómo comenzar a crear.

En ese contexto emergió la figura de Hugo Chávez con dos temas irrefutables: el agotamiento del espíritu de Punto Fijo y la evidente existencia de desigualdades económicas y sociales. A la par de los temas, la propuesta estratégica: la Constituyente. El ideal del Estado: una democracia participativa y protagónica, en sustitución de una representativa, instaurándose un fundamento que aspira a ser comunitario mediante el ejercicio de movimientos sociales en continua marcha.

Ambas fases de nuestra política generaron su propia contradicción. La primera porque se alejaron de la base popular y de la necesidad de mantenerse preparados para acometer sus responsabilidades públicas. La contradicción inherente al chavismo está recogida en el supuesto de la propuesta: había que destruir el pasado para crear una nueva institucionalidad, fundamentándose en lo comunal, en desmedro del ejercicio racional-argumentativo. La implantación del ‘programa político revolucionario’ ha sabido destruir al programa social democrático, pero pareciera no poder-constituir un nuevo programa político integral para una nueva institucionalidad. El resultado ha sido la implantación de “celebrar el olvido”¹⁴.

Tönnies¹⁵ identificó dos tipos de relaciones que coexisten a lo interno de toda nación/sociedad: relaciones comunitarias y asociativas. Las primeras están caracterizadas por ligamentos afectivos, familiares, tribales; las segundas por relaciones asociativas,

14 Luis Castro Leiva, *El 23 de enero de 1958* (Caracas: El Centauro Ediciones, 2002), 49.

15 Ferdinand Tönnies, *Community & society* (New York: Harper & Row Publishers, 1963). (1887 fecha del original en alemán).

es decir, racionales. Lo comunal fundamenta la idea de nación y de los movimientos sociales, lo asociativo la idea de sociedad, Estado y de instituciones. Para Tönnies, ambas relaciones constitutivas son necesarias en el seno de una nación, y de una sociedad, en una tensión dialéctica que requiere reflexión y acción.

Es para Venezuela realmente importante comprender esta dicotomía, sugerida por Tönnies, que ha sido rota en su raíz. En efecto, la política fundamentada en lo comunal olvida todo aquello que necesita concepción del espacio público, ya que todo obedece a una suerte de doctrina del querer-participar sin relación explícita a la generación de bienes públicos. Es necesario retomar los actos de concepción racionales, estructurando el tejido de relaciones asociativas que dan direccionalidad a las energías comunales. Los movimientos sociales, cuya naturaleza es fluir, no conforman instituciones, pues la naturaleza de ellas requiere de un esfuerzo reflexivo-participativo dirigido a concebir, mantener, renovar y re-concebir un marco de normas reguladoras equitativas e inclusivas.

Así encontramos la nueva idea-fuerza para nuestro país: constituir una democracia inclusiva e institucionalizada para la acción y el cambio públicos. Por tanto, lo que es necesario explorar es qué son las instituciones y cómo implantarlas en nuestro país.

III. Institucionalismo contemporáneo y constitución del espacio público

Los trabajos de autores tales como los de Amartya Sen (Premio Nobel de Economía 1998) Douglas North (Premio Nobel de Economía 1993), James Buchanan (Premio Nobel de Economía 1986) y John Rawls (refundador del pensamiento político liberal) replantean el tema institucional acogiendo los postulados de la

ética moderna que acoge la conformación de normas que regulen la existencia pública e intersubjetiva.

El marco regulador puede ser entendido desde dos perspectivas éticas: utilitaria o kantiana. En el primer caso, emanado del utilitarismo de segunda generación de Jeremy Bentham y John Stuart Mill, la regulación debe permitir la maximización del beneficio de los agentes. En el segundo la razón se obliga, mediante el deber, a cumplir la regla: el cumplimiento de la norma tiene carácter de obligatoriedad para que una sociedad productiva pueda distribuir, de manera justa, un conjunto de beneficios legítimos¹⁶.

En *Crítica de la Razón práctica* Kant afirma: “La autonomía de la voluntad es el único principio de todas las leyes morales y de los deberes que les concierne”. En tanto que ser natural, el hombre está sometido a las determinaciones de lo sensible, pero el dejarse llevar por este plano hace perder la autonomía de la voluntad, tornándose la razón en contingente. La razón autónoma actúa por voluntad necesaria, es decir, conforme al deber, que se expresa en la regla universal del Imperativo categórico: es imperativo porque la razón reconoce que los demás constituyen con nosotros el espacio social de la convivencia, es universal porque aplica a todas las personas y a todas las situaciones. Kant, consciente de que la regla de la mayoría es insuficiente para generar consensos inclusivos, ha encontrado el fundamento para una regla política absolutamente abaricante. Denominamos en lenguaje contemporáneo a esa regla la del consenso.

Un punto común de encuentro entre North, Sen y Rawls es el convencimiento de que el utilitarismo no ofrece una concepción política/ética de la sociedad ni del sujeto. Puesto que el principio

16 William Frankena, *Ethics* (New Jersey: Prentice Hall, Inc., 1973, 2ª edición).

de utilidad es la satisfacción del deseo racional, Sen afirma: "Las proposiciones convencionales de la moderna economía del bienestar están basadas en la combinación del comportamiento egoísta, por un lado, y de la evaluación del logro social mediante algún criterio basado en la utilidad, por otro... Según el análisis ético, esto es bastante directo y restrictivo...", "la aceptabilidad del criterio de bienestar basado en la utilidad... considera que las evaluaciones éticas de los estados sociales son las utilidades individuales", "este enfoque utilitarista es limitado e inadecuado... se ha empobrecido en la moderna economía del bienestar". "... [E]n el enfoque utilitarista, los distintos bienes se reducen a una magnitud descriptiva homogénea... y entonces la evaluación ética toma simplemente la forma de una transformación monótona de dicha magnitud..."¹⁷.

Douglas North, discurrendo sobre el problema teórico de la cooperación dice: "los modelos teóricos del juego, al igual que los modelos neoclásicos, dan por sentados jugadores que maximizan la riqueza. Sin embargo, como demuestra la literatura de economía experimental, la conducta humana es obviamente más complicada que la que puede englobarse en un supuesto conductual tan simple"¹⁸.

Por su parte Rawls analiza que en el utilitarismo: "[L]a justicia social es el principio de prudencia racional aplicado a una concepción colectiva del bienestar del grupo... el bien es definido independientemente de lo justo y entonces lo justo es... aquello que maximiza el bien... extender a la sociedad el principio de elección

17 Amartya Sen, *Sobre ética y economía* (Madrid: Alianza Editorial, S.A., Serie Universidad. 1997 1ª edición, 1ª reimpresión) (1977 fecha del original en inglés): 48-49, 57, 75, 78.

18 Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001) (1990 fecha del original en inglés), 28.

por un individuo... no considera seriamente la distinción entre personas"¹⁹.

Fundamentándose en una perspectiva ética trascendente al utilitarismo ¿cuáles son las propuestas específicas sobre la noción de instituciones, fundamentada en el trabajo de estos tres pensadores? Amartya Sen aborda el tema de las instituciones así: "Los individuos viven y operan en un mundo de instituciones. Nuestras oportunidades y prospectivas dependen crucialmente sobre el modo como las instituciones existen y funcionan... los roles de las instituciones pueden ser sensiblemente evaluados a la luz de su contribución a nuestra libertad... A pesar de que diferentes comentaristas han escogido focalizar instituciones particulares... tenemos que verlas en conjunto, para poder ver lo que pueden o no pueden hacer... Es mediante esta perspectiva integrada como las diferentes instituciones pueden ser razonablemente evaluadas y examinadas... [Una institución] es un arreglo básico mediante el cual las personas pueden interactuar entre sí abordando actividades mutuamente ventajosas... Los logros [del arreglo institucional] son profundamente contingentes a los acuerdos políticos y sociales"²⁰.

North dedica todo un libro al tema de las instituciones y del cambio institucional: "Las instituciones son las reglas de juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico... En el

19 John Rawls, *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997 (1971 fecha del original en inglés), 34-38.

20 Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred Knopf, 1999), 142.

lenguaje de los economistas, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos...Las instituciones incluyen todo tipo de limitación que los hombres crean para dar forma a la interacción humana... Pueden ser... limitaciones formales, por ejemplo, normas que idean los humanos, como limitaciones informales, tales como acuerdos y códigos de conducta. Las instituciones pueden ser creadas, como las constituciones políticas de los Estados, o bien evolucionar a lo largo del tiempo, como hace el derecho consuetudinario...Una distinción capital [es] entre instituciones y organizaciones... [Estas] se crean con un propósito deliberado, como consecuencia de la oportunidad... en general debida al conjunto de limitaciones existentes... y en el curso de sus empeños por lograr sus objetivos constituyen una fuente principal del cambio institucional”²¹.

La visión sobre las instituciones de Rawls está íntimamente relacionada al tema del liberalismo político y de la justicia entendida como imparcialidad: “el objetivo del liberalismo político consiste en poner al descubierto las condiciones de la posibilidad de una base pública de justificación razonable acerca de las cuestiones políticas fundamentales”²². [U]n régimen constitucional no es viable sin adhesión a principios de justicia [de carácter imparcial]”²³. [L]a justicia como imparcialidad, igual que otras ideas contractuales, consiste en... un conjunto de principios sobre los cuales se dice

21 Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001) (1990 fecha del original en inglés), 13-16.

22 John Rawls, *Liberalismo Político* (Fondo de Cultura Económica. Primera edición, segunda reimpresión, 1996 (1991 fecha del original en inglés), 14.

23 John Rawls, *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997 (1971 fecha del original en inglés), 168.

que habrá acuerdo”²⁴. “Estos principios son los de justicia social: proporcionan un modo para asignar derechos y deberes en las instituciones básicas de la sociedad que definan la distribución adecuada de los beneficios y las cargas de la cooperación social”²⁵. “El objeto primario de la justicia social es la estructura básica de la sociedad, i.e. el modo como las grandes instituciones sociales distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Por grandes instituciones entiendo la constitución política y las principales disposiciones económicas y sociales”²⁶.

Una institución es, en Rawls, un sistema de reglas imparcialmente consensuadas, sobre la base de un conjunto de principios sustentados en la noción de justicia social, es decir, sobre una base de inclusión alejada de privilegios e intereses. El fundamento del contrato es la construcción argumentativa entre individuos considerados libres e iguales, el intangible es el sistema sobre el cual se apoya la argumentación.

Para North las instituciones, en último análisis, juegan un gran papel social puesto que su función esencial es “reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana”²⁷.

Para Sen el sistema de reglas del marco institucional es el resultado del ejercicio de la libertad sustantiva: la condición de

24 John Rawls, *Liberalismo Político* (Fondo de Cultura Económica. Primera edición, segunda reimpresión, 1996 (1991 fecha del original en inglés), 38.

25 Rawls, *Liberalismo Político*, 18.

26 Rawls, *Liberalismo Político*, 20.

27 Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México: Fondo de Cultura Económica, 2001) (1990 fecha del original en inglés), 16.

posibilidad de elección al desarrollar la praxis humana. Ese hacer humano requiere de elecciones, decisiones y ejecuciones políticas y administrativas. La capacidad distributiva justa de una sociedad requiere no solo un análisis económico-ético y político-ético, sino también administrativo-ético.

Para Buchanan²⁸ los gobiernos son necesarios para asegurar un orden social, sin embargo, el poder discrecional de los políticos expande el alcance de sus actividades públicas respecto a sus ofertas electorales. La solución es incorporar a los textos constitucionales regulaciones al poder discrecional de los gobernantes para propiciar que las políticas públicas estén más cercanas a las expectativas de la ciudadanía.

IV. Democracia inclusiva como proyecto de cambio político

Un marco institucional justo potencia la capacidad de realización de una sociedad²⁹, siempre que esté articulado al desarrollo de una cultura pública que genuinamente se oriente mediante él y de una administración pública imparcial que se aboque al desarrollo sustentable de la sociedad.

La historia política venezolana ha sedimentado en la cultura pública una concepción territorial y una heurística relacional. Ambas aseveraciones necesitan argumentarse. En nuestro país, cuando evaluamos de qué modo se expresa la intencionalidad política encontramos, en general, que ella es guiada por tres estrategias:

28 James Buchanan and Geoffrey Brennan, *La razón de las normas* (Madrid: Unión Editorial, S.A. 1987) (1985 fecha del original en inglés).

29 Julia Barragán, "La realizabilidad de los sistemas éticos", *Revista Télós* IV, n° 2, (1995).

- 1^a) Constitución de lealtades precarias, es decir, sustituir las relaciones asociativas, signadas por la argumentación y la deliberación, por las meramente interesadas (“yo trabajo con mis panas”) quedando así limitada la institucionalización de entes y procesos públicos.
- 2^a) Ensayo-error, que consiste en embarcarse en una acción sin sopesar sus consecuencias a largo plazo; recomendando una y otra vez, pues lo que verdaderamente ocurre es estar en movimiento: la acción genuina es la consecuencia de sopesar la situación, ponderar los riesgos, formular finalidades impersonales, controlar los factores clave de éxito. Mediante esta estrategia de movimiento, por el ensayo-error, se generan numerosas consecuencias no intencionadas que complejizan la situación total tornándose en menos gobernable, en más difícil de cambiar por su desarticulación. La consecuencia de esta estrategia es la ineficacia, la incapacidad para alcanzar fines relevantes.
- 3^a) Aplicación de posturas apriorísticas, correlativa a quienes se acercan al tema político, o a algún otro, a partir de una convicción. Asumen una postura ante el mundo representativa de un rasgo de la cultura heterogénea venezolana: la renuencia a cambiar. Una postura incuestionable ante las situaciones cambiantes, resistente al análisis crítico y a la deliberación, se transforma en un dogma, en un acto de fe: así los convencidos de una postura apriorística son resistentes a cualquier tipo de aproximación argumentativa que interrogue sus supuestos y sesgos.

Estas tres estrategias están referidas a una concepción territorial de la gestión (“quien controla todo soy yo”) alejada del paradigma *servicio público*; aquel que comienza con una formulación explícita respecto a cuáles son los propósitos públicos imperso-

nales que son menester abordar, plantea una deliberada y consensuada ‘carta de navegación’ o plan; continúa con la puesta en funcionamiento de organizaciones públicas imparciales, estructuradas y dirigidas mediante políticas públicas: una organización se constituye como pública cuando focaliza ‘lo común’ mediante el principio de *imparcialidad*, con el establecimiento de mecanismos de coordinación no personalizados y dirección- control de la gestión deslastrados de la satisfacción del mando personalizado.

Mediante esas tres estrategias confundimos sufrir cambios, con su gerencia o gobierno. Gobernar es asumir la responsabilidad de una situación total (actores, fuerzas intervinientes, tendencias y escenarios). Así podría converger el esfuerzo hacia la elevación de la conciencia cívica y comprometida de los miembros de un ‘locus’ político o administrativo para un *ejercicio público responsable*, es decir ético, sin el cual se cercena el cambio político genuino. Este esfuerzo requeriría adoptar, en lugar de la territorialidad y la heurística relacional un ejercicio político orientado hacia la inclusión mediante el ejercicio de la democracia deliberativa³⁰.

¿Por qué es necesario hablar sobre democracia deliberativa? La respuesta mínima necesita de una afirmación y de una negación, pues se trata de llevar a la acción pública la genuina práctica de ser democráticos y ser argumentativos, negando el continuo ejercicio de utilizar términos vacíos de contenido en las prácticas sociales. La democracia deliberativa coloca el acento en un ejercicio de moral pública responsable dirigido hacia la inclusión³¹.

30 Karl-Otto Apel, *Una ética del discurso o dialógica* (Barcelona: Anthropos, 1999). Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa* (México: Taurus-Aguilar, 2006). (1981 fecha del original en alemán).

31 Hans Jonas (1979) ha desarrollado el Principio de Responsabilidad como fundamento para la acción socio-política. Para que haya responsabilidad, es preciso que exista un sujeto consciente capaz de interrogar sus perspectivas

Trascender la idea de democracia entendida como la adopción de procesos formales sucesivos ha fundamentado su justificación instrumental y sustancial. La democracia es una forma de gobierno que permite, instrumentalmente, abordar y decidir acerca de los asuntos comunes; mientras que, sustancialmente, permite legitimar la toma de decisiones políticas. Ambas justificaciones traen a la palestra la tríada representación-participación-deliberación³².

Deliberar supone asumir una ética discursiva fundamentada en reglas. Habermas y Apel, entre otros, han enfatizado la necesidad de un discurso participativo que legitime acuerdos en condiciones justas. Esas reglas discursivas pueden expresarse así: cualquier persona puede problematizar cualquier afirmación, puede introducir en el discurso alguna afirmación, puede expresar sus posiciones y, finalmente, no puede haber coacción interna o externa al discurso. Nótese que las tres primeras condiciones son inherentes al proceso deliberativo y la cuarta es relativa al contexto.

Deliberar es presentar argumentos, es decir, razones verosímiles, no meros testimonios discrecionales. La estructura de una

y sesgos, pero sobre todo al Imperativo tecnológico cuya adopción elimina la libertad instaurando un determinismo que minimiza la conciencia, disminuyendo las capacidades reflexivas del sujeto. La especialización científica distorsiona la noción del hombre pues la manifestación natural de las verdades contenidas en la ciencia genera el poder de la técnica. Hay que volver al pensamiento reflexivo que incluye a los demás, a los animales, las plantas y al planeta en tanto que tal y, por ello, el principio de Responsabilidad lo expresa Hans Jonas así: "Actúa de tal manera que las consecuencias de tu acción sean compatibles con la permanencia de una vida auténticamente humana en la Tierra"

32 Ernesto Garzón Valdés, (comp.) *Derecho y Filosofía* (México: Distribuciones Fontamara, S.A., 1999, 3ª edición).

Línea argumentativa (premisas-razonamiento-conclusiones) utiliza data inferida de los hechos y razonamientos libres de cualquier tipo de falacia. Así, la democracia deliberativa constituye el espacio vital compartido mediante un ejercicio de problematización argumentativa con alcance público (cuestionando significados, sesgos, alcances de lo dicho, escrito o pensado) respecto a las condiciones de posibilidad de una acción sostenible y responsable a futuro. Ello demanda un debate público acerca de las tres dimensiones de la toma de decisiones políticas: -objetivos (logros), -estrategias (dirección de las acciones), -políticas (orientación impersonal). El encuadre imparcial del debate estaría definido por las doce problemáticas relativas a *La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica* (2013) según acuerdos suscritos por Venezuela y las naciones iberoamericanas entre 2001-2011, así como por las *Metas del Milenio*, etc.

Nótese que el acento en esta reflexión recae en los actores políticos, tanto representantes como ciudadanos. Ambos necesitamos elevar nuestro nivel de conciencia cívica para asumir la responsabilidad de conformar los derroteros futuros de nuestra patria, mediante un ejercicio sistemático de inclusión política enmarcado en las condiciones inherentes a la democracia deliberativa.

¿Cuál es el aporte del institucionalismo en esta adopción de la democracia deliberativa para la consecución de la inclusión?

Para argumentar respecto a este punto, partiremos de una reflexión de Fermín Toro: en su *Reflexiones sobre la Ley de 10 de abril de 1834*: "La libertad es el primer atributo del ser moral. No basta la racionalidad para constituir al ser libre, necesita además el deber o la moralidad como norma del libre albedrío... La ley social, la ley del concierto de la libertad de todos con la libertad de cada uno no permite violencia, ni injusticia, ni opresión en la

sociedad, cualquiera sea el principio que se invoque...porque la ley no es un dogmatismo que consagra dogmas o principios sin atender a sus consecuencias, sino un precepto que contiene reglas de la razón práctica, que tienen por objeto conciliar la necesidad de los fines con la legitimidad de los medios”³³.

Al leer cuidadosamente esta cita, varias ideas adquieren relevancia. Primero, queda claro que ese sesgo propio de nuestra sociedad, a saber, que el universo de las normas emana desde el Derecho es dejado de lado por Toro: las correspondientes a la Ética, además de aquellas correspondientes a ‘las costumbres’ son de igual relevancia. Así mismo las “consecuencias” requieren pensar el mundo en devenir, vale decir, someter el razonamiento a consideraciones de cambio y temporalidad. La grandeza en el ejercicio de la política es desarrollar la capacidad y voluntad para cambiar.

¿Qué se impone considerar? Dos aspectos, al menos: a) superar la idea de pacto de gobernabilidad, b) trascender el cortoplacismo. El primero enfatiza la legitimidad democrática mediante la deliberación como procedimiento mediador para atender las demandas ciudadanas, vale decir, para ser capaces de considerar todos los intereses de los actores públicos. El segundo, cortoplacismo, atenta contra las genuinas posibilidades de cambio y, al respecto, la historia ha sido clara: cuando no aprendemos a cambiar, sufrimos los cambios que se avecinan.

¿Cuál sería el punto de arranque? Consensuar un marco regulador que tome en cuenta la cultura pública y social, la ética y un ejercicio democrático bajo consideraciones de sostenibilidad

33 Fermín Toro, *Reflexiones sobre la Ley de 10 de abril de 1834 y otras obras* (Caracas: Ediciones del Ministerio de Educación Nacional. Dirección de Cultura, 1941) (1845 fecha del original).

pública inclusiva. Ello nos haría enfocarnos en un pacto contractual para concebir ese marco político-ético, explícito e imparcial, para ordenar nuestra sociedad. Explícito, para que permita el debate relativo a los supuestos y sesgos³⁴ que caracterizan a los diferentes intereses y posturas políticas, es decir, para dar cabida a la pluralidad inclusiva e imparcial, mediante la adopción de un procedimiento político deliberativo que interrogue, no solo los supuestos y sesgos, sino el contenido del marco de normas a ser institucionalizado. Así, la legitimidad tendría un fundamento consensuado.

¿Cuál sería el contenido de ese marco regulador imparcial? No solo la 'estructura básica de la sociedad' (como afirma John Rawls) sino también los procesos y relaciones políticos y administrativos a establecer, los roles de los actores relevantes y la dimensión sopesada de la ejecución política. Todo ello bajo condiciones de racionalidad (relación medios-fines) y razonabilidad (regirnos por alguna idea de Bien). Así, colocaríamos en el horizonte el modo correcto de consensuar: enfocando una problemática común, dejando atrás las posturas interesadas. Una vez consensuado el marco político-ético legítimo es cuando se impone el momento del Derecho, lo legal: concepción de la Constitución y del marco legal para la nación.

Este procedimiento político descrito asume como guía a la justicia como principio rector para la concepción, ejecución y evaluación del marco regulador. La mera eficiencia legal no garantiza la presencia de la justicia conmutativa (igual derecho para todos) y distributiva (ausencia de desigualdad) en una sociedad: ambas constituyen las condiciones de posibilidad para una democracia

34 Daniel Kahneman, *Pensar rápido, pensar lento* (Editorial de Bolsillo, 2021). (2011 fecha del original en inglés)

inclusiva institucionalizada, vale decir, para el ejercicio de las libertades sustantivas personales y ciudadanas.

V. Conclusiones

Una democracia inclusiva e institucionalizada exige de una ruta reflexiva que permita evaluar nuestros anclajes, vale decir, nuestros supuestos y sesgos (propósito de la Economía Conductual o del Comportamiento iniciada por Tversky y Kahneman en su celebrado artículo de 1974), por un tamiz de reconocimiento y ponderación. Para ello es necesario comprender nuestra cultura pública y su constitución histórica mediante una ruta que transite, al menos, las siguientes, etapas:

- 1^a. Interrogar los supuestos y sesgos de nuestras posturas políticas, en particular, esa distinción entre ‘social democracia’ y ‘socialismo’ mediante la cual se entiende la práctica política en nuestro país. Los estudios de los psicólogos cognitivistas han enfocado la toma de decisiones en contextos de riesgo e incertidumbre, es decir, aquellos similares a los espacios públicos y de convivencia. La idea clave que han probado es la siguiente: tomamos decisiones a partir de sesgos intuitivos y cognitivos. Los sesgos constituyen el fundamento de nuestras conductas y las heurísticas (la perspectiva integradora) permiten sintetizar nuestra visión sesgada del mundo. Las heurísticas identificadas por Tversky y Kahneman, en 1974, son tres: 1) Representatividad (seis sesgos), mediante la cual utilizamos estereotipos sociales para emitir juicios. 2) Disponibilidad (cuatro sesgos), la tendencia a utilizar lo que está ‘a la mano’. 3) Ajuste y anclaje (dos sesgos), el uso de un valor inicial ajustado para producir la respuesta final.

¿Qué nos enseñan estos estudios? Pues, que es necesario someter a interrogación nuestras respuestas intuitivas, nuestra manera de reflexionar, las teorías que adoptamos y el modo cómo comprendemos a los demás y al mundo que nos circunda. La constitución del marco institucional para Venezuela comienza por reconocer la condición sesgada de los juicios, los cuales atentan en contra del criterio ético de la inclusión.

- 2^a Adoptar una postura más cercana a la de Weber para constatar qué nos ha faltado comprender de las posturas políticas que no suscribimos, tanto aquellas que coexisten con la nuestra, como aquellas que no han sido consideradas desde hace tiempo; en particular el republicanismo contemporáneo y el conjunto de teorías acerca del desarrollo institucional.
- 3^a Considerar como insuficientes todas las posturas ancladas en lo transitivo (intereses y relaciones de poder). La Política es algo más que ‘mirar hacia afuera’ para identificar los errores de los demás. Es, más bien, poder mirar nuestras propias posturas para adoptar el equilibrio reflexivo que permita reconocer los propios errores y realizar el ejercicio prudente de la inclusión.
- 4^a Un gobierno del cambio requiere orientarse hacia el futuro mediante cuatro estrategias que exigen ajustes reflexivos serios, coordinados e inclusivos, con cuatro etapas claramente diferenciadas:
 - 4.1. institucionalizar: concebir y consensuar las reglas a ser adoptadas para estructurar el espacio público. En el pensamiento contemporáneo encontramos un

conjunto de procedimientos expeditos para consensuar acuerdos:

- 4.1.1) el constructivismo político de Rawls, un procedimiento de construcción política sustentado en la argumentación reflexiva, que permite a las personas racionales, en condiciones razonables, crear las condiciones para formular los principios de justicia de imparcialidad e inclusión a regir;
- 4.1.2) el razonamiento de James Buchanan sobre el cálculo consensual de las ventajas a ser producidas en el tiempo, mediante un procedimiento de optimización económica-social, por la adopción de normas alternas constitucionales que disminuyan la actuación discrecional de los gobernantes;
- 4.1.3) la proposición de Amartya Sen dirigida a consensuar las reglas éticas que expandan las libertades instrumentales y sustantivas de los miembros de una sociedad, con el propósito ético del desarrollo sustentable a partir de la resolución de problemáticas más críticas a las menos críticas;
- 4.1.4) el método de Douglas North respecto a generar las reglas para propiciar el desarrollo económico requerido para potenciar el desarrollo social.

- 4.2. mantener: esfuerzos compartidos y sostenibles para cuidar el marco institucionalizado que regula los esfuerzos y los actos.
- 4.3. renovar: momento de cambio en el marco regulador ante las nuevas demandas de los tiempos, los contextos y las personas.
- 4.5. re-institucionalizar: momento coyuntural, tremendamente difícil de concretar cuando las reglas requieren ser re-concebidas. Es un período que requiere el mayor ejercicio de pensamiento compartido en equipos comprometidos para identificar las reglas a consensuar y ser capaces de persuadir a los actores involucrados.

Quizás es posible un nuevo punto de partida para la Política en nuestro país, si le damos cabida a una reflexión vigorosa que pueda desvelar aquellos supuestos y sesgos profundamente anclados en nuestra cultura pública. Ello nos permitiría combinar el ámbito transitivo de los intereses y las relaciones de poder, con una dimensión reflexiva que nos permita fundamentar la constitución de una sociedad democrática inclusiva e institucionalizada.

Autores

Edgardo Mondolfi Gudat

Historiador y escritor. Profesor de la Escuela de Estudios Liberales y de la Maestría de Estudios Políticos y de Gobierno (Unimet). Individuo de número de la Academia Nacional de la Historia. Licenciado en Letras (UCV); magíster en Estudios Internacionales (The American University, Washington D. C.); Doctor en Historia (UCAB).

Julia Alcibíades

Doctora en Ciencia Política y Profesora Universitaria. Ejecutiva y Asesora en planificación, presupuesto, D.O y Servicio comunitario. Ex asesora de PDVSA y del Ministerio de Infraestructura. Fue Decana de la Facultad de Administración, Gerencia y Contaduría de la Universidad José María Vargas.

Henkel García

Ingeniero Químico. MSc. en Administración-Finanzas. Analista e Instructor en Finanzas. Fundador y director de *Econométrica*.

Juan Carlos Holguin

Empresario, diplomático y político ecuatoriano. Fue canciller de la República del Ecuador. Estudió Comunicación Corporativa y Relaciones Públicas. MSc. en Políticas Públicas.

Pedro Pablo Peñaloza

Licenciado en Comunicación Social de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2002. Máster en Periodismo de Investigación, Datos y Visualización, Univer-

sidad Rey Juan Carlos, y Unidad Editorial, Madrid, España, 2013. Periodista de la fuente política con experiencia en los diarios *Tal Cual* y *El Universal*.

Eglee Gonzalez Lobato

Abogada. Doctora en Derecho. Profesora Universitaria. Fundadora y directora de la Cátedra Libre Democracia y Elecciones, y del Proyecto *Entendimiento Nacional* UCV. Exconsultora jurídica del Consejo Nacional Electoral y exdirectora de la Escuela de Derecho de la UCV.

Ramón Guillermo Aveledo

Abogado. PhD en Ciencia Política. Profesor Universitario. Exdiputado. Expresidente de la Liga Venezolana de Béisbol Profesional. Presidente del Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro. Miembro de número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela.

Sebastián Horesok

Estudiante del décimo semestre de Ciencia Política de la UCV. Presidente del centro de estudiantes de la escuela de estudios políticos UCV, periodo 2019-2022 Secretario General de la FCU, UCV periodo 2022-2023. Juvenil Nacional de formación del partido Primero Justicia período 2020-2022. Asistente de proyectos del instituto Forma.

Isabella Sanfuentes

Politóloga de la Universidad Central de Venezuela. Tesista de la Maestría en Estudios Políticos y de Gobierno de la UNIMET. Coordinadora de Proyectos e Investigación del Instituto FORMA.