

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

Democratización

Octubre 2023
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

Caracas.
Editado por Instituto FORMA

Una institucionalidad no tan chimba

Edgardo Mondolfi Gudat

Tal como puede verse, he resuelto recurrir a una palabra tomada del argot popular con el fin de buscarle un título más o menos apropiado a esta entrega. Al igual que en Ecuador o Colombia, y de acuerdo con el *Diccionario de Americanismos* de la Real Academia Española de la Lengua, la palabra “chimbo” se utiliza en Venezuela para denotar una cosa que se distingue por su mala calidad o, simplemente, por su pobre factura.

Además, el timbre áspero que se desprende de semejante vocablo me permite darle curso en toda su redondez, o con toda facilidad, a una pregunta que podría verse formulada en estos términos: ¿Fue acaso la institucionalidad venezolana del pasado reciente una construcción tan *chimba* como suele pensarse (o, peor aún, decirse)?

En todo caso, no pretendo incurrir en un ejercicio de candidez, ni que se interprete lo que quisiera dejar apuntado líneas más abajo como si me viera hablando con los pies despegados del suelo o, en suma, refiriéndome a un país inexistente, o que solo anidara en mi imaginación.

En realidad, pretendo hablar de Venezuela sobre la base de su experiencia histórica o, dicho de otra forma, en términos reales y concretos. Si me he propuesto hacerlo es, entre otras cosas, con el objeto de poner distancias ante lo que ha venido siendo el intento

por darle una lectura ideologizada, o por politizar de modo interesado, lo actuado durante un pasado nada remoto, como lo fue la dinámica descrita por el país entre 1958 y 1998.

Lo cierto es que, durante esos cuarenta años, y con todas sus imperfecciones, desajustes, disonancias y disfuncionalidades (y hubo mucho de todo ello), Venezuela fue capaz de ir construyendo un tejido institucional, o generando respuestas de tipo institucional, más allá de lo que comúnmente hemos sido capaces de admitirlo.

Además, lo interesante de este proceso es que algunos de sus aspectos antedatan al periodo en cuestión, lo cual habla de manera reveladora de las continuidades que fuimos capaces de sostener a lo largo del siglo XX, el cual califica, a mi juicio, como el mejor de los dos siglos y tanto que llevamos recorridos hasta ahora como república.

Por tanto, voy a tratar de circunscribirme a tres órbitas con el fin de darle algún sustento a esta idea según la cual, a fin de cuentas, no llegamos a ser tan huérfanos a la hora de transitar los retos de la construcción institucional.

Primera órbita: La institucionalidad contralora

Nadie en su sano juicio podría dejar de admitir que la corrupción es la peor lacra que pueda afligir a una sociedad. Pero el fenómeno no es nuevo, ni mucho menos exclusivo de la democracia, ni tampoco de Venezuela. Que no sea nuevo lo demuestra el carácter venal de algunos de los cargos que llegaron a ejercerse cuando Venezuela era todavía Capitanía General; que no sea exclusivo de la democracia lo confirma el hecho de que también haga de las suyas en Arabia Saudita, y que no sea patrimonio exclusivo de los

venezolanos lo refrenda que hasta Francia, Inglaterra, Noruega o los Estados Unidos hayan sido víctimas, en más de una oportunidad, de sonados casos de improbidad.

En este sentido, y en ello concuerdo totalmente con el historiador Manuel Caballero, una república no es virtuosa porque esté repleta de hombres probos; si fuere así, la cosa sería bastante fácil puesto que, a contramano de lo que sostuviera alguna vez James Madison, habría que dar por sentado que los hombres son capaces de comportarse como ángeles.

En realidad, una república es virtuosa –al decir de Caballero– cuando la institucionalidad la protege incluso hasta de la circunstancia de que se vea manejada de pronto por una partida de simples asaltantes de camino¹. Dicho en otras palabras: que aun cuando estos quisiesen entrarle a saco al tesoro, topan con el hecho de que no les está permitido hacerlo.

Véase como se le quiera ver entonces, si cuantificar o tomarle el pulso a la corrupción resulta ser algo bastante complejo, una política fiscalizadora, concebida dentro de canales institucionales, es lo que al menos procura mantener a raya el flagelo.

Esto es justamente lo que explica que, en el caso venezolano, la experiencia del manejo patrimonialista del poder por parte del Gomecismo, y el uso tan escandalosamente discrecional que se hiciera de la hacienda pública durante esa cuasi inacabable gestión, fue lo que condujo al régimen de Eleazar López Contreras a concebir el primer mecanismo moderno de control fiscal y colocarlo bajo la dirección de Gumersindo Torres en 1938.

1 Manuel Caballero, *Historia de los venezolanos en el siglo XX*. Caracas, Editorial Alfa, 2010.

Cabría insistir una vez más en esta idea. Si bien López Contreras no sería exactamente un demócrata en el sentido con que podría llegar a definirse este término en toda su plenitud, su gestión produjo los primeros dispositivos contralores para tratar de disminuir el alcance, o la incidencia, de conductas que pudieran calificar dentro de la órbita del peculado y la malversación.

Obviamente, como tantas otras cosas que acabó desnaturalizando (muchas de las cuales eran producto, o bien de las políticas iniciadas por López en 1936, o resultado de las ampliaciones democráticas registradas más tarde entre 1945 y 1948), el régimen de las Juntas Militares que gobernó durante el decenio 1948-1958 se las arregló para que la Contraloría dejara de operar como ente de control y comenzase a actuar como simple cooperadora en la labor administrativa de dichas juntas².

En otras palabras, de controlar prácticas que hubiesen podido verse tipificadas como ilícitos o daños al patrimonio público, la Contraloría pasaría a desempeñarse más bien, durante el interludio militar 48-58, como un organismo de carácter contable y, por tanto, llamado simplemente a manejar las cuentas de la administración.

2 Ver Elerly Cabrera, "La Contraloría General de la República, 1938-1948", en: VV.AA. *Historia de la Contraloría General de la República (1938-1988)* (Caracas: Colección Medio Siglo de la Contraloría General de la República. Serie Historia, 1988, Tomo 2): 9-47.

Pedro Vicente Sosa Llanos, "La Contraloría General de la República, 1948-1958", en: VV.AA. *Historia de la Contraloría General de la República (1938-1988)* (Caracas: Colección Medio Siglo de la Contraloría General de la República. Serie Historia, 1988, Tomo 2): 51-94.

Sosa Llanos, "La Contraloría General de la República, 1948-1958". en: Elerly Cabrera, *Historia de la Contraloría General de la República (1938-1998)* (Caracas, Fondo Editorial 60 Años de la Contraloría General de la República, 1998, Tomo 1): 159-206.

Hablamos entonces de algo que no podía verse más alejado de los propósitos para los cuales la Contraloría fue concebida, institucionalmente hablando, en 1938. Incluso, si bien la responsabilidad de denunciar las irregularidades observadas en el manejo de fondos públicos quedaría consagrada como norma, esto apenas se traduciría, durante tal decenio, en el cumplimiento de una mera formalidad. Ello, por una razón que, no por sobradamente obvia, cabría dejar de mencionar.

El caso es que, a partir del año 48, la Contraloría perdería totalmente el carácter autónomo previsto hasta entonces para ella en términos constitucionales, llevando a que la institución ante la cual rindiera cuentas no fuera otra que el propio Poder Ejecutivo.

Así sea solo para resumir, y como se hace cargo de expresarlo un autor, la responsabilidad máxima de la Contraloría, la cual era la de examinar las actuaciones ilícitas por parte del funcionariado público, luciría tan descolorida como el hecho mismo de que el organismo contralor se viera reducido, a partir de entonces, a fungir como mero apéndice del régimen político-militar que alcanzaría a desplegar sus máximas discrecionalidades en materia administrativa a partir de la gestión de Marcos Pérez Jiménez (1953-1958).

Para más, y por las razones que fuere, el juntismo gobernante prácticamente desactivó la *Ley contra el Enriquecimiento Ilícito de los Funcionarios Públicos*, la cual no solo fue aprobada durante el gobierno provisional de Rómulo Betancourt sino que incorporaba la novedosa figura de la declaración jurada de bienes patrimoniales al darse la posesión de un cargo y, también, a la hora en que las funciones cesaran. Si bien la obligación no se extinguió totalmente, el régimen militar estimuló una desidia tal hacia esa prác-

tica como hubo de demostrarlo el número cada vez más exiguo de declaraciones juradas a medida que avanzaba el decenio 48-58.

Obviamente, nada de esto quiere decir que, de tanto en vez, dejaran de alzarse voces dentro del organismo contralor a la hora de denunciar irregularidades administrativas, lo cual hablaba de la disciplina y profesionalización alcanzada hasta entonces por sus cuadros técnicos. Pero ello fue más la excepción que la regla dentro del clima viscoso que fue construyendo un régimen de facto que, justamente por ser tal, creía verse eximido de cualquier tipo de control fiscal en materia de compras, adquisición de bienes o contratos de obras y servicios por parte de ministerios o institutos autónomos o, en general, respecto al gasto público.

Como si el empeño por mantenerse dentro de la opacidad no fuera suficiente (o, por mejor decir, como si el empeño por despojar a la Contraloría de todo control fiscal no hubiese llegado a sus límites), los regímenes del 48-58 se las ingeniaron también a la hora de atribuirle la centralización de las cuentas en materia de seguridad del Estado a otros organismos que actuarían amparados bajo un "régimen especial". Esto, ni más ni menos, equivalía a sustraer de toda vigilancia (salvo la de tales organismos) los gastos en materia militar y policial (incluyendo la policía secreta, la cual operó como una auténtica cabeza de hidra durante ese periodo).

Además, la temprana renuncia de Carlos Sosa Rodríguez, quien fuera designado directamente por los propios juntistas, no solo hablaba del tipo de desavenencias que se veían planteadas entre el Contralor y la Junta Militar sino que contribuyó a facilitar un mayor sometimiento de la Contraloría a los dictámenes del Poder Ejecutivo. Por si fuera poco, la designación de su sucesor recayó en el miembro de una de las familias más estrechamente

vinculadas a lo que, a la vuelta de pocos años, devendría en el régimen unipersonal de Pérez Jiménez.

De hecho, el propio Pérez Jiménez se haría cargo no solo de continuar transformando la Contraloría en un departamento contable sin mayor injerencia en labores de control fiscal, sino de convertirlo incluso en una simple caricatura. Ello es así puesto que el advenimiento de ese régimen entre 1953 y 1958 coincidiría con la implementación de un mecanismo francamente perverso hasta dentro del terreno de las irregularidades como lo fuera el llamado “presupuesto extraordinario”.

De acuerdo con esta figura, y en vista del masivo incremento que experimentarían los ingresos fiscales a partir de mediados de la década de 1950, se tendría por norma elaborar una suerte de presupuesto paralelo que comprendería, en particular, las inversiones en obras públicas.

De tal modo, y aparte de verse eximida de toda aprobación, así fuera formal, por parte de un Congreso tan sumiso como el que produjeran los comicios de 1952, esta porción considerable del gasto público se tradujo en créditos adicionales aprobados en múltiples cuentas del Consejo de Ministros que pudieron haber sido, en gran cantidad de casos, simples pagos de comisiones disfrazadas de necesidades imprevistas.

De manera que, para decirlo brevemente, la Contraloría no solo vería minimizada su actuación hasta el punto de acabar transformada en un simple apéndice del Poder Ejecutivo, sino que se le haría prácticamente imposible controlar cualquier irregularidad que pudiera detectarse en el manejo de fondos públicos por parte de un régimen cuya naturaleza se distinguía no solo por el hecho de desestimar cualquier plan serio de inversiones, sino por

mostrar absoluto desdén hacia cualquier esfuerzo de fiscalización que pudiera coartar los actos írritos cometidos por sus integrantes o sus ávidos allegados.

Sería, pues, tarea de los acuerdos de gobernabilidad alcanzados a partir de 1958 darle nuevamente orden y funcionalidad a tal institución, comenzando por hacer que la Contraloría recuperase sus labores de control de todas las cuentas y operaciones de la administración pública ante lo que fuera el relajamiento que sufriera durante una etapa caracterizada por irregularidades de toda índole, sobrepuestos millonarios y contratos públicos de dudosa factura³.

Un dato nada menor en este sentido sería que, al iniciarse la recuperación del ensayo democrático, el Contralor pasara a verse designado de nuevo por el Congreso Nacional, dejando de fun-

-
- 3 Ver P Acosta, "La Contraloría General de la República, 1974-1988", en: VV.AA. *Historia de la Contraloría General de la República (1938-1988)* (Caracas, Colección Medio Siglo de la Contraloría General de la República. Serie Historia, 1988, Tomo 2): 127-160. P Acosta, "La Contraloría General de la República, 1974-1988", en: Erly Cabrera (ed), *Historia de la Contraloría General de la República (1938-1998)* (Caracas: Fondo Editorial 60 Años de la Contraloría General de la República, 1998, Tomo 1): 241-272.
- Erly Cabrera, "La Contraloría General de la República, 1988-1998", en: Erly Cabrera (ed). *Historia de la Contraloría General de la República (1938-1998)* (Caracas: Fondo Editorial 60 Años de la Contraloría General de la República, 1998, Tomo 1): 273-281.
- C. Yépez, "La Contraloría General de la República, 1958-1973", en: VV.AA. *Historia de la Contraloría General de la República (1938-1988)* (Caracas, Colección Medio Siglo de la Contraloría General de la República. Serie Historia, 1988, Tomo 2): 95-126. C. Yépez, "La Contraloría General de la República, 1958-1973", en: Erly Cabrera (ed). *Historia de la Contraloría General de la República (1938-1998)* (Caracas: Fondo Editorial 60 Años de la Contraloría General de la República, 1998, Tomo 1): 207-239.

gir en la práctica, tal como lo había sido durante el decenio 48-58, como funcionario designado directamente por el Ejecutivo.

Pero otro dato, nada desdeñable sería que, al superarse la represión política practicada a lo largo del decenio militar (y, especialmente, durante el régimen unipersonal de Pérez Jiménez), comenzara a sobresalir, a nivel de ese Congreso democrático, una oposición capaz de utilizar al Contralor como vehículo de presión a la hora de exigirle al gobierno el cumplimiento de normas fiscales. A partir, pues, de 1958, tales congresos actuarían como lo contrario a fórmulas exclusivistas y excluyentes, sin dejar de tener en cuenta la presencia de voces disidentes que habrían de pertenecer en algunos casos al propio partido de gobierno.

Uno de los primeros empeños a la hora de darle nuevamente oxígeno a la Contraloría estaría puesto en que, al tiempo de que dejase de operar como una simple oficina de contabilidad, gozara también del reconocimiento mayoritario del país dentro de lo que significaba el proceso de recuperación institucional tras darse la caída de Pérez Jiménez.

En este sentido, lo primero y más necesario era que la Contraloría recobrara su carácter autónomo, algo que le sería restituido por medio de la Constitución del 61, haciendo, como ya se ha dicho, que la designación de su titular recayese una vez más en el Congreso por tratarse de un órgano auxiliar suyo, tal como también había corrido expresado en la Constitución de 1947.

Otro logro importante en términos institucionales, aparte de la modificación o actualización de una serie de instrumentos legales a objeto de darle mayor eficacia al ente contralor, fue que se procediera a intensificar la profesionalización de su personal a través de concursos de admisión y talleres de formación, tanto

como mediante la adopción de mecanismos modernos de ascenso dentro de su estructura organizacional. Este esfuerzo incluiría la creación, en 1970, de la Escuela de Control Fiscal, cuyos resultados llegaron a medirse por la variedad y calidad de los cursos dictados, así como por el número de funcionarios de la Contraloría que participaron en ellos.

Algo no menos importante, y que también contribuyó a elevar el rendimiento de la Contraloría, fue que a comienzos de la década de 1960 se introdujera la figura del registro permanente de contratos, algo que había sido inexistente hasta entonces, y que justamente permitiría llevar relación de todos los contratos firmados por el Estado, incluyendo las modificaciones que se le hicieren.

Resulte inverosímil o no, lo cierto es que fue durante el periodo pos-1958 cuando también se lograría efectuar, por primera vez, un registro permanente de todos los bienes nacionales, incluyendo, de entonces en adelante, un inventario rutinario de incorporación y desincorporación de los mismos.

Ahora bien, los dos retos que tendría por delante la institucionalidad contralora, luego de iniciarse la consolidación del ensayo democrático, sería, por un lado, el aumento sostenido de los ingresos y gastos del Estado y, por el otro, el crecimiento acelerado que hubo de experimentar la administración central, ya no solo en la forma de ministerios e institutos autónomos sino de fundaciones y empresas adscritas también al sector público.

Obviamente, las fallas y vicios no estuvieron ausentes, especialmente por lo que acaba de mencionarse respecto al monto creciente de recursos y agencias manejadas por el aparato estatal. Sin embargo, el balance, en términos de control fiscal, habla favorablemente de una institución que se vio cada vez más profesiona-

lizada y tecnificada, capaz de garantizar la aplicación de controles previos y posteriores, incluyendo medidas de carácter punitivo a la hora de fiscalizar los gastos, ingresos y bienes nacionales. Esto quiere decir que no todo moría en la simple denuncia de lo que debía ser tenido por hechos punibles.

En este sentido, hablamos de situaciones concretas y de particular notoriedad para la opinión pública; pero, paradójicamente, el hecho de dársele curso a tales denuncias y enjuiciar a sus responsables, lejos de hacer que ello se interpretase como un serio intento por atajar el morbo de la corrupción, condujo más bien a que se le viera en muchos casos como indicio de lo que parecía ser un crecimiento imparable de la improbidad que afectaba a la nación o, a fin de cuentas, como prueba más del creciente “resquebrajamiento moral” de la república, algo que probaría ser de enorme beneficio para quienes, desde mucho antes, entonaban un discurso adverso al régimen democrático.

Además, esto se haría tanto más fácil de proclamar cuanto que lo referido a la “moralidad administrativa” era algo que en realidad había pasado totalmente en silencio (o bajo la amenaza de severas represiones) durante los años del régimen militar.

Por si fuere poco o, por mejor decir, para entender precisamente que la institucionalidad contralora era consustancial a la democracia, figura el hecho de que a partir del año 58 ningún Contralor General dejó de denunciar públicamente, en sus informes anuales al Congreso, las fallas que hubiesen podido seguir afectando el manejo de los recursos de la administración pública, algo que habría resultado totalmente impensable en otro contexto.

Desde luego nada de esto quiere decir que, frente a un país que había descrito tasas moderadas de crecimiento interanual

durante buena parte de la década de 1960, el ejercicio contralor no se viera de golpe ante el reto de lo que significara, a partir de los años setenta, y como producto de un fenómeno de origen exógeno, tener que entenderse con la astronómica elevación de los precios del petróleo en los mercados internacionales. Esto, especialmente por todo cuanto significaba la mayor participación fiscal obtenida por el Estado, exigiría una adecuación de la institución contralora que no fue de fácil cumplimiento en la práctica.

De modo que, ante los sonados casos de corrupción que fueron procesados, pudiera sostenerse, a modo de balance, que la acción institucional de la Contraloría continuó viéndose bastante caracterizada por altos niveles de apoliticismo.

Además, aquí cabría agregar algo importante: uno de los instrumentos fiscalizadores que, no por informal dejó de mostrarse efectivo durante el periodo democrático, fue una opinión pública que actuaba dentro de razonables márgenes de libertad. Ello hizo posible que el órgano contralor pasara la prueba de verse bien estimado por la prensa, o a través de sondeos llamados a juzgar de la calidad y efectividad de las instituciones públicas durante el periodo que aquí interesa reseñar.

En este sentido, la institucionalidad contralora se vio notablemente alejada de escándalos, o de situaciones denotativas de deterioro, hasta bien entrados los años finales del siglo XX. Y si algo así lo permitió fue la formación especializada con la cual contaba su personal, así como la acumulación de prácticas profundamente arraigadas dentro de un comportamiento de tipo institucional.

A ese profesionalismo (y sería un error dejar de apuntarlo) se sumaría una creciente informatización de la gestión contralora, el desarrollo de una política corporativa capaz de acrecentar los

niveles de pertenencia de sus empleados, no por último menos relevante, la articulación de mecanismos de cooperación técnica, en materia fiscalizadora, con el mundo exterior.

No obstante, o a fin de cuentas, ha sido difícil que en estos tiempos el logro de tal experiencia pueda vérselo situado justamente donde radicó: por un lado, en el hecho de que, institucionalmente hablando, el país llegara a contar con una Contraloría caracterizada por la naturaleza autónoma de sus actuaciones y, por el otro, con la existencia de un sistema de representación plural, a nivel político y parlamentario, así como con un ambiente de libertad de prensa que también se hizo cargo de actuar a su modo como instrumento contralor.

Segunda órbita: La institucionalidad electoral

Existe el hecho, por muy obvio que ello suene, de que un sistema electoral competitivo y de resultados no necesariamente predeterminados, tal como el que vino a instalarse luego de 1958, llevara por fuerza a que el país terminase contando en algún momento con la existencia de un organismo comicial tecnificado.

Si bien la tradición electoral venezolana, en un sentido más o menos institucional, tuvo su hora de arranque a partir del inmediato pos-gomecismo, sería en realidad durante los años 46-47 cuando se formularon los planteamientos básicos del sistema electoral que continuaría regulando el ejercicio democrático, una vez más, a partir de 1958.

En este sentido, y luego del oscuro interludio que, desde el punto de vista electoral-institucional, supuso también el decenio 48-58 dominado por distintas juntas y por el régimen unipersonal de Pérez Jiménez, la recuperación del ensayo democrático se

afincaría una vez más en el principio de la representación proporcional de las minorías, así como en las necesidades dictadas por el aumento (esta vez cada vez más pronunciado a partir de 1958) de la población electora a nivel nacional.

De tal forma, las leyes electorales de 1959, 1964, 1973 y 1977, amén de las reformas introducidas a partir de los años 90 como producto del accionar de la *Comisión para la Reforma del Estado* (COPRE), pondrían de relieve el empeño del Consejo Supremo Electoral por atender a un tiempo las exigencias formuladas por los partidos políticos y la necesidad de que la institución electoral se adecuara a los reclamos hechos por la propia sociedad respecto a la adopción de modificaciones que permitiesen oxigenar el sistema democrático⁴.

Tales reclamos irían desde el carácter múltiple del voto (introduciendo, por ejemplo, a partir de la década de 1980, la figura de elecciones municipales separadas de las presidenciales) hasta lo que fuera la tendencia hacia la nominalidad o, incluso, la consagración de la elección directa de alcaldes y gobernadores.

Lo cierto del caso es que, mientras más insistentes los reclamos a favor de que se le diera cabida a otras opciones (como, por caso, a los partidos que regresaban de la aventura insurreccional de los años 60), mayores fueron los mecanismos que se vieron adoptados

4 Ver Carlos Delgado Chapellín, “Intervención del Dr. Carlos Delgado Chapellín, Presidente del Consejo Supremo Electoral, en la Casa de Bello, el día 27 de abril de 1987, con motivo del ciclo de conferencias que sobre la reforma del sistema electoral auspiciara la Academia de Ciencias Políticas y Sociales” en Publicaciones del Consejo Supremo Electoral (Caracas: Dirección General de Relaciones Institucionales, s/f.)

Diego Bautista Urbaneja, “La cultura electoral del venezolano” en Edgardo Mondolfi (coord.), *La política en el siglo XX venezolano* (Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2021): 38-78..

a través de los distintos estatutos electorales antes mencionados a fin de favorecer la presencia de partidos minoritarios dentro del espectro electoral.

Al mismo tiempo, a mayores las propuestas que corrieran a cargo de la ciudadanía organizada en respaldo de una mayor participación del elector en la escogencia y control de sus representantes, mayor fue el esfuerzo, desde lo institucional-electoral, por dejar atrás el sistema de planchas cerradas para los cuerpos deliberantes.

Por otra parte, y a diferencia de lo que nos ha tocado atestiguar en la actualidad, nada estimuló a que, por vía de esa institucionalidad electoral, se consolidara la presencia hegemónica de un partido mayoritario. Por el contrario, si algo tuvo en términos de balance positivo el diseño adoptado a partir de 1958 fue que ningún partido, por muy mayoritario que fuese, podía abrogarse en forma exclusiva la función de representación política.

La revitalización del municipio fue otro logro que el Consejo Supremo Electoral condujo a la práctica de manera efectiva. Hasta entonces, es decir, desde que López Contreras hablase, entre los primeros puntos de su *Programa de Febrero*, de lo necesario que resultaba el municipio como unidad primaria de organización política, el poder municipal no había hecho más que atestiguar la pérdida de su prestigio. Tanto así que, en la práctica, la deficiencia o ineficacia de la autoridad municipal llegó a verse sustituida, lisa y llanamente, por instituciones supletorias de la acción municipal tal como vinieron a serlo las Asociaciones de Vecinos.

En todo caso, lejos de darse su eliminación (como fue el clamor de cierta parte del país opinante), el municipio terminó viéndose más bien revigorizado a través de lo que supuso ser la última

modificación importante introducida al sistema electoral en el siglo XX, lo cual habría sido impensable sin los soportes técnicos y logísticos ofrecidos a esos nuevos certámenes a nivel local por parte del Consejo Supremo Electoral.

Lo importante de muchas de estas cosas que venimos apuntando no pasa siquiera por el hecho de que los venezolanos dejaran en algún momento de ejercer el voto de modo manual para verse sufragando mediante el auxilio de máquinas, con el consecuente debate sobre si tal cambio dejaba sembradas dudas respecto a la confiabilidad de los dispositivos electrónicos (o como si igual clase de dudas no hubiesen estado planteadas desde siempre en relación al voto manual).

En realidad, lo importante radica en que, si bien el destino de la democracia venezolana no dependió exclusivamente de lo electoral, el venezolano “aprendió a votar”, demostrando asimilar en el camino una alta capacidad de racionalidad política que pondría en duda la subestimación expresada por la izquierda radical (y, también, por la derecha neo-positivista) hacia el ciudadano común y corriente. Pero esa misma racionalidad, a la cual debió contribuir la construcción, a lo largo de los años, de una institucionalidad electoral que la estimulara, también pondría en duda que el voto hubiese terminado siendo simplemente producto de operaciones de persuasión publicitaria.

En otras palabras, esto quiere decir que en la medida en que fue aumentando la cultura política del elector venezolano durante el periodo pos-58, la institucionalidad electoral debió acoplarse a los cada vez mayores reclamos reformistas a riesgo, de lo contrario, de caer en total descrédito ante la sociedad.

Que al interior del Consejo Supremo Electoral se registrara clientelismo, nóminas abultadas y hasta gastos sometidos en algunos casos a mínimos controles, es algo que no tiene por qué discutirse. Pero el saldo de lo actuado debiera comprender también lo que, institucionalmente hablando, fuera una cada vez mayor preparación profesional y técnica de su funcionariado.

De no haber sido así difícilmente pudiera explicarse que los cuadros del CSE fueran requeridos en calidad de observadores, o como asesores electorales, durante los procesos de redemocratización que llegaron a tener lugar a nivel regional. Hablamos, en este caso, de la notable participación que tuvo la autoridad electoral venezolana en los comicios que se verificaron en América del Sur durante la década de 1980, así como en Centroamérica entre los propios años 80 y la década de los 90.

Por último, cabe observar lo siguiente: no hay duda de que la aplicación de muchas de las reformas recomendadas por la COPRE se vieron limitadas en la práctica por falta de voluntad política. Pero seríamezquino no insistir en la idea de que el CSE llegó a desarrollarse técnicamente y, por ese camino, alcanzar niveles de credibilidad bastante respetables, históricamente hablando.

Tercera órbita: La profesionalización del Estado

Si muchas cosas cambiaron durante el siglo XX venezolano, no menos lo hizo el hecho de que el Estado llegara a contar con un aparato profesional para el desarrollo de tareas que requerían de altos niveles de experticia. Hablamos, pues, de algo distinto y novedoso como lo sería la profesionalización de la burocracia, en el mejor sentido que pueda conferírsele al vocablo “burocra-cia”, término que por lo general se ve asociado al desahogo de las pasiones cada vez que se quiere despotricar de alguien que nos

haya puesto en el enervante trance de corregir varias veces un mismo formulario en alguna dependencia pública.

Comencemos por observar, en lo que a esta órbita se refiere, que buena parte de la información permanece dispersa en los archivos de los distintos organismos oficiales o en las memorias ministeriales, algo que, de paso, puede leerse como una invitación abierta a examinar lo que esos repositorios documentales pudieran revelar acerca de lo que significara la inversión cada vez más sostenida y creciente hecha por el Estado venezolano para la tecnificación de sus cuadros profesionales a lo largo del siglo XX.

De allí que lo que podría intentarse por lo pronto, a falta de mejor opción, sean una serie de puntualizaciones acerca de ese crecimiento institucional experimentado por el Estado que, a la vez, vino a ser reflejo de los niveles de complejidad alcanzados en el desarrollo de la administración pública.

Baste observar en este sentido lo que, frente al exiguo número de ministerios existentes desde el siglo XIX hasta 1936, significara que se agregase, con el correr del tiempo, una lista que justamente reflejaba los nuevos campos de acción que surgirían como parte de los reclamos que imponía la sociedad ante la acción de un Estado que pretendía actuar en clave moderna.

Piénsese, por caso, en el tema petrolero y lo que implicara el creciente proceso de participación de la nación en la operación y producto de esa rama económica, lo cual, hasta luego de darse incluso la desaparición física de Juan Vicente Gómez, continuó viéndose manejado como un departamento del Ministerio de Fomento.

O, en otro plano, piénsese en lo que hubo de significar la creación de CORDIPLAN a fines de los años 50 o que, a fin de cuentas, a partir de un punto determinado del siglo XX, la Fiscalía General y la Procuraduría General quedasen totalmente separados el uno del otro, el primero como representación del Ministerio Público y, el segundo, como órgano de personería de la Nación.

Todo esto quiere decir, en otras palabras, que comenzaba a desarrollarse una estructura específica del Estado, algo que contemplaría en el camino, aun cuando sujeto igualmente a la realización de una serie de operaciones exigidas por la vida moderna, la creación de institutos autónomos y fundaciones adscritas al sector público.

Esto, desde el punto institucional (que es, a fin de cuentas, lo que aquí interesa destacar) tendría dos implicaciones importantes.

La primera será lo que, al menos a partir de la década de 1970, significara contar con un cuerpo importante de doctrina en esta materia tras la aprobación de la *Ley de Carrera Administrativa*. Esto se traduciría en “estabilidad” para el funcionariado profesional adscrito al Estado, pero también en “continuidad” en lo tocante al accionar del Estado mismo y sus planes, al margen de los cambios de gobierno que pudieran registrarse⁵.

Esto de la “estabilidad” resulta bastante evidente en cuanto a que se trataba de proteger a la burocracia profesionalizada de los vaivenes y circunstancias de la política, garantizando respeto a sus rangos y ascensos dentro de los escalafones ministeriales. Y algo tan importante como lo anterior: que tal funcionariado de

5 Ver Allan Brewer, *El estatuto del funcionario público en la Ley de Carrera Administrativa* (Caracas, Comisión de Administración Pública, 1971).

carrera sólo pudiera verse retirado por causas específicas, legalmente establecidas, y no por negarse a entonar loas, o participar en desfiles o demostraciones de fidelidad, como ocurrió en el caso de un régimen tan característicamente dado a tales despliegues de vanidad como lo fue el de Pérez Jiménez.

No puede negarse que, durante un tramo importante del siglo XX, existieron una serie de leyes y disposiciones reglamentarias dispersas relativas al funcionariado público, algo que en cierto modo hablaba de las continuidades que lograron irse construyendo en esta materia. Sin embargo, cabría insistir en que la *Ley de Carrera Administrativa* era un compromiso pendiente desde que se diera la recuperación del ensayo democrático en 1958, al punto de que así habría de ordenarlo, un poco más tarde, la Constitución del 61. De hecho, hasta el momento de corregirse una realidad que, desde el punto de vista jurídico, venía siendo regulada de manera dispersa, el único sector que funcionaba sobre la base de cierto grado de carrera administrativa era el personal adscrito al servicio exterior.

La segunda implicación apunta, en cambio, hacia la “profesionalización” como tal, algo que se vería estrechamente vinculado a que el sector público disfrutara, como base para su perfeccionamiento, de acceso a mecanismos que pudiesen proveer del adiestramiento y de las tecnologías necesarias con el fin de que fuesen aplicadas a sus distintos campos de acción (piénsese, por caso, en un estadístico adscrito a la Oficina Nacional de Informática, en un geógrafo adscrito al Servicio de Cartografía Nacional, en un ingeniero civil adscrito al Ministerio de Obras Públicas, o en un ingeniero químico adscrito a alguno de los entes con competencia en el sector de hidrocarburos).

Esto entrañaría justamente también que el Estado patrocinara programas de formación y cursos de perfeccionamiento para beneficio de sus cuadros profesionales, tanto en el país como en el exterior, a fin de contribuir por esa vía a una mayor capacidad de respuesta institucional mediante la actualización de los recursos humanos con los cuales era capaz de contar.

Sin duda que en esto del fortalecimiento del factor humano en la administración pública habría sido mucho más lo que habría podido alcanzarse si, por caso, un programa de profesionalización en el exterior, como lo fue el *Plan de Becas Gran Mariscal de Ayacucho*, hubiese previsto mejores mecanismos de reinserción para aquellos que se formarían gracias a tales oportunidades, especialmente en el área técnica y científica. Pero, pese a cualquier cosa, se hace necesario puntualizar inclusive que de ese programa de becas egresaría una leva de ingenieros que terminó participando en la construcción de una obra infraestructuralmente relevante y distinguida por su alto sentido de continuidad, como lo sería el sistema subterráneo de transporte en el área metropolitana.

De modo que, con todo y sus imperfecciones, se dio al traste con la precariedad de la función pública, al aprobarse la *Ley de Carrera Administrativa*. Ahora bien, también habría lugar para decir, o suponer, que nunca se adoptó el adecuado sistema de incentivos con el fin de hacer más rendidora ciertas funciones por parte de esa burocracia profesionalizada. Pero, a pesar de ello, sería justo reconocer que el resultado final fue un funcionariado mucho mejor formado, técnicamente hablando. Por tanto, más allá de toda falencia, lo que interesa poner de relieve es el saldo que, en términos de desarrollo institucional, dejara este cambio tan importante dentro de la estructura del Estado.

* * *

Me ha tocado concentrarme en el pasado y, por tanto, en lo que pudiera definirse como el tejido institucional con el cual llegamos a contar en algún momento al hablar de la sociedad venezolana. En todo caso, mientras ello sea capaz de revelar lo mucho que logramos que se verificara en el camino valiéndonos de nosotros mismos, el reto que impone tal tipo de ejercicio luce más que justificado, pese a las limitaciones que siempre permanecieron a la vista.

Ahora bien, a nadie tendría por qué sorprenderle que esa institucionalidad se haya visto severamente afectada, entre otras cosas, como producto del despido, abierto o embozado, que se practicara contra un significativo número de cuadros profesionales adscritos a la administración pública. Ello por no hablar de lo electoral puesto que si, en algún momento pudimos preciarnos de habernos visto requeridos en ese terreno para asesorar la transición que se verificó en España tras la muerte de Franco, no cabe sino mirar para otro lado cuando nos damos cuenta de que, electoralmente hablando, estamos bastante lejos de que algo similar sea el caso hoy por hoy. Y casi que ni tan siquiera vale la pena mencionar lo que, en estos tiempos, ha sido también la reducción al mínimo de toda actuación contralora.

A fin de cuentas, creo que costaría precisar cuál de estas tres órbitas (la contralora, la electoral o la burocrática-profesional) es la que ha terminado experimentando un mayor estado de bancarrota; pero, al menos, lo que aconsejo es a ser un tanto más cuidadosos a la hora de ensayar una mirada hacia el tipo de actuaciones acerca de las cuales he querido llamar la atención. Por otro lado, uno nunca sabe si de allí, de esa experiencia que llegamos a acumular en un pasado no tan remoto, puedan derivarse algunas orientaciones que resulten de utilidad para el futuro.

Hubo límites, y muchos, en la capacidad de construcción institucional durante la segunda mitad del siglo XX; pero insisto en que nunca está de más poner de bulto lo que llegó a edificarse, bien que el saldo de lo alcanzado no fuera lo suficientemente perdurable⁶.

6 Ver Ramón Guillermo Aveledo, *La cuarta república, la virtud y el pecado. Una interpretación de los aciertos y errores de los años en que los civiles estuvieron en el poder en Venezuela* (Caracas: Editorial Libros Marcados, 2007).
Edgardo Mondolfi, “Venezuela y el discurso de la modernidad en el siglo XX” en Mondolfi (coord.), *La política en el siglo XX venezolano* (Caracas: Fundación para la Cultura Urbana, 2021): 288-339.

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.

Disertación sobre el diseño institucional de Venezuela

Henkel García

¿Qué son las instituciones?

La profunda crisis multidimensional de Venezuela ha dado paso a un amplio desarrollo de ideas que buscan explicar las razones de la debacle y el fracaso de las últimas décadas. En otros casos, esa discusión no se limita a ver el pasado y dar respuesta a los porqués, sino que se enfocan en realizar propuestas para darle una salida a la situación venezolana.

Un asunto ineludible es la institucionalidad, tanto política como económica. El presente trabajo tendrá un relativo sesgo sobre la segunda. Estas son algunas definiciones de instituciones en líneas generales:

- Las instituciones son patrones repetitivos de interacción a través de la cual la sociedad se compromete ciertas funciones¹.
- Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por

1 Roger King, *Farmers cooperatives in northern Nigeria*, Tesis de PhD (Reading: University de Reading, 1976).

tanto estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”².

- En sentido amplio: grupos persistentes de normas de comportamiento que sirven a propósitos valorados colectivamente; o en sentido estricto de, un conjunto de reglas para facilitar coordinación al permitir que se formen expectativas³.

Si llevamos estos conceptos a un ámbito más restringido, se puede definir a las instituciones económicas como las reglas, normas y organizaciones que enmarcan el funcionamiento de la actividad económica. Podemos incluir las instituciones formales como lo son las regulaciones, las leyes y las agencias gubernamentales, así como instituciones informales como tradiciones, costumbres y demás normas sociales.

La calidad institucional es clave para el desarrollo de los países, ya que proporcionan las bases sólidas para una economía estable y floreciente. Permiten a los países salir de círculos viciosos de estancamiento y empobrecimiento, y pasar a uno virtuoso de generación de prosperidad.

Una arista que a veces pasa desapercibida es el impacto que tiene en el individuo la existencia o no de esas instituciones de alta calidad. Ese marco de normas y reglas, junto con las organizaciones que velan e instan por su cumplimiento, generan el ambiente propicio para que cada individuo se sienta con la confianza y el incentivo de desarrollar y ejercer sus capacidades. A medida que

2 Douglas North., *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico* (México: Fondo Cultura Económico, 1993).

3 Nabli, M. K. & J. B. Nugent, *The New Institutional Economics and its applicability to Development*. (World Development, 17 (9): 1989): 1333-1347.

cada individuo pueda hacer sus aspiraciones de bienestar una realidad, la economía como un todo ganará impulso, uno que se retroalimenta de la interacción sana de todos sus actores.

En línea con esta idea, Ludwig Erhard destaca:

“Como tal ministro tengo que cumplir una tarea específica perfectamente delimitada, (...) consiste en sacar la economía nacional tanta fuerza y rendimiento, que la gente pueda vivir libre de cuidados y apuros, que puedan los hombres adquirir propiedad y hacerse así independientes, ganando así en dignidad humana, ya que de esta forma no necesitan depender de la gracia de otros, ni siquiera de la gracia del Estado”⁴.

Pudiésemos resumir lo mencionado con esta idea: El individuo, su independencia-autonomía y su dignidad como centro de las políticas económicas.

Pero no toda institucionalidad tiene una connotación positiva o virtuosa. El trabajo de Acemoglu y Robinson⁵ argumenta que no todas las instituciones son sanas. Estos autores clasifican a las instituciones como inclusivas, cuyas características tienen el mismo espíritu de los párrafos anteriores, es decir, son aquellas que se enfocan en el ciudadano, en generar las condiciones favorables para el crecimiento y el progreso; también denominan como instituciones extractivas a aquellas que están al servicio de quienes ostentan el poder, para que estos puedan extraer la riqueza de la nación y también permanecer en el mando por tiempo indefinido.

4 Ludwig Erhard, *Bienestar para todos*. (Madrid, España, Unión Editorial:1989)

5 Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países*. (Barcelona, Deusto: 2012).

Una verdadera institucionalidad no permite que unos grupos se impongan sobre otros, ni el Estado sobre la ciudadanía, ni grupos de ciudadanos sobre otros pares.

Rol de las élites y la institucionalidad política

En un mundo ideal e irreal, las instituciones se crearían a través de un proceso puramente democrático y ampliamente participativo. En la práctica no es así. Son las élites, tanto políticas como económicas, las que se encargan de diseñarlas e implementarlas, en muchos casos, no de la mejor manera.

Marcos Morales señala al respecto que:

“Las élites que detentan el poder político son las que escriben el libreto constitucional y legal del país. Las instituciones políticas, por tanto, configuran el espacio dentro del cual se diseñan y crean las instituciones económicas”⁶.

Las élites económicas no interfieren de forma directa en el diseño de esas instituciones, lo hacen a través de la influencia y apoyo que tienen en determinados grupos políticos. Estos funcionan como vías para manifestar sus preferencias e intereses, las cuales se verán plasmadas, junto con las del mundo político, en el arreglo institucional que regirá la vida del país.

La calidad, por tanto, de ese diseño institucional irá de la mano con las características de ambas élites. ¿Cuál es su nivel ético? ¿Cuánto pesa el interés en el desarrollo individual del ciu-

6 Marcos Morales, “Democracia y regímenes autoritarios: análisis económico de las instituciones y de los factores de poder en el caso venezolano”, (Caracas, *Revista Nueva Economía*, Año XVIII, Nro 31: 2010): 113-147.

dadano? ¿Quiere extraer renta del Estado u otras instancias de la sociedad? Son algunas de las inquietudes que habría que preguntarse sobre la naturaleza de ellas.

El otro gran elemento que incide en la conformación de las instituciones está del lado de la sociedad del país. Sin una ciudadanía consciente, activa, organizada, las élites no se verán presionadas para un arreglo institucional inclusivo e impondrán uno de carácter extractivo.

Caso peruano

En los años 1990s, después de un tiempo prolongado de pobre desempeño económico y de un duro proceso hiperinflacionario decidieron hacer cambios profundos en su régimen económico. Sus objetivos eran “fortalecer la institucionalidad económica y establecer un marco atractivo para la inversión privada”⁷.

Las medidas que tomaron giraron sobre cuatro ejes:

- **Independencia del Banco Central de la Reserva del Perú:** La misma Constitución de 1993 consagra la autonomía de la institución, además de prohibirle cualquier financiamiento al Poder Ejecutivo. Con ello sentaron las bases de la disciplina fiscal y la estabilidad monetaria de las décadas siguientes.
- **Rol subsidiario del Estado:** También con respaldo constitucional en el Artículo 60: “...Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente acti-

7 Diego Macera Poli, *Estabilización macroeconómica: el caso peruano*, (Lima, Perú, I Encuentro Regional de Juventudes Venezolanas en el Exterior).

alidad empresarial". Con esta disposición el Estado solo podía llevar a cabo las actividades económicas que no se pudiesen realizar desde el sector privado.

- **Apertura de inversiones:** La inversión empezaba a contar con un sólido piso jurídico que garantizaba seguridad y estabilidad a empresas y personas que viesan oportunidades en Perú. Además, en la misma constitución se garantiza las mismas condiciones tanto para la inversión nacional como la extranjera.
- **Libertad de contratación:** No sólo se garantiza el derecho a la libertad de contratación, sino que también se prohíbe la modificación de los términos contractuales a través de nuevas leyes o disposiciones. Las normas de juego con claras y estables.

Los cambios institucionales en Perú llaman la atención por sus resultados. Desde 1991 hasta 2021 su Producto Interno Bruto (PIB)⁸ por habitante más que se duplicó, a pesar de atravesar crisis políticas considerables. En ese crecimiento sostenido es posible destacar algunas características, que eran precisamente objetivos que quisieron lograr con sus reformas económicas apoyadas de modificaciones institucionales. Primero, la estabilidad de precios y de su tipo de cambio de referencia, esto permitió que el ciudadano peruano confiara progresivamente en su moneda y que esa confianza fuese, a su vez, una herramienta de crecimiento; además de permitirle tener una política monetaria propia. Para ello era esencial tener un Banco Central autónomo y también evitar a toda costa el financiamiento del gasto público por la vía de esa ins-

8 Constant GDP per capita for Peru, FRED Economic Data, St. Louis FED. Disponible en <https://fred.stlouisfed.org/series/NYGDPCCAPKDPER>.

titución, la cual cuenta hoy con una gran credibilidad. Segundo, una apertura agresiva a la inversión tanto local como extranjera. Esa apertura contó con un claro respaldo legal que ayudó a generar las garantías mínimas necesarias para atraer capitales hacia el país. Y, en tercer lugar, la apertura comercial tanto por el lado de la exportación como la importación, en el proceso no se refugiaron en la protección del empresario local a través de los aranceles, sino que los disminuyeron y simplificaron, para que compitiesen sin privilegio alguno con el resto del mundo. Perú tuvo y tiene una balanza comercial favorable que le permitió ser el país de América Latina con mayor nivel en sus reservas internacionales.

Nuevo diseño institucional para Venezuela

El nuevo arreglo institucional debe tener algunos principios básicos por los cuales regirse. Me permito nombrar tres de ellos:

- **Desconcentración del poder político.** El diseño e implementación de las instituciones forma parte más de un proceso, hasta histórico, y no es un evento puntual que marque un hito. Igual me permito mencionar algunos lineamientos generales sobre este punto. En primer lugar, la reelección indefinida ha trastocado los incentivos de ejercer el poder de forma perniciosa, más cuando el Estado venezolano maneja, de manera discrecional, la principal riqueza del país. Su eliminación es una decisión de altísima prioridad. En segundo lugar, revisar y modificar las vías de elección de los diferentes poderes del Estado. Hoy, instituciones importantes para la vida ciudadana, tienen un sesgo muy marcado hacia el Ejecutivo. El Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) son claros ejemplos de nuestra realidad institucional. En tercer lugar, el paso de un sis-

tema presidencialista a uno con mayor carácter Federal. El traspaso de poder a gobernaciones y municipios, cambio que empezó a ejecutarse desde los años 1990's, ha sido incompleto.

- **Desconcentración el poder económico.** Con respecto a lo económico, el caso peruano puede servirnos como guía. La autonomía del Banco Central de Venezuela sería clave para limitar los abusos monetarios que ha realizado el Ejecutivo durante las últimas décadas. Esa autonomía debe venir ser acompañada por la prohibición, no solo en papel sino práctica, de cualquier financiamiento del BCV al gobierno. Por otro lado, la aplicación del principio de subsidiariedad limitaría el rol del Estado como empresario y sus funciones se ceñirían a facilitar e incentivar el ambiente propicio para que individuos y empresas sean los generadores de prosperidad. Después de múltiples años de controles de precios y de cambio, con sus muy perjudiciales consecuencias, habría que limitar la potestad del Estado a implementarlos. Los precios de mercado juegan un rol esencial en mostrar las preferencias de los ciudadanos, por ello la defensa de una economía de mercado, con normas claras para todos, es uno de los objetivos de un Estado funcional. Por último, es de suma importancia restringir los potenciales efectos dañinos que pudiese tener la actividad petrolera, no sólo en la economía, sino en la vida del país. Para ello habría que crear un esquema que limite el uso discrecional de la renta petrolera por parte del gobierno de turno. Este tema es de vital importancia, por lo que será abordado de manera más amplia más adelante.

- **El ciudadano venezolano como centro de tal arreglo.** En la actualidad, las instituciones de Venezuela no están al servicio del ciudadano, sino le sirven a quienes hoy ejercen posiciones de poder. Tienen dos funciones esenciales: facilitar la extracción de riqueza y permitirles su perpetuación en el poder. Dentro de una propuesta de institucionalidad inclusiva, además de los lineamientos de desconcentración de poder ya planteados, podemos enumerar otros cambios institucionales que impactarían de manera positiva la vida del venezolano. En primer lugar, un sistema judicial que funcione, que resuelva los conflictos entre actores económicos y sociales, defienda los derechos de toda índole (en especial los derechos de propiedad), que sea creíble para la sociedad, que trate de manera equitativa a toda la ciudadanía, en resumen, que sea garante del Estado de Derecho. Segundo, la libertad de expresión y las instancias contraloras como opciones de contrapeso de la sociedad ante el poder del Estado. Tanto la sociedad como otras instituciones y poderes del Estado deben contar con libertad de acción para que el poder no se concentre en determinado grupo, sea este económico, político o social. En tercer lugar, la definición de normas y la conformación de organizaciones institucionales no son suficientes. Crear y fortalecer instituciones que velen por el cumplimiento normativo representa un elemento clave para que ese nuevo diseño institucional sea efectivo y en favor del ciudadano.

Hacer realidad un nuevo diseño institucional, cual fuere, requerirá de un liderazgo político y una élite económica conscientes y, además, que sus pensamientos y ambiciones vayan más allá de sus intereses personales. Igual ocurre con el resto de la sociedad, que quizás tengan poco hacer en la labor ejecutora del ejer-

cicio del poder, pero sí representan una vía cardinal para realizar contrapeso y presión a quienes si tienen la capacidad de ejercerlo.

Hacia un nuevo contrato fiscal

Venezuela es un petroestado y esta realidad debe tenerse en cuenta al momento de proponer un nuevo diseño institucional. El que tuvimos en el pasado no logró limitar los daños asociados a tener grandes cantidades de recursos naturales. Una de esas consecuencias negativas fue la de tener una relación Ciudadano-Estado-Petróleo poco funcional para la vida del país. Caímos en un perverso ciclo de grupos de élites pujando por acceder a la renta, el mundo político se disputaba el poder ofreciendo un mejor reparto de la renta, las expectativas de la ciudadanía se centraban en cómo sería ese reparto de renta bajo la ilusión de que éramos un país rico. Lo productivo fue desplazado a un sitial accesorio, cuando debió tener uno protagonista.

El petróleo dejará de ser la principal fuente de energía del planeta, eso es una realidad, la inquietud está en cuándo y cómo ocurrirá. Es probable que queden algunas pocas décadas de transición y Venezuela debe aprovechar al máximo esa ventana de tiempo, por lo que resolver qué hacer con la renta es un asunto pertinente e importante, no solo en lo que respecta al petróleo, sino a los demás recursos naturales con los que cuenta el país.

El trabajo de Rodríguez Pardo y Rodríguez Sosa (2012)⁹ aborda el problema de asignación de la renta, y también destaca un punto fundamental como es el daño causado por el reparto discrecional de ésta que hasta hoy tiene el Estado venezolano. Los

9 Pedro Luis Rodríguez Sosa y Luis Roberto Rodríguez Pardo, *El Petróleo como instrumento de progreso*, (Caracas, IESA:2012): 125-142.

autores destacan cuatro lineamientos generales para la asignación idónea de la renta:

1. Limitar la discrecionalidad del Estado.
2. Que aumente, o que no impacte negativamente, la productividad de los ciudadanos.
3. Promover un contrato fiscal que reacomode la relación Ciudadano-Estado, para que el segundo dependa de los ingresos del primero y no viceversa.
4. Que tome en consideración los efectos negativos que un recurso de esta naturaleza le puede generar a la dinámica del país.

La figura que proponen los autores es la de un Fondo Patrimonial de los Venezolanos (FPV), el cual sería alimentado por el ingreso de la actividad petrolera, el impuesto sobre la renta aplicado al sector, entre otros. También se incluirían los dividendos de PDVSA. A su vez, el FPV estará a nombre de cuentas individuales de fideicomiso para cada venezolano mayor de edad. El dinero acumulado estaría completamente disponible al momento de la jubilación, pero previo a ésta, cada persona podrá hacer uso parcial de esos fondos y destinarlos a gastos específicos como salud y educación. El saldo de las cuentas podría verse como una cuenta bancaria, también sus movimientos, incluyendo los pagos de impuestos que tendrán que hacer los ciudadanos por ser beneficiarios de ese ingreso. Este mecanismo hace la figura transparente, y es el ciudadano quien estaría financiando al Estado y no al revés.

Esta propuesta fue elaborada en 2012. Habría que preguntarse si tendría vigencia después de la debacle tanto de la producción petrolera como de la economía. A pesar de esa realidad, la discusión sobre qué hacer con la renta petrolera u otra que surja es impostergable.

Mi intención al redactar estas líneas es continuar con el debate y el aporte de ideas acerca de la institucionalidad en Venezuela, un tema del cual percibo cierto posicionamiento, pero que todavía no tiene el protagonismo que requiere. Después de una crisis histórica como la que vivimos, queda el terreno fértil para que su discusión sea pertinente y ajustada a los tiempos de cambios que los ciudadanos venezolanos clamamos.

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

Pedro Pablo Peñaloza

“He ejecutado el mandato que me dio de servir al Ecuador, actuando siempre con justicia y en derecho, con el fin de salvaguardar permanentemente los altos intereses del Estado. Durante estos meses, procuré entregar todas mis capacidades para contribuir al bien común”.

Con esas palabras, Juan Carlos Holguín Maldonado (Quito, 1983) renunció al cargo de ministro de Exteriores del gobierno del presidente ecuatoriano Guillermo Lasso el primero de abril de 2023. Concluía así una etapa que había iniciado con su designación como responsable de la transición entre las administraciones de Lenin Moreno y Lasso, tras el triunfo electoral de este último en febrero de 2021.

Graduado en Comunicación Corporativa y Relaciones Públicas de la Universidad San Francisco de Quito, este político y empresario relacionado con el desarrollo tecnológico y el deporte tiene una maestría en Políticas Públicas en la Universidad de Georgetown, Estados Unidos, así como posgrados en Management del Deporte de la Universidad Católica de Argentina y la FIFA, y en Liderazgo para Gobierno en el IDE Business School de Guayaquil.

Desde su experiencia en la gestión del presidente Lasso, Holguín Maldonado analiza la realidad que enfrenta Ecuador, nación azotada por la inestabilidad política y una ola de violencia que cobró la vida del candidato presidencial Fernando Villavicencio.

–Tras la década de Rafael Correa en el poder, el gobierno de Lenin Moreno –quien fue vicepresidente de Correa– parecía marcar el camino hacia una transición democrática que prometía completarse con la llegada del presidente Lasso.

El Ecuador no ha tenido todavía una transición democrática. Hay que entender que Correa llegó al poder en el año 2006, apoyado por el proyecto político de Hugo Chávez, denominado Socialismo del Siglo XXI, un experimento que impulsó el totalitarismo y autoritarismo bajo las reglas de la democracia. Me explico: eran dictaduras con poder popular fruto de elecciones. No obstante, cuando llegaban al poder, todos se apropiaron de los órganos electorales para que jamás existan nuevamente elecciones limpias.

En el caso de Ecuador, es evidente que en 2017 hubo un apagón electoral con el que ganó Moreno, que era la única carta electoral con la que podía jugar el correísmo, ya desgastado por la imposibilidad de que Rafael Correa pudiera participar, y al mismo tiempo, después de que se les acabó el dinero. Eso no impide ver que el de Moreno es un caso de análisis, pues la salida del correísmo provino de sus propias estructuras. Algo inédito, pero al mismo tiempo muy riesgoso, pues las bases aún no sabían a qué líder responder.

Vale la pena anotar que el Ecuador está dolarizado desde hace más de 20 años y este fue el mejor escudo para la democracia

ecuatoriana. No hay nada más popular en el país que el dólar y ni siquiera Correa, con la fuerza del populismo y su proyecto caudillista, siendo un detractor de la dolarización, pudo contra este elemento. El dólar ha ayudado a detener el deterioro económico que generalmente viene con el socialismo o el populismo cuando tienen la capacidad de imprimir billetes y, al mismo tiempo, ha sido un baluarte de la libertad y la democracia.

La crisis de institucionalidad que tiene el país es a causa de la Constitución del 2008, la del Socialismo del Siglo XXI, que cambió los poderes tradicionales por una estructura de cinco poderes. Un experimento que ha causado mucho daño y ni el presidente Moreno ni el presidente Lasso, han podido generar un cambio estructural al respecto. Hay que reconocer que Moreno logró bloquear la reelección indefinida con un referéndum y otros cambios que la historia sabrá reconocer.

—¿Cómo fue su experiencia como líder del equipo de transición de gobierno de Lasso?

Una experiencia positiva, de la que estoy agradecido con el presidente Lasso al haberme confiado esa responsabilidad. El país venía de un proceso de destrucción institucional después de una década de Correa en el poder. Además, con muchos casos de corrupción de gran escala, que no se hacían públicos por el control total del poder. Estábamos en el peor momento de la pandemia, sin una sola vacuna en el país.

Sí reconozco que el gobierno de Moreno tuvo dos muy buenos vicepresidentes y buenos ministros que lucharon contra el correísmo, pero se había ponderado lo político a la gestión, y eso generó que se reciba un país con tres tipos de crisis: una crisis sanitaria en medio del peor momento de la pandemia; una crisis

económica, fruto de la misma pandemia; y una crisis moral por la alta corrupción del correísmo. El desafío era poder tener transparencia en la información y creo que eso es lo que recibimos. Fue una transición de altura.

—¿Cuál es su balance de aquel proceso? Como señalaba anteriormente, el ascenso de Lasso parecía completar una transición democrática en Ecuador. Sin embargo, Lasso ha tenido que convocar elecciones anticipadas.

Faltarán algunos gobiernos y varios años para transicionar a una democracia plena, o al menos, que siendo imperfecta, pueda funcionar dentro de un marco esperado. El daño hecho por el correísmo es muy grande y su principio de depredación política para desestabilizar a cualquier gobierno, con el afán de generar golpes blandos hasta volver al poder y conseguir la impunidad, no permitirá que los gobiernos futuros se desarrollen con normalidad. Es el problema de una comunidad internacional cómplice con estos líderes, que se venden como proyectos ideológicos de causas justas, cuando realmente son dictaduras llenas de corrupción y pactos con las estructuras criminales.

—¿Por qué Lasso no pudo resistir en el gobierno?

No puedo dar una opinión sobre un gobierno del que fui parte. El tiempo permitirá hacer balances de lo que se hizo bien, de lo que se pudo hacer mejor, pero sobre todo, corregir los errores, que fueron varios, para que nadie que tenga principios democráticos los repita en su momento.

—Como la mayoría de países de la región, Ecuador ha enfrentado momentos de inestabilidad política; sin embargo, ahora sufre una inusitada ola de violencia que

se expresa en los motines carcelarios y hasta el asesinato de líderes políticos. ¿Por qué se ha desatado esta ola de violencia?

El líder de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) fallecido en Angostura, Raúl Reyes, declaró en un video allá por el año 2008, que habían financiado la campaña de Correa. No quiero juzgar la infancia de Correa, cuyo padre estuvo detenido por tráfico de drogas en Estados Unidos, al ser este un tema personal, pero es un elemento para entender la relación política de Correa y las drogas.

El Socialismo del Siglo XXI tiene a las estructuras criminales como aliado fundamental en todos los países. En la época de Correa no se incautaban ni 50 toneladas de cocaína al año. El presidente Lasso ha incautado 500 toneladas en 24 meses. El gobierno de Moreno inició ese proceso con una muy buena ministra de gobierno. Desde allí, el país tuvo dos intentos de golpes de Estado vestidos de “marchas indígenas”, en los que las estructuras criminales y el correísmo intentaron derrocar gobiernos. Se permitió por años la operación de las estructuras criminales no solo en la droga, sino también en minería ilegal y tráfico de personas. La violencia que vemos hoy es fruto de los intentos de los últimos dos gobiernos de luchar contra esta realidad.

—¿El Estado ecuatoriano ha perdido la capacidad de enfrentar a los grupos criminales?

Hubo una década donde estos grupos se fortalecieron, mientras deliberadamente se debilitaron las Fuerzas Armadas, la Policía, la estructura de inteligencia, y casi todas las instituciones del país. Las capacidades de armamento de las estructuras criminales en Ecuador son casi siete veces mayores frente a las del Estado.

Esto va cambiando de a poco, con el apoyo internacional. Pero tomará su tiempo.

–¿Hasta qué punto el crimen y la política se mezclan en Ecuador?

Lo he mencionado antes: son lo mismo. Es la narcopolítica. El Socialismo del Siglo XXI generó narcoestados, pues no solamente había financiamiento de las economías ilegales, sino que muchos altos cargos en estos gobiernos han estado vinculados con las estructuras criminales.

–Tomando en cuenta su experiencia, ¿cómo puede avanzarse en la recuperación de la democracia y, a la vez, combatir a los grupos criminales que se enquistan en el Estado?

Continuar con la formación de nuevas generaciones que tengan la claridad de que hay que buscar los espacios de poder para ejecutar proyectos con principios democráticos, luchando por la libertad y la paz. La única vía es hacer política, llegar al poder y continuar la lucha por esos valores. El cambio y la paz llegarán. Hay que tener fuerza, ánimo y fe.

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

Sebastián Horesok e Isabella Sanfuentes

“En el año noventa y nueve fue un error político haber excluido a los partidos políticos del Consejo Nacional Electoral. Estas estructuras son esencialmente políticas y son fundamentales para el desenvolvimiento democrático”. Con esta frase, Eglée González-Lobato expone uno de los orígenes de la desinstitucionalización del sistema electoral en Venezuela.

Eglée es abogada por la Universidad Central de Venezuela, con doctorado en Ciencias, mención Derecho, obtenido con mención honorífica, es especialista en Derecho Administrativo y en procesos electorales. Además, ha sido consultora jurídica del CNE, directora de la Cátedra Libre Democracia y Elecciones de la Universidad Central de Venezuela, consultora internacional de PNUD y miembro de la junta directiva de Transparencia Internacional.

Eglée González-Lobato es una de las voces con mayor experiencia para hablar del sistema electoral venezolano. Su participación, investigación y experiencia en los organismos de esta área, nos permiten tener un análisis certero y cercano sobre los pasos a seguir en un proceso de reinstitucionalización del sistema electoral venezolano.

–El chavismo-madurismo tiene 23 años en el poder y poco a poco ha ido desmantelando las instituciones republicanas y democráticas que sostenían el sistema político venezolano. Este proceso de desmantelamiento institucional no excluye al sistema electoral. De hecho, lo prioriza como forma de mantener el poder político. ¿Cómo ha sido este proceso de desmantelamiento del sistema electoral en los últimos años y cómo ha afectado nuestro sistema político y la democracia?

El año 2004 fue una fecha insigne para entender la situación actual del sistema electoral venezolano. Ese año estaban sucediendo dos cosas que marcaron el entendimiento de las elecciones en Venezuela en los años por venir. En 2004 se implementó la automatización de todo el proceso electoral al mismo tiempo que se estaba llevando a cabo el Referendo Revocatorio presidencial. Por primera vez en Venezuela se quería utilizar el instrumento constitucional de revocación de mandato. Esta herramienta era sumamente novedosa para la región. De hecho, solo en Colombia existía esta figura, pero únicamente para alcalde.

Ese año, Venezuela consagra el Referendo Revocatorio presidencial. Más allá de lo que se pueda decir de ese proceso, en su naturaleza fue cívico. Sin embargo, cuando se profundiza en los aspectos netamente técnicos y electorales, debe decirse que la elección generó mucha suspicacia. No fue positivo implementar un sistema automatizado que el venezolano no conocía y en el que no confiaba por completo, al mismo tiempo que un referendo revocatorio porque toda la percepción que se tuvo sobre los resultados recayó en desconfiar de la veracidad de los resultados. Y realmente fue una percepción porque al día de hoy no hay ninguna prueba de que los resultados fueran distintos a los reflejados por el sistema electoral venezolano en el 2004.

Sin embargo, esa matriz de opinión que se generó sobre la falsedad de los resultados tuvo consecuencias muy marcadas. Se responsabilizó del supuesto fraude al sistema automatizado y se generó una desconfianza cuyos efectos seguimos observando. Fue una matriz que nos costó muchísimo desestimar a quienes nos dedicamos a estos asuntos. En las elecciones posteriores hubo un aumento progresivo de la desconfianza, al punto que en el 2005 hubo gran abstención en las elecciones a diputados de la Asamblea Nacional. No fue sino hasta las elecciones del año 2015 que eso cambió de cierta manera. Se hizo un gran esfuerzo, por parte de todas las organizaciones, partidos políticos, ONG en asuntos electorales y observatorios, de empujar un cambio en la percepción de desconfianza hacia el sistema electoral automatizado.

Ahora bien, otro momento que impactó en la percepción sobre el sistema electoral fue en el año 2017, con la elección a la Asamblea Nacional Constituyente. En ese proceso electoral hubo una situación con Smartmatic, la empresa encargada de todo el sistema automatizado, donde los resultados finales dados por el Consejo Nacional Electoral no concordaban con los que la empresa tenía registrados. Eso significó un gran retroceso para la automatización y un aumento en la desconfianza.

Las elecciones regionales del 2021, abren la puerta a un nuevo debate con el caso de Barinas. Los resultados de esa elección fueron adversos al oficialismo, pero fueron reconocidos. Sin embargo, posterior a ese resultado, se generó un desconocimiento por medio del TSJ a la adjudicación a Freddy Superlano, quien había resultado ganador de la Gobernación de Barinas. Posteriormente fue inhabilitado y se repitieron las elecciones. En todo caso, en ambas elecciones hubo resultados que fueron adversos al gobierno. Y eso lleva a la siguiente pregunta, ¿ese escenario demuestra que sí se puede ganar con este sistema automatizado? Quizás habría que

plantearse si tal vez, en muchos casos, lo que ha faltado es voto y no precisamente una blindaje del sistema automatizado.

Esto lleva a una segunda idea que me gustaría abordar: la importancia del rol de la ciudadanía. La mayor garantía de la transparencia es el despliegue de testigos por todas las regiones y las salas situacionales, que reciban las copias de las actas de escrutinio, las verifiquen, den fe de que la adjudicación se corresponde con los números. Esto quiere decir que se podría ganar, aun cuando se presenten irregularidades, fortaleciendo las auditorías que hay.

Otra idea importante que no se puede dejar a un lado es la naturaleza y el funcionamiento del gobierno donde existe ese sistema. En este contexto autoritario se da la elección, pero no necesariamente conlleva a la alternabilidad del poder. Es decir, en democracia no solo hay elecciones; hay también alternabilidad.

-La credibilidad y la confianza en el Poder Electoral son fundamentales para su funcionamiento, pero en los últimos años, esa credibilidad ha mermado. ¿Cuáles cree que deben ser los elementos institucionalizadores para un CNE más confiable?

El Consejo Nacional Electoral es un órgano exclusivo y excluyente en materia de elecciones. Este órgano está vinculado con el mantenimiento de la democracia. No hay otro órgano que pueda suplir al Consejo Nacional Electoral. Este ha sido uno de los inconvenientes que podemos abordar más adelante. Sin embargo, se puede notar que en los últimos años, al Consejo Nacional Electoral se le han sumado otros organismos distintos a él, que intervienen en el proceso electoral, lo dificultan y obstaculizan el ejercicio de los derechos políticos. Entre esos organismos pueden encontrarse

la Contraloría General de la República; el Tribunal Supremo de Justicia, con la Sala Electoral y la Sala Constitucional; e incluso juzgados penales, sin tener absolutamente ninguna competencia en materia electoral. También puede usarse como ejemplo lo que ha hecho el Instituto Nacional de Estadística al momento de calcular la población, ya que modifica ciertas variables que son importantes en la conformación de las circunscripciones.

En conclusión, el Consejo Nacional Electoral es más bien un órgano rector. La Constitución es muy clara con eso. Es el órgano rector encargado de generar confianza en la ciudadanía para participar en los procesos electorales. Lo que sucede es que muchas veces la participación ciudadana se limita a los procesos electorales y eso no debe ser. La participación ciudadana debe ir mucho más allá del día de elecciones. Creo que por ahí va la triangulación de la institucionalidad del sistema electoral: a mayor confianza institucional, mayor participación ciudadana, y, por ende, mayor participación en los procesos electorales.

Eso nos lleva a analizar los objetivos de los procesos electorales. ¿Qué se busca en un proceso electoral? Que sean procesos plurales, confiables, transparentes, justos y competitivos. Esos valores se traducen en el respeto y en la garantía de la soberanía popular, haciendo una República con cimientos más fuertes.

Entonces, ¿qué condiciones debe tener el Consejo Nacional Electoral para formar esos cimientos? Hay que hacer énfasis en que una cosa es lo que está en la Constitución y otra es cómo se ha llevado a la práctica. En este caso, la práctica ha estado muy distante de lo que dice la Constitución. Un ejemplo de esto es la designación del Consejo Nacional Electoral en los términos en los que se ha hecho. Esto no es precisamente malo, simplemente responde a una realidad y a un contexto. Si se transita la histo-

ria reciente de Venezuela, se puede observar que los principales métodos para para lograr avanzar hacia el fortalecimiento democrático son los acuerdos y los consensos. Eso nos lleva al inicio de todo este proceso. En el año noventa y nueve fue un error político haber excluido los partidos políticos del Consejo Nacional Electoral. Estas estructuras son esencialmente políticas y son fundamentales para el desenvolvimiento democrático. Sin embargo, fueron excluidos por darle prioridad a la ciudadanía. En ese momento se hablaba de una "ciudadanía activa", excluyendo a los partidos políticos. En la práctica, esa fue una decisión desacertada porque hacía que el partido que estuviese en el gobierno tuviera mayor peso que los otros partidos y que, en lugar de buscar consensos, lo que había era una asimetría cada vez más escandalosa. Esto se pudo notar en la correlación de fuerzas que había en la Asamblea Nacional del 2005.

Para la actualidad, hay que considerar que es muy importante ser realista y entender que lo fundamental del Consejo Nacional Electoral era una designación de rectores que requería del consenso de los partidos y de los movimientos políticos que están presentes en un proceso electoral.

–En 1999 se llevó a cabo un proceso Constitucional que contemplaba la reforma del sistema electoral venezolano. Actualmente, el desprestigio del CNE lleva a plantearse la idea de reformarlo nuevamente para recuperar su legitimidad e institucionalidad. ¿Cuáles deben ser sus primeros pasos para esa reinstitucionalización?

El primer paso para lograr un cambio real y disminuir la percepción de que el Consejo Nacional Electoral es poco independiente es que retome esa función que tenía: el ejercicio de la educación electoral.

El Consejo Nacional Electoral por ejemplo, es un órgano que tiene en la dirección de estadística información privilegiada, una gran cantidad de datos que muestran cómo están conformadas las circunscripciones y cómo han sido los resultados históricos. Ofrecer estos datos son parte de esa educación cultural, lo acercaría a la ciudadanía. Lo que hay hoy es un gigante aislado del ciudadano. El ciudadano no siente que puede ir al Consejo Nacional Electoral. No estoy diciendo que deben atenderlo personalmente, pero sí que se retome esa educación masiva a la ciudadanía de una manera institucional.

El CNE tiene que retomar esta educación, porque tiene la capacidad de ir a los sitios más recónditos del país con una información para que el ciudadano y la ciudadana sepan cómo ejercer el voto, instrumento fundamental para el ejercicio de la ciudadanía. ¿Y qué significa ejercer la ciudadanía en la Democracia? Indistintamente de lo político y de lo ideológico, es formar para fortalecer la democracia como un valor que todos debemos buscar y cuidar.

–En la antigua Constitución de 1961, el Consejo Supremo Electoral era una institución dependiente del Poder Judicial, no un órgano independiente. ¿Cree que en un eventual proceso de institucionalización, el CNE debe volver a depender del Poder Judicial o debe mantenerse como una institución autónoma?

En la Constitución de 1961, el Consejo Supremo Electoral no tenía esa visión que tiene ahora de independencia. Esa fue una discusión que se dio en el año 1998 y 1999, pero quedó sin resolverse por completo. Por la manera como se comportaba la Sala Electoral, ha habido momentos en los que no se sabe quién es la cabeza del poder electoral, si el Consejo Nacional Electoral o el Tribunal Supremo vía Sala Electoral o vía Sala Constitucional.

Esta diatriba fue muy notable cuando empezó la discusión de los derechos políticos con ocasión del Referéndum Revocatorio y de las peleas entre las diferentes salas.

El Consejo Nacional Electoral debe ser independiente, lo que sucede es que hay funciones que la Constitución le dio al Consejo Nacional Electoral que no pareciera que son propias de un órgano como este. Por ejemplo, el registro civil. Una cosa es el registro electoral y otra cosa es el registro civil. El registro civil desborda los intereses del registro electoral. El registro civil debió estar dado a una institución autónoma e independiente y no estar dentro del Consejo Nacional Electoral. Otra cosa que no se podía hacer era asumir asuntos electorales por la vía del Tribunal Supremo, como lo ha sido la judicialización de los partidos que corresponde al Consejo Nacional Electoral y la creación y la desaparición de los partidos según las normativas de las votaciones. Lo que habría que hacer es concretar dentro del Consejo Nacional Electoral, cuáles son esas funciones que realmente le corresponden, sin que sea una intromisión dentro de la actividad cívica de los ciudadanos.

–En los últimos años se instalaba en la ciudadanía la percepción de que la recuperación del Poder Electoral pasa exclusivamente por un cambio de rectores que incluya la representación de otras fuerzas políticas. ¿Qué tan cierto es esto? ¿Hay otros cambios que puedan ayudar a que se consolide una institución autónoma?

Tiene que haber una visión transversal de independencia que abarque todo el Consejo Nacional Electoral. Deben prevalecer los asuntos políticos, los partidos políticos y debe existir la orientación política. Esto no puede hacerse solamente en la directiva del Consejo Nacional Electoral como órgano, sino que debe permear aguas abajo. Es más, todo lo que tiene que ver con las direcciones

regionales y las diferentes comisiones es fundamental. La Junta Nacional Electoral es el “lomito” del Consejo Nacional Electoral. En la medida en que la Junta Nacional Electoral establezca puentes o mecanismos con la ciudadanía y con los diferentes organismos de observación electoral nacional e internacional, podrá haber un cambio real. Se deben abrir los procesos para que la ciudadanía los conozca. Hoy esos procesos son como cajas negras cerradas que nadie sabe lo que pasa, solo quienes están dentro del Consejo Nacional Electoral.

También es fundamental fortalecer la ética del funcionario electoral. Ahí hay un funcionario especializado en una materia que conoce, independientemente del rector que llegue. Él está capacitado para sacar adelante una tarea. Esa persona en el Consejo Nacional Electoral tiene años formándose, por lo que se debe privilegiar efectivamente el conocimiento y la capacidad. En asuntos electorales se deben contemplar diferentes aspectos: la sociedad, la tecnología, la ingeniería, el análisis político, la normativa. Todo este cúmulo de aspectos deben contemplarse para tener un Consejo Nacional Electoral fortalecido.

–Los últimos procesos han estado alejados de la legalidad y de la legitimidad, pero existe la esperanza de que se produzca un escenario de transparencia gestado por las negociaciones que se estaban llevando a cabo en México. ¿Hay posibilidades de un proceso de reinstitucionalización real con el actual gobierno de Nicolás Maduro?

El momento político en el que estamos es extraordinariamente agudo, extraordinariamente complejo. Si todo va bien, el presidente Nicolás maduró se medirá en unas elecciones en el año 2024. Ese día, si todo va bien, hay dos opciones: que el resultado lo favorezca o que el resultado lo adverse. Si el resultado es favorable

para Maduro, entonces no habrá ningún problema. En cambio, si ese resultado lo adversa por las características y la realidad política venezolana, el momento se torna complejo. La complejidad de ese momento exige que haya un Consejo Nacional Electoral que genere la confianza de que va a haber un cumplimiento de las diferentes condiciones políticas para una salida del gobierno. Un gobierno que tiene una deuda bastante seria tanto con la justicia nacional como con la internacional. Entonces, ese escenario que se aproxima no es cualquier cosa. Para el 2024, tiene que haber gente que se comprometa a respetar esos resultados. Posteriormente a ese proceso podremos hablar de una reinstitucionalización progresiva en el país.

Sobre votar en dictadura

Ramón Guillermo Aveledo

“En dictadura no se vota” es consigna repetida con aires de *dictum*, en la Venezuela del primer cuarto del siglo XXI, desde una postura que desde luego, se cuida de ofrecer explícitamente alternativa de acción concreta. La verdad es muy otra pues es históricamente demostrable que en dictadura puede votarse sin elegir y que los procesos electorales pueden tener efectos detonantes o terminales para el orden dictatorial establecido. No es ese debate el objeto de este artículo, aunque quien escribe no sea equidistante en él, lo rozaremos más de una vez a lo largo del texto y ¿qué duda cabe? podremos aportar elementos de juicio para ventilarlo de modo más saludable. Comprensiblemente, nos cuesta marcar una cierta distancia con nuestra apremiante cotidianidad cuando, sin embargo, tanta falta nos hace lograrlo, precisamente para abordar con más eficacia sus desafíos.

Encuentro más procedente preguntarnos ¿Por qué las dictaduras hacen elecciones? Podemos encontrar al menos seis respuestas: porque se las impone la constitución, porque no lo pueden evitar, porque son simulacros, porque confían en ganarlas, porque un proceso complejo las ha llevado a eso o porque en realidad, han terminado y desean hacerlo ordenadamente. A cada una ensayaremos revisiones en más detalle, ahora topamos con lo que los abogados llamamos una cuestión previa. Es necesaria una clara noción acerca de qué es una dictadura, porque se da tal nombre a fenómenos bastante diversos entre sí.

¿Qué es una dictadura?

Predomina la idea de que la dictadura es un “mal”, acaso “necesario” o innecesario. Obviamente no es un bien porque necesita justificación, nadie o casi nadie quiere que lo llamen dictador o porque se la concibe como una situación transitoria.

La condición de régimen *de facto* no es cómoda. Tarde o temprano se buscarán modos de formalizar el “orden nuevo”¹. Paradójicamente la democracia criticada por el discurso dictatorialista ostenta prestigio como fuente de legitimidad, así que en los intentos de legitimación de un régimen dictatorial un ingrediente puede ser el electoral, en el cual el voto es concebido como legitimador mas no decisor que no es lo mismo. El voto legitimador no es decisor, en éste no creen las dictaduras, cuya racionalidad esencial apela a otros valores por los cuales vanguardia, líder, partido, ejército o movimiento, sabe más y sabe mejor que la ciudadanía y “por su bien” le pide en préstamo su libertad a cambio de seguridad, justicia, orden, progreso, futuro u otra prioridad, salvo que para la devolución siempre sobrarán excusas para diferir.

“Democracias populares” llamaron los marxistas a las suyas, como “Democracia orgánica” definía el franquismo. “Pluriporquería” tachó Castro al pluripartidismo. Recordemos que preguntado un analista acerca de la diferencia entre democracia y democracia

1 “Estado Nuevo” fue la fórmula adoptada por la dictadura portuguesa de 48 años de duración, encabezada por el Profesor Antonio de Oliveira Salazar, un pensador original con una lectura nacionalista y antiliberal de la historia de su país. Ver Felipe Ribeiro de Meneses, *Salazar, A Political Biography* (New York: Enigma Books, 2009).

socialista², su respuesta fue que era la misma que entre silla y silla eléctrica.

Que el voto en dictadura sea decisor y no meramente legitimador dependerá de un conjunto de factores, casi todos independientes de la voluntad dictatorial y desde luego, será clave la estrategia coherente y consistente de quienes promuevan un cambio político.

Dictador es palabra de origen latino, *dictator-dictatoris*. En Roma, era magistratura extraordinaria, suprema en sus amplios poderes y limitada en el tiempo, autorizada por el Senado, se gestaba el derecho de excepción. La dictadura, lo vivió la decadente república romana con Sila y César, tiende a pervertirse³. Con las vueltas de la tuerca histórica no todas las dictaduras son iguales. Su polícromo elenco empieza por los autoritarismos que abusan del poder con menosprecio creciente de los límites constitucionales, pasa por esas dictaduras llamadas “tradicionales” características de América Latina y África para culminar en los totalitarismos, con su pretensión de control absoluto de la sociedad entera más allá del poder político. No son reacciones frente al desorden, sino rebelión ante los supuestos de un orden para imponer uno nuevo sobre otras bases⁴. En esa perspectiva, la libertad no es un valor. La noción de “Estado Total” es del fascismo mussoliniano. En el marxismo, la “hegemonía de la burguesía” es reemplazada por la “dictadura del proletariado”. El *Duce* proclama que asume solo

2 La “Democracia socialista” de partido único no es lo mismo que socialismo democrático o socialdemocracia.

3 Ver Jesús María Casal, *Dictadura Constitucional y Libertades Públicas* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1993).

4 Ver Ramón Guillermo Avelo, *El Dictador, Anatomía de la Tiranía* (Caracas: LibrosXMarcados, 2008).

“la responsabilidad política, moral e histórica” de todo⁵, pero el fascismo entraña “Una concepción totalitaria de la primacía de la política, como experiencia integral y revolución continua, para realizar, a través del Estado totalitario, la fusión del individuo y de las masas...”⁶. Ese individuo disuelto en el colectivo y realizado en él no es radicalmente distinto del hombre nuevo de los socialismos reales de inspiración marxista-leninista, ni ese “Estado Total” difiere en el fondo del rigurosamente coordinado por el partido único a cuyos designios se subordinaban todos los órganos del poder público de acuerdo a los dictados doctrinarios de Lenin⁷, no de Stalin, cuya sanguinaria tiranía es exceso, nunca desviación.

Aquel dictador originario a quien Churchill califica como “...el hijo monstruoso de las apremiantes circunstancias”, al convertirse en dictadura-proyecto ideológico con vocación de permanencia, equivale a “preparar un nuevo cataclismo”⁸ lo cual, por sabido, penetra los predios de la locura.

Préstenos la taxonomía genética su terminología y diremos que en el filo autoritario encontraremos diversos órdenes, familias, géneros y especies más o menos tiránicas según su grado de corrupción⁹. Entre ellos, ese engendro de relativa novedad aunque con abolengo en las variedades antes mencionadas, denominado por Hurtado “dictaduras del siglo XXI”. Llegadas por elecciones en un marco constitucional garante de derechos y oportuni-

5 Benito Mussolini, *Me ne frego. A cura de David Bidussa* (Milano: Chiarelettere, 2019).

6 Emilio Gentile, *Fascismo. Historia e Interpretaciones*. (Madrid: Alianza, 2004).

7 Robert Service, *Lenin, una biografía* (Madrid: siglo XXI, 2010).

8 Winston Churchill, *Grandes Contemporáneos* (Barcelona: Plaza & Janés, 1974).

9 Ver Eduardo Haro Tecglen, *Diccionario Político* (Barcelona: Planeta. Barcelona, 1995).

dades “Como si el voto de los ciudadanos fuera suficiente para subsanar arbitrariedades, legitimar autoritarismos, convertir en constitucionales actos que no lo han sido y calificar como democráticas instituciones que no lo son”¹⁰. En grado diferente dentro de naturaleza común, los hemos visto en Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua. De éstas, la región muestra un antecedente de tan impresionante durabilidad como sofisticación, en la llamada “dictadura perfecta” de la hegemonía priista en México, originalmente revolucionaria constitucionalizada, inagotable materia prima cinematográfica, literaria y politológica.

Despuntando el XIX, para Alfieri era meridianamente claro que hay tiranía cuando el encargado de ejecutar las leyes puede “hacerlas, destruirlas, violarlas, interpretarlas, entorpecerlas, suspenderlas o simplemente eludir las con la certeza de la impunidad”¹¹.

¿Por qué las dictaduras hacen elecciones?

En ese multiforme elenco se convocan elecciones, aunque el fundamento de su poder se afinque en razones que niegan el pluralismo, desprecian las “libertades burguesas” por lo cual no admiten los criterios, intrínsecamente mutables, de mayoría y minoría.

Exploremos en sus distintas motivaciones. Podremos encontrar desde afinidades hasta contrastes y aún contradicciones. Esta policromía no es de colores planos. Es, como veremos, la de una paleta que admite mezclas.

10 Osvaldo Hurtado, *Dictaduras del Siglo XXI. El caso ecuatoriano* (Quito: Paradiso Editores, 2012).

11 Víctor Alfieri, *De la Tiranía* (Caracas: Fundación Manuel García-Pelayo, 2006).

Han sido, por cierto, los medios electorales un camino propicio, no obstante ser accidentado y siempre riesgoso de reversibilidad, en la difícil tarea de avanzar hacia la conquista de la democracia. Las crisis en el bloque de poder han contribuido a que así sea, más frecuentemente que las crisis económicas o sociales, aunque de éstas haya casos destacables como el colapso de la economía de Indonesia en 1997-1998 o las masivas protestas en Filipinas tras el asesinato de Benigno Aquino en 1983, con impacto decisivo en el final de los regímenes encabezados respectivamente por Suharto y Marcos. Después de todo, como ciencia social la ciencia política no es ciencia exacta. Allí su dificultad y por cierto, también sus infinitas posibilidades.

¿Por qué? Entonces

1. *Porque se los impone la constitución*

Las dictaduras tradicionales latinoamericanas, reflejadas por Valle-Inclán en su “novela de tierra caliente” *Tirano Banderas*, son un modelo que prefiere evitar rupturas radicales con el orden constitucional pues gobernar descaradamente por el mero hecho contradice valores fundacionales de la nacionalidad.

Los pensadores positivistas venezolanos, cuyo vocero más relevante fue Vallenilla Lanz en su clásico *Cesarismo Democrático*¹², resolvieron teóricamente la cuestión hablando de una “constitución de papel” formalmente consagrada según modelo importado y otra “orgánica” o efectiva, enraizada en la realidad histórica y social nacional que reclama la necesidad del “hombre fuerte”.

12 Ver Ramón Guillermo Aveledo, *Instituciones Políticas y Constitucionales. Guía básica y de lecturas*. (Caracas: Instituto de Estudios Parlamentarios Fermín Toro-ABEEdicionesUCAB, 2021).

Oropeza¹³ contesta el argumento calificando de “constituciones inauténticas” aquellas dictadas para disfrazar de juridicidad al poder autoritario. La dictadura teme contradecir abiertamente “las bases, la doctrina y los objetivos” que animaron la Independencia. La verdadera constitución dictatorial es camuflada tras una “constitución escrita que aparentemente los acate, pero que en realidad los desconoce mediante interpretaciones y acomodos de un texto calculadamente elaborado para que no aparezca vulnerándolos en su letra y expresiones formales”¹⁴. Esa teoría y esas prácticas, como reiteradamente hemos comprobado, ha hecho y sigue haciendo escuela con independencia de signo ideológico.

Constitución “inauténtica” fue la venezolana de 1953 y no se atrevió a romper con las conquistas democráticas del pueblo venezolano, ligadas a valores potentes y estableció un límite quinquenal para el período presidencial, con lo cual la dictadura quedó atrapada en su propia norma. Transgredirla con una apresurada ley de plebiscito para evitar la elección prevista, inflamó la crisis interna en las Fuerzas Armadas y precipitó su caída.

Parecida suerte corrió el militarismo chileno al realizar y perder el plebiscito de 1988 que conduciría a otro en 1989, esta vez acordado con la oposición unida y a su reemplazo por el gobierno electo de Patricio Aylwin que iniciaría la transición a la democracia.

Con las peculiaridades nacionales propias, previsiones formales ajenas a la esencia del sistema político enmarcaron la transición a la democracia en México y en Brasil.

13 Ambrosio Oropeza, *La nueva Constitución Venezolana. 1961* (Caracas: Italgráfica, 1971).

14 Oropeza, *La nueva Constitución...*

En México, la constitución de 1917 pautaba “sufragio efectivo y no reelección” y el régimen nacido de la Revolución, garantizó la alternancia puntual y estable de presidentes y otros cargos, con dispositivos legales, prácticas desde el poder y maniobras extralegales que garantizaban que ella ocurría sin afectar el monopolio del Partido Revolucionario Institucional durante setenta años. La misma constitución imponía unas reglas, hasta que se “rompió el encanto” y comenzó la “revolución de terciopelo” hacia la democracia¹⁵.

En Brasil, el militarismo instalado en 1964, mediante “Actos Institucionales” suspendió la vigencia de la elección, así como la elección popular del Presidente. Durante ese período de dos décadas, la alternancia puntual en el ejercicio del poder recayó en las Fuerzas Armadas. A partir de 1967 entró en vigencia una constitución que respetaba las formalidades tradicionales, con un bipartidismo decretado con ventaja para el oficialismo. Cada cuatro años el Congreso eligió un Presidente militar, salvo la fase inicial de tres años del mariscal Castelo Branco y el breve interregno septiembre-octubre de 1969 por muerte del general Costa e Silva, del civil Aleixo y la Junta Militar Provisional¹⁶, hasta que en el marco de la misma Carta se produjo, liberalizado el sistema por el Presidente Figueiredo, la elección de los civiles Tancredo Neves y su Vicepresidente José Sarney, quien lo sustituyó por su deceso antes de tomar posesión.

15 Ver Miguel Angel Juárez, *Revolución de Terciopelo... en el principio era el caos. El nacimiento de la democracia en México* (México: Resistencia, 1998).

16 Integrada por el general Lira Tavares, el almirante Rademaker y el mariscal Márcio de Sousa Melo.

2. *Porque no lo pueden evitar*

Cuando la vocación de una élite en el poder es permanecer en él con argumentos revolucionarios, aparece lo imprevisto que es parte de la política como de la vida y a veces no puedan eludir someterse a elecciones verdaderas potencialmente posibilitadoras del fin de su dominio.

Ampliamente estudiados han sido factores nacionales como la calidad del liderazgo político, las diferencias culturales o regionales como el nacionalismo, el secularismo o las especificidades locales en varios países; la actuación de instituciones religiosas con prestigio y amplia implantación social, como la Iglesia Católica en Filipinas, Chile o Polonia o las iglesias protestantes en la antigua República Democrática Alemana; o internacionales como los esfuerzos para promover la democracia, influyentes en la ola de democratizaciones latinoamericanas de las últimas décadas del siglo XX o el colapso y desmembramiento de la Unión Soviética y su influjo en las naciones del Centro y el Este europeos¹⁷.

Caso emblemático es el de Nicaragua, donde la revolución sandinista triunfante en 1979, luego del lapso de la Junta de Reconstrucción Nacional y a raíz de la elección de Daniel Ortega con abrumadora mayoría de cerca de siete de cada diez votos, inició un proceso de concentración del poder con el proyecto de partido-estado, nueva estructura militar politizada, persecución creciente contra sus opositores, aún aquellos que habían sido disidentes o abiertamente contrarios al depuesto somocismo y políticas económicas de catastróficos resultados.

17 Ver *Democratic Transitions. Conversations with World Leaders*, Sergio Bittar & Abraham F. Lowenthal (ed.) (Baltimore: John Hopkins University Press, 2015).

Las gestiones previas de los gobiernos del Grupo Andino en 1979 para una solución política que pusiera punto final a la dictadura habían fracasado. En la administración Carter de Estados Unidos y en varios líderes democráticos latinoamericanos, se subestimó el riesgo y se optó por el criterio de “domesticar” a los revolucionarios.

La crisis no tardó en tornarse infecciosa. Reuniendo elementos que habían participado en la rebelión armada contra la dinastía somocista, sectores desplazados y nicaragüenses descontentos con el curso adoptado por el gobierno revolucionario presidido por Ortega, se armó la guerrilla “Contra”, apoyada por el gobierno norteamericano de Reagan.

Además, a diez años de la revolución, la situación política, económica y social se hizo cada vez más insostenible. Las gestiones internacionales del ahora expresidente Carter, el secretario de la OEA Baena Soares y Elliot Richardson, estadista republicano estadounidense y representante del secretario general de la ONU, resultaron en un acuerdo de paz con elecciones consensuadas, en un clima que las encuestas mostraban claramente favorable a una victoria oficialista. Sin embargo, la oposición de catorce partidos, reunida en la UNO y su candidata Violeta Barrios de Chamorro, sorprendió con una votación del 54.74% cuyo resultado sería acatado por Ortega y el FSLN.

3. *Porque son simulacros*

Ciertas dictaduras dictan su propio derecho electoral para realizar eventos comiciales destinados exclusivamente a mostrar apoyo popular al régimen, de modo de ratificarlo en su curso o para reforzarlo.

Tan pronto superan la etapa de destrucción del “viejo orden”, pueden dejarse atrás las fases del mero hecho o la de la convivencia con una oposición perseguida con espacios reducidos, para realizar simulacros electorales con participación solo de plataformas gubernamentales.

Las recientes elecciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular cubana del 26 de marzo de 2023 lo ilustran. Los cuatrocientos setenta escaños fueron elegidos de una lista única de igual número de nominados, todos por el Partido Comunista o las organizaciones territoriales y sociales bajo su control. El 72.10% votó la lista completa y el 27.90% usó voto selectivo, para un 90.28% de voto positivo.

Nada muy distinto a la elección en la Italia fascista de marzo de 1934 para los cuatrocientos escaños de la Cámara de Diputados, en la cual la decisión era votar SÍ o NO a la lista única presentada por el Consejo Nacional Fascista, receptora del 99.85% del voto.

En la República Popular China, la Asamblea Popular Nacional la integran diputados elegidos en las provincias, regiones autónomas, municipios y el Ejército, pero el mismo artículo constitucional empieza estableciendo que es el “**órgano supremo del Estado bajo la dirección del Partido Comunista de China**”. En las “democracias populares” del socialismo real europeo, siempre fue más o menos así. Y en las Cortes Españolas del franquismo, solo un tercio de los procuradores era elegido por los hombres jefes de familia, el resto obedecía a una representación corporativa de factura oficialista.

4. *Porque confían ganarlas*

El primer engaño por la propaganda engañosa es el propagandista. Acaba por creérsela. Resulta, por cómodo, tranquilizador. La dictadura militar venezolana convocó a elecciones de Asamblea Constituyente en 1952 convencida de su triunfo. Después de todo, nadie había salido a defender en la calle al gobierno depuesto en 1948, había restablecido el orden, ilegalizado al partido político más importante y a otro menor pero muy organizado, como restringido las libertades a los dos que pudieron participar. Y perdió, como en 1988 perdió Pinochet el plebiscito por goleada, a pesar del transcurso de quince años de dictadura tras el caótico colapso de la democracia chilena, el ventajismo, las restricciones impuestas a la oposición política dividida y el hecho de haber atinado, tras varios intentos, con una política económica exitosa aunque generadora de desigualdad.

En la elección nicaragüense de 1990 observamos elementos de las categorías 2 y 5, pero no puede ignorarse que salvo una, la de Doxa del venezolano Gustavo Méndez, todas las encuestas daban triunfador al Sandinismo, así que resulta lógico incluirla también en ésta.

5. *Porque un proceso complejo las ha llevado allí*

La dinámica nacional, la internacional o ambas pueden incidir en el desarrollo de procesos políticos que conducen a la salida electoral. Desde el exterior pueden venir presiones cuyo efecto real dependerá de la vulnerabilidad del régimen. Presencia interna organizada por parte de opositores bien dirigidos, acompañada de eficaz activismo internacional y aprovechamiento de oportunidades, aún estrechas que ofrezca la realidad, son susceptibles de

fortalecer procesos de negociación. África del Sur es un ejemplo de lo que afirmo.

En México confluyeron la escisión del PRI que llevó al PRD a dirigentes conocedores de las interioridades del sistema, la discutida elección de Salinas de Gortari, su gobierno de cambios salpicado de escándalos, la aparición de la guerrilla "Zapatista", el asesinato del joven líder renovador Luis Donald Colosio y también, aunque diferente, el del ex gobernador de Guerrero Ruiz Massieu, la pérdida de la mayoría del PRI en Diputados, lubricaron la gestión nítidamente reformista de Zedillo, el último gobernante priista de esas siete décadas, con reformas legales garantistas y cambios en la institucionalidad electoral que permitieron el triunfo en elecciones de la oposición panista y su candidato Fox.

En España a la muerte de Franco y sustituido su legatario Arias Navarro por Adolfo Suárez, desde el seno del régimen, no sin tensiones de mayor gravedad, se abrió un proceso de reformas que dieron carácter legal a lo que ya era normal en la calle en aquel país más moderno alejado de la Guerra Civil y se produjo la transición española, dirigida entre 1976 y 1981 por éste y UCD el partido que formó; luego, desde 1982 por catorce años, conducida por Felipe González y el PSOE.

6. *Porque, en realidad, han terminado (y desean salir ordenadamente)*

Encontraremos varios casos de regímenes dictatoriales de signo bastante diferente que participaron activa y deliberadamente en su culminación ordenada. Sabían que ya eran insostenibles y optaron por realizar elecciones en las cuales el voto decidiera, si bien agenciándose, mediante la negociación, un conjunto de garantías cuya sostenibilidad real resultaría variable.

En medio de crisis sistémicas que hacen inviable la continuación del status quo, los actores políticos llegan a la conclusión de que hay que encontrar una salida y se propicia una ruta de apertura incluso pactada. No son procesos lineales, tampoco instantáneos aunque ciertos eventos puedan acelerarlos.

Referimos el caso del régimen militar de Brasil. En la dictadura militar argentina, la derrota en la Guerra de las Malvinas en 1982, trajo el golpe de palacio contra el General Galtieri, relevo de sus compañeros de armas Videla y Viola y con la asunción del General Bignone, la convocatoria a elecciones en 1983. En ellas salió triunfante el candidato de la UCR Raúl Alfonsín.

No era Sudáfrica una dictadura típica, pero ciertamente el apartheid implicaba la antidemocrática realidad de que la minoría blanca afrikáner gobernara con exclusión de la abrumadora población negra. La democracia llegó como su subproducto de la negociación¹⁸.

También en regímenes comunistas, cuyo ejemplo más emblemático es Polonia. Al jefe militar Jaruzelsky, cabeza del Partido-Estado PZPR le correspondería papel de determinante influencia. Diecinueve años de represión, retrocesos, reclamos, la visita de Juan Pablo II, transcurrieron desde las protestas sindicales en 1970 a los acuerdos de la Mesa Redonda en 1989, en los que gobierno y oposición convinieron un proceso electoral con evidentes ventajas para aquel pero que más allá de datos formales, fue desbordado por la realidad. Polonia es hoy una democracia, participa en la Unión Europea y la OTAN.

18 Ver Steven Friedman, *Democracy as By-Product, South Africa Negotiated Transition en Democratic Transitions. Conversations with World Leaders*, Sergio Bittar & Abraham F. Lowenthal (ed.) (Baltimore: John Hopkins University Press, 2015).

Este caso y el de Brasil, nos invitan a poner la lupa en el papel de las Fuerzas Armadas en la transición.

En Polonia, relata Kwasniewski, principal figura política civil de la transición, el importante papel de los militares. Cuando el régimen se debilita en lo ideológico y lo económico, crece el poder relativo de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad. La militar es una organización de pensamiento “positivo, pro-estado” que se siente responsable del futuro y la seguridad del país. Desde la acera contraria Mazowiecki, primer ministro democrático en ese período, coincide con la influencia militar y destaca a su vez la del Partido Comunista en las FFAA. En una primera fase se continuó con los mismos ministros del área de modo que participaran del gobierno y progresivamente se fueron cambiando políticas y mandos, el proceso fue duro y tomó tiempo¹⁹.

En Brasil, Cardoso cree que los militares fueron razonables. Lograr el control civil de las Fuerzas Armadas tras veinte años en los que éstas eran el poder real, era un asunto político de mayor calado. Las buenas relaciones en el mundo militar de Sarney, el primer Presidente civil transicional elegido indirectamente como anotamos, ayudó aunque los pasos fueran más lentos. En su turno Cardoso, concertó con los militares reunir en un solo Ministerio de Defensa los cuatro existentes de Marina, Aviación, Ejército y Estado Mayor. Vencer las resistencias a ese cambio, símbolo de la nueva situación del sistema político exigió un proceso progresivo realista que combinaba firmeza en el objetivo con flexibilidad política²⁰.

19 Ver entrevistas en *Democratic Transitions. Conversations...*

20 Ver entrevistas en *Democratic Transitions. Conversations...*

De sobra es conocido entre nosotros latinoamericanos el caso chileno, donde la reforma constitucional pactada luego del plebiscito favorable al NO, imponía una cohabitación con el comando de la Fuerza Armada, Pinochet incluido. Aylwin relata que la actitud de esa institución, inevitablemente desplaza por el cambio, era “una verdadera incógnita”. Había mucha desconfianza mutua. El dictador saliente hizo, entre elección y toma de posesión, advertencias amenazantes. En la derecha política con fuerte presencia parlamentaria se temía un “desmantelamiento de la institucionalidad”, mientras sectores de la oposición anti-dictatorial a la izquierda de la Concertación simplemente “no creían en la vía electoral” y censuraban anticipadamente toda “debilidad”. Desde el primer día, el nuevo Presidente puso el acento en la búsqueda de acuerdos y el propósito de “hacer del poder un instrumento para unir y no para dividir”. El clima de confianza y respeto entre los chilenos a ser restablecido sería entre todos “sean civiles o militares”, lo cual reiteró con firmeza porque “¡Chile es uno solo!”. Lo cortés no quita lo valiente, explicará luego, el tránsito al gobierno democrático se hizo en “la forma pacífica y sin grandes traumas”, evitando las tentaciones como la del ajuste de cuentas²¹.

Vale para éste, para otros casos exitosos aquí tratados, así como para cualquier transición en sus necesariamente complejos desafíos, lo dicho por Foxley “...la clave está, principal y fundamentalmente, en la calidad de la política”²². La esencia de servicio competente al bien común que ha de tener la política en un liderazgo con generosidad y visión de Estado.

21 Patricio Aylwin, *El reencuentro de los demócratas. De la dictadura a la democracia* (Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica Chile, 2018).

22 Alejandro Foxley, *Economía Política de la Transición* (Dolmen: Santiago de Chile, 1993).

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.

Índice

Una institucionalidad no tan chimba <i>Edgardo Mondolfi Gudat</i>	2
Venezuela: Problemática institucional y democracia inclusiva <i>Julia Alcibíades</i>	25
Disertación sobre el diseño institucional de Venezuela <i>Henkel García</i>	49
Juan Carlos Holguín: "El Socialismo del Siglo XXI generó narcoestados" <i>Pedro Pablo Peñaloza</i>	61
Eglée González-Lobato: "El CNE es un gigante aislado del ciudadano" <i>Sebastián Horesok e Isabella Sanfuentes</i>	67
Sobre votar en dictadura <i>Ramón Guillermo Aveledo</i>	77
Autores	98