

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

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/NYGDPPCAPKDPER>.

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.

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.