

Democratización

Año 6, Número 32

Juan Miguel Matheus: El cambio político en Venezuela apunta a dos tareas en paralelo: alcanzar la democracia y reconstruir las capacidades del Estado

Isabella Sanfuentes

Innovación y Gobernanza: Reimaginando la Gestión Pública en Venezuela

Deisy Hernández Sánchez

Del sueño democrático al fantasma del autoritarismo: La crisis política del sur del continente

Sebastián Horesok

Venezuela y el siglo de la democracia

Jesús Piñero

Estructura de poder y cambio político en regímenes autoritarios: ¿sobre qué bases desarrollar una estrategia para Venezuela?

Jorge Lazo Cividanes

Democratización

Diciembre 2024

Año 6, Número 32

Juan Miguel Matheus: El cambio político en Venezuela apunta a dos tareas en paralelo: alcanzar la democracia y reconstruir las capacidades del Estado

Isabella Sanfuentes

Innovación y Gobernanza: Reimaginando la Gestión Pública en Venezuela

Deisy Hernández Sánchez

Del sueño democrático al fantasma del autoritarismo: La crisis política del sur del continente

Sebastián Horesok

Venezuela y el siglo de la democracia

Jesús Piñero

Estructura de poder y cambio político en regímenes autoritarios: ¿sobre qué bases desarrollar una estrategia para Venezuela?

Jorge Lazo Ciudadanes

Caracas.

Editado por Instituto FORMA

Juan Miguel Matheus: El cambio político en Venezuela apunta a dos tareas en paralelo: alcanzar la democracia y reconstruir las capacidades del Estado

Isabella Sanfuentes

Actualmente algunos estudiosos de la Ciencia Política son contestes en señalar que una eventual transición democrática en Venezuela se asemejaría más a casos de estudio de países africanos que a los conocidísimos episodios de democratización de las dos décadas finales del siglo XX latinoamericano. La razón fundamental para ello reside –además de la sofisticación de las autocracias en los tiempos que corren– en la aptitud o no del Estado para sostener la democracia. Un Estado vaciado de capacidades no es apto para mantener en pie la democracia. Con este contexto, conversamos con Juan Miguel Matheus sobre la situación del Estado venezolano y sus perspectivas democráticas.

–En dos palabras: ¿cómo describiría la situación actual del Estado venezolano?

Se necesitan mucho más de dos palabras para abordar esta pregunta, cuya respuesta es central para el futuro democrático de Venezuela. Intuyo que usted me induce a referir que el venezolano es un Estado fallido. Pues, sí. Lo es. Creo que nadie con sensatez podría negarlo. Pero esas dos palabras –Estado fallido– requieren ser dotadas de contenidos aportados por la realidad para reforzar la idea de que este problema no es una mera cuestión teórica, sino eminentemente práctica: los venezolanos tenemos que reedificar nuestro Estado para alcanzar una de las precondiciones éticas que hacen posible tanto la realización del bien común como la vigencia de la democracia. Sin un Estado robusto y útil a los ciudadanos no existe el principio de autoridad que debe ordenar las relaciones sociales de acuerdo con la justicia y orientarlas a la paz; y sin un Estado robusto no es posible darle sustento institucional a la democracia constitucional.

¿Por qué decimos que es un Estado fallido? Porque ha perdido todas (o casi todas) sus capacidades. Lo cual pareciera, en cierto modo, contradictorio con la naturaleza autocrática férrea y dura del régimen madurista. No es capaz de ejercer las competencias que le otorgan la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, y los poderes públicos se encuentran en situación de postración autocrática. No es capaz de ejercer plenamente la soberanía territorial ni controlar la vasta geografía nacional, que es constantemente amenazada por el hampa común, el crimen organizado y elementos vinculados al terrorismo internacional. No es capaz de ejercer la representación de la República ante el concierto de las naciones libres, sino que se limita a estrechar relaciones de solidaridad autocrática con las potencias dictatoriales del mundo: Rusia,

China, Irán, Corea del Norte, Cuba, Nicaragua, etc. No es capaz de responder a las demandas estructurales de una economía que yace destruida, de unos servicios públicos colapsados y de unos derechos sociales que son letra muerta para la ciudadanía. Y, por último, no es capaz de salvaguardar la dignidad humana como límite radical y postrero a todos los poderes estatales, sino que se ha convertido en una maquinaria de violación de derechos humanos, como han demostrado con creces la Misión Independiente de Verificación de Hechos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, organizaciones no gubernamentales y defensores de derechos humanos.

Tenemos, entonces, un Estado fallido caracterizado –puede decirse– por un déficit institucional, un déficit de soberanía territorial, un déficit de representación internacional, un déficit prestacional y un déficit de protección de los derechos humanos.

Los venezolanos tenemos por delante la faena del cambio político que debe iniciarse con las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024, en las cuales ha salido victorioso Edmundo González Urrutia. Y ese cambio político apunta a dos tareas que deben adelantarse en paralelo: alcanzar la democracia y, al mismo tiempo, reconstruir las capacidades del Estado. O, dicho de otra manera: debemos echar a andar una empresa inmediata de eso que en las ciencias sociales se conoce como *State Building* para allanar el camino a una consolidación institucional de la democracia. De lo contrario, de no echar a andar esa empresa de rehechura estatal y de no concretarse en el menor tiempo posible, corremos el riesgo de una regresión autocrática. Y tendríamos que decir tristemente que no aprendimos las lecciones de todos estos años de chavismo-madurismo.

–Por años se ha popularizado el término Estado fallido como un concepto que describe la situación institucional de países como Venezuela y México, por ejemplo. En artículos para *Democratización*, Paola Bautista de Alemán ha utilizado el término Estado gangsteril. ¿Cree que estos términos describen bien el contexto venezolano? ¿Le agrega algo al diagnóstico del Estado venezolano??

Sí agrega. En el realismo mágico que vivimos los venezolanos –y pido se entienda de buena manera el uso del término– no solo tenemos un Estado fallido, sino, también, un Estado gangsteril. O, siendo más exactos, presenciamos un régimen autocrático de naturaleza *sui generis*, encuadrado en una circunstancia estatal que es fallida y gangsteril a la vez.

Sobre lo fallido ya me referí. Sobre lo gangsteril conviene precisar que el enquistamiento autocrático venezolano supera con creces la cleptocracia, que es la categoría utilizada por la Ciencia Política para aludir a sistemas definidos por la corrupción administrativa. Tal es el caso de países de la antigua Unión Soviética, de África y del sudeste asiático. En el caso venezolano la corrupción administrativa es un padecimiento terrible, pero lo más determinante es que el crimen organizado se ha consustanciado con el Estado y con posiciones clave de poder. Muestra de ello son los así llamados narco sobrinos, condenados en los Estados Unidos por delitos de tráfico de drogas. Y, acaso lo más elocuente, que Nicolás Maduro (presidente), Diosdado Cabello (número dos del partido de Gobierno), Maikel Moreno (antiguo presidente del Tribunal Supremo de Justicia), Tarek El Aissami (antiguo vicepresidente sectorial de economía) y Vladimir Padrino López (ministro de Defensa) han recibido *indictments* (acusaciones) del Departamento de Justicia de los Estado Unidos por crímenes relacionados con el

narcotráfico y el terrorismo. Es decir, el “alto mando” de la revolución es perseguible internacionalmente por vinculación con el crimen organizado. Lo anterior convierte al Estado venezolano en un teatro criminal y, al mismo tiempo, en un abrigo de protección para actividades delictivas. El crimen organizado gobierna al Estado venezolano y también le sirve de reducto último, de fuente de poder real.

Pero debe decirse más. El crimen organizado es la causa más importante por la cual el Estado venezolano adolece del mencionado déficit de soberanía territorial. El aparato de monopolio de la violencia, incluida la Fuerza Armada Nacional, no logra desmantelar los emporios de crimen organizado que controlan impunemente grandes porciones del territorio nacional, especialmente en ricos enclaves mineros y en bordes fronterizos.

Toda esta situación conlleva a hacer algunas consideraciones prácticas. Primera, el *State Building* para el caso venezolano es, en su esencia, una aspiración a derrotar el crimen organizado. Sin lograrlo la ingobernabilidad estaría a la orden del día, incluso en un escenario de cambio político catalizado. La segunda es que una eventual inauguración democrática (toma de posesión de Edmundo González el 10 de enero de 2025) debe conllevar necesariamente a una alianza estratégica con países de la región (USA, Colombia, Brasil) para aunar esfuerzos en la derrota del crimen organizado y en el rescate de la soberanía territorial de Venezuela. Y la tercera, no menos importante para la estabilidad política y la consolidación de la democracia, es que habrá que establecer prudentemente mecanismos de negociación y justicia transicional que permitan acomodos conforme a la Constitución y sin impunidad para asegurar incentivos y garantías democratizadores para

personajes vinculados al crimen organizado que hoy ejercen el poder en Venezuela.

—Para usted, ¿cuáles son, entonces, los pilares de la reconstrucción del Estado venezolano?

En los últimos años me he ocupado intelectualmente de, por así decirlo, una zona de entrecruzamiento entre el Derecho y la Ciencia Política: *el Derecho Constitucional de la democratización*. Se trata del estudio de los marcos jurídicos que, con rango constitucional, sirven de cauce para procesos exitosos de cambio político y de consolidación democrática. En este sentido, lo que enseñan tanto la historia como las políticas comparadas respecto de esos procesos es algo que podemos llamar las cinco “c”: cambio, Constitución, concordia, centro y consenso.

Toda implementación efectiva de la democracia requiere la confluencia de una coyuntura de liberación democrática (cambio), de un conjunto de reglas que juridifiquen los fenómenos políticos (Constitución o normas de rango constitucional), de una atmósfera ética de avenencia y paz (concordia), de la creación de un espacio público amplio sobrepuesto a las ideologías y a las pretensiones autocráticas dentro del cual tanto las élites políticas como la ciudadanía interactúen con lealtad al sistema democrático (centro), y, finalmente, de una cultura de encuentro permanente, de cesiones y concesiones por parte de los actores políticos y sociales, que haga posible la renovación del consentimiento generalizado de una población de vivir en una democracia constitucional (consenso). De manera que, como usted advertirá, pienso que las cinco “c” deben ser pilares de la reconstrucción del Estado venezolano y de la democracia que pueda anidar en él.

Ahora bien, todo lo anterior debe ser abordado y contemplado con realismo. Una precondition necesaria para el advenimiento del Estado constitucional es el cambio político democratizador. Solo derrotando a los regímenes autocráticos ocurre que las sociedades tienden, bajo una suerte de intuición cívica, a ordenar la convivencia humana en torno a la Constitución, la concordia, el centro y el consenso. Es como un prodigio de la psicología colectiva de un pueblo que aspira a superar sus traumas autocráticos para vivir en la justicia bajo las premisas antes descritas y que, además, debería comprometer a generación tras generación para que sea posible la permanencia de la democracia.

En el caso venezolano podemos traer a colación como ejemplo de las cinco “c” el espíritu del Pacto de Puntofijo que permitió cuarenta años de libertades civiles y democráticas, lamentablemente perdidas por el ascenso al poder de Hugo Chávez Frías. Y, no tengo ninguna duda, es lo que emergerá luego de la victoria de Edmundo González Urrutia el 28 de julio de 2024 y de la toma de posesión efectiva de la Presidencia de la República el 10 de enero de 2025 en el Palacio Federal Legislativo.

–Imagine que ocurre el cambio político democratizador y aparecen en el horizonte venezolano las otras cuatro “c” que usted ha referido, ¿cuáles son las primeras tareas concretas para la reedificación estatal y el aseguramiento de la democracia constitucional?

Me coloca usted en la tesitura, no sencilla, de aterrizar súbitamente la tesis de las “c” en tareas concretas para el caso venezolano. Y me parece bien porque da una orientación más práctica a esta entrevista, pues definitivamente debemos reedificar el Estado y asegurar la democracia constitucional. Ello me recuerda

–salvando las distancias– el célebre discurso de Bayeux, pronunciado por Charles De Gaulle una vez acabada la segunda guerra mundial, en el que se refiere a la “reaparición del Estado francés” para la reconstrucción nacional.

–¿Necesitamos hablar de la reaparición del Estado venezolano...?

Exactamente. En nuestro caso se trata de la reaparición del Estado venezolano para la reconstrucción nacional. Un Estado que sirva a la libertad democrática del pueblo que expresó su voluntad de cambio en la elección primaria del 22 de octubre de 2023 y que reselló su anhelo de cambio político en las elecciones presidenciales del 28 de julio de 2024

En ese sentido, me referiré a tres tareas concretas.

La primera, aunque parezca de perogrullo, es que los actores políticos determinemos cuál es el texto constitucional que debe encauzar la democratización venezolana. Y en mi opinión debe ser la Constitución de 1999 sin reformas ni enmiendas, alejándonos también de la tentación de pensar en una Constituyente para redactar un nuevo pacto fundamental. Que las reformas o enmiendas constitucionales queden postergadas para cuando la democracia esté definitivamente consolidada, para otras generaciones. Y, ¿por qué la Constitución de 1999? Por varias razones: (i) posee suficientes recursos democratizadores, (ii) entrar en procesos de mutación constitucional sería desperdiciar energías cívicas del pueblo de Venezuela en discusiones y clivajes que pudiesen alejar el objetivo cierto de echar a andar un Gobierno transicional y consolidar la democracia, (iii) esa Constitución es, al mismo tiempo, un elemento pedagógico y de memoria histórica que nos

recuerda de lo que hemos sido capaces los venezolanos y qué errores no podemos volver a cometer, y, por último, porque (iv) ese texto fundamental es un símbolo que quizá pueda permitir mejor la integración o purificación democrática de remanentes de las élites chavista-maduristas.

La segunda tarea es la integración constitucional de la Fuerza Armada Nacional al proceso de reedificación estatal y aseguramiento democrático. Nótese que utilizo el adjetivo “constitucional”, es decir, que el funcionamiento de la Fuerza Armada Nacional pase por el tamiz del artículo 328 de la Constitución. Como mencioné antes, el Estado venezolano tiene un déficit de soberanía territorial. Y ello se debe a la convergencia de tres factores en el territorio de la República: crimen organizado, terrorismo internacional y personeros injerencistas de las autocracias del mundo (rusos, iraníes, cubanos, etc.). Para reedificar el Estado y asegurar la democracia estos tres factores deben ser removidos del territorio nacional, lo cual solo es posible con una actuación de una Fuerza Armada Nacional apegada a la Constitución y que disponga de la cooperación estratégica y geopolítica –como ya también mencioné– de los Estados Unidos de América, Brasil y Colombia.

–Perdone que le interrumpa, pero me parece que un rol así de la FAN podría traer riesgos militaristas...

Tiene usted razón. Por eso en este punto debe decirse una palabra más sobre el particular. La integración de la FAN a la democratización de Venezuela es una filigrana delicada, que requerirá un equilibrio perfecto: por un lado, los militares deben ser parte del sostenimiento del nuevo orden de libertades; pero, por otro, debe impedirse que a ellos se les abran nuevas apetencias auto-

críticas que comprometan la democracia, para lo cual será clave la renovación de nuestra cultura y educación castrenses.

–Continúe, por favor. ¿Cuál es la tercera tarea en esa labor de *State Building*?

La tercera tarea que quiero referir es la reinstitucionalización de los poderes públicos que conforman el Estado, es decir, la relegitimación de los poderes nacionales después del 10 de enero de 2025. Para ello será central el rol de la próxima Legislatura de la Asamblea Nacional. Una vez que sea posible la toma de posesión constitucional de Edmundo González Urrutia se hará crucial propiciar elecciones parlamentarias adelantadas, tan pronto como sea posible en 2025, para que la Asamblea Nacional represente genuinamente las aspiraciones democratizadoras del pueblo de Venezuela y designe a los nuevos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, rectores del Consejo Nacional Electoral y titulares de los órganos del Poder Ciudadano. Se trata de implementar de una vez por todas el arsenal institucional de la Constitución de 1999, con el esquema de separación de poderes que ella contiene y bajo la lógica de pesos y contrapesos ausente en Venezuela desde 1999.

–¿Ninguna otra tarea que deba mencionarse?

Por supuesto. Luego habrá otras tareas que acometer sobre las que no me detendré en este momento, como lo son la renovación de los órganos del poder público estatal y municipal, el fortalecimiento del sistema de partidos, la implementación de un modelo de economía social de mercado que reduzca la pobreza y las desigualdades, el desarrollo de un sistema de así llamada justicia transformadora para la administración de la memoria his-

tórica y para la reconciliación nacional, entre otras. Soy optimista respecto a todo ello.

–Finalmente, ¿qué garantías de pueblo podemos darnos los venezolanos para hacer perdurar en el tiempo la futura institucionalidad del Estado y la democracia constitucional?

La virtud. La virtud cívica. Más allá de normas y diseños constitucionales, la clave está en la firme determinación de las élites y de la ciudadanía de vivir en democracia, bajo un Estado funcional y pleno de capacidades que respete los derechos humanos. Eso es lo que la doctrina alemana del Derecho Constitucional denomina “garantía inmanente”, es decir, la voluntad y el compromiso de un pueblo de convivir democráticamente con los límites que establece la propia Constitución..

–Pero no somos alemanes... ¿qué es lo realista para Venezuela?

Eso es verdad. No somos alemanes ni queremos serlo. Pero tendremos que alcanzar nuestra garantía inmanente criolla. Porque en nuestro caso se avecina una enorme tarea de reedificación del Estado. Y sobre eso ha versado esta entrevista. Pero también se asoman labores de renovación de la cultura política y de sanación del daño antropológico que han causado veinticinco años de autocracia en el alma de los venezolanos. Estoy seguro de que el sufrimiento acumulado durante todos estos años no será en vano y se transformará en capital democrático proyectado a lo largo de las décadas futuras...

Innovación y Gobernanza: Reimaginando la Gestión Pública en Venezuela

Deisy Hernández Sánchez

Aproximación teórica-conceptual

Innovación en la Gestión Pública

La innovación en la administración pública se refiere a la aplicación intencional y efectiva de nuevos enfoques, tecnologías y procesos para mejorar la eficiencia, la transparencia, la participación ciudadana y la calidad del servicio gubernamental. Esto incluye implementar soluciones innovadoras y de vanguardia para mejorar la gestión de recursos públicos, mejorar la toma de decisiones basada en datos, mejorar la colaboración entre agencias gubernamentales y buscar continuamente formas más efectivas de satisfacer las necesidades y demandas de las personas. La innovación en la administración pública es esencial para modernizar y fortalecer la gobernanza, garantizando así un gobierno más responsable y orientado a los ciudadanos¹. Complementado la definición, el CLAD destaca que la innovación tiene un carácter elástico

1 Juan Carlos Pomaquero Yuquilema, Jonathan Dennis Segura Márquez, Luis Eduardo Bonifaz Nieto, Geovanna Alexandra Robalino Romero. *Innovación en la gestión pública y open government*. Polo del Conocimiento, Edición N° 85, Vol. 8, N° 9, pp. 1219-1233.

y está en permanente actualización². En el caso de la gestión pública podría definirse como la necesidad que la Administración pública tiene de anticiparse y adaptarse a los cambios sociales y, en general, a todo tipo de cambios que haga que la relación entre ciudadano-Administración se transforme y que la Administración pública tenga los mecanismos necesarios y optimizados para poder satisfacer las necesidades de los ciudadanos. De esta definición puede desprenderse que el concepto de innovación va cambiando en función de los retos de cada momento temporal. La innovación es un término muy amplio que puede referirse a distintos términos en la gestión pública, ya sea en los aspectos, técnicos, administrativos, estructurales u organizacionales, tiene como finalidad plantear soluciones que mejoren las situaciones actuales brindando mejores prácticas.

Por su parte, P. Windrum³, señala que los tipos de innovación en el sector público se pueden abordar desde las siguientes perspectivas: Innovación en los servicios: la introducción de un nuevo servicio o una mejora de la calidad en un servicio existente; Innovación en la prestación de servicios: alteraciones o cambios en las formas de proveer servicios públicos; Innovación administrativa y de organización: cambios en las estructuras organizativas, en las prácticas de gestión y en las rutinas; Innovación conceptual: desarrollo de nuevos puntos de vista o enfoques y el cuestionamiento

2 CLAD, “Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 78, noviembre 2020, pp. 237-265, ISSN 1315-2378.

3 Windrum, P., “Innovation and Entrepreneurship in Public Services”. En: Álvaro Ramírez Alujas, *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea Buen Gobierno*, N° 9, julio-diciembre 2010, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., Ciudad de México.

de los supuestos existentes; Política de innovación: cambios en el pensamiento o las intenciones de comportamiento, e Innovación sistémica: nuevas o mejoradas formas de interactuar con otras organizaciones y fuentes de conocimiento.

De igual forma, Álvaro Ramírez cita a Mulgan y Albury⁴, quienes aportan otra categorización que hace referencia a tres niveles posibles de innovación en el sector público:

- **Innovación incremental:** Aquí encontramos innovaciones que son cambios menores en servicios o procesos existentes. Son fundamentales para lograr mejoras en el sector público porque fomentan cambios pequeños pero permanentes en la prestación de servicios, apoyan su adaptación a las necesidades individuales y locales y proporcionan un mejor equilibrio entre calidad y costo de prestación.
- **Innovación radical:** menos comunes son las innovaciones que implican el desarrollo de nuevos servicios o la introducción de formas radicalmente nuevas de hacer las cosas en términos de procesos organizativos o de prestación de servicios a los ciudadanos. Este tipo de innovaciones no necesariamente cambian la dinámica general del sector, pero representan mejoras significativas en la productividad y las capacidades que una organización pública debe modular y responder a las expectativas de los usuarios del servicio.

4 Geoff Mulgan, David Albury, *Innovation in the public sector*. En: Álvaro Ramírez Alujas, *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea Buen Gobierno*, N° 9, julio-diciembre 2010, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., Ciudad de México.

- Innovaciones sistémicas o transformacionales: tienden a ser raras y pocas en número porque este tipo de innovaciones, a menudo impulsadas por nuevas tecnologías, dan como resultado nuevas estructuras de fuerza laboral y nuevas formas y tipos de organización, transformando industrias enteras y cambiando dramáticamente las relaciones. - relaciones organizacionales y desempeño general. Estas innovaciones suelen tardar décadas en materializar plenamente sus efectos porque requieren cambios fundamentales en el entorno organizacional, social y cultural. La innovación sistémica también puede estar impulsada por cambios de mentalidad, paradigma o nuevas políticas.

No se puede dejar de mencionar el estudio realizado por Borins⁵, que señala cinco patrones o “pilares” a partir de proyectos e iniciativas innovadoras exitosas:

- Enfoque de sistemas: Se destaca la importancia de comprender y aplicar la innovación considerando las interconexiones con otras organizaciones, promoviendo la coordinación y soluciones integradas centradas en servicios.
- Tecnologías de la información y comunicación (TICs): Se resalta el papel catalizador de las TICs en la prestación de servicios públicos más eficaces.

5 Borins, Sandford, *Innovation as Narrative*. En Álvaro Ramírez Alujas, *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): Una vieja nueva idea Buen Gobierno*, N° 9, julio-diciembre 2010, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., Ciudad de México.

- Mejora de procesos: Se menciona la necesidad de innovaciones que hagan los procesos del sector público más rápidos, amigables y accesibles.
- Participación del sector privado y sociedad civil: Se enfatiza la importancia de la colaboración con el sector privado, el voluntariado y la sociedad civil para alcanzar fines públicos, mediante la competencia, asociaciones y la participación activa de los usuarios.
- Empoderamiento de comunidades, ciudadanos y funcionarios públicos: Se destaca la consulta y participación de las comunidades y ciudadanos en la mejora de servicios públicos, así como el estímulo al empoderamiento de los funcionarios públicos para asumir riesgos e impulsar acciones innovadoras.

Gobernanza en la Gestión Pública

Como lo señala Conejero⁶ la palabra gobernanza (*governance*) irrumpió con significativa presencia en la década de los ochenta, ligada a las organizaciones económicas internacionales, en especial a aquellas vinculadas al fomento del desarrollo económico, como el Banco Mundial. A partir de entonces su utilización se ha extendido a todas las organizaciones internacionales y a los ámbitos académicos e intelectuales. La gobernanza puede ser analizada como un término que pretende ir más allá de la política y del ámbito público, una nueva forma de gobernar o a una nueva situación de conducción de una nave sin timón centrali-

6 Enrique Conejero Paz, *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*. Universidad Miguel Hernández de Elche, 2005.

zado. Todo ello no es más que un reflejo del vivo debate académico que produjo este concepto en la década de los noventa y que recoge múltiples acepciones y mensajes diversos. De igual forma señala, el concepto nos trasmite la idea de superación del modelo de gobierno burocrático-jerárquico por un modelo cooperativo más descentralizado que apuesta por la complementariedad entre el sector público, el sector privado y las organizaciones, grupos e individuos que conforman la sociedad civil. La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno ya que incorpora todo el amplio abanico de presiones internas y externas a las que han tenido que enfrentarse los Estados-nación en los últimos treinta años.

De todas formas, hay que subrayar que el concepto de gobernanza contiene dos elementos fundamentales: autogobierno y redes inter-organizacionales, y que trasmite las siguientes ideas:

1. *La interdependencia entre las organizaciones.* La gobernanza es un concepto más amplio que el de gobierno, que incorpora a los actores no estatales, y en donde la frontera entre lo público y lo privado resulta cada vez más borrosa.
2. *Las interacciones contínuas entre los miembros de la red de políticas públicas,* que se producen por la necesidad de intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos.
3. *Las interacciones basadas en la confianza,* con reglas de juego negociadas y pactadas entre los múltiples participantes.
4. *Un grado significativo de autonomía del Estado,* del que la autoorganización es seña de identidad. No obstante, aunque el Estado no ocupe una posición central en la red

puede fomentarla y conducirla de una manera diferente (*steering*)⁷.

Cada premisa se articula con el enfoque de Peters y Filgueiras⁸, quienes indican que la buena gobernanza requiere el desempeño de los gobiernos de acuerdo con estándares valóricos globales, incluyendo la eficacia, la equidad y la imparcialidad. El contexto de América Latina, las reformas de la gobernanza se utilizan como herramientas para legitimar a los gobiernos y obtener el apoyo político de los ciudadanos. Y tienden a concluir que el concepto de buena gobernanza se relaciona con las diferentes prácticas de gobernar a través de la adopción de estándares valóricos globales, pero su implementación y desarrollo varían según la región y su contexto. América Latina ha pasado por diferentes oleadas que han conllevado a la integración de estándares de mercado, la coordinación de actores sociales en redes y la reconstrucción del aparato administrativo del Estado, entre otros desafíos, pero al final del día ha sido clave la participación ciudadana para impulsar el proceso de innovación en la administración pública y las políticas.

La gobernanza promueve un modelo de Estado relacional apoyado en la ciudadanía como eje de las políticas públicas⁹. La gobernanza da cuenta de la emergencia y consolidación de un

7 Enrique Conejero Paz, *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*. Universidad Miguel Hernández de Elche, 2005.

8 B. Guy Peters, Fernando Filgueiras, "Introduction: Looking for Governance: Latin America Governance Reforms and Challenges", *International Journal of Public Administration*, 45:4, 299-307, DOI: 10.1080/01900692.2021.2020905

9 Enrique Conejero Paz, *Globalización, gobernanza local y democracia participativa*. Universidad Miguel Hernández de Elche, 2005.

paradigma sobre el ejercicio de gobierno con base en la preeminencia de escenarios de configuración de los procesos de toma de decisiones, en los cuales se asumen nuevas responsabilidades por parte de todos los actores involucrados para intervenir de manera interdependiente en los asuntos públicos, a partir del reconocimiento de saberes, intereses, recursos y capacidades de cada uno de ellos.

Finalmente, es clave tener en cuenta los pilares básicos de la gobernanza donde la participación social activa y la concertación política son elementos fundamentales para la toma de decisiones estratégicas y la resolución de conflictos en la sociedad. Se enfatiza la responsabilidad de los actores políticos en rendir cuentas a la sociedad y en garantizar la transparencia en la gestión de políticas públicas. De igual forma, la integración entre el Estado y la sociedad civil como clave para establecer alianzas efectivas y una nueva forma de gobernanza. Se aboga por un Estado de derecho que garantice el cumplimiento de la ley y el respeto a las políticas gubernamentales, a través de la modernización de los poderes del Estado. Por último, un marco regulatorio claro que defina las reglas de juego entre el Estado y el sector privado, promoviendo la productividad de las empresas y la innovación en los sectores productivos¹⁰.

10 Edgar Ortegón Quiñones, Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Bogotá. Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”, Organización del Convenio Andrés Bello, Universidad de Alcalá – Instituto de Estudios Latinoamericanos, Serie Ciencia y Tecnología N° 168, 2008.

Gestión Pública en Venezuela

Los escritos de Pérez¹¹, Cejas¹² y González¹³, permiten describir el contexto histórico, de Venezuela el cual ha tenido numerosos cambios políticos y económicos que han impactado directamente en el sector público. Desde la llegada al poder del fallecido presidente Hugo Chávez en 1999, el país ha experimentado una profunda polarización política y social, que ha afectado a todas las instituciones del Estado. La implementación de políticas económicas y sociales basadas en el socialismo del siglo XXI ha generado controversia y ha generado divisiones en la sociedad venezolana.

El sector público venezolano se puede caracterizar, por un lado, la crisis económica y la hiperinflación han debilitado las instituciones del Estado y han generado un deterioro en la calidad de vida de la población. La falta de transparencia: dificultad para acceder a la información pública. Seguidamente, la corrupción ha debilitado la confianza en las instituciones públicas. Existe un componente estructural vinculado con la debilidad institucional la cual se traduce por la frágil capacidad institucional para implementar políticas públicas de manera efectiva, y la centralización del poder, la concentración de poder en el gobierno nacional. Este proceso ha implicado la supremacía del poder ejecutivo sobre los otros poderes del Estado, lo que ha debilitado los contrapesos institucionales y ha limitado la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial. El impacto de esta concentración de poder en el

11 Pérez, J. "Transparencia y rendición de cuentas en el sector público venezolano", *Revista de Administración Pública*, 25(3), 2021, pp. 78-94.

12 Cejas, D. "El legado de Chávez en la política latinoamericana". *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 15 (2), 2020, pp. 45-61.

13 González, M. "La crisis económica en Venezuela: causas y consecuencias". *CEPAL Review*, 109, 2019, pp. 89-102.

gobierno nacional en el sector público venezolano ha sido significativo. Por un lado, ha permitido al gobierno implementar políticas públicas de manera rápida y eficiente, especialmente en áreas como la educación, la salud y la vivienda. Sin embargo, por otro lado, ha generado un clima de polarización política y social, en el que se ha limitado el espacio para la participación democrática.

Reimaginar la gestión pública en Venezuela: la teoría y el contexto

Reimaginar la gestión pública en Venezuela implica repensar el papel del Estado, fortalecer las instituciones democráticas y promover la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. En este sentido, es fundamental involucrar a la sociedad civil, los actores políticos y los expertos en políticas públicas en el diseño e implementación de reformas que permitan mejorar la calidad de vida de los venezolanos.

De la teoría al contexto permite identificar las siguientes categorías:

Innovación y Gestión Pública: la implementación de estrategias innovadoras puede contribuir a mejorar la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad de la administración pública. Por otro lado, existen oportunidades para impulsar reformas que fortalezcan el sector público venezolano. La incorporación de tecnologías de la información y la comunicación en la gestión pública, la promoción de la participación ciudadana y el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas son aspectos clave que podrían mejorar la eficiencia y la transparencia en las instituciones del Estado.

Gobernanza y Gestión Pública: Una buena gobernanza es esencial para crear un entorno propicio para la innovación en la gestión pública en Venezuela. Un gobierno efectivo y transparente puede generar confianza en las instituciones públicas y fomentar la participación ciudadana. Es esencial considerar la necesidad de un diálogo político entre el gobierno y la oposición para encontrar soluciones consensuadas a los problemas del país. La reconstrucción de las instituciones del Estado, la promoción de la participación ciudadana y la implementación de políticas de desarrollo sostenible son aspectos clave que podrían contribuir a mejorar la calidad de vida de los venezolanos. De acuerdo a Jiménez¹⁴ la asociación público - privada como (...) un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Estas asociaciones deben cumplir tres condiciones:

- 1) participación privada al menos en el financiamiento y en la gestión de los proyectos,
- 2) efectiva transferencia del riesgo y
- 3) relación contractual de largo plazo.

La gobernanza busca potenciar el relacionamiento entre actores públicos y privados, los grupos de interés, la sociedad civil organizada y los ciudadanos, con el objeto de generar sinergias para una mejor comprensión y elección de medidas, que

14 Adriana Jiménez, "Asociaciones público-privadas: una oportunidad de mejora para el sector público". *Debates IESA*. Volumen XXV, N° 3, Julio-septiembre, 2020.

permitan atender y resolver los grandes problemas sociales que afectan el ejercicio pleno de los derechos humanos. En esa línea, la gestión pública constituye el medio esencial para la implementación de políticas públicas y, la gobernanza el marco idóneo para orientar mejores decisiones públicas.

Al final del día, la innovación y la gobernanza son elementos esenciales para reimaginar la gestión pública en Venezuela. Los actores clave deben enfocarse en identificar estrategias que permitan al país adoptar prácticas innovadoras y fortalecer la gobernanza en su administración pública. La inclusión de nuevas tecnologías, la participación ciudadana y la promoción de la transparencia son medidas clave para fortalecer las instituciones del Estado y mejorar la calidad de vida de los venezolanos. Es fundamental impulsar un diálogo político y buscar consensos que permitan superar la crisis actual y sentar las bases para un futuro más próspero y democrático en Venezuela.

Del sueño democrático al fantasma del autoritarismo: La crisis política del sur del continente

Sebastián Horesok

*“Algún día será verdad. El progreso penetrará en la llanura
y la barbarie retrocederá vencida”.*

Rómulo Gallegos

Las armas, la demagogia y el populismo han sido los grandes obstáculos para lograr la libertad, el orden y el desarrollo. Este ensayo busca explorar las causas del autoritarismo en América Latina con miras a generar herramientas que sirvan a los partidos políticos para promover la estabilidad democrática y libertad en la región.

La historia política de América Latina ha estado marcada por sucesos que han generado inestabilidad dentro de los sistemas políticos de los países que conforman la región. Si se hace una línea de tiempo desde la independencia hasta la actualidad, se puede observar como todos esos sistemas han oscilado entre diferentes regímenes de forma cíclica. Cuando alguna de estas naciones instaure un gobierno civilista sin fortalecer sus instituciones y estabilizar a los actores del sistema, usualmente se abren las puer-

tas a gobiernos caudillescos de corte militarista que, mediante las armas y el terror, terminan consolidándose en tiranías. Este ciclo, que pareciera no tener fin, ha generado heridas profundas en las sociedades latinoamericanas que hasta el día de hoy repercuten en la vida política.

Las naciones de América Latina se autodefinen como democracias. Sin embargo, es bien sabido, que esta se tambalea constantemente en la región. Uno de los principales factores de esta inestabilidad democrática en la región tiene su origen en los procesos de independencia. Estos procesos estuvieron profundamente marcados por un carácter caudillista y un importante rechazo hacia la civilidad. Durante la independencia, el poder de las armas era más importante que las leyes o la voluntad de los ciudadanos.

La sociedad latinoamericana, por temor a las guerras y la anarquía que vivió el continente posindependencia, tenía un muy marcado deseo de orden sin percatarse de las consecuencias posteriores. Para la profesora Graciela Soriano¹, el fenómeno autocrático latinoamericano comparte muchas semejanzas con los procesos tiránicos de la antigua Grecia. Allí, los gobiernos ilegales sustentaban su apoyo en el populacho. Este concepto es distinto al de pueblo o al de ciudadanía. El primero se refiere a aquel grupo de personas que es manipulado demagógicamente por las élites tiránicas, usando como herramienta su retórica política. En este tipo de regímenes se creía que la praxis de gobierno era la solución en los momentos de crisis. Todas las decisiones se justificaban bajo

1 Graciela Soriano de García-Pelayo, *El personalismo político hispanoamericano del siglo XIX: criterios y proposiciones metodológicas para su estudio*. N.p.: Monte Avila Editores Latinoamericana, 1993..

el pretexto de dar un orden a la anarquía existente dentro de las ciudades griegas.

Pero, ¿qué tienen que ver las lejanas *polis* griegas con nuestras sociedades latinoamericanas? Pues en cómo han resultado esos gobiernos a largo plazo. Si bien estos regímenes generaban algo de estabilidad a las ciudades, a la larga, sus prácticas degeneraron en abusos a los derechos y libertades de los habitantes de la *polis*. El abuso de poder constante gestaba mayor inestabilidad y descontento a largo plazo. Y, a su vez, este descontento originaba el surgimiento de otros tiranos que, mediante conspiraciones violentas, buscaban cambiar el gobierno de turno. Ahora bien, el resultado final de este proceso era un conflicto mayor y la realidad es que este círculo vicioso, finalmente, fue socavando la civilización helénica.

En la región sucede algo parecido. En el siglo XIX, cada vez que algún gobierno latinoamericano tomaba decisiones que no favorecían los intereses de tal o cual caudillo, estos utilizaban a su ejército personal para tomar el poder, creando un clima de inestabilidad. La justificación de sus acciones radicaba bajo la premisa de que ellos, mediante la mano de hierro, podrían dar orden desde las armas y solucionar la crisis.

Conviene preguntarse: ¿cómo estos caudillos podían tener tanto poder? Pues una de las razones fundamentales es la debilidad del Estado. Este andamiaje se encontraba compuesto de instituciones frágiles y centralizadas. No siendo esa razón suficiente, los gobernantes, desde sus oficinas, no tenían una presencia real a lo largo del territorio nacional. Un ejemplo de esto se puede observar en Venezuela. A pesar de que este país tiene una gran tradición militarista, durante gran parte del siglo XIX, no contó con un

ejército real que cumpliera con las funciones que le son propias en los Estados Modernos: la seguridad y defensa de los ciudadanos y el territorio. Para algunos historiadores, como Germán Carrera Damas², el primer proceso formal de institucionalización del ejército venezolano se llevó a cabo durante el primer período de gobierno del presidente Antonio Guzmán Blanco (1870-1877). Las tropas de ese ejército tenían un margen de acción desde la capital hasta la ciudad de Valencia, una distancia de 168 km. Eso no cubría ni el 10% del territorio, por lo que el orden interno era garantizado por los pactos entre los caudillos regionales con sus montoneras y el débil Estado.

No es sino hasta el siglo XX que el caudillismo con estas características llega a su fin. En el año 1899, triunfa la Revolución Restauradora. Este proceso, que estaba comandado por Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez, significó una modernización importante del ejército venezolano. Los primeros pasos se dan durante el gobierno de Castro, pero quien realmente termina de afianzar el modelo militar prusiano³ en las Fuerzas Armadas fue el general Juan Vicente Gómez. Esto no es un dato menor. Este modelo militar europeo no sólo marcará el futuro político de Europa con dos guerras mundiales, sino todo el panorama político de América Latina. El comportamiento de los militares latinoamericanos en todo el siglo XX es un claro ejemplo de este modelo.

En definitiva, se puede decir que en el siglo XIX existía una dicotomía entre civiles y caudillos. Esta dicotomía se sustentaba

2 Germán Carrera Damas, *Una nación llamada Venezuela*. N.p.: Editorial Alfa, 2017.

3 Diego Zúñiga, "La influencia militar alemana en América Latina -DW-17/10/2016". DW. <https://www.dw.com/es/la-influencia-militar-alemana-en-am%C3%A9rica-latina/a-36063374>.

en las siguientes premisas: civilidad era igual a anarquía y caudillismo era igual a orden. Esto acarrea con un gran costo: en ninguna de las dos formas de gobierno había libertad, desarrollo o estabilidad política.

Ahora bien, el siglo XX llega con nuevos actores políticos, sobre todo en el tablero internacional. En ese momento aparecen elementos importantes como “La Doctrina Monroe⁴; una doctrina que justificaba el uso de la intervención de los Estados Unidos en América Latina para defender los intereses de su país en todo el continente americano. Esta intervención se llevaba a cabo de distintas formas. La forma más empleada era la de ejercer influencia en los sistemas políticos para garantizar gobiernos cercanos a sus intereses. Una de las áreas que recibió mayor intervención fueron las Fuerzas Armadas de los países Latinoamericanos. EEUU invirtió grandes sumas de dinero en la modernización de estas. El ejemplo más importante fue la ejecución de Escuelas de las Américas, un programa dedicado a dar formación en materia antisubversiva y de guerra de guerrillas. Esta última conocida como una nueva forma de guerra que marcaría todo el siglo XX de América Latina.

Conviene analizar ¿por qué si hubo esfuerzos para fortalecer el orden interno y las instituciones latinoamericanas, la inestabilidad sigue estando a la orden del día? Lo primero que debe decirse es que estos esfuerzos no fueron del todo satisfactorios. Si bien las Fuerzas Armadas estaban más formadas e institucionalizadas, la cultura democrática y las demás instituciones no eran lo suficien-

4 Sobre esta doctrina véase “*Qué fue la Doctrina Monroe creada por EE.UU. hace 200 años para «proteger» al continente americano y que acabó convirtiéndose a Latinoamérica en el «patio trasero» de Washington*”, <https://www.bbc.com/mundo/articles/c3g23990xn7o>

temente fuertes. Lo segundo que debe tomarse en consideración es que en el siglo XX aparece otro actor no menos importante y que sigue más vigente que nunca: el comunismo y sus distintas mutaciones ideológicas.

Las ideas comunistas llegaron a América Latina a finales del siglo XIX. Estas ideas sólo eran accesibles a las élites intelectuales que sabían leer y escribir. Los sectores más populares, como campesinos y obreros, no tenían acceso a las lecturas e ideas por dos razones fundamentales: los altos niveles de analfabetismo y el desprecio que recibían por parte de estas élites. Este escenario cambia de manera importante a partir de un fenómeno político que partiría en dos la historia de América Latina: el Movimiento 26 de Julio. Este fenómeno fue un movimiento revolucionario de Izquierda Radical comandado por Fidel Castro, Raúl Castro⁵ y, posteriormente, Ernesto “Che” Guevara. Este movimiento daría inicio a un nuevo conflicto armado en toda América Latina.

Es importante explorar las razones por las que florecen estas guerrillas. Litsep⁶ sostiene en su tesis que el crecimiento económico de un país es razón de sobra para garantizar la estabilidad política. Sin embargo, la realidad demuestra que hay otros factores que deben ser tomados en cuenta. En esa época, el crecimiento económico de una nación y su cercanía a EEUU no necesariamente se traducían en mejoras sociales. Al contrario, se generaban sistemas sumamente excluyentes y con altos niveles de desigualdad social.

5 Gabriel González, “1953: el asalto al cuartel Moncada al que Fidel llegó tarde -DW- 26/07/2023”, DW. <https://www.dw.com/es/1953-el-asalto-al-cuartel-moncada-al-que-fidel-lleg%C3%B3-tarde/g-66352927>

6 Roberto García Jurado, *Teoría de la democracia en Estados Unidos: Almond, Lipset, Dahl, Huntington y Rawls*, La. N.p.: Siglo XXI, 2009.

En el caso venezolano se puede observar un gran ejemplo de esto: la dictadura de Marcos Pérez Jiménez. Este fue un gobierno de corte autoritario, apoyado por los EEUU, que mediante la “revolución del concreto” y obras estrambóticas, creía garantizar estabilidad política. En realidad, lo que Pérez Jiménez estaba gestando era una condición de vulnerabilidad y exclusión social para millones de venezolanos, que empezaron a simpatizar con los denominados “Barbudos de Sierra Maestra”⁷.

A nivel mundial, este proceso no está aislado del contexto de la Guerra Fría; un conflicto entre las dos grandes potencias mundiales de la época. Este conflicto, más que armamentístico, fue un conflicto entre las grandes ideologías del siglo XX: capitalismo vs socialismo o comunismo. Este contexto lleva a que la Doctrina Monroe asuma una nueva causa: “la causa occidental”. Según Linz en su obra “El quiebre de las democracias”⁸, la denominada “causa occidental” establecía que se debía evitar a toda costa que en América Latina prosperara el germen del socialismo, sin importar si las acciones a tomar pudieran ocasionar un retroceso de la democracia.

Bajo este escenario, las débiles democracias latinoamericanas empiezan a colapsar. La región cae en una involución política, esta vez de características diferentes a las del siglo XIX, pero donde se enfrentan dos nuevas maneras de orientar el ejercicio del poder. Por un lado, se tiene a la dictadura militar, con un gran componente ideológico de derecha, y, por el otro, las revoluciones de

7 Jerónimo Ríos Sierra, y José M. Azcona Pastor, eds. *Historia de las guerrillas en América Latina*. N.p.: Catarata, 2019.

8 Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*. N.p.: Alianza, 2021.

izquierda. Estas últimas, buscando lo que el profesor José Manuel Azcona⁹ ha denominado “El sueño de la revolución social”.

La influencia de la izquierda permeó toda la región. En países como Chile, las políticas de corte marxista de Salvador Allende¹⁰ polarizaron la sociedad hasta el punto de una posible guerra civil. La conclusión de este proceso fue la consolidación de una de las dictaduras más fuertes de la historia de América Latina. Por otro lado, en Nicaragua, la dictadura de los Somoza generó la llegada al poder de la guerrilla Sandinista, iniciando un nuevo proceso autoritario, pero de corte de izquierda. De igual forma, Argentina vivió unos años de terror, desapariciones y abusos de poder durante el proceso de Reorganización Nacional, dejando en esa sociedad gran herida que se mantiene hasta la actualidad. En definitiva, se puede observar cómo la Guerra Fría marcó el comportamiento de los sistemas políticos latinoamericanos, polarizando los países entre ideologías extremas.

Sólo Venezuela consiguió una importante estabilidad democrática en el siglo XX y supo sobreponerse al debate ideológico y polarizante, mediante un sistema de pactos¹¹ que antepuso la democracia, no como un medio, sino como un fin para alcanzar la estabilidad política. Aquí es importante hacer énfasis en el papel que jugaron los partidos políticos. Estas estructuras, que

9 José M. Azcona Pastor, Majlinda Abdiu, eds. *El sueño de la revolución social: contracultura, canción-protesta y Kalashnikov*. N.p.: Editorial Comares, 2020..

10 “Allende: los 191 días que terminaron en un golpe de Estado que aún divide a Chile”. BBC. 2023. <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cq599zrgkrvo>

11 Manuel Caballero, *Pacto de Punto Fijo*, BiblioFEP, Fundación Empresas Polar, n.d. Consultado el 5 de junio de 2024. <https://bibliofep.fundacionempresasolar.org/dhv/entradas/p/pacto-de-punto-fijo/>.

por definición son la conexión entre las necesidades de sociedad y el Estado, fueron los grandes garantes de la democracia en Venezuela.

La política latinoamericana sigue transformándose. Tras el fin de la Guerra Fría y la caída de la URSS, toda la humanidad creía que se había llegado lo que Francis Fukuyama describe en “El fin de la historia”¹². En esa obra el autor afirmaba, que tras la caída del telón de hierro del comunismo, se tendría la consolidación más grande, hasta el momento, de la democracia liberal. Sin embargo, la historia nos ha demostrado que esto no fue así. Tras una ola democratizadora por el mundo y el continente, los viejos residuos de la Guerra Fría empezaron a jugar un papel fundamental y se terminaron aprovechando de las fallas del sistema democrático en el mundo.

La nueva arma de este retroceso es el populismo¹³. El populismo puede definirse como una herramienta política que va más allá de las ideologías y apela a la emotividad para lograr su único objetivo: alcanzar el poder mediante las masas. Para lograr esto, se utilizan elementos como la polarización, el uso indiscriminado de los sentimientos y emociones y la aplicación de una relación suma-cero entre los integrantes del sistema político. Los procesos siempre son precedidos por un líder carismático con características mesiánicas, que ofrece soluciones mágicas a los problemas más complejos de los sistemas democráticos como la corrupción, la pobreza y la seguridad. La antipolítica se convierte en el prin-

12 Francis Fukuyama, *El Fin de la Historia y el Ultimo Hombre*. N.p., Planeta-De Agostini, 1993.

13 Jan-Werner. Müller, *¿Qué es el populismo?*, traducción de Clara Stern Rodríguez. N.p., Grano de sal, 2017..

cial elemento discursivo de estos movimientos populistas, que utilizan frases como “que se vayan todos”¹⁴ o “Aquí estoy parado firme. Mándeme el pueblo, que yo sabré obedecer. Soldado soy del pueblo, ustedes son mi jefe”¹⁵. Estas frases reflejan una narrativa de desaparecer la relación entre partidos políticos y ciudadanía y sustituirla por una la relación mesiánica o paternal. Otro ejemplo de esta narrativa aparece cuando el presidente Chávez se comparaba con Simón Bolívar o, en algunas ocasiones, con Jesucristo, mientras que a sus opositores los catalogaba de fariseos, Judas, escuálidos o majunches. El objetivo final de este tipo discurso es polarizar a la sociedad entre buenos y malos para justificar reformas dentro del Estado y consolidar una transformación mayor: la llamada Revolución. El discurso revolucionario buscaba convencer de que es la única capaz de solventar los problemas del pueblo y dar orden al “desastre” generado por la democracia y sus partidos.

A diferencia del siglo XX, donde la ruptura era violenta mediante el uso de la bota militar o el fusil del guerrillero, como decía Ernesto Guevara¹⁶, la transformación revolucionaria en el populismo del siglo XXI viene desde adentro, teniendo como medio el apoyo popular. Este proceso se logra mediante el desmantelamiento de las instituciones, bien sea a través de reformas constitucionales, constantes plebiscitos o la centralización del

14 Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner. “20 años del “Corralito”: 3 cosas que cambiaron en Argentina tras la grave crisis económica, política y social de 2001”. *BBC*, 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59494504>.

15 “Las frases que inmortalizaron a Hugo Chávez”. *TeleSUR*, 2016. <https://www.telesurtv.net/news/Las-frases-que-inmortalizaron-a-Hugo-Chavez-20160305-0013.html>.

16 Jerónimo Ríos Sierra, y José M. Azcona Pastor, eds. *Historia...*

poder por parte del ejecutivo. Las libertades políticas se van cercenando poco a poco, se atenta en contra de la libertad de expresión y se busca cambiar en las circunscripciones electorales para hacer las elecciones cada vez menos competitivas. Además, este tipo de gobiernos suele utilizar indiscriminadamente los recursos del Estado a beneficio del partido de gobierno con el objetivo de crear un mayor control social sobre la población. Las consecuencias de estas acciones van desde la consolidación de un Estado paternalista y una ciudadanía dependiente hasta un aumento exacerbado del gasto público y otras distorsiones económicas.

A nivel discursivo, las relaciones entre los actores políticos del sistema se ven en perspectiva amigo-enemigo: si no estás con el proceso, eres un enemigo de este. Los primeros señalados bajo esta perspectiva son los medios de comunicación y los partidos políticos. Estos dos actores son las voces disidentes que se encargan de defender la verdad y la democracia por encima de todo.

Lo curioso del fenómeno del autoritarismo en América Latina es que la afinidad de estos regímenes no es ideológica, aunque intenten disimularlo en sus narrativas. Un claro ejemplo de ello es que estos regímenes comparten aliados internacionales. Aliados que pueden considerarse enemigos de Occidente, de la democracia y de la libertad, como la Rusia de Putin, la teocracia de los ayatolas en Irán, la Turquía de Erdogan o la China de Xi Jinping. Todos estos regímenes autoritarios y totalitarios ejercen influencia en nuestro continente con el fin de destruir el modelo democrático occidental.

En efecto, relaciones como las de China y El Salvador, o las de Rusia y Venezuela, no son ideológicas, sino de poder. Bukele, en el continente, ataca a Maduro, pero su socio comercial es el mismo,

por lo que sus intereses finales no se ven afectados. No existe un compromiso de Bukele por ayudar a la democracia en el continente. Por eso, como dice el historiador Antony Beevor¹⁷, la Tercera Guerra Mundial no será por ideologías, sino entre democracia y autoritarismo.

Actualmente, el campo de batalla está situado de manera silenciosa en el continente americano, donde la antipolítica y el populismo son los panzer y stukas del autoritarismo. Los partidos políticos deben cumplir la función de la bomba de hidrógeno en Hiroshima y Nagasaki: ser referentes morales, éticos y de laboriosidad para los ciudadanos, estar en resistencia y trabajar en conjunto pese a las diferencias.

Es deber de los demócratas explorar maneras de luchar contra el autoritarismo. Es fundamental, en primer lugar, sembrar la verdad, la democracia y, sobre todas las cosas, la libertad. Defender la verdad es derrotar a la dictadura del relativismo¹⁸, esa que pondera a los populistas mediante la polarización y el revanchismo.

En segundo lugar, se debe fomentar la democracia liberal como la mejor forma de gobierno para alcanzar la prosperidad. Los movimientos populistas atentan en contra de las libertades y buscan crear la sensación de que los sistemas democráticos no son capaces de generar bienestar en la sociedad. La evidencia dice todo lo contrario. Gobiernos como los de Jose María Aznar en España

17 Laura Ventura, "Antony Beevor: "Las guerras del futuro serán entre la democracia y la autocracia". *La Nación*, 2022. <https://www.lanacion.com.ar/ideas/antony-beevor-las-guerras-del-futuro-seran-entre-la-democracia-y-la-autocracia-nid22102022/>.

18 Mariano Fazio Fernández, *Transformar el mundo desde dentro*. N.p.: Ediciones Palabra, 2019.

o Konrad Adenauer en Alemania dieron grandes garantías económicas y a su vez grandes libertades políticas. Por ejemplo, el gobierno del presidente Aznar marcó un ejemplo de seguridad democrática para todos sus ciudadanos. Durante ese período se venció uno de los grandes males del siglo XXI: terrorismo de ETA. Desde la democracia se supo vencer este fenómeno fortaleciendo las instituciones del orden público. Para muchos políticos, la libertad no es una máxima en sus programas. Un individuo con la libertad de desarrollarse hasta el máximo de sus capacidades, con conocimiento y lucha por su dignidad, que sea pensante y moralmente sólido no obedece a un populista, al contrario, lo interpela y cuestiona sus prácticas.

Es deber de los partidos Latinoamericanos asumir posturas como las del Partido Popular en España: defender la democracia sin caer en chantajes de los extremos. Los partidos deben asumir como línea discursiva y de acción política una mayor preponderancia al ciudadano, garantizar su libertad económica y defender la democracia desde el primer órgano político de la sociedad: la familia. Es momento de combatir al populismo, tomando la agenda política, poniendo en el centro a la persona humana y devolviéndole su dignidad, para así garantizar el bien común.

Los partidos de centro en América Latina deben volver a tener un papel preponderante con la gente, volviendo a entender a la democracia como un fin en sí mismo, donde la justicia sea una virtud transversal al sistema político. Y como diría el doctor Rafael Caldera¹⁹:

19 "Discurso de Rafael Caldera - Golpe 4 Febrero 1992". n.d. *Retóricas*. Consultado el 5 de junio de 2024. https://www.retoricas.com/2010/05/discurso-rafael-caldera-golpe-4-febrero.html#google_vignette

“Es difícil pedirle al pueblo que se inmole por la libertad y por la democracia, cuando piensa que la libertad y la democracia no son capaces de darle de comer y de impedir el alza exorbitante en los costos de la subsistencia, cuando no ha sido capaz de poner un coto definitivo al morbo terrible de la corrupción, que a los ojos de todo el mundo está consumiendo todos los días la institucionalidad. Esta situación no se puede ocultar”.

Los partidos políticos deben devolverle el sentido a las palabras “democracia” y “libertad”, transformarlos de meros conceptos abstractos a la garantía de orden y desarrollo para todos los países latinoamericanos.

Giovanni Sartori²⁰, el politólogo italiano advertía que una de las grandes deformaciones de la democracia había sido creer que sólo con votar se garantiza la existencia de la democracia. Y en este escenario los grandes populistas saben aprovecharse para profundizar sus modelos autoritarios. Para vencer al autoritarismo se debe seguir dando la batalla desde lo que Sartori llama Demo-Poder, es decir, las pugnas electorales y fortalecer el Demo-Control, que son las instituciones encargadas de mantener a flote el sistema democrático. La tarea de las organizaciones políticas debe ser hacer potable estos conceptos.

Hoy, el fantasma del autoritarismo parece consolidarse en América Latina. Sólo los partidos políticos, junto con la ciudadanía, pueden detenerlo. El desafío es recuperar el foco de la política:

20 Rafael Arraiz Lucca, *Giovanni Sartori y el concepto de Democracia*. Proyecto Base, 2018. <https://www.proyectobase.org/giovanni-sartori-y-el-concepto-de-democracia/>

el servicio. Ya se ha vencido al caudillo, al milico y al guerrillero, si se da la batalla con verdad, laboriosidad y justicia, también se derrotará al autoritarismo populista.

Venezuela y el siglo de la democracia

Jesús Piñero

Este ensayo se elaboró a partir de una clase magistral pensada y dictada para los estudiantes de Historia de la Universidad del Estado de Río de Janeiro el 16 de agosto de 2023, la cual llevó por título *Venezuela no século XX: da busca à consolidação da democracia*. Fue ampliado y adaptado para esta publicación.

Es común oír en estos días que la democracia ha sido una excepción en nuestra historia. Esa opinión tiende a fundamentarse en un argumento que, aunque tiene peso (y sus consecuencias las vivimos en el presente), no es el único lente con el que podemos leer el pasado. Nos referimos a la idea de que el caudillismo y el militarismo han sido fantasmas que nos han perseguido, cuanto menos, desde la fundación de la república. Una visión que es muy cierta, pero que no es la irrefutable, pues si nos acercamos a la historia con una periodización desde el poder veremos, por supuesto, la preeminencia del sector armado sobre el civil, pero en cambio si miramos a la sociedad en su conjunto encontraremos otra cosa: a una ciudadanía movilizada en la búsqueda y conquista de sus derechos.

Y es que desde que se declaró la independencia política en julio de 1811, los venezolanos hemos ensayado la democracia desde diferentes formas. Una búsqueda incesante que nos ha

tomado más de dos siglos y que continúa en el actual. El siglo XIX, definido por los historiadores como el siglo de la guerra, no es, a nuestra consideración, un período histórico exclusivamente marcado por los caudillos, sino que también representa un esfuerzo por construir una república desde la civilidad bajo las ideas imperantes en la época: el liberalismo y el federalismo. El XX, por otro lado, sirvió como escenario para hacer de esa república maltrecha una república democrática, aunque en ocasiones no se le haya valorado como corresponde¹. Por eso hemos decidido escribir estas líneas.

La república incuestionable

El cuerpo inerte de Simón Bolívar aún no se enfría cuando las diferencias sobre la nueva república, fundada en 1830, comienzan a florecer. La popularidad de Páez entre los venezolanos dura alrededor de una década. El tránsito de la monarquía a la república deja como resultado poco más de 70 años de conflictos. La conciencia monárquica no se destruye con un chasquido de dedos. Guerras civiles, caudillos y revoluciones son las variables de una Venezuela que avanza hacia un desarrollo político independiente después de una costosa guerra que duró dos decenios. No es un caso excepcional porque eso es lo que abunda en la región, desde Río Grande a la Patagonia. No en vano el historiador Manuel Caballero decidió referirse a este período con dos palabras: guerra y liberalismo.

1 Hugo Chávez se refirió al siglo XX como un siglo perdido en *El libro azul*, de su autoría. La edición que consultamos para este ensayo el 23 de abril de 2024, fue publicada por el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información en 2013. PSUV: <http://www.psuve.org.ve/temas/biblioteca/libro-azul-hugo-chavez-frias/>

Tres apellidos resuenan en la retahíla de nombres de ese período: Páez, Monagas y Guzmán. Son tres hombres con el mismo objetivo en común (el de hacer de Venezuela una república liberal moderna) pero con ideas (y sobre todo formas) distintas a la hora de ponerlas en práctica. De allí a que la república se tambalee en sus primeros años, pero su idea no sucumbe frente a los embates. Ninguno, por ejemplo, propuso el retorno al estado en el que estaban antes de 1811. La consciencia monárquica de los venezolanos sí pervive en la sociedad, como dice el historiador Germán Carrera Damas², pero cada vez es más débil y frágil, y los venezolanos se esfuerzan por dejarlo claro (Inés Quintero dixit)³. Si la revolución abolió los títulos y fueros, queda en manos de sus hijos garantizar los derechos.

El Tratado de Coche, el Decreto de Garantías y el de Instrucción Pública son las mejores pruebas de esto. El primero llevó a los bandos de la Guerra Federal a sentarse y a ponerse de acuerdo sin empleo de las armas; el segundo garantizó derechos fundamentales (algunos por los que todavía se lucha en todo el mundo) después de la matanza que significó la guerra civil; y el tercero inventó las escuelas públicas venezolanas bajo la premisa de que solo los países sabios podían alcanzar la cúspide de la civilización. Aunque en el presente estos ideales resulten obvios (y por su forma hasta obsoletos), el punto es que estos tres documentos,

2 Sugerimos la consulta de un par de libros suyos: *De la dificultad de ser criollo*, Caracas, Los Libros de El Nacional, 2012, y *De la abolición de la monarquía hacia la instauración de la república: 1810-1830*, Caracas, Fundación Rómulo Betancourt, 2009.

3 Sobre el carácter revolucionario de la independencia y el avance hacia la construcción de una república, puede consultarse su tesis doctoral: Inés Quintero, *El marquesado del Toro 1732-1851. Nobleza y sociedad en la provincia de Venezuela*. Caracas, Academia Nacional de la Historia, 2009.

así como otros tantos (las constituciones, por ejemplo), dejan en evidencia algo: en el siglo XIX se pudo pensar y confeccionar una república civil.

Como sea, lejos de ser un período de funestas guerras civiles (más de un centenar, contó Manuel Caballero), el decimonono pudiera considerarse el siglo de la construcción de la república, lo cual ya es un hecho con la centralización política y el fin del caudillismo como fenómeno histórico, que se lleva a cabo de las manos de Cipriano Castro y Juan Vicente Gómez. La creación del Ejército Nacional redefine a Venezuela como un Estado moderno (al menos según Max Weber) y la reorganización de la hacienda pública por Román Cárdenas viene a consolidar el Estado. Y demás está decir lo que hace el petróleo en esos años: insertar al país en el escenario internacional con el reconocimiento de su territorio, recursos y posición. Los andinos son, vistos así, la punta del *iceberg*.

De manera que, ya entrados en el siglo XX, no hay quien se atreva a cuestionar la existencia de una república en Venezuela. Los esfuerzos políticos del siglo XIX parecían alcanzarse después de casi una centuria de conflictos armados. La construcción de un Estado republicano opuesto al orden monárquico que había imperado en el país hasta comienzos de los 1800, fue el principal objetivo de los gobiernos de esa centuria, un propósito que fue perseguido a través de diferentes formas, siendo la guerra la principal de ellas, aunque no la única como ya lo vimos en los ejemplos referenciados. No pasa lo mismo con la democracia, el espectro que había estado presente desde 1811 pero que ahora sería la tarea pendiente por materializar para cada uno de los esfuerzos políticos del siglo XX.

Entre ensayos y errores

Cuando en 1911 aparece la primera edición del artículo “El gendarme necesario”, firmado por Laureano Vallenilla Lanz, Juan Vicente Gómez lleva tres años en el poder. Como nadie cuestiona la existencia de una república, aunque sea maltrecha, la democracia se convierte en la promesa de la sociedad. Y así lo estará por un largo tiempo, pero eso no pueden saberlo los venezolanos de la época, a quienes los plumarios del régimen intentan educar, entre ellos, por supuesto, está el autor de *Cesarismo democrático*, libro publicado en 1919. Sobre eso, el historiador Tomás Straka dice: “La tesis fundamental de Vallenilla Lanz es que debido a las condiciones geográficas de Venezuela, el caudillo, es decir, un César elevado al poder por la voluntad del pueblo (...) es su gobierno natural”⁴.

La idea no es exclusiva del gomecismo. Los gobiernos posteriores a la muerte de dictador se sustentan en ella, pero con menos fuerza que con la que lo hacían en su tiempo. Por eso la negación de Eleazar López Contreras y de Isaías Medina Angarita en ofrecer de lleno garantías políticas a la sociedad y solo preservarlas para los *más aptos*: hombres alfabetos mayores de 21 años. Aunque lejos de lo que hoy pudiéramos considerar una democracia, esta apuesta se formulaba en nombre de ella (la civilización), así lo profesaron los maestros positivistas del siglo XIX y así lo interpretaron los acólitos gomeros, quienes, según el historiador Elías Pino Iturrieta “(...) elaboran el primer intento sistemático de legi-

4 Tomás Straka, “Cesarismo democrático: la victoriosa derrota Vallenilla Lanz”, 4 de noviembre de 2019, en *Prodavinci*, consultado el 17 de abril de 2024. <https://prodavinci.com/cesarismo-democratico-la-victoriosa-derrota-de-vallenilla-lanz/> .

timación de un gobierno en Venezuela mediante la aplicación de una teoría coherente y uniforme”⁵.

Aunque continúa existiendo en el mundo de las ideas, como un fantasma que se niega a esfumarse, la noción del César democrático fracasa en la práctica con los hechos que se desencadenan a raíz del 18 de octubre de 1945, los cuales acaban definitivamente con los vestigios del gomecismo. Ahora no es el hombre fuerte, el gendarme necesario, el encargado de llevar a la sociedad a la cúspide de la civilización, pues los nuevos líderes consideran que todos están capacitados para ella: así lo expresa Rómulo Betancourt el 30 de octubre del mismo año, apenas 12 días después del derrocamiento de Medina Angarita y la formación de la Junta Revolucionaria de Gobierno que no tarda en llamar la elección a una Asamblea Constituyente: “Esta revolución ha sido hecha para devolver al pueblo su soberanía”⁶.

Sin embargo, los vicios que prometieron combatir pronto aparecieron en el nuevo gobierno y en el de Rómulo Gallegos, el primer presidente elegido de forma popular. Así ese proyecto de democracia estuvo prácticamente tutorado por un solo partido político (Acción Democrática), que, para los militares participantes del 18 de octubre, había sumido al país en anarquía y por eso se hacía necesaria la presencia de una institución que estableciera el orden. Esa institución, desde luego, eran las Fuerzas Armadas que tomaron el poder el 24 de noviembre de 1948 para garantizar un “(...) orden constitucional adecuado a la verdadera realidad

5 Elías Pino Iturrieta, *Positivismo y gomecismo*, Caracas, Alfa, 2016, p. 76.

6 Rómulo Betancourt, “Motivos y objetivos de la Revolución de Octubre”, en: Jesús Piñero, *Venezuela: documentos para su estudio (1498-1999)*, Caracas, Luis Felipe Capriles Editor, 2021, p. 217.

venezolana y surgido de la voluntad nacional, libre e imparcialmente manifestada a través de las organizaciones políticas”⁷, según dijeron a las horas.

En retrospectiva, mirando esos acontecimientos desde el presente, pudiéramos afirmar entonces que a lo largo de la primera mitad del siglo XX hay al menos tres senderos por los cuales los gobiernos del momento transitan para alcanzar la democracia: el primero bajo la premisa del hombre fuerte, el segundo a partir del partido político como rector del proceso y el tercero desde la institucionalidad emanada de las Fuerzas Armadas. Los tres tienen oportunidad de ponerse en práctica y los tres también fracasan estruendosamente en sus intentos. Tendrán que esperar hasta la segunda mitad del siglo para descubrir las claves para que una república democrática sea perdurable en el tiempo. Y el punto esencial de ese proceso llega el 31 de octubre de 1958, con la firma de un acuerdo político.

Consolidación... ¿y crisis?

La firma del Pacto de Puntofijo no solo representó un acuerdo partidista entre las tres toldas con mayor respaldo popular y visiones democráticas liberales, sino que también fue la expresión de un consenso mucho más amplio que abarcó diferentes esferas de las élites y de la sociedad. Este acontecimiento implicó el compromiso del empresariado, de los obreros y gremios, de la Iglesia, de los estudiantes y hasta de los militares con la democracia. El compromiso significa un hito importante para el país, porque por

7 “Exposición de las Fuerzas Armadas Nacionales (Comunicado N° 6)”, Caracas, 24 de noviembre de 1948, en: Eduardo Mayobre, *Venezuela 1948-1958. La dictadura militar*, Caracas, Fundación Rómulo Betancourt, 2013, pp. 79-80.

primera vez en muchos años, tal vez incluso desde los tiempos del Tratado de Coche en el siglo XIX, los venezolanos decidieron entenderse sin el afán de sacarse las tripas y a la vez salir airosos, pues intentos por resolver pacíficamente los conflictos no han faltado en el país.

No por esto, el proyecto democrático comenzado en 1958 dejó de tener enemigos o detractores. Al contrario, en democracia caben todas las voces, incluso las que buscan destruirla. Los ejemplos sobran: la primera década de vida del consenso entre los partidos es muy turbulenta: una temporada de golpes que intenta desestabilizar el Estado, pero que termina frustrada. Aunque provienen de dos frentes, propio del extremismo de la Guerra Fría, las movidas antidemocráticas no tienen color político, así lo dice el historiador Edgardo Mondolfi Gudat en su libro *Temporada de golpes*, en donde analiza minuciosamente la historiografía que divide a las rebeliones “(..) como si, de manera mosaica, fuera posible separar las aguas entre los militares que protagonizaron las distintas asonadas”⁸.

De ninguna forma esto significó tampoco que la democracia fuese inmune a los ataques o que saliera ilesa de sus problemas, por algo el historiador Rafael Arráiz Lucca afirma que, al terminar los primeros 15 años de experiencia democrática, comienzan los problemas⁹. No porque antes no los hubiera, sino porque esos aún persisten en nuestros días. Cuando avanza la década de los años 70, los líderes y críticos del proyecto no tardan en diagnosticar los síntomas y en los tempranos 80 ya proponen soluciones: la

8 Edgardo Mondolfi Gudat, *Temporada de golpes*, Caracas, Alfa, p. 21.

9 Rafael Arráiz Lucca, *La democracia en Venezuela, un proyecto inconcluso*, Caracas, Alfa, 2020 pp. 157-164.

democracia necesita ampliarse y la descentralización es el remedio para esa enfermedad. La creación de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) apunta hacia el malestar, pero no es suficiente: la devaluación y la corrupción política generan fuertes estragos.

No obstante, esos años no tienen parangón con los que vendrán a partir de 1989. El estallido social del 27 de febrero y la respuesta del Estado ante esos sucesos contribuyen con la narrativa de los enemigos de la democracia. Al punto que, pese a tener mejor semblante cuando empiezan los 90, dos intentonas de golpe de Estado en 1992 terminan socavando la confianza de la gente. No obstante, ni el Caracazo, ni los cuartelazos ni las conjuras pudieron contra la república y la democracia. Al final, la salida del presidente la decidió él mismo tras una sentencia de la Corte Suprema y una investigación hecha por el Congreso. La institucionalidad con la que se soñaba a comienzos del siglo XX ya era un hecho, la democracia liberal se había consolidado y no estaba en crisis como se exponía.

¿Y quiénes exponían esas críticas? La opinión pública en general. El final del siglo coincidía con el fin de una época. A pesar de la articulación ambidiestra de los enemigos del presidente Carlos Andrés Pérez¹⁰, unos pocos se atrevieron a decir que no era la democracia la que estaba en crisis, sino las instituciones, y en particular los partidos políticos¹¹. Un hecho que puede sostener esta idea no es solo la salida constitucional de Pérez en 1993, sino

10 Hablamos de una articulación ambidiestra porque los enemigos del presidente eran de izquierdas y derechas.

11 Manuel Caballero, *Las crisis de la Venezuela contemporánea*, Caracas, Alfadil, 2009, pp. 181.

la elección de un *outsider*: Hugo Chávez, el hombre que en 1992 intentó tomar el gobierno por la fuerza, ganó la elección de 1998 sin obstáculos, con las normas de la democracia que no estaba secuestrada por dos partidos, como algunos –incluyendo al propio Chávez– decían. Había, pues, claras garantías electorales para alternar el poder.

Cota

Culminado este esbozo cronológico y al mirar en retrospectiva los ejemplos comentados, podemos decir que el siglo XX fue el siglo de la democracia. Los proyectos políticos que se presentan en esa centuria tienen en común la persecución de un régimen democrático liberal, por más disimiles que sean en sus conceptos y prácticas: el César, el partido y la institucionalidad armada. Eso sin tener en consideración la ampliación de los derechos que la sociedad venezolana consiguió desde abajo, fuera del presidencialismo, como la inserción de la mujer, la desruralización, las asociaciones corporativas y comunitarias, la educación masiva y la inclusión social¹². Todo eso en apenas 100 años. No fue, pues, ni de lejos, un siglo perdido como dijo una vez un teniente coronel retirado.

12 Sobre estos temas sugerimos ver: Inés Quintero (coord.). *La sociedad en el siglo XX venezolano*. Caracas, Fundación para la Cultura Urbana, 2021..

Estructura de poder y cambio político en regímenes autoritarios: ¿sobre qué bases desarrollar una estrategia para Venezuela?

Jorge Lazo Cividanes

La dominación es una estructura global de poder.

Michel Foucault

Cuando se busca generar un cambio político, el objetivo es alterar un equilibrio de poder previo, siempre transitorio. Esto implica socavar los cimientos de la estructura de poder que lo sostiene. Al explorar estrategias efectivas y oportunidades de cambio en regímenes autoritarios como el venezolano, deben considerarse los factores y dinámicas que influyen en su estabilidad. Este texto tiene como objetivo promover una discusión sobre estos temas como parte del esfuerzo por conducir al país hacia una transición democrática. Para dar inicio, es importante subrayar un error frecuente que dificulta el análisis de los cambios políticos: la confusión entre los conceptos de régimen y gobierno. A continuación, examinamos la manera en que el poder se establece dinámicamente en diversos espacios mediante la interacción entre

la estructura social y las acciones de individuos y grupos. A partir de ello, reflexionamos acerca de las formas en que se puede modificar el equilibrio de poder en regímenes autoritarios. Finalmente, analizamos cómo la interacción entre legitimidad, autoridad, coerción y obediencia puede generar dinámicas que propicien la fractura de este tipo de regímenes, una condición imprescindible para el cambio.

Régimen, no gobierno

Al hablar de régimen político nos referimos al conjunto de instituciones, normas y valores que regulan y estructuran el ejercicio del poder en una sociedad. La forma en que se toman las decisiones, se implementan las políticas públicas y se resuelven los conflictos entre diferentes actores políticos. Los criterios para clasificarlos son numerosos: cómo se distribuye y ejerce el poder; las instituciones y prácticas que regulan el acceso y uso del poder; el tipo de elecciones y el grado de participación ciudadana, entre otros. Asimismo, tanto las democracias como los regímenes autoritarios, se subdividen en distintos tipos. Cada uno con particularidades que no determinan, pero sí condicionan la continuidad y el cambio¹. El gobierno, por su parte, está constituido por individuos que desempeñan funciones temporales en la administración del Estado, encabezan instituciones dentro del poder ejecutivo y tienen a su cargo la responsabilidad de concebir e implementar políticas públicas. Desde un punto de vista metodológico, constituyen unidades de análisis íntimamente relacionadas pero no

1 Una tipificación del régimen de Nicolás Maduro y sus implicaciones para una transición democrática puede consultarse en: Jorge Lazo Cividanes, *Venezuela: repensar la estrategia para hacer la transición posible. Estrategia y poder*, 29 octubre 2017. <https://jorgelazocividanes.wordpress.com/2017/11/29/venezuela-estrategia-para-hacer-la-transicion-posible/>

equivalentes. En consecuencia, gobierno y régimen político representan entidades diferentes².

Además de advertir lo inapropiado de considerar ambos términos como equivalentes, la relevancia de esta distinción reside en que la noción de gobierno resulta insuficiente para analizar a fondo los procesos de cambio y continuidad en regímenes autoritarios, ya que excluye elementos y dinámicas que trascienden sus fronteras conceptuales y son indispensables para comprender el paso de un régimen político a otro. Asimismo, señalar el error resulta útil para contrarrestar un uso intercambiable y manipulado de ambos términos con fines políticos encubiertos. Un cambio de gobierno dentro de un régimen autoritario no supone, obviamente, una transición a la democracia. Por consiguiente, utilizar constantemente “cambio de gobierno” en lugar de “cambio de régimen” podría llevar a la errónea inferencia de que este último puede lograrse a través de los métodos tradicionales de la competencia electoral propios de la democracia, lo cual es falso y contradictorio.

Estructuración y deconstrucción del poder

El poder no se ubica en un lugar físico específico ni se trata de una sustancia material que se pueda “poseer”. Por el contrario, se manifiesta a través de la interacción entre las acciones individuales o de grupos (agencia) y la configuración institucio-

2 Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, y J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. University of Notre Dame Press, 1992. Gerardo Munck, “Disaggregating Political Regime. Conceptual Issues in the Study of Democratization”. *Working Paper* N° 228, Kellogg Institute, University of Notre Dame, 1996.

nal en su conjunto (estructura). En esta interacción las prácticas y las estructuras sociales se influyen mutuamente. Es decir, las prácticas modelan y son, simultáneamente, modeladas por las estructuras sociales³. A través de procesos que se caracterizan por la cooperación, la competencia y la confrontación, el poder se “estructura” y “desestructura”, alterando la configuración y distribución de roles, capacidades y recursos. La estructura de poder resultante recompensa, incentiva, restringe y sanciona diferentes prácticas y establece fronteras sobre lo que es posible, aceptable o deseable. Intervienen en ello tres procedimientos básicos: 1- interpretar (otorgar significados); 2- legitimar (normas), y 3- controlar (vigilar y proteger, individuos y recursos), todo lo cual se traduce en dominación. Las formas específicas que adquiere la estructura de poder difieren notablemente entre regímenes democráticos y autoritarios (así como de un régimen autoritario a otro). Por eso, realizar para cada caso un análisis detallado y preciso de ello resulta crucial para definir estrategias dirigidas a alterar el equilibrio político en distintos tipos de regímenes.

3 En la literatura académica ha sido explorada ampliamente la relación entre agencia y estructura. Para profundizar en las ideas expuestas en esta sección, desde un enfoque de poder, puede consultarse: Anthony Giddens, *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press, 1984. Mark Haugaard, “The faces of power, resistance and justification in a changing world”, *Journal of Political Power*, 13:1, pp. 1-5, 2020. Mark Haugaard, “The four dimensions of power: conflict and democracy”. *Journal of Political Power*. 14:1, pp.153-175, 2021; Steven Lukes, “Power and Agency”. *The British Journal of Sociology*. 53: pp. 491-496, 2002. Michel Foucault, “El sujeto y el poder” *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 50, N° 3, pp. 3-20, 1988. Para un análisis crítico de las relaciones de poder, Clarissa Rile Hayward, *De-facing power*. Cambridge University Press, 2000. Y sobre la noción de “habitus” y su relación con la estructura social, Pierre Bourdieu, Loïc J. D. Wacquant. *An Invitation of Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago, 1992.

El poder también puede ser representado en términos “geométricos”⁴. Es decir, como un conjunto de fronteras sociales que delimitan los campos o espacios de acción posibles. Algunos abiertos o accesibles y otros cerrados o restringidos, dependiendo siempre del tipo de régimen. Los medios de comunicación, por ejemplo, suelen ser espacios abiertos en regímenes democráticos y cerrados –en mayor o menor medida– en regímenes autoritarios. El paso de los primeros a los segundos puede lograrse mediante la creación de espacios alternativos, los cuales se generan a través de acciones oportunas y pertinentes, como manifestaciones, protestas o desobediencia civil, entre otras⁵. Estos actos se convierten en puntos de entrada. Al examinar minuciosamente las condiciones presentes en los diferentes espacios, es posible identificar ventanas de oportunidad para intervenir en ellos y catalizar transformaciones. Plantear algunas preguntas puede facilitarnos esa labor. Por ejemplo, ¿cómo y quién bloquea sistemáticamente el cambio? ¿Cuáles son los actores críticos o indispensables? ¿Qué actores son importantes pero no decisivos? ¿Qué motivaciones e intereses tienen? ¿Cómo pueden movilizarse en función de un cambio político? ¿Qué discursos, percepciones y creencias fundamentan las normas y prácticas que sostienen la estructura de

4 La “geometría del poder” puede entenderse como una metáfora que describe la distribución, ejercicio y representación del poder en una estructura social o política. Constituye una forma de visualizar y analizar las relaciones de poder en términos espaciales. En relación a la descripción espacial de las relaciones de poder, véanse: John Gaventa, “Finding the Spaces for Change: A Power Analysis”. *IDS Bulletin* 37.5: pp. 23–33, 2006, y John Gaventa, “Linking the prepositions: using power analysis to inform strategies for social action”, *Journal of Political Power*, 14:1, pp. 109-130, 2021.

5 Siempre ha de tenerse presente que la efectividad de los instrumentos depende de las condiciones sociales y políticas existentes en tiempo y espacio. En condiciones diferentes, un mismo instrumento puede llevar a resultados distintos.

poder asociada al régimen? ¿Qué grado de aceptación y legitimidad tienen? ¿Siguiendo qué estrategia podríamos suvertirlo?

En síntesis, las relaciones de poder operan y prevalecen detrás de la fachada institucional, manifestándose de diversas formas (visibles, invisibles u ocultas) y fluyendo a través de distintos espacios (cerrados, abiertos, alternativos) y niveles (local, nacional, global). Todo poder busca legitimarse y discurre de manera dinámica entre la obediencia, la desobediencia y la punición. Es decir, dominar y ser obedecido depende de la capacidad de persuadir (formación de representaciones, creencias, percepciones, identidades, etc) y reprimir (vigilar, controlar e inhibir actos). Tanto la persuasión como la represión son, desde un punto de vista político, actos comunicativos. Por tanto, el campo de batalla político reside en la intersección y confluencia de formas y espacios, teniendo presente cuáles son las fuentes del poder⁶. Es ahí donde el trabajo político debe enfocarse para modificar el balance de poder existente y, en última instancia, facilitar o hacer posible la transición hacia un régimen democrático.

Relaciones de poder y procesos de cambio político

En la mayoría de los regímenes autoritarios, incluyendo el venezolano, se observa una reproducción formal de la infraestruc-

6 Suelen identificarse cuatro fuentes principales: el poder político, militar, ideológico y económico. No obstante, un análisis en profundidad de cada una de ellas -que aquí por razones de espacio no tenemos ocasión de realizar- puede permitirnos afirmar que, en última instancia, el poder económico depende del poder político. Y este, a su vez, del poder "militar" (o capacidad de coerción) y del poder ideológico. Para una discusión detallada, consúltese: Michael Mann, Mark Haugaard, "Reflections on the sources of power". *Journal of Political Power*, 4(2), pp. 169-178, 2011.

tura institucional típica de los regímenes democráticos. Dependiendo del tipo de régimen autoritario en consideración, esto puede involucrar una división del poder ficticia y una competencia electoral mínima o inexistente, marcada por la utilización de diversas modalidades de fraude. La existencia de espacios democráticos espurios no se traduce, desde luego, en una participación ciudadana efectiva ni en pluralismo político. Aunque la oposición sea tolerada institucionalmente, los regímenes autoritarios disponen de una variedad de instrumentos para debilitarla o mediatizarla: inhabilitación de líderes, fomento de divisiones, cooptación de algunos sectores, entre otros. A través de la utilización de estos instrumentos, los procesos electorales suelen convertirse en oportunidades para legitimar las instituciones autoritarias y disminuir los niveles de represión que, de lo contrario, serían necesarios. En virtud de todo lo anterior, los procesos electorales asociados con cambio de gobierno entre oficialismo y oposición en regímenes democráticos están lejos de constituir, en regímenes autoritarios, mecanismos consistentes para producir transiciones democráticas. En algunos contextos y dependiendo de otros factores, los procesos electorales pueden representar, en el mejor de los casos, una ventana de oportunidad para desestabilizar la estructura de poder.

Los regímenes autoritarios, en síntesis, batallan en todas las arenas políticas. Aunque los caracterice su naturaleza represiva, recurren con frecuencia al uso fraudulento de distintas formas y procedimientos democráticos, la construcción de narrativas y el trabajo ideológico, para legitimarse. Por el contrario, los movimientos democratizadores no solo se ven limitados por la falta de recursos de poder y acceso a espacios restringidos, también suelen evitar o renuncian al complejo y peligroso trabajo requerido para penetrarlos y conquistarlos. Al no desarrollar los medios

indispensables para alcanzar sus objetivos, estos movimientos terminan dependiendo de “cisnes negros” o actores externos. Las ocasiones en las que actores externos pro-democracia están dispuestos a presionar suficientemente o derribar por la fuerza regímenes autoritarios son, históricamente, muy excepcionales. En términos generales, las intervenciones militares destinadas a propiciar un cambio de régimen y facilitar transiciones hacia la democracia representan empresas costosas e inciertas para cualquier estado, más allá de la posibilidad de lograr un éxito inicial.

Desde la perspectiva de la oposición, la posibilidad de cambio político en regímenes autoritarios depende fundamentalmente de la habilidad de individuos, grupos y movimientos democráticos para trabajar de manera simultánea sobre las distintas fuentes del poder, creando y utilizando espacios alternativos para penetrar espacios cerrados. La estructura de poder que sostiene al régimen no se reproduce. Se contesta y deconstruye⁷. De afuera hacia adentro, se fragiliza hasta que ceda. Para lograrlo, hay que identificar los espacios que deben ser conquistados y aquellos desde los cuales se puede avanzar. Además, se precisa movilizar a actores clave dentro de una nueva coalición en contra del statu quo. Por último, es esencial capitalizar las oportunidades que se presenten, ya sean cambios significativos o repentinos en las condiciones sociales, procesos de sucesión en el liderazgo autoritario o crisis hegemónicas, divisiones dentro del bloque de poder, tanto verticales (fracturas entre niveles jerárquicos) como horizontales (bre-

7 Es decir, un trabajo de resistencia y subversión hecho mediante la exposición y desmascaramiento de antagonismos, ausencias y contradicciones reprimidas, suprimidas o ignoradas en tales narrativas o discursos. Véase: Derrida, J. (2021). *Deconstruction in a Nutshell: A Conversation with Jacques Derrida*, With a New Introduction (J. D. Caputo, Ed.). Fordham University Press.

chas entre miembros de la cúpula), o una combinación de ambas; así como contextos internacionales favorables y la aparición de aliados externos, entre otros factores. Para resumir, es crucial identificar puntos estratégicos de entrada y ejecutar secuencias de intervención que faciliten el paso de espacios alternativos a espacios cerrados, lo cual incluye al aparato de seguridad del Estado, particularmente las Fuerzas Armadas. A menos que la transición democrática sea desencadenada por una intervención externa, el cambio político no puede materializarse sin una fractura interna en el bloque de poder. La elaboración de cualquier estrategia de transición hacia la democracia debe partir de este supuesto⁸.

Observaciones finales a propósito de la política, el poder y la violencia

La relación entre la violencia y la política, así como su conexión con el poder, la autoridad y la legitimidad, ha sido tema de intensos debates, tanto desde perspectivas normativas como empíricas. La legitimidad de la autoridad reposa en la percepción de su conformidad con las normativas legales y sociales. Sin embargo, la ley no surge ni se establece por sí misma. Es instituida por una autoridad que, en muchos casos, tiene sus raíces en procesos y estructuras históricas no necesariamente (o en principio) legales. La institución de la ley puede entenderse, visto así, como el resultado de un acto de fuerza, lo que plantea interrogantes acerca de su legitimidad. Desde una perspectiva genealógica y mediante

8 La fractura no debe verse como una “causa” sino como una “condición”. Al hablar de “fractura” no nos referimos a “fisuras” que puedan presentarse en la cúpula de la coalición autoritaria, sino a rupturas definitivas dentro del bloque de poder, particularmente aquellas en las que sectores disidentes u opositores al mantenimiento del statu quo son capaces de movilizar instrumentos de coerción.

un análisis crítico en el que se deconstruye el concepto, se puede argumentar que la autoridad, en su origen, tanto de forma implícita como manifiesta, se establece a través de actos de violencia en los que se entrelazan manifestaciones simbólicas y materiales. Por ende, la violencia, ya sea en forma de coerción o como uso legítimo de la fuerza, es inmanente al establecimiento y ejercicio del poder político⁹.

La violencia política es un acto comunicativo destinado a influir en las decisiones de otros, diferenciándose así del simple uso de la fuerza bruta. Su principal objetivo no es castigar o reprimir, sino disuadir al otro. La respuesta puede variar, desde la resistencia hasta la sumisión. Su uso conlleva riesgos. Las reacciones pueden ser imprevistas, tanto entre quienes la padecen como entre quienes la administran, pudiendo incluso erosionar lealtades en lugar de mantenerlas o consolidarlas, quebrar la obediencia. Sobre todo si se emplea a gran escala. Cuando es puramente coercitivo, el poder tiende a erosionarse, por lo que nunca cesa en su esfuerzo por legitimarse, incluso en regímenes autoritarios. La democracia se distingue por su capacidad para transferir o hacer circular el poder entre élites de manera pacífica. Sin recurrir a la violencia, siendo esta su principal virtud. Por el contrario, en los regímenes autoritarios, la violencia o la amenaza de su uso actúan como el árbitro final de la política, en mayor o menor medida según el tipo de régimen específico.

9 En Bourdieu la noción de poder social como recursos está siempre ligada a la de poder simbólico y la violencia simbólica es vista como una forma de coerción. Véase: Pierre Bourdieu, "Champ de pouvoir et division du travail de domination". *Actes de la recherche en sciences sociales*. 5 (190), pp. 126-139, 2011. Clarissa Rile Hayward, "On structural power", *Journal of Political Power*. 11:1, 56-67, 2018. Saul Newman, *From Bakunin to Lacan: Anti-Authoritarianism and the Dislocation of Power*, Lexington Books, 2007.

Teniendo presente las implicaciones de todo lo expuesto previamente, podría afirmarse que la persistencia de regímenes autoritarios no competitivos a lo largo del tiempo obedece, finalmente, a dos motivos principales. Primero, la ausencia de mecanismos institucionales efectivos que faciliten, obliguen y garanticen el traspaso de poder entre gobierno y oposición, una condición inherente a estos regímenes. En segundo lugar, la carencia de medios de disuasión en manos de opositores o disidentes que persuadan a la élite autoritaria, o al menos a una fracción de ella, sobre la necesidad de ceder el poder o los riesgos de resistirse al cambio. La falta de medios de disuasión creíbles dificulta en gran medida que los sectores más conservadores del régimen accedan a negociaciones o acepten condiciones para una transición democrática. Además, para que sean eficaces, estos medios de disuasión deben dirigirse hacia aspectos cruciales relacionados con la supervivencia del régimen¹⁰. En regímenes autoritarios, la disuasión suele estar relacionada con la posibilidad o el surgimiento de una fractura interna capaz de desencadenar procesos de violencia con resultados inciertos. Fomentar percepciones vinculadas a esta fractura y promover su materialización de manera oportuna y en un contexto adecuado son elementos esenciales de una estrategia para aumentar las posibilidades de una transición hacia la democracia.

10 Las sanciones económicas, por ejemplo, suelen ser insuficientes para provocar un cambio de régimen debido a su incapacidad para afectar, por sí solas, los procesos vitales que sustentan a regímenes autoritarios no competitivos. Esta limitación se acentúa en países con sistemas socialistas o economías de tipo capitalista clientelar, donde los principales aliados políticos y económicos del régimen suelen ser otros regímenes autoritarios.

Autores

Juan Miguel Matheus

Es abogado egresado de la Universidad Monteávila (Mención Suma Cum Laude, 2004), fue *Visiting Scholar* en George Washington University (2009-2010) y en Georgetown University (2010-2011). Obtuvo el título de Doctor en Derecho Parlamentario por la Universidad de Navarra (2011) y fue merecedor del Premio Extraordinario a la mejor tesis del año. Es Presidente Fundador de la Asociación Civil *FORMA* y autor de numerosos títulos, entre los que destacan: *Ganar la República Civil* y *La disciplina de grupo*.

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*.

Deisy Hernández Sánchez

Licenciada en Ciencias Políticas Administrativas, mención Administración Pública por la Universidad de Central de Venezuela. Es Magíster en Seguridad y Defensa por el Instituto de Altos Estudios de Seguridad y Defensa (IAEDEN), Magister en Gerencia de Personal por Instituto Politécnico de las Fuerzas Armadas Nacionales (IUPFAN). Ha laborado tanto en el sector público y privado vinculados con petróleo, petroquímica, farmacéutico y consultoría.

Sebastián Horesok.

Politólogo de la UCV. Secretario General de la FCU, UCV, período 2022-2023. Juvenil Nacional de formación del partido *Primero Justicia* período 2020-2022. Coordinador de la revista *Democratización* del instituto *FORMA*.

Jesús Piñero

Es historiador y periodista por la Universidad Central de Venezuela, donde también es profesor de la Escuela de Comunicación Social. Es autor de: *Miradas reversas: 15 historiadores cuentan su historia*, *Canaima de carne y huesos* y compilador de *Venezuela: documentos para su estudio (1498-1999)*. Ganó el Premio de Historia Rafael María Baralt 2021-2022 por su investigación *José Rafael Pocaterra, periodista en Nueva York. La oposición a Juan Vicente Gómez desde el exilio (1922-1923)*. Colabora habitualmente en varios medios venezolanos.

Jorge Lazo Cividanes

Politólogo y profesor universitario. En 2006 obtuvo un doctorado en ciencia política en la Universidad de Salamanca. Previamente completo una maestría en la Universidad Simón Bolívar (2000) y una licenciatura en la Universidad Central de Venezuela (1997). Entre 2007 y 2010 realizó una pasantía postdoctoral en la Universidad de Quebec en Montreal y ha dado clases en varias universidades canadienses. Actualmente enseña en la Universidad de Ottawa y se especializa en el análisis comparado de la política latinoamericana, el populismo, la ideología, la violencia política y las transiciones democráticas.

Índice

Juan Miguel Matheus: El cambio político en Venezuela apunta a dos tareas en paralelo: alcanzar la democracia y reconstruir las capacidades del Estado <i>Isabella Sanfuentes</i>	2
Innovación y Gobernanza: Reimaginando la Gestión Pública en Venezuela <i>Deisy Hernández Sánchez</i>	13
Del sueño democrático al fantasma del autoritarismo: La crisis política del sur del continente <i>Sebastián Horesok</i>	25
Venezuela y el siglo de la democracia" <i>Jesús Piñero</i>	40
Estructura de poder y cambio político en regímenes autoritarios: ¿sobre qué bases desarrollar una estrategia para Venezuela? <i>Jorge Lazo Cividanes</i>	50
Autores	61