

# Democratización



Año 4, Número 17

Déficit institucional

**Sary Levy-Carciente, Henkel García Uzcátegui**

Libertad económica, derecho de propiedad  
y entorno institucional: algunas reflexiones

**Carlos García Soto**

La Venezuela actual: ¿Crecimiento  
económico sin movilidad social?

**Juan Pablo Olalquiaga**

Tamara Herrera: "No veo que Venezuela  
pueda iniciar ningún tránsito económico  
sólido sin un gobierno de acuerdo nacional"

**Pedro Pablo Peñaloza**

# Déficit institucional

Sary Levy-Carciente, Henkel García Uzcátegui

## Institucionalidad y Bienestar

Partiendo del enfoque filosófico de capacidades combinadas de Martha Nussbaum<sup>1</sup>, para que una sociedad logre un bienestar sostenible –intergeneracional y ambientalmente– es necesario desarrollar las capacidades individuales, favoreciendo oportunidades reales<sup>2</sup>; entendiendo como bienestar, el logro de una vida digna y plena, que considere valores éticos y culturales. En términos generales, las condiciones son todas aquellas que permiten impulsar las oportunidades y libertades para el “florecimiento humano”, donde los individuos puedan aprovechar sus capacidades, permitiéndole ser y hacer de forma libre y con responsabilidad<sup>3</sup>.

Para alcanzar ese bienestar destaca en su importancia la institucionalidad, es decir, el conjunto de reglas de juego y restricciones que dan forma a la interacción humana<sup>4</sup>. Ese marco ins-

---

1 Marta Nussbaum, *Creating Capabilities. The Human Development Approach*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011. <http://dx.doi.org/10.4159/harvard.9780674061200>.

2 Las oportunidades reales comprenden la capacidad de elegir y determinar lo deseado por el individuo.

3 Jhoner Perdomo, Mauricio Phélan, Sary Levy-Carciente y Johana Valera, *Measuring Sustainable Well-being Dimensions Using Multiple Correspondence Analysis*, (ISI: 2017)

4 Douglas North, *Institutions, institutional change, and economic performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 3.

titucional no pretende resultados específicos, no es un enfoque determinista ni mecanicista, sino que, por el contrario, parte de la compleja multidimensionalidad de las relaciones humanas y busca promover y favorecer dinámicas virtuosas, originadas por el accionar libre y creativo de los individuos. Abre, por tanto, el camino para un impulso productivo que brinda a los ciudadanos una variedad de alternativas, para así elegir lo que mejor se adapte a sus necesidades<sup>5</sup>.

Vale destacar que la institucionalidad incluye tanto reglas formales como no formales, y a lo largo de la historia abundan los casos de aquellas que son utilizadas para someter y controlar a los individuos para lograr su dominación y con ello beneficiar a quienes ejercen tanto el poder, político, económico, militar o religioso. En este caso hablamos de una institucionalidad perversa e insostenible.

Acemoglu y Robinson (2012) poseen un extenso y difundido trabajo sobre el rol de las instituciones en el desarrollo de los países. Clasifican a las instituciones como inclusivas y extractivas. Las primeras son aquellas enfocadas en el individuo, que buscan su desarrollo pleno. Las segundas, buscan favorecer a determinados grupos de la sociedad, les permite extraer riqueza a través del sometimiento de buena parte de la ciudadanía. De forma específica los autores conciben a las instituciones económicas inclusivas como:

Las (...) que hacen respetar los derechos de propiedad, crean igualdad de oportunidades y fomentan la inversión en habilidades y nuevas tecnologías. Éstas conducen más

---

<sup>5</sup> Sary Levy-Carciente, *International Property Rights Index 2020* (Property Rights Alliance). Disponible en: [https://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2021/01/IPRI\\_FullReport\\_2020\\_v5\\_compressed.pdf](https://cedice.org.ve/wp-content/uploads/2021/01/IPRI_FullReport_2020_v5_compressed.pdf)

al crecimiento económico que las instituciones económicas extractivas, estructuradas para extraer recursos de la mayoría para un grupo reducido y que no protegen los derechos de propiedad ni proporcionan incentivos para la actividad económica<sup>6</sup>.

Asimismo, destacan la intimidad que existe entre la institucionalidad política y económica:

Cada sociedad funciona con una serie de reglas políticas y económicas creadas impuestas por el Estado y los ciudadanos colectivamente. Las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos: los incentivos para recibir una educación, ahorrar e invertir, innovar y adoptar nuevas tecnologías, etcétera. Es el proceso político lo que determina bajo qué instituciones económicas se vivirá y son las instituciones políticas las que determinan cómo funciona este proceso<sup>7</sup>.

Visto lo previo, lograr una institucionalidad funcional pasa a ser uno de los grandes retos de las naciones. Cabe la inquietud sobre por qué tantas sociedades no la han alcanzado, o por qué algunas se acercan más que otras, o por qué incluso se presentan retrocesos y se pierden los avances logrados. En la actualidad, cuando se observa un debilitamiento de las democracias liberales emergen múltiples cuestionamientos: ¿Puede un gobierno autocrático garantizar crecimiento económico sostenido? ¿Un Estado frágil puede crear las condiciones para generar riqueza? ¿Se logra ser creativo sin libertad? Las respuestas exigen una reflexión desde los hechos y desde la ética.

---

6 Daron Acemoglu y James Robinson, *Por qué fracasan los países*. (Barcelona: Deusto, 2012), 279.

7 Daron Acemoglu y James Robinson, *Por qué fracasan los países*. (Barcelona: Deusto, 2012), 33.

## **Relación entre institucionalidad política y económica**

Siguiendo a Acemoglu y Robinson, las instituciones políticas son inclusivas cuando estas “están suficientemente centralizadas y son pluralistas”<sup>8</sup>. La centralización alude a que el Estado cuenta con el poder suficiente para monopolizar la violencia, controlar el territorio, y así tener la posibilidad de imponer el Estado de Derecho y garantizar el orden en la interacción social, no con un espíritu de imposición, sino de respeto de las libertades individuales. El pluralismo descansa sobre la noción de que el poder está distribuido en la sociedad y es limitado.

En los hechos, un sistema autoritario puede, a conveniencia, estimular la generación de riqueza a través de instituciones económicas más inclusivas<sup>9</sup>, porque los grupos al mando ven en esa opción una forma de beneficiarse y estabilizarse en el poder. Ese mismo gobierno, puede también, y en cualquier momento, volverse represivo y controlador cuando perciba que su dominio está en juego.

Si el Estado se encuentra fragilizado, el potencial crecimiento que se puede alcanzar es menor al de un Estado autoritario centralizado. Esto se debe a que con instituciones políticas descentralizadas (no inclusivas) es imposible proveer a la ciudadanía de un mínimo de seguridad jurídica y orden para dar paso a la actividad económica.

---

8 Acemoglu y Robinson (2012)

9 “Chen Yun, uno de los más estrechos colaboradores de Deng Xiaoping y supuestamente el mayor arquitecto de las reformas iniciales del mercado, resumió las opiniones de la mayor parte de los mandos de Partido con una analogía de «pájaro en una jaula» para la economía. La economía china era el pájaro y el control del Partido, la jaula. Esta tenía que hacerse más grande para que el pájaro estuviera más sano y fuera más dinámico, pero no podía estar abierta ni ser eliminada, porque el pájaro se escaparía”. Texto extraído de Acemoglu y Robinson (2012).

Sin institucionalidad política inclusiva el crecimiento económico es limitado y de haberlo, es insostenible.

Un Estado autoritario, no fragilizado, puede dar niveles mínimos de institucionalidad económica inclusiva, sin que esta pueda llegar a comprometer la estabilidad política, ni los intereses económicos de la coalición que gobierna. Puede haber tenues libertades, sin embargo, estas no están completamente garantizadas, y son permitidas de manera desigual, discrecionalmente. En este escenario, si bien puede haber un crecimiento un poco más intenso y extenso en el tiempo, la desigualdad y la escasa capacidad de innovación le impondrán tope.

La dinámica entre instituciones económicas y políticas se realimenta de forma continua: Determinados grupos aprovechan la debilidad institucional del sistema político, y desde allí suelen armar un conglomerado institucional extractivo en lo económico. Además, son capaces de profundizar la característica extractiva de la institucionalidad política, para así perpetuarse en el poder y seguir extrayendo riqueza de toda una nación, sumiendo al resto de la sociedad en la pobreza. La existencia y persistencia de esta relación hace complejo su desmontaje o la transformación del sistema.

Sin unas no se tienen las otras. No es posible tener generación de riqueza y bienestar de manera sostenida sin una sólida e inclusiva institucionalidad política. Puede verse, al igual que la libertad misma, como una necesidad en un plano general y no por ámbitos.

### **Institucionalidad en Venezuela**

Por lo general se identifican tres dimensiones para evaluar la calidad institucional de un país y un conjunto de variables en su medición<sup>10</sup>: a) Económicas: respeto a la propiedad privada, libertad

<sup>10</sup> Sary Levy-Carciente, *Venezuela: La necesidad imperiosa de reglas de juego adecuadas*, (Caracas: A.C. Cedice Libertad: 2013).

de elegir, funcionamiento del mercado, libertad de asociación y de realizar transacciones voluntarias; b) Políticas: estado de derecho, libertades civiles, libertades políticas, estabilidad del sistema político, igualdad de género, libertad religiosa, libertad de expresión c) Sociales: niveles de corrupción, capital social.

La evaluación del desempeño venezolano a partir del enfoque institucional –utilizando mediciones asociadas a las reglas de juego en las distintas dimensiones de acción humana en sociedad– manifiesta un marcado deterioro, ubicándola en un nivel muy lamentable en el concierto regional y global. A continuación unos ejemplos ilustrativos.

En el plano económico, destaca el derecho de propiedad, medición vital de la institucionalidad económica, en tanto que medular para el intercambio, favorecedora del crecimiento al reducir riesgo y favorecer la inversión productiva y la ampliación del horizonte temporal. A lo largo de su historia, Venezuela ha tenido una institucionalidad volátil y débil<sup>11</sup>. Por ejemplo, como menciona Casanova (2017) “a lo largo de nuestra historia el derecho a la propiedad ha sido reconocido solo a medias y la propiedad ha estado concentrada en manos de un pequeño porcentaje de la población y, sobre todo, en el Estado”<sup>12</sup>. Esta descripción representa, a su vez, una fiel referencia a lo que se denomina como instituciones extractivas. Además se destaca otra característica clave para entender la realidad venezolana: el

---

11 Esto se da a pesar de que desde 1830, y por mucho tiempo se trató de impulsar un sistema de libertades. Inés Quintero en *Los Liberales en Venezuela (1830-1846)* plantea: “En efecto, cuando se organiza la República, se persigue la instauración de un modelo adecuado a las pautas del liberalismo político de la época. Se piensa en un régimen de libertades individuales como pieza fundamental de la organización social y de rechazo al ejercicio autoritario del poder”.

12 Roberto Casanova, “Propiedad, libertad e inclusión. Aportes para el debate público”, en *La Nueva economía venezolana: Propuestas ante el colapso del socialismo rentista* (Caracas, Editorial Alfa: 2017), 416.

Estado como gran propietario, a lo que Pereira (2016) ha denominado el Estado patrimonialista<sup>13</sup>.

Esta debilidad institucional se profundizó durante las últimas dos décadas, hecho que se puede corroborar al revisar el Índice Internacional de Derechos de Propiedad, desarrollado por *Property Rights Alliance* (PRA)<sup>14</sup>, que en su más reciente medición de 2021 ubica a Venezuela en el penúltimo puesto a nivel mundial y regional, superando únicamente a Haití. En este siglo, el país ha visto cómo la propiedad privada ha sido vulnerada con una política sistemática de expropiaciones y confiscaciones, en la mayoría de los casos bajo argumentos arbitrarios e insensatos. Las violaciones no solo se limitan a la titularidad de la propiedad, sino también a su uso y disfrute. Atentar contra la propiedad manifiesta el alto nivel de inseguridad jurídica que elevó la incertidumbre y por tanto el retorno exigido por los inversionistas, los cuales, ante este escenario, se reducen por el filtro que representa la aversión al riesgo<sup>15</sup>.

En lo político destacan las múltiples violaciones de derechos, la represión política es quizás la que resalta más. Desde 2014 a 2021, un total de 15.769 personas fueron arrestadas por motivos políticos, 875 civiles han sido procesados por tribunales procesados, con una cifra de 244 personas consideradas presos políticos. Además, se están

---

13 Este concepto está ampliamente desarrollado en Pereira, Isabel y Quiñones Rafael, *Por un país de propietarios*. (Caracas, A.C. Cedice Libertad: 2016).

14 *Property Right Alliance* es un proyecto de la American for Tax Reform. Disponible en <https://www.propertyrightsalliance.org/>

15 El Centro de Divulgación de Conocimiento Económico (CEDICE) tiene un observatorio sobre temas relacionados a la propiedad privada en Venezuela, en el que se encuentran testimonios y estadísticas de las violaciones del derecho de propiedad. Disponible en <https://paisdepropietarios.org/propietariosve/>

investigando y consolidando diferentes casos de tortura y 3 presos políticos murieron bajo custodia de organismos del Estado<sup>16</sup>.

Y ni qué decir en la esfera social: el nivel de corrupción, sea medido por El Índice de Percepción de la Corrupción, desarrollado por Transparencia Internacional<sup>17</sup> o por los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial<sup>18</sup>, destaca que el menoscabo institucional ha sido constante, producto de la opacidad en el manejo de la cosa pública, la impunidad y los incentivos perversos que se han ido estableciendo.

### **Hacia una institucionalidad funcional**

Uno de los mayores retos que tiene la sociedad venezolana es lograr una transformación institucional virtuosa, y hacerlo a partir de las ruinas generadas por un complejo sistema extractivo que pretende perpetuarse en el poder.

La virtuosidad de esta nueva institucionalidad solo puede anclarse en una base ética firme y sólida, que tenga como eje rector el desarrollo de la sociedad a partir del fortalecimiento del individuo, favoreciendo espacios de libertad para su accionar –escogencia y toma de decisiones– con dignidad. Sin caer en el adanismo, el deterioro del país es tal que esta institucionalidad tendrá que levantarse desde sus cimientos, haciendo uso de la experiencia vivida con sus lecciones aprendidas, así como de experiencias exitosas en múltiples confines y en el tiempo, incluso de nuestra propia historia.

---

16 *Reporte de represión en Venezuela*, disponible en <https://foropenal.com/reporte-sobre-la-represion-en-venezuela-ano-2021/>

17 <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>

18 Worldwide Governance Indicators, Database. Disponible en <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Uno de los elementos que destaca como apremiante es el rescate de la integridad territorial y con ello el gentilicio nacional, depreciado por un populismo nacionalista. El rol de las fuerzas armadas nacionales será imprescindible, así como lo es la recomposición y revisión profunda de esta. Según el Indicador de Estado Frágil<sup>19</sup>, publicado por el Fondo para Paz, que evalúa la vulnerabilidad de los Estados al colapso, para el 2021, Venezuela se ubicaba en el puesto 25/179 a nivel global, habiéndose deteriorado continuamente su posición desde el 2013 en más de 17 puntos. El control territorial, es un elemento indispensable para atender la fragilidad actual del Estado, ello exige que sea capaz de imponer la Ley y que se lleve adelante una recomposición del sistema de Justicia para de esta forma tener vías funcionales de resolución de conflictos que pudiesen surgir entre individuos, empresas y organizaciones. La superación de la fragilidad, asimismo, exige un Estado eficiente y que favorezca la provisión de servicios básicos y gestione adecuadamente los bienes públicos.

En lo político se destaca una orientación propia de las democracias liberales, es decir, el respeto al estado de derecho, con el debido equilibrio entre los poderes y la necesaria autonomía de las instituciones, un gobierno limitado que rinda cuenta a la ciudadanía -pues su autoridad emana de ella- que garantice la igualdad ante la ley, sin discriminaciones por género, raza, religión, inclinación política, orientación sexual, etc. y naturalmente, elecciones libres, justas y transparentes. Tras estas dos décadas, se exige un denodado esfuerzo dirigido a desconcentrar el poder en el Ejecutivo y para ello son varias las propuestas planteadas: la eliminación de la reelección indefinida -claro incentivo y vía libre para perpetuarse-, la reducción del período presidencial, e implementar un sistema de doble vuelta en las elecciones. Todas atienden problemas significativos. Por último, se hace necesaria una discusión amplia sobre la profundización de la

---

<sup>19</sup> <https://fragilestatesindex.org/>

descentralización, y también de ampliar los roles legales y efectivos del parlamento nacional, el cual podría volver a tener en el futuro un sistema bicameral.

En lo económico la orientación que proponemos es la propia de la economía de mercado, cuya clave es la confianza, ese es el elemento medular a favorecer con una institucionalidad virtuosa, reducir el riesgo, favorecer el éxito por el mérito, estimular la creatividad y la innovación y para ello esquemas de formación e investigación de excelencia. Tal y como afirma Zambrano<sup>20</sup>: *“los derechos de propiedad, el sistema regulatorio sobre los mercados reales y financieros, el marco de reglas que garanticen la estabilidad macroeconómica, la reforma de la previsión social y, especialmente, las instituciones que permitan el manejo de los conflictos distributivos que emergen con los frecuentes choques externos”*, son las aristas necesarias a revisar.

El objetivo es, pues, retejer los vínculos sociales a partir de la libertad moral individual, con tolerancia y en paz.

---

<sup>20</sup> Luis Zambrano, *Notas sobre las reformas económicas para el crecimiento y el rol de las instituciones en Venezuela 2015: Economía, política y sociedad* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, 2015), 78-79.