

La calidad de la institucionalidad se ha deteriorado

Urge reconstruir la gobernabilidad democrática en Venezuela

Susana Ditrolio Rivero*



EFE-PRESIDENCIA

Antes de 1998, los avances sociales, económicos y políticos estuvieron acompañados por distorsiones institucionales que socavaron la viabilidad política y económica del modelo de desarrollo que se venía implementando

Las *instituciones* que aquí nos ocupan se refieren a las *reglas de juego* formales e informales que regulan la actuación de los actores sociales y, por lo tanto, determinan el funcionamiento del sistema político. Entendidas así, las instituciones de un país van más allá de lo que comúnmente entendemos como tal. Esto es, la existencia de ciertas *organizaciones*, tales como el Parlamento, el Tribunal Supremo de Justicia, etcétera. Analicemos entonces los rasgos principales de la institucionalidad que se ha conformado en Venezuela a partir de 1999.

UN VISTAZO A LA EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL EN VENEZUELA

Desde 1999, el sistema político venezolano ha sufrido un proceso de cambio institucional, sistemático y por etapas, que ha estado caracterizado por el deterioro y destrucción de las reglas de juego y organizaciones de un Estado democrático y de derecho y el intento de su sustitución por un marco institucional con rasgos propios de un sistema autoritario y fuertemente populista. El sistema político ha estado sujeto a una tensión y desequilibrio político entre dos fuerzas políticas contrapuestas, que tratan de imponer dos marcos de reglas de juego distintas.

La expansión de la clase media, motorizada por el proceso de urbanización y los avances sociales logrados especialmente en educación hasta finales de la década de los sesenta y comienzo de los ochenta, constituyó una de las bases sociales del pacto social del sistema político.

Sin embargo, el cambio institucional es un proceso lento. Las instituciones y la cultura política son altamente resistentes al cambio, por lo que sus efectos generalmente perduran en el tiempo, incluso durante periodos revolucionarios.

Las instituciones venezolanas actuales son el resultado de un largo proceso de interacción histórica entre las fuerzas políticas, económicas y sociales, y de las características sociales, económicas y políticas estructurales del país que le han servido de base. Para analizar la institucionalidad actual es necesario que demos un vistazo al proceso de evolución institucional venezolano a partir del establecimiento de la democracia en 1958.

1958-1998: ESTABLECIMIENTO Y CRISIS DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA IMPERFECTA

A partir de 1958, Venezuela comenzó a superar su historia autoritaria, de violencia y de crisis política permanente, al lograr ordenar exitosamente el juego político sobre normas democráticas. Es sobre la base de un sistema político caracterizado por reglas de juego y una cultura política autoritaria, centralista, personalista y caudillista sobre el que a partir de 1958 se intenta construir el Estado Social y Democrático de Derecho.

El sistema político de la democracia desde 1958 a 1998 se fundamentaba en un conjunto de reglas de juego básicas. En materia política, la existencia de un *sistema de concertación entre élites* que garantizaba la gobernabilidad y que estaba basado en la distribución de la renta petrolera. El *sistema político de conciliación* se apoyó en la movilización de las masas encuadradas en las estructuras partidistas y en la distribución del ingreso petrolero mediante una gran cantidad de instituciones y mecanismos que permitieron alcanzar la paz social y la estabilidad política.

Otra característica de la institucionalidad política fue la existencia de un sistema bipartidista, con partidos políticos fuertemente organizados y centralizados que fueron instrumentos para la creación de otras organizaciones y actores sociales (por ejemplo, los sindicatos), a las que incluso llegaron a cooptar. Uno de los componentes políticos más importantes de dicho marco institucional fue el fuerte control que ejercieron los partidos políticos (*centralismo*

partidista) y su penetración en la sociedad venezolana (*partidización*).

Destacan, además, como rasgos institucionales de dicho periodo la existencia de un régimen fuertemente presidencialista, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil como regla de juego fundamental y el respeto a las elecciones como único mecanismo de acceso al poder.

En el área económica, el sistema se caracterizó por el llamado rentismo petrolero, la centralización financiera y administrativa, la excesiva intervención del Estado en la economía y el proteccionismo económico. El respeto a los derechos de propiedad y contrato, así como el proteccionismo y fomento a la inversión privada formaron parte de las reglas de juego económicas del sistema político. Esto a pesar de que muchas de las garantías económicas establecidas en la Constitución de 1961 estuvieron suspendidas por casi tres décadas.

Finalmente, en lo social, el rasgo característico del período democrático de 1958-1998 fue el paternalismo y populismo estatal. La expansión de la clase media, motorizada por el proceso de urbanización y los avances sociales logrados especialmente en educación hasta finales de la década de los sesenta y comienzo de los ochenta, constituyó una de las bases sociales del pacto social del sistema político.

Por algún tiempo parecía que el modelo rentista estatal estaba funcionando y que las promesas de crecimiento, prosperidad y justicia social se materializarían y permitirían a Venezuela moverse hacia las filas de las naciones más desarrolladas. No obstante, los avances sociales, económicos y políticos estuvieron acompañados por distorsiones institucionales que socavaron la viabilidad política y económica de ese modelo de desarrollo.

1999-2012: LA IMPLOSIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y DE DERECHO EN VENEZUELA

A lo largo de las últimas décadas, Venezuela ha sufrido un deterioro significativo en la calidad y estabilidad de sus instituciones democráticas. Lo que comenzó en 1992 como un deterioro institucional progresivo, se convirtió a partir de 1999 en un proceso de cambio institucional de unas reglas de juego de carácter democrático, a unas reglas con rasgos propios de un sistema autoritario.

En comparación con otras formas institucionales autoritarias o totalitarias, y a pesar de sus imperfecciones, las reglas de juego democráticas históricamente han demostrado un mejor desempeño, al generar mayor bienestar humano, eficiencia económica y la equidad social.

Sin embargo, el cambio institucional es un proceso lento y, a pesar de las diferencias, vemos que a partir de 1999, se han reproducido y amplificado mucho de los errores y fallas del sistema político puntofijista, sin imitar o mantener sus ventajas, y se han revivido y exacerbado reglas de juego latentes en la cultura política venezolana. Paradójicamente, muchos de los rasgos institucionales del llamado socialismo del siglo XXI en materia social y económica son un concentrado de los de la democracia puntofijista, y de allí sus limitaciones para lograr su consolidación y estabilidad en el largo plazo.

La primera distorsión institucional que ha reproducido el modelo institucional del socialismo del siglo XXI, y que ha estado en los rasgos de nuestra institucionalidad, es la captura del aparato estatal por un grupo político o económico de la sociedad, quienes lo utilizan para favorecer sus intereses particulares en detrimento del bienestar común. En materia de gestión pública, en el periodo del socialismo del siglo XXI se ha exacerbado la debilidad institucional y politización histórica que han caracterizado a nuestro aparato administrativo público. No existen mecanismos efectivos para la rendición de cuenta de los funcionarios públicos y han desaparecido los mecanismos que, aun siendo insuficientes e imperfectos, existían hasta 1998 para el control y seguimiento de la gestión pública.

La ausencia de mecanismos efectivos de rendición y seguimiento de la gestión pública no solo es una de las principales causas de la ineficiencia de las políticas públicas sino también de la corrupción en la administración pública venezolana. La profundización de la partidización de la burocracia pública ha incrementado la ineficiencia del aparato estatal y ha fortalecido la corrupción administrativa.

La segunda distorsión institucional del socialismo del siglo XXI se pone de manifiesto en que se ha pasado de la regla institucional del control de las Fuerzas Armadas por parte del poder institucional y civil a un control personalista. La crisis militar que estalló durante los sucesos de 2002 contribuyó a debilitar el control cívico institucional de los militares, sustituyéndolo por un control militar y personalizado ejercido por el Presidente. Este cambio en la regla de juego *relación entre el sector político civil y*

el militar representa una fuente permanente de inestabilidad política.

Igualmente, el marco jurídico del Estado Democrático y Social de Derecho no es roto en forma violenta y abrupta, como solía ocurrir en el pasado en América Latina, sino que éste es manipulado y torcido, hasta el límite, para servir a los propósitos de extracción y transferencia de riqueza de la sociedad hacia el grupo en el poder. El Estado es entonces utilizado como un poderoso *mecanismo de transferencia política y desigual de la renta*. Lo paradójico de esta situación es que la transferencia de rentas no se realiza conforme a los criterios de redistribución socialmente equitativos o progresivos; esto es de los sectores de mayor ingreso a los menos favorecidos, como es comúnmente aceptado en los estados de bienestar, sino que en la práctica el Estado fomenta una mayor concentración de la riqueza y de las oportunidades.

La tercera distorsión de la institucionalidad actual es la creciente *ilegalidad de la actuación del Estado*. La actuación del propio Estado y la legislación son los principales factores que propician la ilegalidad, la cual va desde los abusos de autoridad de los funcionarios públicos, especialmente los órganos policiales, hasta la aceptación silenciosa de la existencia de mercados negros para monedas extranjeras.

En la misma línea de ideas, otra distorsión en la institucionalidad actual del sistema político es que cada vez son más amplias las áreas de la sociedad en las cuales el Estado, inclusive en su función básica de garantizar el orden político, no existe o está seriamente disminuido. Es el fenómeno del Estado, especialmente en su componente de derecho y social, que se diluye o desaparece en amplios espacios territoriales (regiones fronterizas y urbanas marginales) o sectores sociales. Lo paradójico es que este fenómeno creciente convive con el crecimiento del aparato estatal, medido tanto en términos de número de personal, como en el nivel de gasto.

En materia económica, al igual que el sistema democrático puntofijista, el socialismo del siglo XXI se caracteriza por instituciones económicas como el rentismo petrolero, la centralización financiera y administrativa, la excesiva intervención del Estado en la economía. Así, frente al rentismo petrolero, no ha sido capaz de articular e implantar una estrategia económica que lo sustituya, por

Paradójicamente, muchos de los rasgos institucionales del llamado socialismo del siglo XXI en materia social y económica son un concentrado de los de la democracia puntofijista, y de allí sus limitaciones para lograr su consolidación y estabilidad en el largo plazo.



Rafael Caldera, Rómulo Betancourt y Jóvito Villalba

CADENA CAPRILES

el contrario, ha intentado profundizar dicho esquema, lo que podría limitar sus posibilidades de consolidación en el largo plazo, de producirse una reducción significativa y sostenida en los precios del petróleo. Sin embargo, a diferencia del sistema democrático puntofijista, el socialismo del siglo XXI no propicia políticas proteccionistas a la industria nacional, sino que se caracteriza por ser fuertemente importador.

Las reglas de juego económicas del socialismo del siglo XXI han generado una estructura de incentivos aún más distorsionada que la existente en el régimen puntofijista. La excesiva intervención directa y los controles generalizados del Estado propician que se disparen de forma exponencial las actividades de búsqueda de rentas y crean una estructura económica rígida e ineficiente incapaz de competir internacionalmente. Estas reglas institucionales han generado un sistema de incentivos distorsionados que, al aumentar los costos de transacción y obstaculizar el aumento de la productividad, condenan al sistema a una crisis económica y social en el largo plazo.

El deterioro de la seguridad jurídica, en materia de respeto a los derechos de propiedad y la falta de garantías para el cumplimiento de los contratos se evidencia claramente en las invasiones ilegales y en las expropiaciones de propiedades privadas sin indemnización, así como en las amenazas verbales constantes. Esta falla institucional está socavando lentamente el nivel de confianza mutua entre los venezolanos y pudiera generar cambios culturales permanentes

que lleven a que dichas violaciones legales sean socialmente aceptables.

NOTAS PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA

En comparación con otras formas institucionales autoritarias o totalitarias, y a pesar de sus imperfecciones, las reglas de juego democráticas históricamente han demostrado un mejor desempeño, al generar mayor bienestar humano, eficiencia económica y la equidad social.

Una agenda para la reconstrucción del Estado Social y Democrático de Derecho en Venezuela debería considerar, entre otros, los siguientes puntos:

- Los procesos de cambio institucional son el resultado de la correlación de fuerzas políticas. Por ello, la reconstrucción de la institucionalidad democrática del país dependerá de la existencia de una correlación de fuerzas que permita la estabilidad política suficiente para adelantar la reconstrucción.

La necesidad de propiciar las condiciones para un *acuerdo social* que cree la bases de unas reglas de juego democráticas que permitan la recuperación de la gobernanza y la gobernabilidad. La recuperación de la gobernabilidad mediante reformas políticas que doten al Estado de las instituciones políticas y mecanismos institucionales que permitan una mejor representación e intermediación de los intereses políticos, económicos y sociales es una condición necesaria para poder mejorar la gobernanza y reconstruir el Estado Democrático y de Derecho.

- La reinstitucionalización del sistema político dotándolo de reglas de juego

La pobreza y la desigualdad atentan contra el Estado Social y Democrático de Derecho no solo porque privan a los individuos del derecho a la igualdad y a ser ciudadanos, sino que los convierte en presa fácil de la demagogia de los que ejercen el poder.

efectivamente democráticas, entre las que destacan la restitución de una separación y equilibrio de poderes efectivos, la autonomía del sistema de justicia, la imparcialidad del sistema electoral y el carácter no partidista y subordinado al poder civil de las Fuerzas Armadas.

La democracia no puede subsistir si no existe el Estado de Derecho y no tiene sentido hablar de Estado de Derecho en regímenes autoritarios. Es necesario iniciar un proceso de reconstrucción de organizaciones claves, tales como el Parlamento, el sistema de administración de justicia y las Fuerzas Armadas, como base para lograr el restablecimiento de las reglas de juego democráticas.

- La superación de la pobreza y la desigualdad. No es posible el funcionamiento efectivo del Estado Social y Democrático de Derecho en un país con más de la mitad de su población en condiciones de pobreza. La pobreza y la desigualdad atentan contra el Estado Social y Democrático de Derecho no solo porque privan a los individuos del derecho a la igualdad y a ser ciudadanos, sino que los convierte en presa fácil de la demagogia de los que ejercen el poder.

- El blindaje institucional del sistema democrático. Blindar institucionalmente al sistema para evitar la captura del aparato estatal por grupos, tanto de carácter político como económico. Para ello es necesario revisar la duración y mecanismos de elección de todos los cargos de elección pública. Igualmente se requiere reconstruir el sistema de contrapesos entre los poderes públicos y fortalecer los mecanismos de contrapeso social. La restitución de la regla de juego democrática en la relación entre el poder político civil y el militar es quizá el mayor reto institucional que deberá afrontar el país en la próxima década.

- El fortalecimiento institucional del Poder Ejecutivo y la moderación del presidencialismo. El fuerte presidencialismo ha propiciado la arbitrariedad, la falta de seguimiento y la debilidad institucional de los mecanismos de rendición de cuentas dentro del poder público (control parlamentario, contraloría, etcétera). En el caso venezolano el presidencialismo no ha proporcionado el sistema de pesos y contrapesos que son necesarios no solo para garantizar la democracia sino para propiciar la eficiencia de las políticas públicas.

- La reconstrucción de la administración pública. La plena vigencia del ca-

rácter social y de derecho del Estado venezolano no es posible si este no cuenta con una administración pública nacional eficaz, eficiente, no partidista y transparente. Es imposible resolver cualquiera de los problemas más graves en la Venezuela de hoy sin que se realice una profunda reconstrucción de la administración pública. Dos de los objetivos fundamentales de este proceso de reconstrucción de la administración pública deben ser el establecer los mecanismos para garantizar la *rendición de cuenta y una gestión pública transparente*. Si queremos recuperar la salud moral del sistema político venezolano, es imperativa la reducción de las actividades de búsqueda de rentas y la corrupción administrativa. Está demostrado que la calidad de los gobiernos, especialmente la de sus políticas públicas, depende de la efectividad de los mecanismos por medio de los cuales estos son forzados a responsabilizarse ante los ciudadanos por los resultados de sus acciones y omisiones. Tres objetivos básicos debe considerar dicho programa de reconstrucción: a) *Provisión eficiente*, con calidad y equidad de bienes y servicios públicos; b) *Reducción de costos de transacción* para la actividad económica y garantías del nivel de competencia, para lo cual es necesaria una reforma en la regulación económica; c) *Transparencia y racionalización* de regulaciones y procedimientos administrativos, simplificados, estandarizados y claros. Límites a las actividades depredadoras públicas y privadas.

- La reconstrucción de la cultura política del sistema político: si se quiere un Estado Social y Democrático de Derecho efectivo es necesario comenzar a crear una cultura política que lo soporte. A pesar de la complejidad que el tema de cambio de la cultura política supone, es evidente que la misma requerirá de un ambicioso plan de acciones en al menos tres áreas: la formación de los futuros líderes para una gobernabilidad democrática, la formación de nuestros niños y jóvenes en los valores propios de un sistema democrático y un Estado de Derecho; y el fortalecimiento del papel de los ciudadanos y de la sociedad civil como contralores sociales.

*Doctora en Ciencias Políticas.