

## Presente y futuro de la economía en Venezuela

### Sector Público

## Estado y desarrollo económico en Venezuela

**Christi Rangel Guerrero**

Como parte de los esfuerzos para contribuir al diseño y comunicación de las medidas de política económica necesarias para estabilizar la economía, sentar las bases de un crecimiento sostenible y la creación de prosperidad social en el país, se han realizado consultas y debates en nueve áreas temáticas, entre ellas, el sector público que tiene un peso particular porque condiciona la viabilidad o no de las medidas de política económica que se están proponiendo.

Tanto en los foros sobre el sector público como en los de las áreas restantes surgió la necesidad de superar el pobre desempeño del Estado y aparecieron de forma recurrente los términos reinstitucionalización, fortalecimiento institucional, cambio de modelo político económico, y recuperación del estado de Derecho, ideas en las que subyace el rescate de los valores de la democracia.

En este contexto, para abordar los desafíos relativos a la relación del Estado y el desarrollo económico se realizó un foro virtual<sup>1</sup> con tres destacados investigadores: Oscar Aguilera<sup>2</sup>, John Magdaleno<sup>3</sup> y Marihen Jiménez<sup>4</sup>, en el que se plantearon las determinantes del modelo político

---

<sup>1</sup> Economía UCAB. (2022). Propuestas Venezuela. Estado y desarrollo económico en Venezuela.

<https://www.youtube.com/watch?v=fTdfnL5aryM&list=PLGLyQgMRcxuZkfiNKwrIkOv7APInoxHY&index=29>

<sup>2</sup> Sociólogo de la Universidad Central de Venezuela, con Maestría en Ciencias Políticas y Doctorado en Ciencias Humanas de la Universidad de Los Andes. Profesor Titular adscrito al Centro de Investigaciones en Ciencias Humanas HUMANIC de la ULA, miembro del Consejo Directivo del Doctorado en Ciencias Humanas y Director de Fermentum, Revista Venezolana de Sociología y Antropología. Investiga sobre Sociología Urbana, Pobreza y Políticas Sociales. Así como Sociología de la Ciencia y de la Educación Superior.

<sup>3</sup> Politólogo de la Universidad Central de Venezuela, Magister en Ciencia Política por la Universidad Simón Bolívar (USB) y Especialista en Análisis de Datos en Ciencias Sociales por la UCV. Profesor de la Universidad Católica Andrés Bello, Fundador de la Asociación Civil Pensar en Venezuela, Miembro de la Junta Directiva del Capítulo Venezolano del Club de Roma y Miembro Honorario de la Cámara Económica Venezolano-Israelí (CEVI). Es asesor, consultor y autor de artículos científicos y de opinión

<sup>4</sup> Politóloga, magíster en Estudios de América Latina y doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, de la Universidad de Oxford. Ganó una estancia de investigación (fellow Marie Curie) en el Centro de América

en Venezuela y su influencia en la economía. A continuación, se presentan las ideas más destacadas de este interesantísimo debate.

### **¿Cómo se relacionan democracia y desarrollo?**

John Magdaleno describe que Lipset, Trow y Coleman (1959) fueron los primeros en demostrar que existe una correlación entre desarrollo económico y democracia y posteriormente los autores Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi (2000), corroboraron esta correlación con datos desde 1950 hasta 1990, que les permitieron obtener los siguientes resultados: “los patrones agregados muestran que la relación entre el nivel de desarrollo económico y la incidencia de los regímenes democráticos es fuerte y estrecha (...) Sin embargo, lo que sigue siendo controvertido es la importancia relativa del nivel de desarrollo en comparación con otros factores como el legado político de un país, su estructura social, sus tradiciones culturales, el marco institucional específico y por último, pero no menos importante, el clima político internacional”. Se puede decir que hay consenso respecto a la correlación entre nivel de desarrollo y democracia pero está en discusión la causalidad; el desarrollo no es la causa de la democracia, porque son múltiples las causales. No es cierto por ejemplo que la estructura económica local o la situación económica particular de un país es una variable determinante de las democratizaciones, pero el desarrollo económico sí es una variable condicionante, en cierta medida influyente o interviniente.

Magdaleno complementa su análisis resaltando otros hallazgos de la investigación de Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi (2000), con la siguiente cita “Si la teoría según la cual el surgimiento de la democracia es resultado del desarrollo económico es cierta, las transiciones a la democracia deberían ser más probables cuando los regímenes autoritarios alcanzan niveles más altos de desarrollo. De hecho, las dictaduras sobreviven casi invariablemente en los países muy pobres, aquellos cuyos ingresos per cápita son inferiores a US \$ 1.000 o al menos se suceden y el régimen sigue siendo el mismo. Son menos estables en países con ingresos entre US \$ 1.001 y US \$ 4.000, y menos aún entre US \$4.001 y US \$7.000. Pero si los ingresos alcanzan el nivel de US \$ 7.000 la tendencia se invierte y es más probable que sobrevivan.”

Explica Magdaleno que a medida que se incrementa el ingreso per cápita de forma significativa pasando el umbral que va de entre 4 mil a 5 mil dólares, los regímenes autoritarios experimentan mucha mayor inestabilidad, y tiene sentido porque muy probablemente ocurra que los ciudadanos que tienen mejor nivel de vida puedan ocuparse mucho más de los asuntos públicos que cuando el empobrecimiento y la precarización de la vida cotidiana es masiva. Otro elemento es que una mejor situación económica, así sea una mejora relativa, les permite a los ciudadanos organizarse, articularse y coordinarse mejor; de forma tal que un elemento que está asociado a las perspectivas de que se materialice una coordinación estratégica es precisamente este.

Finalmente, sobre este tema, Magdaleno cita el Democracy Report del Instituto V-Dem (2022): La democracia es importante para reducir la pobreza (...), lograr crecimiento económico (...) y reducir la desigualdad (...). La evidencia muestra que la democratización produce un aumento del 20% en el PIB per cápita durante 25 años, en comparación con la perdurabilidad autocrática (Acemoglu et al, 2019)<sup>5</sup>. (...) Estos efectos de la democracia se derivan principalmente de los mecanismos de rendición de cuentas verticales emitidos por las elecciones limpias y la libertad de expresión (Boese & Eberhardt, 2000).

Advierte el ponente que la reactivación económica no equivale a desarrollo ya que, si Venezuela empieza a crecer en 2022 no equivale a que logre recuperar alrededor el 77% del PIB perdido durante 8 años consecutivos. Tampoco el hecho de que se logre recuperar en algún momento el volumen de ingresos significa que se alcanzó el desarrollo, porque hasta tanto perdure el régimen autoritario en Venezuela habrá importantes restricciones para una serie de garantías, entre ellas libertades civiles, derechos económicos, derechos de propiedad, y obviamente derechos políticos, que desde luego van a seguir manteniéndose como inhibidores del desarrollo.

---

<sup>5</sup> Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., Robinson, J. (2019). Democracy does cause growth. *Journal of Political Economy*. Vol 127, N° 1. The University of Chicago Press.

## **¿Por qué no se materializó el Estado social democrático de derecho y de justicia previsto en la Constitución de Venezuela?**

Oscar Aguilera señala que esta pregunta debe ser planteada considerando el plazo desde 1958 hasta el presente, porque desde entonces hubo graves falencias en la construcción de instituciones y porque más allá de la idea o supuesto que debió guiar a la sociedad, hubo realidades que hicieron que ese supuesto encontrara todas las dificultades para un desarrollo pleno y se terminó teniendo un Estado que, pese a que se proclama verbalmente como democrático y como de derecho, es un Estado autoritario.

Venezuela hizo a finales de los años '80 y a lo largo de los '90 un esfuerzo por pensarse a sí misma, que se evidenció en toda la discusión sobre la reforma del Estado y la creación de un ministerio orientado por la idea de que Venezuela había agotado algunas de sus realidades institucionales y tenía que cambiar elementos de su diseño. Sin embargo, con el proceso constituyente de 1999 se hizo tabla rasa, se ignoraron los avances alcanzados luego de las discusiones para la reforma del Estado y las posibilidades de mejora se quebraron abruptamente. En cambio, las actuaciones desde el poder ejecutivo se orientaron a cuestionar, a destruir la institucionalidad que se tenía para proponer una que en la práctica resultó vacua e inoperativa y que escondió una voluntad autoritaria, una voluntad de control político, una voluntad de imponerle a la sociedad venezolana una visión a todas luces completamente desactualizada y que destruyó la institucionalidad anterior.

Maryhen Jiménez inició su exposición presentando indicadores globales que demuestran reversiones de la democracia (V-Dem, 2022): la población del mundo que vive en regímenes autoritarios pasó del 49% en 2011 al 70% en 2021, realidad que es importante considerar porque hay vínculos, aprendizajes y recursos que se transfieren más allá de las fronteras nacionales de algunos regímenes autoritarios. Respecto a Venezuela destacó el resultado del Índice de Fragilidad de los Estados (The Fund for Peace, 2022), que calcula la capacidad e incapacidad estatal a nivel mundial, en el que el país aparece en situación de alarma como Estado frágil. También hizo referencia al índice de neopatrimonialismo (V-Dem), sistema en el que priman las formas personalistas sobre la política y las instituciones, con alto presidencialismo, clientelismo

y en el que los recursos públicos se usan para la legitimación política y sin restricciones, por lo que la corrupción es muy alta.

En los últimos 20 años Venezuela ha empeorado en el Índice de Neopatrimonialismo; ha sido característico de toda su historia política el liderazgo personalista, especialmente en tiempo de dictaduras o regímenes autoritarios. En la medida en que un régimen autoritario se va consolidando en el tiempo se hace difícil oponerse, la autonomía de los partidos se va comprometiendo, aumentan las barreras para hacer oposición y también la represión hacia la sociedad civil organizada.

Para John Magdaleno en Venezuela no se materializó el Estado social de derecho y de justicia porque con la llegada de Hugo Chávez al poder y la nueva constitución se inicia un proceso de autocratización. En la constitución de 1999 se consagra el presidencialismo y hubo cambios respecto al rol de los partidos; frente al problema anterior de la partidocracia (penetración y colonización de sectores de la sociedad por parte de los partidos), hubo un cambio al extremo contrario, en el que no se consagra a los partidos como la fórmula básica de la organización para llevar demandas al Estado en la forma de programas y proyectos nacionales. Adicionalmente, se produjo un rápido retroceso en las garantías constitucionales, que al principio derivó en un autoritarismo competitivo a partir de los años 2003 y 2004 y luego adquiere un perfil de autoritarismo hegemónico a partir del año 2014.

### **¿Cuáles instituciones o reglas de juego condicionaron la calidad de la democracia en Venezuela?**

Para Oscar Aguilera las instituciones políticas, específicamente los partidos políticos desde 1958, fallaron por su incapacidad de auto renovarse, de incorporar a la otra Venezuela, la no política, lo que no implica desconocer los esfuerzos hechos para salir de la dictadura de Pérez Jiménez y los logros en diversos sectores de impacto social y económico después de los años 60's. Magdaleno coincide cuando señala que los partidos políticos son instituciones que vienen presentando problemas desde el siglo pasado; tienen una resistencia tremenda para su democratización interna lo que es una paradoja puesto que las instituciones que luchan porque se inicie una transición a la

democracia no cuentan con procedimientos suficientemente democráticos como para hacer la selección y renovación de sus autoridades ni promueven un clima de genuina deliberación sobre los asuntos públicos.

Recuerda Magdaleno que para hablarse de una consolidación de la democracia es preciso el desarrollo en cinco arenas, según Linz y Stepan (1996):

- Desarrollo de una sociedad civil, vibrante, fuerte, vital, con capacidades organizativas;
- Desarrollo de la sociedad política que del mismo modo sea fuerte y vibrante, en el sentido institucional de la expresión, y con capacidades;
- Estado de derecho, o garantías legales para todos sin distinción;
- Un aparato estatal que tenga algún mínimo de apego a normas racionales legales y;
- Desarrollo de una sociedad económica, es decir, un mercado institucionalizado.

En Venezuela, en cambio, luego de aprobada la Constitución de 1999 se evadieron las disposiciones previstas para la selección de las autoridades de los poderes públicos y esto condicionó su autonomía e independencia del poder ejecutivo. Además de que aquellos fundamentos básicos de la economía mixta no se cumplieron con relativa prontitud, cabe recordar que las primeras expropiaciones datan de 2002- 2003 y que luego la gran ola estatizadora que arranca en el año 2007 después de la reelección presidencial altera y viola abiertamente la propia institucionalidad que se había aprobado años atrás.

**Considerando que una transición política podría cambiar los términos de la relación entre el Estado y la sociedad, ¿Cómo podría tener lugar? ¿Cuáles son los cambios económicos, políticos y sociales que facilitarían una transición?**

La capacidad del Estado como condicionante de la estabilidad de una transición hacia la democracia es una de las principales ideas que defiende Maryhen Jiménez, ya que con un Estado frágil no es posible implementar las políticas públicas o reformas necesarias. Entonces es preciso preguntarse ¿vale la pena construir o invertir en capacidad estatal estando en un régimen autoritario? Pareciera lógico pensar que fortalecer a un Estado autoritario podría consolidarlo y someter más a la población. Sin embargo, si no se fortalece el Estado, la relación entre la

sociedad y el Estado, la relación entre las élites políticas y el Estado y, sobre todo, la capacidad de las instituciones no será posible implementar reformas. Diversos estudios demuestran que la fuente de legitimidad y estabilidad de una nueva democracia está precisamente vinculada al desempeño del nuevo régimen, es decir, su capacidad de proveer servicios públicos, crecimiento económico y redistribución. Es preciso entonces atender este tema en el presente porque en caso contrario puede tener consecuencias negativas en el futuro<sup>6</sup>.

La propuesta de Jiménez es reenfocar al proceso de negociación en México en torno a la capacidad del Estado y hacer de esto (el Estado) un punto de interés común entre las élites del gobierno, las élites opositoras y el liderazgo civil, lo que pudiera traer beneficios en el mediano y largo plazo, pero también en el corto plazo a la sociedad que necesita respuestas inmediatas a múltiples demandas insatisfechas. La oposición pudiera participar de este proceso de reconstrucción y rearticularse para mostrarse como una alternativa de poder, mientras el gobierno también puede ganar y verse como actor de un proceso político.

No se trata de un cheque en blanco, de darle recursos al gobierno como parte de una negociación y que simplemente eso se distribuya como quiera, sino más bien hacer de ese ejercicio, un ejercicio de monitoreo, de transparencia, de rendición de cuentas, un proceso en el cual la propia sociedad pueda quizás beneficiarse de un Estado crecientemente más capaz y así regenerar o sanar esa relación con el Estado. Advierte Jiménez que esto es un *trade-off* muy complicado que han atravesado también otras sociedades, pero estas son las implicaciones de las negociaciones políticas a favor de una transición a la democracia, no son para acabar con la élite autoritaria sino para bajarle los costos de salida e insertarla a un nuevo régimen democrático en un escenario ideal.

La sociedad organizada tiene un rol que cumplir para presionar hacia la construcción de un Estado más capaz, que asuma sus responsabilidades y poner este tema en la agenda de las élites porque los incentivos ahora mismo no están alineados para una resolución del conflicto. El gobierno pareciera estar consolidado, ha sobrevivido las sanciones y tiene redes internacionales,

---

<sup>6</sup> Una explicación más desarrollada de la propuesta de Maryhen Jiménez está en el artículo: La reconstrucción en Venezuela pasa también por la reconstrucción del Estado (2022).

mientras que la sociedad está despolitizada, la oposición fragmentada y con distintos intereses, por lo que no es capaz de advertir la relevancia de la construcción del Estado. Por otro lado, hay una alta polarización al nivel de élites sobre los temas fundamentales, dentro del gobierno, dentro de la coalición autoritaria y dentro del mundo opositor. No hay claridad sobre las propuestas desde la oposición de lo que debe ser el Estado, en cambio sus mensajes les dan una identidad antichavismo, antigobierno, antimadurismo.

John Magdaleno coincide en que es preciso repensar la relación Estado-sociedad, es decir, se requiere hacer un esfuerzo sistemático por fortalecer al Estado, pero también a la sociedad, porque la sociedad viene experimentando un creciente debilitamiento. La sociedad venezolana, al margen de la crisis por la que ha atravesado los últimos nueve años, se ha diversificado y especializado muchísimo en contraste con la que se tenía en el año 1959, y hoy en día hay muchas demandas sociales acumuladas y una visible frustración de expectativas con la que habrá que lidiar. Además, precisa Magdaleno, se requiere repensar el rol del Estado, en función de los retos del siglo XXI y la globalización, pasar de un Estado asistencialista a un Estado promotor de capacidades, lo que no implica olvidarse de los sectores más vulnerables, ni renunciar a la función de árbitro y proveedor de servicios.

El compromiso con la democracia en un nuevo régimen debe venir no sólo de las élites y factores de poder, también del público, particularmente con un conjunto de reglas de juego. Sectores de la sociedad civil deben pasar por un proceso de maduración y fortalecimiento organizativo, para tener más y mejores intervenciones en el debate público e influir más y mejor en los mecanismos de participación ciudadana que están contemplados. Al respecto, Jiménez destaca que la participación no puede limitarse a la marcha, a la protesta, sino que la movilización es estar conscientes de derechos, conscientes de responsabilidades, participar en los espacios públicos que van desde el condominio hasta la universidad y también en la política.

### **Ante la opción de una transición política a la democracia, ¿cómo protegerla?**

Antes de abordar la respuesta a esta pregunta es importante resaltar que la transición debe ser concebida como un proceso. John Magdaleno señala que el régimen político en Venezuela tiene



que experimentar una erosión de sus bases de respaldo, de sus centros de gravedad; no se trata del porcentaje de la población que lo respalda, cada vez más exiguo, sino que además tiene que producirse una erosión y a veces hasta una fractura de las agendas de intereses entre los factores de poder que en verdad lo sostienen. Después de esto es que puede pensarse en la primera etapa de una transición que la literatura denomina liberalización política.

Típicamente las liberalizaciones arrancan con una mayor flexibilidad de las principales autoridades e instituciones frente al debate público, una mayor flexibilidad frente a la crítica que se vertebra por intermedio de los medios de comunicación. En muchas oportunidades se liberan presos políticos, se permite el regreso de exiliados, incluso se empiezan a restablecer algunas garantías políticas, pero obviamente la mayor parte de las restituciones de este último tipo de derechos políticos se producen propiamente en la etapa que se conoce como democratización. El final de esa etapa de la democratización es la celebración de elecciones libres y competitivas, porque para llegar allí primero hay que restablecer un clima de libre formación de la opinión pública de las preferencias electorales.

Para Oscar Aguilera no hay protecciones *per se* que eviten involuciones como las que hemos tenido en Venezuela, salvo que se incorpore la mayor cantidad de sujetos y la mayor cantidad de élites a un consenso, un acuerdo mínimo, con el que se dejó de contar desde 1999. El consenso que se logró a comienzos de los años '60 se agotó y lejos de sustituirlo por otro, que era lo que parecía prometer las discusiones de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE), se entregó el poder a Hugo Chávez, quien renunció abiertamente a gobernar con consenso. El único modo de proteger la democracia que se pueda construir es que ella sea el resultado de un consenso mínimo, un acuerdo básico de toda la nación, aunque ahora no es obvio ni claro el camino para construirlo.

Maryhen Jimenez considera importante la reforma del sistema político, actualmente con un acentuado presidencialismo, la no reelección, la instauración de instituciones contramayoritarias, por ejemplo, profundizando la descentralización y la reforma del sistema electoral que incluya proporcionalidad para procurar la cooperación.

En cuanto a dispositivos institucionales, John Magdaleno propone la eliminación de la reelección continua, la constitucionalización de mociones de censura, un desarrollo legislativo mucho más acabado respecto de cómo, cuándo y en qué condiciones podrían celebrarse referendos consultivos y el revocatorio. Volver a explicitar las recompensas que obtienen actores leales al sistema democrático y los castigos que obtienen aquellos que atentan contra las reglas de juego, por ejemplo, la inhabilitación política de aquellos que vulneren las reglas e intenten acceder al poder por la vía de un intento de golpe de Estado.

Magdaleno señala imprescindible que haya un conjunto de reglas o marco normativo que estimule una relación crecientemente cooperativa entre el Estado y el sector privado, sin que el primero pierda su condición de árbitro. Además de los necesarios cambios en la relación entre la sociedad y las fuerzas armadas, luego del rol que han tenido en la administración pública y el modelaje autoritario impuesto en los últimos 23 años.

Además, considera crucial repensar una estrategia de desarrollo en virtud de los desafíos del actual contexto, es decir, en medio de la cuarta revolución industrial y un contexto global en el que emergen energías renovables y se vuelven cada vez más relevantes. Es preciso identificar cuáles son las áreas en las que Venezuela tiene verdaderamente ventajas competitivas porque la era del petróleo va a tener rendimientos decrecientes y con la reducción de los ingresos petroleros es muy probable que observemos crecientes niveles de conflictividad social de forma tal que aquel viejo esquema de distribución de la renta como el mecanismo central para encapsular los conflictos del pasado muy probablemente ya no sea útil en lo sucesivo: los partidos no tendrán el peso que tuvieron en el pasado a la hora de articular y agregar demandas; va a haber mayor polarización en el sentido de mayor distancia ideológica, por lo tanto, la sociedad será mucho más conflictiva y no será posible enfrentar este conflicto redistribuyendo o distribuyendo la riqueza que por la vía del petróleo solía crearse en Venezuela.

Habrá que prever otro tipo de incentivos para que sectores que naturalmente van a presentar conflictos y contradicciones entre sí, sigan respaldando en cualesquiera de los casos al régimen democrático que se haya instalado, tan pronto ocurra la redemocratización. Se requiere pensar en un modelo de democracia un poco más pluralista y flexible, que dirima los conflictos por la vía de las instituciones: los tribunales, las elecciones y el debate público.

Destaca John Magdaleno la importancia del fortalecimiento de las capacidades organizativas de la sociedad y se difundan las prácticas de la democracia, para que surja presión desde las bases a favor de la estabilización democrática. Se requiere un Estado fuerte (capaz de atender sus responsabilidades y rendir cuentas) y una sociedad simultáneamente fuerte porque un desbalance entre el Estado y la sociedad lo que configura son crecientes asimetrías que abren la compuerta para experiencias antidemocráticas.

### **Referencias Bibliográficas**

- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P., Robinson, J. (2019). Democracy does cause growth. *Journal of Political Economy*. Vol 127, N° 1. The University of Chicago Press.
- Jiménez, M. (2022). La democratización en Venezuela pasa también por la reconstrucción del Estado. NUSO N° 299. <https://nuso.org/autor/maryhen-jimenez/>
- Lipset, S., Trow M., Coleman, G. (1956). Union Democracy: The Internal Politics of the International Typographical Union. *American Political Science Review*. Vol. 51, Issue 3.
- Linz y Stepan. (1996). Problems of democracy. Transitions and consolidation. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi. (2000). Democracy and Development. Political institutions and well-being in the world, 1950 – 1990. Cambridge University Press.
- The Fund for Peace. (2022). Fragile State Index 2022. <https://fragilestatesindex.org/>
- V-Dem, Varieties of Democracy (2022). Democracy Reports. <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>