

ORIGEN, CRISIS Y RECONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN VENEZUELA

SUSANA DI TROLIO*

Resumen

El tema del Estado de Derecho ha regresado a la palestra de la reflexión académica y forma parte de la discusión de las llamadas “reformas de tercera generación” propiciadas por los organismos internacionales. En la última década, el Estado de Derecho pasó de ser una idea abstracta y distante para la mayoría de los ciudadanos, a ser un tema común entre académicos, políticos y empresarios. Además ha sido obligatorio en la agenda de reforma institucional de muchos países desde finales de la década de los ochenta. En Venezuela, por ejemplo, se habla de la crisis, de la ruptura o de la desaparición del Estado de Derecho, así como su necesaria reconstrucción.

Pero muchos se preguntarán, ¿qué es el Estado de Derecho? ¿Cómo surge ésta figura institucional en Venezuela? ¿Cuál es su importancia para la vida del ciudadano común, para el político, para el empresario, bien sea este propietario de una microempresa o una corporación? ¿Por qué este mecanismo institucional no funciona plenamente en Venezuela y en muchos otros países de América Latina? Igualmente debemos preguntarnos ¿cómo podemos comenzar a reconstruir el Estado de Derecho en Venezuela? En este artículo intentaremos arrojar cierta luz sobre estas interrogantes, así como algunas reflexiones preliminares sobre una posible agenda para la reconstrucción del Estado de Derecho en Venezuela.

Palabras clave: Estado de Derecho, Reforma Institucional, reformas de tercera generación.

* Político, UCV, 1986. Master en Administración de Empresas, IESA, 1989. Especialización en Economía, Colorado University, 1996. Candidato a PhD in Public Policy and Public Administration, The American University, Washington, DC. Consultor BID 1998-1999. Actualmente es Secretaria Ejecutiva de AUSJAL y profesora de la Escuela de Economía y del Postgrado en Regulación y Servicios Básicos de la UCAB.

Origin, crisis and reconstruction of the Rule of Law in Venezuela

The subject of the Rule of Law has returned to the major arena of the academic discussion and is a central component of the debate on the so-called "third generation reforms" promoted by multilateral organizations. In the case of developing countries and emerging economies during the last decade, the Rule of Law has transformed from being an abstract and distant concept for the majority of the citizens, into a being a common subject among academicians, politicians and businessmen. Likewise, the promotion of an effective Rule of Law has been an essential goal of the institutional reform agenda of many developing countries since the second half of the 80s. In Venezuela, for instance, there is a growing discussion on the apparently crisis, decline or disappearance of the rule of law, as well as on whether it is necessary its reconstruction. However, a common citizen may ask, what is the Rule of Law? How this institutional arrangement was established in Venezuela? What is the role that the Rule of Law actually plays in the life of a common citizen, a politician, a small businessmen or the owner of a big corporation? Why this institutional mechanism does not work properly in Venezuela and many Latin America countries? Finally, as Venezuelans we must ask ourselves how can we begin to rebuild the Rule of Law in our country? In this article, I seek to shed some light on the above mentioned questions, as well as to present some preliminary ideas on a possible agenda for the reconstruction of the Rule of Law in Venezuela.

Key words: Rule of law, Institutional reform, third generation reforms

Origine, crise et reconstruction de l'Etat de Droit au Venezuela

L'État de droit en tant que sujet de discussion a retourné aux réflexions académiques et depuis quelque temps, il fait partie des débats sur les «réformes de troisième génération» proposées par les agences multilatérales. En effet, l'État de droit a passé en tant que sujet d'une idée abstraite et éloignée de majorités des citoyen, à un sujet propre de l'agenda de discussion entre les académiciens, les politiciens et les entrepreneurs lors de faire le débat sur les réformes institutionnels des années 80. Au Venezuela, par exemple, on a beaucoup parlé de la crise, même de la rupture ou disparition et nécessaire reconstruction de l'État de droit.

Mais, on pourrait se demande encore: Qu'est-ce que L'État de droit? Comment émerge-t-il au Venezuela? Quelle est l'importance pour la vie des citoyens et pour l'homme politique, pour l'entrepreneur, ou bien pour les propriétaires d'une petite entreprise ou d'une grande

corporation? Pour quoi ce mécanisme institutionnel ne fonctionne-t-il pas avec l'ampleur nécessaire au Venezuela et dans d'autres pays de l'Amérique latine? On devrait se demander également comment reconstruire l'État de Droit au Venezuela. Dans cet article nous essaierons de lancer certaines lumières sur ces questions, ainsi que quelques réflexions préliminaires sur l'agenda possible pour la reconstruction de l'État de Droit en Venezuela.

Mots clés: État de droit, réforme institutionnelle, réformes de troisième génération.

I. DEFINICIÓN Y BREVE REVISIÓN HISTÓRICA

El Estado de Derecho adquirió su forma concreta como expresión institucional del Estado Liberal durante el siglo XIX. Es un Estado cuya actuación está limitada por el derecho. Los poderes públicos son ejercidos en el marco de la ley (*gobierno de la ley o imperio de la ley*) con el propósito de garantizar los derechos individuales fundamentales. Sin embargo, muchos de los principios sobre los que se construye esta institución fueron expresados por pensadores clásicos y cristianos. Así, Platón a pesar que considera que la mejor forma de gobierno es la de un dictador benévolo, entiende que en la realidad las personas con esas condiciones, tanto en sus valores y principios, son escasas –para no decir inexistentes– y que por lo tanto es preferible un gobierno dirigido por Nomos o el “Dios de la Ley”. En la misma línea, Aristóteles concluye que dado que los hombres a menudo somos sujetos de nuestras pasiones es preferible que el gobierno, del Rey, sea ejercido de acuerdo a la ley.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX el Estado de Derecho sufre una transformación significativa al incorporar, explícitamente, objetivos sociales y políticos en los propósitos del Estado. Nace así el denominado Estado Social y Democrático de Derecho. Este cambio fue el resultado de una serie de factores sociales, económicos y políticos durante los años veinte del siglo XX, entre los que destacan la crisis económica del sistema capitalista, la aparición de nuevas corrientes ideológicas, como el nazismo y el fascismo, y el derrumbe de la democracia en muchos países europeos. Fue Hermann Heller quien utilizó por primera vez el término en 1930. Para él, el Estado Social de Derecho implica un Estado cuyo propósito es configurar y mantener un orden social democrático; un Estado destinado a realizar la justicia material en la sociedad.

El Estado de Derecho es un concepto histórico y por lo tanto está determinado por el contexto social, económico y político. Pero además es un *concepto abierto*; es un concepto en construcción y modificación permanente y por supuesto un concepto sujeto a debate. Aunque existe una profunda discusión sobre la definición de Estado de Derecho, sobre la base de un enfoque institucional podríamos construir una definición operativa del término partiendo de una concepción del Estado de Derecho *como*

reglas de juego, como proceso cuyo fin último es regular la actuación del Estado de forma de garantizar la protección de nuestros derechos civiles. El imperio de la ley y la consiguiente sujeción de la acción del Estado al orden legal implican “certidumbre” en la acción del Estado y esta certidumbre es una de las garantías para la protección de los derechos civiles del ciudadano frente al Estado.

Sobre la base de un enfoque institucional, el Estado de Derecho puede ser analizado como una institución. Es decir, como un conjunto de reglas de juego formales que regulan la acción del Estado. Esta visión es interesante ya que nos permite distinguir entre lo que son las *instituciones* del Estado de Derecho, como el principio de la separación de poderes, el equilibrio entre estos poderes o el acceso a la justicia, de las *organizaciones* encargadas de su realización, como el Parlamento y el Poder Judicial. Esta distinción no es una mera exquisitez teórica, su confusión sigue ocasionando que muchos programas de reforma institucional simplemente traten de copiar estructuras organizativas de otras latitudes, sin considerar los contextos políticos y sociales que sirven de base para que las reglas de juego del Estado de Derecho sean efectivas y no simplemente letra muerta.

Visto como conjunto de *reglas de juego y procedimientos* que garantizan el imperio de ley, vemos que entre los pensadores políticos existe un consenso básico sobre un grupo mínimo de instituciones cuya presencia son requisitos indispensables para la existencia del Estado de Derecho, a saber: la igualdad ante la ley, el acceso a la justicia, la separación y equilibrio de poderes, el respeto a los derechos civiles y la existencia de un sistema de garantías constitucionales e institucionales de estos derechos fundamentales.

II. EL ESTADO DE DERECHO Y LA DEMOCRACIA

El Estado de Derecho implica que el Estado, y las personas que lo dirigen, aceptan y respetan la sujeción de su actuación a la ley: *es la autoregulación del propio Estado.* Pero además es el propio Estado el que en muchos casos debe promover y desarrollar los mecanismos que hagan efectiva la restricción de su actuación. De allí la importancia de la cultura política, especialmente los valores y concepciones de los dirigentes políticos, como base del Estado de Derecho. La experiencia histórica demuestra que las instituciones no pueden ser copiadas y muchos menos impuestas desde afuera. Su efectividad depende fundamentalmente de su aceptación por la mayoría de los ciudadanos, especialmente las elites gobernantes. La existencia del Estado de Derecho depende de la presencia de un acuerdo político y social que lo soporte. De allí que la construcción de dicho acuerdo es clave en la agenda de reconstrucción del Estado de Derecho. Sobre este último punto volveremos más adelante cuando hablemos de la reconstrucción del Estado de Derecho en Venezuela.

Se deriva de lo anterior que no puede existir Estado de Derecho bajo regímenes autocráticos. Sólo los gobernantes de sistemas democráticos aceptan el ejercicio del poder público como temporal y sujeto tanto a las reglas de juego democrático (pluralismo, elecciones libres, respeto a las minorías) como a las propias del Estado de Derecho, especialmente el gobierno de la ley.

La naturaleza contradictoria del Estado en sistemas democráticos radica en el hecho de que éste debe ser lo suficientemente fuerte para garantizar el orden político y proveer de los bienes públicos, pero al mismo tiempo ese poder debe estar limitado por el derecho: el Estado sólo puede *hacer* lo que expresamente le está señalado por las leyes, pero además esto sólo puede hacerlo conforme al *modo* o la forma que la ley estipula. A diferencia de los ciudadanos y entes privados, quienes pueden hacer todo lo que no está prohibido por la ley, el Estado no es libre de decidir qué puede hacer ni la forma de hacerlo a pesar de que el qué hacer o el modo de hacerlo no estén prohibidos por las leyes.

Pero esta sujeción férrea de la actuación del Estado a la ley no es a cualquier marco legal. Es a la legalidad que concibe a los ciudadanos como la fuente originaria del poder del Estado, lo cual implica que los derechos civiles, políticos y económicos son asumidos como límites al ejercicio de las funciones y poderes del Estado. Es precisamente en esta concepción de la legalidad donde radica la importancia que para el ciudadano común tiene el Estado de Derecho al garantizar la existencia de reglas de juego claras y efectivas que nos protegen de posibles abusos de poder de las autoridades públicas, así como de acciones de la administración pública que perjudiquen nuestros derechos civiles.

La democracia no puede subsistir si no existe el Estado de Derecho y no tiene sentido hablar de Estado de Derecho en regímenes autoritarios. El marco de reglas de juego del Estado de Derecho es uno de los componentes fundamentales de la institucionalidad democrática. La Constitución es inútil si no existe un Poder Judicial independiente y eficiente. Las leyes son ineficaces si los funcionarios públicos no están sujetos a ellas y las elecciones no tienen sentido si los ganadores no respetan los derechos de todos los ciudadanos.

Lo que diferencia al Estado Democrático de Derecho de otros esquemas políticos es la existencia de un sistema de responsabilidad de rendición de cuenta y de contrapesos legalmente definidos y garantizados que impiden o minimizan la posibilidad de que una autoridad única concentre el poder público, o que su actuación no sea con arreglo a las leyes, convirtiéndose en un *legibus solutus*. Sólo en los sistemas democráticos pueden existir las condiciones institucionales que aseguren la sujeción de toda actuación de las autoridades públicas al marco constitucional y legal; un autócrata, por definición, no acepta restricciones a su voluntad.

La democracia no es sólo un tipo de régimen político en el que deben estar garantizados los derechos fundamentales, sino además un modo particular de relación entre

los ciudadanos, y entre estos y sus gobernantes, bajo un esquema de imperio de la ley. De allí que el Estado de Derecho es uno de muchos aspectos de la Democracia, como el pluralismo y la representación proporcional de las minorías.

Además de los elementos que tradicionalmente se señalan como distintivos de los sistemas democráticos –elecciones libres, generales y secretas y garantías de pluralismo–, puede hablarse de sistemas democráticos únicamente donde los actores sociales, especialmente los que detentan el poder del Estado, están sujetos al gobierno de ley, especialmente a la Constitución y a las leyes y las hacen cumplir en caso de que otra las subvierta. Norberto Bobbio propone una definición institucional o procedimental de la democracia. La democracia se distingue de la autocracia en que es una forma de gobierno en la que el poder se origina desde abajo en lugar de ser impuesto desde arriba. Para Bobbio la pregunta clave con respecto a la democracia no es ¿quién gobierna? Sino ¿cómo se gobierna? Si se gobierna conforme a un conjunto de reglas de juego institucionales que incluye el respeto a las decisiones de la mayoría mediante el voto, pero al mismo tiempo se garantizan los derechos de las minorías, el pluralismo político, la libertad de opinión, de expresión y de asociación se puede hablar de democracia.

Ahora bien, los teóricos políticos entendieron plenamente que la autorregulación del Estado es difícil: el Poder no se limita así mismo. De allí que el imperio de la ley como regla de juego o institución del Estado de Derecho necesariamente debe estar acompañado de un segundo arreglo institucional como es la *separación de poderes*. Esta regla institucional parte del principio que la mejor forma de garantizar la sujeción del poder del Estado a la voluntad de la soberanía popular es dividiéndolo en tres poderes independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Locke, 1969; Montesquieu, 1979). En los casos en que existe un balance acertado entre los poderes, el sistema de pesos y contrapesos que este diseño institucional genera ha demostrado ser un poderoso mecanismo de garantía de la legalidad y de los derechos fundamentales.

III. EL ESTADO DE DERECHO Y LA ECONOMÍA

¿Que importancia tiene la vigencia del Estado de Derecho para la actividad económica y para el empresario común? El imperio de la ley y la consiguiente sujeción de la actuación del Estado al orden legal implican *certidumbre* en su acción. Esta certidumbre es una de las garantías básicas para la protección de los derechos y libertades económicas de las personas y empresas privadas frente al Estado. La certidumbre en la actuación del Estado, especialmente la relacionado a la regulatoria económica, reduce los costos de transacción de la economía al garantizar los derechos económicos fundamentales, tales como el derecho a la propiedad privada y el respeto y cumplimiento de los contratos entre agentes privados, y entre estos y el Estado. El funcionamiento imparcial y eficiente del Estado de Derecho crea las condiciones necesarias para la inversión privada, para el ahorro y para la innovación y transferencia tecnológica al

proveer un marco jurídico claro y estable que garantiza el derecho a disfrutar los beneficios actuales y futuros generados por la actividad productiva privada.

Adicionalmente, nadie discute el papel que debe jugar el Estado como proveedor exclusivo de la administración de justicia. Sólo el Estado tiene el poder coercitivo y los recursos necesarios para suministrar, en teoría, un bien público como es la justicia.

La inseguridad jurídica, la ineficiencia y la corrupción del sistema de administración de justicia desestimula la inversión privada dado que estas aumentan el nivel de riesgo e incertidumbre sobre los retornos futuros de las inversiones. La caída de la inversión y la fuga de capitales, como resultados de factores institucionales adversos, reducen el nivel de empleo y deja a la población, especialmente a los más pobres, sin posibilidades para la obtención de ingresos.

Aquellas sociedades que logran establecer un marco institucional que reduzca los costos de transacción, proteja los derechos de propiedad y de contrato, fomente el nivel de confianza mutua entre sus miembros, fomente la competencia mediante regulaciones económicas apropiadas, y obligue al gobierno a respetar sus acuerdos y políticas, serán más exitosas en su desempeño económico y en la reducción de su nivel de pobreza (North, 1990; Olson, 1993; Di Trolío, 2000).

En el caso venezolano debemos preguntarnos ¿podemos confiar en el cumplimiento de los contratos que firmamos, tanto con particulares como con el Estado, cuando el acceso al sistema de justicia está en la práctica negado debido a los costos de transacción que su incompetencia, sin hablar de su dudosa imparcialidad, le imponen al demandante? Sin lugar a dudas la respuesta a esta interrogante es dolorosamente negativa. La ausencia de garantías efectivas para el cumplimiento de contratos, aunado a la incertidumbre económica y a la inestabilidad política, inhiben innumerables transacciones que podrían ser provechosas para el crecimiento y el bienestar colectivo del país. Adicionalmente, esta falla institucional está socavando lentamente el nivel de confianza mutua entre los venezolanos.

Sin la existencia efectiva de un Estado Democrático y de Derecho no es posible que se recupere un nivel sostenible de inversión privada. Tampoco es posible el restablecimiento de una gobernabilidad democrática viable en Venezuela, y sin la presencia de ésta última es inviable una recuperación económica sustentable en el largo plazo el cual es un factor fundamental para la superación de la pobreza.

IV. LOS ENEMIGOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Son muchos los factores que atentan contra la vigencia efectiva del Estado democrático de Derecho en Venezuela y en América Latina. En este ensayo nos detendremos

en tres de ellos, a saber: el incremento de la pobreza y la desigualdad, la ausencia de mecanismos institucionales efectivos que garanticen la transparencia y rendición de cuenta en la gestión del Estado, y el formalismo jurídico aunado a la presencia de valores culturales que son en muchos casos contrarios a los principios y reglas de juego del Estado Democrático de Derecho.

*La pobreza y la desigualdad: ¿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 respuesta es no. La democracia y el Estado de Derecho están contruidos sobre la base del principio de la igualdad entre las personas: se supone que todos tenemos el mismo grado de capacidad racional y de autonomía o libertad para decidir y elegir y, por lo tanto, todos somos *ciudadanos* con iguales derechos y deberes y, salvo prueba en contrario, *igualmente responsables ante la ley*. La pobreza y la desigualdad atentan contra el Estado Social y Democrático de Derecho, no sólo 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. En el caso venezolano, como en el resto de América Latina, la pobreza y la desigualdad refuerzan los patrones históricos de relación autoritaria y caudillista entre los que ejercen la autoridad pública y los ciudadanos.*

Como lo han planteado Sen (2000) y O'Donnell (1998) no puede hablarse de *igualdad formal* ante la ley cuando los individuos no disponen de las capacidades, y aún más lamentable, ni de la igualdad de oportunidades para adquirir dichas capacidades (educativas, alimentación y salud) que les permiten ejercer sus libertades y ser iguales ante la ley (*igualdad sustantiva*). La experiencia histórica ha demostrado la imposibilidad de lograr niveles aceptables de estabilidad y gobernabilidad política en sociedades con alto niveles de pobreza y desigualdad. Ningún sistema político democrático y de Estado de Derecho ha logrado mantenerse en sociedades extremadamente pobres y desiguales. Para que la institucionalidad del Estado Democrático y Social de Derecho funcione la inmensa mayoría de los habitantes de un país deben ser *ciudadanos* y no individuos que viven alienados del sistema productivo y del sistema político; éstas son las peores expresiones de la pobreza. Así, en el caso venezolano no podremos lograr avances significativos y sostenibles en materia de la vigencia del Estado de Derecho sobre la base de una sociedad pobre y desigual; la superación de la pobreza debe ser el norte de la agenda de política pública.

La existencia de un Estado Social y Democrático de Derecho no sólo es importante para aquellos grupos sociales que tienen recursos económicos y libertades que perder. Cuando el Estado Social de Derecho no funciona, son los pobres los que se ven más afectados y desamparados ante las violaciones de sus derechos civiles por las acciones de las autoridades públicas y órganos del Estado. Estos no sólo son las víctimas más frecuentes de los atropellos de los organismos de seguridad, sino que son los más per-

judicados por las ineficiencias de los servicios educativos, de salud y del sistema de administración de justicia, al carecer de recursos económicos y de medios de presión ante estos organismos. En países como Venezuela, la debilidad institucional no sólo reduce las posibilidades de crecimiento económico sino que igualmente neutralizan los beneficios que éste puede generar para los pobres.

En nuestros países es muy común confundir al Estado Social de Derecho con un Estado paternalista. Esta confusión continua causando mucho daño a la gestión pública. A diferencia del Estado Social o de Bienestar, el Estado Paternalista no funciona sobre el principio de la política social basada en el deber u obligación del Estado de garantizar los derechos sociales de las personas. No se parte del reconocimiento del individuo como ciudadano, con derechos civiles que imponen al Estado la obligatoriedad de la política social, sino de una concepción de la acción social del Estado como un acto de caridad pública o de buena voluntad de los funcionarios públicos. Bajo este esquema, el ciudadano común no es un poseedor de derechos frente a la burocracia pública sino el que suplica un favor. Del otro lado, el funcionario público, especialmente el Presidente de la República, no es servidor que está obligado por la ley a prestar un servicio, sino una persona bondadosa y buena gente que le hace un favor a los ciudadanos usuarios de los servicios del Estado.

Un nuevo enemigo del Estado de Derecho en nuestros países es el surgimiento de los llamados *contravalores* y *antiderechos*. La pobreza y la desigualdad, aunado a las profundas crisis políticas, han propiciado en muchos países latinoamericanos la generación de “contravalores” y “antiderechos” mediante los cuales muchos de los derechos fundamentales están sujetos a la satisfacción de ciertas necesidades básicas u otros derechos. Así, por ejemplo, la violación del derecho a la propiedad privada puede ser moralmente aceptada si quien lo viola es un pobre que no dispone de una vivienda. El inmenso reto es lograr que todos los venezolanos sean ciudadanos (con derechos civiles efectivos) y reconstruir al Estado para que sea responsable (*accountable*) y transparente ante sus ciudadanos.

Un sistema económico que por diversas razones coloque a más de la mitad de los habitantes de un país en condiciones de pobreza no puede ser el más apropiado o no se puede afirmar que tiene un buen funcionamiento. Sin embargo, la pobreza en América Latina no es sólo una terrible falla de nuestros modelos económicos (las llamadas “fallas del mercado”) es también la prueba más evidente de la incapacidad y colapso de nuestros estados para garantizar el bienestar de la mayoría de sus ciudadanos. El crecimiento de la pobreza en América Latina es también el resultado de las fallas del Estado y de la estructuración de los sistemas políticos que se han implantado en nuestros países.

A pesar que las fallas del Estado son una de las principales causas del incremento de la pobreza, no debemos caer en el error de concluir que para superarla se requiere una reducción drástica en el tamaño y actuación del Estado. La “ingenuidad” de quienes

proponen un “Estado Mínimo” es ignorar que cualquier mejora en el bienestar social, que es la base del crecimiento económico sostenido, requiere de un incremento significativo en la provisión de bienes y servicios públicos, tales como educación, salud y administración de justicia. La reconstrucción del Estado, especialmente de su aparato administrativo y del marco institucional del Estado de Derecho, es una tarea ineludible no solo si se quiere recuperar una tasa de crecimiento económico sostenida, sino que es también un requisito para reducir la pobreza. Sin una gestión pública eficiente, responsable y transparente, y sin unas reglas de juego de un Estado Social y Democrático de Derecho que garanticen los derechos sociales, económicos y políticos es imposible la superación de la pobreza en un país democrático.

Un riesgo derivado de la pobreza y la ingobernabilidad—su inevitable compañera— es la creciente demanda de la población para que se resuelvan en el menor plazo posible todos sus problemas. Como la experiencia de nuestros países ha demostrado, esta premura en dar respuestas rápidas y efectistas a todos los problemas sociales y económicos ha conducido al fortalecimiento de los discursos políticos y propuestas populistas y autoritarias-populistas que implican el “saltarse” los mecanismos y procedimientos legales y democráticos. Lamentablemente, también la evidencia histórica pareciera demostrar que los Estados de Derecho fuertes y efectivos sólo se han desarrollado en condiciones de cierta normalidad económica y política. De allí que el reto que se nos plantea a los venezolanos es cómo reconstruir la institucionalidad del Estado Social y Democrático de Derecho en el marco de la actual o latente crisis política y social que amenazan con prolongarse en el tiempo, inclusive más allá de que se produzca un cambio en el régimen gobernante. Evidentemente no podemos esperar a solucionar la crisis política y social para luego acometer esta tarea de reconstrucción.

La gestión pública no transparente y el Estado que no rinde cuenta: *A pesar de que la figura de la rendición de cuentas “transparente y periódica sobre la gestión de los representantes elegidos de acuerdo con el programa presentado” está consagrada en el Artículo 66 de la Constitución, en Venezuela no existe ni la cultura política¹, ni los instrumentos e indicadores para que ello sea posible. Prácticamente ningún funcionario público electo o designado es evaluado o rinde cuenta en función del desempeño de su gestión. La ausencia de mecanismos efectivos de rendición y seguimiento de la gestión pública no sólo es una de las principales causas de la ineficiencia de las políticas públicas sino también de la corrupción en la administración pública venezolana.*

Venezuela ha sufrido un deterioro significativo en la calidad y estabilidad de sus instituciones durante las últimas décadas. El incremento de la pobreza durante dicho período es parcialmente una consecuencia del deterioro de sus instituciones. La pobreza no puede ser reducida si no se cuenta con un Estado que suministre en forma eficaz,

1 Uno de los factores que ha contribuido al desarrollo de esta cultura política es el rentismo petrolero.

transparente y eficiente, bienes públicos como la seguridad personal y jurídica y servicios sociales básicos. Lamentablemente, nuestra burocracia pública es desarticulada, incoherente e ineficiente. Además, no existen mecanismos de seguimiento y control de la gestión pública por parte de la ciudadanía. Si queremos reducir en forma permanente la pobreza en Venezuela es imperativo que se *reconstruya* el aparato administrativo estatal y se creen los mecanismos e incentivos institucionales que garanticen la transparencia, el seguimiento y la rendición de cuenta de la gestión pública.

El formalismo jurídico y el desprecio a la institucionalidad: Las instituciones son creadas y sostenidas por personas. Los valores y actitudes de las personas constituyen el basamento cultural del sistema de reglas jurídicas y del funcionamiento institucional. Las instituciones, entendidas como reglas de juego, a su vez conforman un marco de restricciones al comportamiento de los individuos que, con el paso del tiempo, modelan los valores y patrones sociales.

Uno de los rasgos que caracterizan a la cultura jurídico-política de los países latinoamericanos es nuestra marcada inclinación hacia el formalismo jurídico. Para resolver un problema o situación social lo primero que se piensa es que hay que producir una normativa jurídica que, por lo general, es copiada de marcos jurídicos de países desarrollados. Adicionalmente, se considera que mientras más complicada y detallista ésta legislación o regulación sea, se considera que sus efectos serán mejores. Paradójicamente, junto con éste exacerbado aprecio al formalismo jurídico coexiste un desprecio o ignorancia de la importancia social, económica y política de las instituciones. Las instituciones y el marco jurídico son vistos como meras formalidades o exquisiteces técnicas que pueden ser violentadas o ignoradas por razón de interés político.

La consecuencia inmediata de esta paradoja es la brecha que históricamente ha existido entre nuestro sistema jurídico-formal y el marco de reglas informales que son las que efectivamente regulan la vida y dinámica social. Con el agravante de que prácticamente cada funcionario público tiene el poder discrecional de decidir dependiendo de la situación y de las personas e intereses involucrados cuál de los dos sistemas aplica: el formal-legal o el más conveniente a sus intereses.

Mientras más complicadas y confusas son la legislación y la regulación, más regresivos pueden ser sus efectos hacia los pobres y grupos vulnerables ya que las personas con mayor formación educativa o recursos económicos tienen acceso a mecanismos informales para evadirla. Estos grupos vulnerables no sólo no poseen las habilidades y capacidades para acceder y hacer un uso efectivo del sistema de administración de justicia, sino que frente a la arbitrariedad del funcionario público tampoco tienen los recursos para acceder al sistema informal. Así, el aparato institucional del Estado de Derecho, que en teoría ha sido creado para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, como consecuencia de sus distorsiones se convierte en la práctica en un poderoso mecanismo de exclusión social.

V. CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN VENEZUELA: DE LA ANARQUÍA Y EL AUTORITARISMO AL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

El Estado venezolano es una institución relativamente joven. Fue a mediados del siglo XX que, como resultado de la eliminación de los caudillos regionales y la unificación del país, se crea el Estado Nacional en Venezuela.

Un hecho histórico que debemos tener presente cuando analizamos al Estado venezolano es que éste fue creado bajo un régimen político caudillista y autoritario². Este hecho histórico, que es común a la conformación del Estado Nacional en América Latina, ha marcado el posterior funcionamiento y los rasgos característicos de los aparatos estatales latinoamericanos. Las instituciones y la cultura política son altamente resistentes al cambio, por lo que sus efectos generalmente perduran en el tiempo inclusive después de periodos de revolucionarios. Es a partir de este sistema político autoritario, caudillista y centralista, caracterizado por reglas de juego y una cultura política autoritarias, sobre los que desde 1958 se intenta construir el Estado Social y Democrático de Derecho en Venezuela. Un sistema con fuertes raíces culturales caracterizadas, entre otras, por el paternalismo, el amiguismo, el personalismo y la ausencia de separación entre lo público y lo privado en el ejercicio de la función pública. Un sistema político que funcionaba sobre la base de hombres y no de instituciones. Estos hechos, junto con otros factores, están en el centro de la explicación del tipo particular de Estado de Derecho que existe en Venezuela, y en muchos países latinoamericanos. Al mismo tiempo, es un factor clave en la explicación de por qué esta institución no funciona plenamente en nuestro contexto.

A partir de 1958, como un caso excepcional en la región, Venezuela comenzó a superar su historia autoritaria, de violencia y de crisis política permanente, al lograr ordenar exitosamente el juego político sobre normas democráticas claramente establecidas y construir un Estado Social y Democrático de Derecho. El respeto a las elecciones, como el único mecanismo y regla básica de acceso al poder político, es quizás la institución más importante y sin embargo por muchos años fue la menos apreciada de las heredadas del Sistema Democrático Puntofijista³. Igualmente, durante las primeras décadas del establecimiento de la democracia, se continuó con la creación del aparato burocrático público y del marco legal para el desarrollo de las funciones sociales del

2 Algunos autores atribuyen este proceso a Juan Vicente Gómez quien inició un proceso de unificación nacional, ayudado a partir de 1926 por el ingreso petrolero. Sin embargo es un proceso que tiene sus antecedentes en los gobiernos de Guzmán Blanco y Cipriano Castro.

3 Esto es, el período democrático que se extiende desde 1958 hasta 1998.

Estado venezolano que se habían iniciado con los gobiernos de Eleazar López Contreras y, especialmente, Isaías Medina Angarita.

VI. CRISIS DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO EN VENEZUELA: 1980-1990

Por algún tiempo parecía que el modelo de rentista estatal estaba funcionando y que las promesas de crecimiento y prosperidad se materializarían y permitirían a Venezuela moverse hacia las filas de las naciones más desarrolladas. A partir de 1958 el país logró cifras impresionantes en materia de bienestar y desarrollo social. Entre 1960 y 1980 la economía venezolana creció a una tasa aproximada del 7% por ciento anual. En materia social, durante estas dos décadas el país logró alzas significativas en las condiciones de vida de la población si se las compara con lo alcanzado por otros países en condiciones similares. Algunos ejemplos nos permitirán ilustrar este apreciable salto en el bienestar social de la población: entre 1960 y 1980 la esperanza de vida aumento de 57 a 67 años; la tasa de mortalidad infantil se redujo de 85 a 42 niños por mil; el numero de habitantes por médicos y por enfermera se redujeron de 1.510 a 930 y de 2.840 a 370, respectivamente; la proporción de la población alfabetizada aumentó de 63 a un 82 % y la población en edad matriculada en educación superior creció de un 1 a un 21% (Asdrúbal Baptista: “Base cuantitativa de la economía Venezolana”, 1999).

No obstante, este rápido crecimiento económico y de bienestar social estuvo acompañado por distorsiones institucionales que, en forma constante, socavaron la viabilidad política y económica de ese modelo de desarrollo. Varias características institucionales propiciaron la crisis del sistema político venezolano, particularmente de su Estado Social y Democrático de Derecho, a partir de la década de los ochenta. Primero, uno de los componentes políticos más importantes del marco institucional venezolano fue el fuerte control que ejercieron los partidos políticos (*centralismo partidista*) y su penetración en la sociedad venezolana (*partidización*). Estos factores fueron parcialmente el resultado de la fuerte tendencia a la centralización política y administrativa mediante la cual se produjo, durante las primeras décadas del siglo XX, la integración nacional y la creación del Estado Nacional en Venezuela,.

La partidización y el centralismo partidista desempeñaron un papel positivo para el establecimiento y consolidación de la democracia venezolana a partir de 1958. No obstante, en el largo plazo, la partidización y el centralismo produjeron arreglos institucionales que propiciaron la crisis del sistema democrático. Los partidos políticos tradicionales no sólo monopolizaron el proceso electoral y político, sino que también dominaron y penetraron el Poder Legislativo, el Sistema Judicial, los grupos de interés, etc.

La búsqueda del consenso político a través de la negociación de intereses conformó un sistema de negociación política y de reparto que si bien permitió el establecimiento y consolidación de la democracia, en el largo plazo creó las bases de su crisis: ineficiencia e ineficacia del aparato público, baja productividad y competitividad del sector productivo, corrupción, centralismo y paternalismo estatal.

En segundo lugar, en el área económica, el sistema democrático puntofijista 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 excesivo proteccionismo y los controles generalizados del Estado, estimularon las actividades de búsqueda de rentas y crearon una estructura económica rígida e ineficiente incapaz de competir internacionalmente y de reaccionar con rapidez a las cambiantes condiciones económicas.

En tercer lugar, en lo social, el rasgo básico de la Democracia Puntofijista fue el paternalismo estatal. Este conjunto de reglas institucionales generó un sistema de incentivos distorsionados que, al obstaculizar el aumento de la productividad y el desarrollo político, condenaban al sistema a una crisis económica y de legitimidad en el largo plazo.

Otro rasgo institucional fue la inexistencia de mecanismos efectivos de seguimiento y rendición de cuentas en la gestión pública. Los funcionarios electos y los designados estaban parcialmente libres de los mecanismos de rendición de cuenta administrativa y política, por medio de los cuales cualquier grupo en el poder es vigilado y sujeto a responsabilidad ante la sociedad. El creciente ingreso petrolero no sólo propició el establecimiento de un Estado interventor y proteccionista, sino que sirvió durante muchos años como mampara para ocultar costosos errores de políticas públicas, como por ejemplo las cuantiosas pérdidas de las empresas del Estado, el deterioro del sistema educativo y el Poder Judicial.

Vinculado con el punto anterior, tampoco existió una voluntad política para la construcción de una administración pública técnicamente eficiente y transparente. Por lo general nos olvidamos que el gobierno realiza sus proyectos por medio de la burocracia. Funcionarios bien preparados y remunerados son la clave para el exitoso diseño e implementación de las políticas públicas. ¿Cómo combatir la pobreza, por ejemplo, si no existe una burocracia eficiente que implemente las políticas sociales? Para la democracia Puntofijista la administración pública fue una forma de crear empleo artificial y otorgar privilegios, en lugar de ser un generador de externalidades positivas para facilitar la producción o garantizar la seguridad de los ciudadanos.

La falta de competencia política y controles políticos efectivos hizo al sistema puntofijista hermético al cambio. Con la crisis de la deuda en 1982, el colapso de los precios petroleros a partir de 1982 y 1986, y el subsiguiente control de cambios hasta 1989, las tendencias mencionadas se acentuaron: aumentó el desempleo, disminuyó

la inversión, aumentó la búsqueda de rentas y la corrupción, y aumentó la inflación producto de la política gubernamental de generar crecimiento con gasto público. ¿El resultado? Pobreza creciente y la consiguiente inestabilidad política. Las contradicciones acumuladas durante la Democracia Puntofijista hicieron crisis en 1989. En ese año el país tomó conciencia de ser mayoritariamente pobre y se manifestó la necesidad de hacer una reforma institucional y económica profunda. Sin embargo, el sistema político y su administración pública no estaban preparados para enfrentar tales retos. A pesar de las reformas implementadas desde 1988, la crisis del sistema siguió su curso.

La expansión acelerada del Estado venezolano condujo a su crisis, al carecer de los recursos financieros para seguir sosteniendo sus actividades y al ser ineficaz e ineficiencia en la prestación de sus servicios. Este es un hecho paradójico ya que podría pensarse que siendo un Estado tan grande e interventor, el Estado venezolano debería ser fuerte en términos de su capacidad para garantizar el Orden político y ejecutar eficazmente sus políticas públicas en todo el territorio y a todos los niveles sociales. Paradójicamente nuestro Estado es sumamente débil, desarticulado e ineficiente, lo que se evidencia en su colapso práctico al no poder cumplir muchas de sus funciones básicas en materia de servicio de administración de justicia, salud, educación, infraestructura y seguridad social.

Esta larga lista de rasgos institucionales condujeron al deterioro de las organizaciones públicas (desde los servicios de educación hasta la administración de justicia), al desarrollo de un aparato económico no competitivo, a la corrupción, a la pobreza y a la desigualdad. Esta situación explota frente a la caída de los precios petroleros que pone en evidencia la inviabilidad del modelo rentista, en lo económico y del modelo populista-corporativo, en lo político y social. Se inicia así el largo periodo de crisis económica, política e institucional que ocurren en forma casi simultánea.

VII. IMPLOSIÓN DEL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRATICO DE DERECHO EN VENEZUELA: 1998-2006

Estamos ante la presencia de un colapso del Estado de Derecho y del Estado de Bienestar en Venezuela. Muchos expertos jurídicos han expuesto y nos han dado suficientes evidencias del colapso del Estado de Derecho. Nos queda por explicar el colapso del Estado Social que se expresa en dos crisis. En primer lugar, existe una crisis de *governanza*: de incapacidad organizativa y administrativa del Estado, a través de su administración pública, para diseñar e implementar las políticas públicas que hagan realidad las decisiones y programas. Es evidente que la crisis de la Administración Pública, junto con la crisis fiscal, ha sido determinante en esta crisis de *governanza*. Este problema ha conllevado, junto con otros factores, a una crisis de *governabilidad* expresada en la incapacidad política de gobernar, en los sistemas democráticos, sobre una base de legitimidad.

A pesar de la aprobación de una nueva Constitución en 1999 y de las reformas legislativas realizadas, a partir de 1998, se han reproducido y amplificado los errores y fallas del sistema político Puntofijista, sin imitar o mantener sus ventajas. Paradójicamente, muchos de los rasgos institucionales de la llamada V República en materia social y económica son un concentrado de los de la Democracia Puntofijista y de allí su imposibilidad de consolidación en el largo plazo. La V República ha sido un fracaso al ser incapaz de sustituir los principales factores institucionales que produjeron la crisis de la Democracia Puntofijista. Frente al agotamiento del potencial transformador del rentismo petrolero, la V República ha sido incapaz de articular e implantar una estrategia económica que lo sustituya. Igualmente se pretende anacrónicamente reproducir el esquema partidocrático, bajo la premisa del partido único, en un sistema político en el que la sociedad civil ha alcanzado un nivel nada despreciable de desarrollo.

En materia de gestión pública, existe una escasez de ideas para enfrentar y resolver los problemas más sencillos de una sociedad moderna. Esto es en parte la consecuencia de la debilidad institucional histórica que ha caracterizado a nuestro aparato administrativo público, situación a la que suma su acelerado desmantelamiento durante los últimos cinco años. Como en el caso de la Democracia Puntofijista, la ineficacia e ineficiencia en la gestión gubernamental de la V República, especialmente en la prestación de servicios públicos básicos y en la formulación de políticas públicas generadoras de empleo, constituyen una “Espada de Damocles” para su viabilidad.

La V República está libre de cualquier mecanismo político e institucional por medio de los cuales un grupo en el poder es vigilado y sujeto a responsabilidad por la sociedad donde se desenvuelve. No existen mecanismos efectivos para la rendición de cuenta (*accountability*) 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. Todo esto, obviamente, fomenta la ineficiencia del gasto y la corrupción administrativa. Igualmente, la permanencia del fenómeno de la partidización de la burocracia pública en la V República no solo ha incrementado la ineficiencia del aparato estatal, sino que igualmente ha fortalecido factores existentes en la Democracia Puntofijista como la corrupción administrativa y el amiguismo.

En Venezuela, como en otros países de América Latina, estamos ante la presencia, entre otros, de cuatro fenómenos patológicos en la institucionalidad del Estado de Derecho. En primer lugar, cada vez son más amplias las áreas de la sociedad en las cuales sencillamente 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. Por ejemplo, es preocupante observar fenómenos como los ataques de grupos civiles armados ocurrido en Sao Pablo a principios de 2006, o los ataques a sedes gubernamentales en el pleno centro de la ciudad de Caracas durante los años 2003 y 2004, o

los linchamientos públicos de autoridades municipales en Bolivia y Perú. Lo paradójico es que este fenómeno creciente convive con un histórico formalismo jurídico que privilegia la norma legal y especialmente su complejidad. Igualmente, es un fenómeno que paradójicamente convive con el crecimiento del aparato estatal medido tanto en términos de número de personal, como en el nivel de gasto.

La segunda patología que caracteriza 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, especialmente los más pobres. Un Estado fuerte no es igual a un Estado autoritario que por definición es un Estado capturado. Un Estado institucionalmente fuerte es aquel capaz de cumplir eficaz y eficientemente sus funciones en pro de bien común y la justicia social. Paradójicamente en América Latina hemos tenido estados autoritarios pero institucional y gerencialmente débiles, incapaces de garantizar desde el orden político hasta el suministro de documentos de identidad a sus ciudadanos. Por ello es tan necesario rescatar el papel del Estado, como un actor clave pero no exclusivo, en la consecución del bien común y la necesidad de fortalecerlo institucionalmente.

Tercero, en este contexto, 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 transfe-*

La cuarta patología de nuestro Estado de Derecho, que compartimos con otros países latinoamericanos, es la creciente *ilegalidad de su actuación*. La actuación del propio Estado y la legislación son los principales factores que propician la ilegalidad y esto 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 dada la existencia de control cambiario.

Muchos nos preguntamos, ¿cuándo se rompe y cómo se rompe el Estado de Derecho? ¿Qué cosas deben ocurrir en un país para que sean evidencia suficiente de que se ha roto el Estado de Derecho? Pareciera que tenemos la idea que la ruptura del Estado de Derecho es un hecho puntual de extrema violencia y prácticamente un cataclismo

político-institucional, que destruyen de una sola vez todo el marco de reglas, como han sido los golpes de estado triunfantes en América Latina. Esta solía ser la forma tradicional como sucedían las rupturas del Estado de Derecho en América Latina. La realidad actual es otra y es mucho más difícil determinar si se ha roto el marco de reglas del Estado del Derecho. En la práctica es posible que no se produzca esa hecatombe violenta y puntual ya que la ruptura del Estado de Derecho puede producirse en forma lenta e incremental; la institucionalidad democrática y la legalidad se va desdibujando y debilitando progresivamente. En la situación extrema, el marco de reglas y mecanismos de la legalidad pueden ser funcionales al establecimiento de un sistema político no democrático, situación que algunos denominan “Dictadura Constitucional” o “Dictadura Legal”.

En el país ha existido una abundancia de “proyectos modernizadores” ofrecidos por los actores políticos pero una preocupante escasez de ideas micro que enfrenten los problemas del día a día. Esto ha sido en parte la consecuencia de la debilidad crónica de la administración pública. Por ello se recurre frecuentemente a la demagogia y al simbolismo político ante la incapacidad de mostrar logros concretos en la acción gubernamental. El culpar a la corrupción de todos nuestros males es un claro ejemplo de lo anterior.

VIII. AGENDA BASICA PARA LA RECONSTRUCCION

¿Es posible reconstruir el Estado Social y Democrático de Derecho en Venezuela? ¿Cómo se puede hacer? Aunque no pretendemos responder exhaustivamente a estas interrogantes en este artículo, adelantaremos algunos puntos que consideramos importantes. En primer lugar, la respuesta a la primera pregunta es afirmativa y, aunque debemos estar conscientes de que no existen recetas infalibles para la reconstrucción, contamos con experiencias acumuladas de intentos anteriores. A pesar de nuestro pasado autoritario, a partir de 1958 el país logró construir el marco institucional y organizativo de un Estado Social y Democrático de Derecho. En segundo lugar, debemos tener claro que la reconstrucción tiene que ser necesariamente incremental dada la propia debilidad institucional del Estado. Finalmente, el colapso y deterioro del aparato estatal venezolano es tal que no podemos hablar de reforma sino de reconstrucción. Ello no implica comenzar de cero sino repensar su papel, su relación con los ciudadanos, evaluar sus debilidades y fortalezas, y reconstruir sus diferentes unidades o subsistemas. Para ello debemos revisar el tipo de relación planteada entre los ciudadanos y el Estado en la Constitución y, especialmente, en todas las leyes aprobadas desde 1999, así como diseñar las políticas públicas necesarias para la reconstrucción, hacer el seguimiento de los avances y evaluar los impactos.

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

1. La necesidad de crear 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.
2. *La Reinstitutionalización del Sistema Político* dotándolo de reglas de juego 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 de las fuerzas armadas. Para ello, es necesario iniciar un proceso de reconstrucción de instituciones claves, como por ejemplo el Parlamento y el reestablecimiento de su sistema bicameral, la reforma estructural del sistema de administración de justicia y las fuerzas armadas como base para la lograr el reestablecimiento de las reglas de juego democráticas. Resulta difícil concebir un proceso de reinstitutionalización como el que está planteado en Venezuela sin proceder a la convocatoria a una *Asamblea Constituyente*.
3. *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, especialmente el de las organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación.
4. *El Fortalecimiento institucional del Poder Ejecutivo y la moderación del presidencialismo*. A partir de un enfoque de políticas públicas, es evidente que en Venezuela 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, etc.). En el caso venezolano el presidencialismo no ha proporcionado el sistema de pesos y contrapesos que son necesarios no sólo para garantizar la democracia sino para propiciar la eficiencia de las políticas públicas. La figura de las leyes habilitantes y decretos leyes, por ejemplo, aborta las posibilidades de discusión parlamentaria y expresión de intereses.
5. *La Reconstrucción de la administración pública*. La plena vigencia del carácter social y de derecho del estado venezolano no es posible si éste no cuenta con una administración pública nacional eficaz, eficiente, no partidista y transparente. Es

casi imposible pensar en alguna meta de política o en resolver cualquiera de los problemas más graves en la Venezuela de hoy sin que sea necesario una profunda reconstrucción de la administración pública.

La superación de la pobreza, por ejemplo, no es posible sino se cuenta con un aparato administrativo público que suministre eficientemente los servicios e infraestructura pública de calidad (educación, salud, agua, administración de justicia y saneamiento) que la población de menores recursos requiere⁴. Igualmente, la recuperación de niveles suficientes y sostenidos de inversión privada y empleo, no es viable sino se dispone de una administración pública capaz de formular e implementar políticas regulatorias claras, eficientes y predecibles que reduzcan los costos de transacción de la economía.

Dos de los objetivos fundamentales de éste 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. Sin rendición de cuenta y transparencia en el ejercicio de los poderes públicos no puede haber Estado Social y Democrático de Derecho. Así, es necesario implantar mecanismos de rendición de cuentas e indicadores para el seguimiento de la gestión basados en los resultados y simplemente en los de insumos utilizados por las organizaciones públicas. 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 aquellos son (los gobiernos) forzados a responsabilizarse ante los ciudadanos por los resultados de sus acciones y omisiones (accountability).

6. *La Reforma regulatoria*. Es necesaria la revisión a fondo de toda la regulación económica y social en Venezuela, con miras a mejorar el desempeño de la economía, mediante la reducción de costos de transacción (simplificación de procedimientos y trámites) y al mismo tiempo para garantizar la competencia en el mercado. Igualmente es necesario desarrollar un sistema de incentivos regulatorios.
7. *La reconstrucción de la base de 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

4 Para un análisis del impacto de la calidad y eficiencia de la administración pública en los niveles de pobreza ver Di Trolío, S: "Los determinantes institucionales de la pobreza: notas sobre la experiencia venezolana y agenda para la reforma", Universidad Católica Andrés Bello-Asociación civil para la promoción de estudios sociales, volumen 2, Caracas, 2001.

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 un Estado Social y Democrático de Derecho, 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.

En este artículo hemos intentado arrojar cierta luz sobre algunas interrogantes relacionadas con la naturaleza y situación del Estado Social y Democrático de Derecho en Venezuela. Muchos son los temas que quedan por estudiar sobre esta institución en nuestros países, y deben realizarse investigaciones que nos permitan dar respuesta a dos importantes preguntas: ¿es posible medir el Estado Social y Democrático de Derecho? y de ser afirmativa la respuesta, ¿cómo podemos construir indicadores que nos permitan determinar su vigencia, calidad e impacto en el bienestar económico y social de los ciudadanos?

BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto (1986): *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Di Trolio, Susana (2001): "Los determinantes institucionales de la pobreza: notas sobre la experiencia venezolana y agenda para la reforma". Universidad Católica Andrés Bello-Asociación civil para la promoción de estudios sociales, volumen 2, Caracas.
- Locke, J (1980): *Ensayo sobre el gobierno civil*. Editorial Aguilar, Madrid.
- Montesquieu (1969): *Obras políticas*. Editorial Ateneo. Buenos Aires.
- North, Douglass (1981): *Structure and Change in Economic History*. WW. Norton Company, New York.
- O'Donnell, Guillermo (1998): *Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America*. Kellog Institute and Department of Government, University of Notre Dame.
- Olson, Mancur (1993): "Dictatorship, democracy and development", *American Political Science Review*, Vol.87, September.
- Sen, Amartya (2000): *Inequality Reexamined*. Harvard University Press and Russell Sage Foundation, Cambridge, Massachusetts.

Recibido: 19 de septiembre de 2006
Aprobado: 30 de noviembre de 2006