

## Calidad de la democracia.

Análisis histórico comparado para Venezuela 1958-2018

Marysergia Esther Peña de Miranda



– Grado de calidad democrática +



**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES**  
**Autoridades universitarias**

- **Rector**  
Mario Bonucci Rossini
- **Vicerrectora Académica**  
Patricia Rosenzweig Levy
- **Vicerrector Administrativo**  
Manuel Aranguren Rincón
- **Secretario**  
José María Andérez Álvarez

**SELLO EDITORIAL**  
**PUBLICACIONES DEL**  
**VICERRECTORADO**  
**ACADÉMICO**

- **Presidenta**  
Patricia Rosenzweig Levy
- **Coordinadora**  
Marysela Coromoto Morillo Moreno
- **Consejo editorial**  
Patricia Rosenzweig Levy  
Marysela Coromoto Morillo Moreno  
Marlene Bauste  
María Teresa Celis  
Jonás Arturo Montilva  
Joan Fernando Chipia L.  
María Luisa Lazzaro  
Alix Madrid

Unidad operativa

- Supervisora de procesos técnicos  
Yelliza García
- Asistente  
Yoly Torres

**COLECCIÓN TEXTOS**  
**UNIVERSITARIOS:**  
**CIENCIAS SOCIALES Y**  
**HUMANIDADES**

Sello Editorial Publicaciones del  
Vicerrectorado Académico

Los trabajos publicados en esta colección han sido rigurosamente seleccionados y arbitrados por especialistas en las diferentes disciplinas.

**COLECCIÓN TEXTOS**  
**UNIVERSITARIOS: CIENCIAS**  
**SOCIALES Y HUMANIDADES**  
Sello Editorial Publicaciones  
Vicerrectorado Académico

**CALIDAD DE LA**  
**DEMOCRACIA. Análisis**  
**histórico comparado**  
**para Venezuela 1958-2018**  
Primera edición digital, 2020

© Universidad de Los Andes  
Sello Editorial Publicaciones  
del Vicerrectorado Académico  
de la Universidad de Los  
Andes

© Marysergia Esther Peña de Miranda

Hecho el depósito de ley

Depósito Legal: ME2020000025  
ISBN: 978-980-11-2003-2

ISBN: 978-980-11-2003-2



• **Diagramación de la obra:**  
Marysergia Esther Peña de Miranda

• **Diseño de la imagen de portada:**  
Handry Flores

Universidad de Los Andes  
Av. 3 Independencia,  
Edificio Central del Rectorado,  
Mérida, Venezuela.  
publicacionesva@ula.ve  
publicacionesva@gmail.com  
<http://www2.ula.ve/publicaciones>  
academico

**Prohibida la reproducción total o**  
**parcial de esta obra sin la**  
**autorización escrita de los autores y**  
**editores.**

Editado en la República Bolivariana de  
Venezuela

**COLECCIÓN DE TEXTOS UNIVERSITARIOS**

**Esta colección** contempla la edición de textos académicos que sirvan de apoyo docente en las áreas del conocimiento existentes en la Universidad: Ciencias Humanísticas y Sociales. Ciencias Básicas, Tecnología y Ciencias de la Salud.

Entre los objetivos específicos de esta colección resaltan:

- Estimular la edición de libros al servicio de la docencia.
- Editar la obra científica de los profesores de nuestra Casa de Estudios.
- Publicar las investigaciones generadas en los centros e institutos de investigación.

Hasta ahora, un número considerable de textos universitarios ha sido publicado por miembros de nuestra plan profesoral, obras de las que -en la búsqueda del mejoramiento de la calidad de nuestra educación de pre y posgrado- se han beneficiado por igual estudiantes y docentes.



**PUBLICACIONES**  
**VICERRECTORADO ACADÉMICO**

# **CALIDAD DE LA DEMOCRACIA.**

## **Análisis histórico comparado para Venezuela 1958-2018**



PUBLICACIONES  
VICERRECTORADO ACADÉMICO



Grupo de Investigación sobre Estudios del  
Desarrollo y Democracia

MÉRIDA – 2020 – VENEZUELA



**CALIDAD DE LA DEMOCRACIA**  
**Análisis histórico comparado**  
**para Venezuela**  
**1958-2018**

**Marysergia Esther Peña de Miranda**

**COLECCIÓN TEXTOS UNIVERSITARIOS:**  
**Ciencias Sociales y Humanidades**  
Sello Editorial Publicaciones del Vicerrectorado  
Académico Universidad de Los Andes



# ÍNDICE

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| Prólogo.....                                                  | 13 |
| <b>CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO:</b>                         |    |
| <b>CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS</b>                          | 17 |
| A) Calidad de la democracia como categoría de análisis.....   | 17 |
| B) Análisis histórico comparado.....                          | 19 |
| <br><b>CAPÍTULO I</b>                                         |    |
| <b>DIMENSIONES Y POSTURAS TEÓRICAS DE LA</b>                  |    |
| <b>DEMOCRACIA: ELEMENTOS ANALÍTICOS DE</b>                    |    |
| <b>CALIDAD DE LA DEMOCRACIA</b>                               | 21 |
| A) Génesis y fundamentos teóricos de la democracia .....      | 21 |
| ▪ Aristóteles y las primeras concepciones de la democracia... | 22 |
| ▪ Rousseau: la democracia como forma de gobierno ideal y el   |    |
| problema de la representación.....                            | 24 |
| ▪ Bobbio. De la democracia directa a la representativa.....   | 26 |
| ▪ Sartori: la difusa línea entre la democracia descriptiva y  |    |
| prescriptiva.....                                             | 32 |
| ▪ Dahl: la poliarquía como aproximación al ideal de la        |    |
| democracia .....                                              | 36 |
| ▪ Przeworski: La democracia como autogobierno del             |    |
| pueblo.....                                                   | 39 |
| ▪ Linz. Consolidación y legitimidad de los regímenes          |    |
| democráticos.....                                             | 42 |
| ▪ O'Donnell. La Democracia Delegativa y el Estado             |    |
| democrático de derecho .....                                  | 47 |
| ▪ Macpherson: la democracia liberal y sus modelos .....       | 50 |

|                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ▪ Touraine: La democracia como cultura. Una concepción más allá del enfoque procedimental .....                         | 53  |
| ▪ Rosanvallón: La actividad contrademocrática como dimensión de la democracia contemporánea .....                       | 56  |
| ▪ Pasquino. Reconfiguración de la democracia como régimen político: Una aproximación a la concepción de calidad .....   | 62  |
| B) Referentes teóricos y empíricos de la categoría calidad de la democracia.....                                        | 65  |
| ▪Leonardo Morlino: calidad de la democracia o buena democracia .....                                                    | 66  |
| ▪Arend Lijphart: Democracia consensual y calidad democrática .....                                                      | 72  |
| ▪Gerardo Munck. Reconceptualización de la calidad democrática: ampliación de la definición “mínima” de democracia. .... | 76  |
| ▪David Altman y Aníbal Pérez-Liñán: La poliarquía y las dimensiones de calidad democrática .....                        | 80  |
| ▪Levine y Molina. Legitimidad democrática como premisa para analizar la calidad de la democracia .....                  | 83  |
| C) Dimensiones propuestas de calidad de la democracia .....                                                             | 88  |
| ▪ Representatividad .....                                                                                               | 88  |
| ▪ Participación .....                                                                                                   | 92  |
| ▪ Estado de derecho .....                                                                                               | 96  |
| ▪ Determinación del grado de calidad democrática .....                                                                  | 102 |
| ▪ Agregación de las categorías y dimensiones .....                                                                      | 103 |

## **CAPÍTULO II**

### **SISTEMA POLÍTICO VENEZOLANO PARA EL PERÍODO 1958-2018: CALIDAD DEMOCRÁTICA Y SUS DIMENSIONES**

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A) Período 1958-1978 (instauración y auge democrático) .....                            | 107 |
| ▪ Pacto de Punto Fijo y el nacimiento de la democracia representativa en Venezuela..... | 110 |

|                                                                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| ▪ La Constitución de 1961 y la construcción del Estado democrático de Derecho. ....                                                                                                         | 115 |
| ▪ La sucesión en la construcción de la Venezuela democrática.....                                                                                                                           | 124 |
| ▪ Una gestión democrática y pacificadora.....                                                                                                                                               | 125 |
| ▪ La consolidación del sistema político democrático.....                                                                                                                                    | 129 |
| B) Período 1978-1998 (declive democrático) .....                                                                                                                                            | 136 |
| ▪ La implosión de la crisis de la deuda y efectos en el sistema político.....                                                                                                               | 138 |
| ▪ La gestación de la reforma integral del Estado.....                                                                                                                                       | 142 |
| ▪ La primera reelección presidencial por votación popular.                                                                                                                                  | 148 |
| ▪ Quiebre del bipartidismo.....                                                                                                                                                             | 162 |
| C) Período 1998-2018 (reconfiguración del sistema político)...                                                                                                                              | 169 |
| ▪ El proceso constituyente de 1999 y el inicio de una dinámica agenda de comicios electorales. ....                                                                                         | 170 |
| ▪ Aspectos de interés en la Constitución de 1999: Concepción de democracia participativa y sus implicaciones para la calidad democrática.....                                               | 201 |
| ▪ Análisis comparativo, de <i>jure</i> y de <i>facto</i> , de los mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos de Chávez y Maduro: Un diagnóstico del Estado descentralizado..... | 220 |
| ▪ Configuración de la hegemonía comunicacional en los gobiernos de Chávez y Maduro.....                                                                                                     | 225 |

### **CAPÍTULO III**

#### **ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN VENEZUELA EN TRES MOMENTOS HISTÓRICOS DEL PERÍODO 1958-2018**

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A) Dimensión Representatividad: Análisis histórico comparado para los tres veintenios..... | 240 |
| B) Dimensión Participación: Análisis histórico comparado para los tres veintenios. ....    | 245 |
| C) Dimensión Estado de Derecho: Análisis histórico comparado para los tres veintenios..... | 250 |

|                                                                            |            |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|
| D) Comentarios sobre los resultados del índice de calidad democrática..... | 256        |
| <b>REFLEXIONES FINALES.....</b>                                            | <b>259</b> |
| <b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>                                    | <b>263</b> |
| La autora .....                                                            | 279        |

*A mi amado esposo Rafael Gustavo,  
A mi hermoso hijo Rafael Alejandro,  
Mis compañeros incondicionales, mi impulso y fuente  
de inspiración.  
A mi padre Williams Peña †, por su apoyo, amor y  
dedicación en todas las etapas de mi vida.*

*El sustantivo democracia designa y circunscribe una cosa, una determinada realidad. «Democrático» es, por el contrario, un predicado que connota una propiedad o atributo de algo. El sustantivo induce a preguntar qué es, y qué no es, democracia. El adjetivo, por el contrario, induce a graduar: democrático en qué medida, cuánto.” (Sartori, 1999: p. 67).*

## PRÓLOGO

TRANSCURRIDAS casi cuatro décadas de la tercera ola de democratización en América Latina se ha evidenciado un proceso de expansión de los regímenes democráticos en los países de la región. Sin embargo, en la actualidad aún permanecen sin resolver una serie de fallas que lesionan la democracia, tales como: fragilidad en el marco legal e institucional, Estado de derecho débil, pérdida de credibilidad en los partidos políticos como agentes de representación de las demandas ciudadanas, pobreza, inequidad en el acceso de oportunidades socioeconómicas, escasa libertad de los medios de comunicación social, entre otros. Por ello, resulta necesario adoptar criterios que operativizados en la evidencia empírica permitan realizar una evaluación de la aproximación real a la concepción ideal del término democracia.

Resulta imperativo esclarecer los aspectos referentes a *¿qué es la democracia?* a fin de determinar los elementos, atributos o dimensiones inherentes al término y, de esta forma el mayor o menor grado en que se encuentran presentes en un sistema político, lo cual se refiere a *¿cuánta democracia?* o calidad de la democracia. La respuesta a ambas interrogantes hace posible una comprensión integral de la democracia, la primera considera aspectos descriptivos y normativos, mientras que la segunda hace mención a las propiedades cuyo grado de presencia o ausencia determinan su medición y facilita el tratamiento empírico.

Así pues, la calidad de la democracia muestra el grado en el cual un sistema político democrático enmarcado en un Estado de derecho alcanza ciertos estándares de participación ciudadana y representatividad. De esta manera, nos planteamos como objetivo evaluar la calidad democrática en Venezuela para el período 1958-2018.

Para ello se analizan las dimensiones de la democracia de acuerdo a los principales referentes teóricos, y luego se proponen elementos analíticos de calidad de la democracia. Seguido se caracteriza el sistema político venezolano para los sub periodos: 1958-1978 (instauración y auge democrático), 1978-1998 (declive democrático) y 1998-2018 (reconfiguración del sistema político), a través de las dimensiones de calidad democrática propuestas. Para finalmente contrastar las dimensiones de calidad de la democracia en Venezuela para los sub periodos: 1958-1978 (instauración y auge democrático), 1978-1998 (declive democrático) y 1998-2018 (reconfiguración del sistema político).

Para el análisis se consideran nueve categorías y tres dimensiones. Las categorías: sistema de partidos políticos y sistema electoral se encuentran asociadas a la dimensión de *representatividad*, las categorías: sufragio, libertad de opinión y participación ciudadana en la gestión pública configuran la dimensión *participación*, mientras que las categorías: marco legal e institucional, descentralización político-administrativa, división y autonomía de poderes del gobierno, y control de la sociedad civil sobre las organizaciones castrenses, conforman la dimensión *Estado de derecho*.

La periodización se dividió en tres veintenios. Los primeros veinte años (1958-1978) comprende el lapso histórico donde a través del *puntofijismo* se sentaron las bases legales y garantías en materia electoral que posibilitaría la participación y ejercicio del poder de diversas tendencias políticas con un proyecto político mínimo común, de esta manera Venezuela se convirtió en el modelo de nación liberal y democrática anhelado por la mayor parte de los países latinoamericanos. En el segundo veintenio (1978-1998) la reducida capacidad de adaptación de los partidos, el surgimiento de conductas clientelares y la proliferación de actos de corrupción administrativa, debilitó paulatinamente la efectividad del sistema de partidos políticos como institución canalizadora de las demandas sociales hacia el Estado. El último veintenio (1998-2018) se caracterizó por procesos de concentración y recentralización del poder a cargo del gobierno central, cambios en el marco jurídico que redujeron los mecanismos contralores de carácter legislativo y judicial, y por la incorporación del sector castrense en la esfera política.

Se emplea la metodología del análisis histórico comparado para establecer los avances y retrocesos de las dimensiones y categorías en tres veintenios. La comparación es empleada en las ciencias sociales para determinar semejanzas y diferencias entre casos y/o períodos de tiempo, facilitando una comprensión más amplia de las variables sujetas a estudio, por lo que potencia el desarrollo de la capacidad de descripción, interpretación y análisis, que facilita la construcción de teorías. Adicionalmente se procede a determinar, a través del diseño de un indicador, el grado de calidad democrática del sistema político venezolano.

El libro se presenta en cinco secciones:

En la primera, titulada *contextualización del estudio: consideraciones metodológicas*, se presenta la calidad de la democracia como categoría de análisis y el método histórico comparado.

En la segunda sección, se desarrolla el *Capítulo I Dimensiones y posturas teóricas de la democracia: elementos analíticos de calidad de la democracia*, donde se presenta la génesis y antecedentes teóricos de la democracia, los referentes teóricos y empíricos de la categoría calidad de la democracia, las dimensiones calidad democrática propuestas para evaluar el caso venezolano, la determinación del grado de calidad democrática para cada veintenio y el proceso de agregación de categorías y dimensiones.

En la tercera sección, se desarrolla el *Capítulo II Sistema político venezolano para el período 1958-2018: calidad democrática y sus dimensiones*, donde se realiza la reconstrucción histórica de los principales hechos políticos en Venezuela, considerando los avances y retrocesos de las dimensiones en tres subperíodos. El primer veintenio (1958-1978) “*instauración y auge democrático*” comprende los gobiernos de Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y los primeros gobiernos de Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez; el segundo veintenio (1978-1998) “*declive democrático*”, analiza los gobiernos de Luis Herrera Campins, Jaime Lusinchí y los segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera; y el tercer veintenio (1998-2018) “*reconfiguración del sistema político*” comprende el período de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro.

En la cuarta sección, se presenta el *Capítulo III Análisis comparativo de la calidad democrática en Venezuela en tres momentos históricos del período 1958-2018*, donde a través

de la metodología del análisis histórico y de la construcción de un indicador se valoró el grado de presencia de subcategorías, categorías y dimensiones en el sistema político venezolano adjudicando un grado de calidad de la democracia bajo (valor 1), medio (valor 2) y alto (valor 3) para cada veintenio.

Finalmente, en la quinta sección, se presentan las reflexiones finales.

**DRA. MARYSERGIA PEÑA DE MIRANDA**

*La autora*

## CONTEXTUALIZACIÓN DEL ESTUDIO: CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

### A) Calidad de la democracia como categoría de análisis

Venezuela a pesar de tener una de las democracias ininterrumpidas más antiguas de América Latina que data de la denominada *segunda ola*<sup>1</sup>, ha venido experimentado una acentuación de problemas de índole social y económicos como: desigualdad, inequidad en la distribución del ingreso, pobreza, inflación, así como escaso o nulo crecimiento económico, lo cual ha generado descontento en la ciudadanía, que siente que sus demandas no han sido satisfechas por los gobernantes y hacedores de política. Como advierte, Przeworski (2010):

La democracia, con todos sus cambiantes significados, ha enfrentado repetidamente cuatro desafíos que, en la actualidad, continúan provocando una insatisfacción intensa y muy extendida. Esos desafíos son: (1) la incapacidad de generar igualdad en el terreno socioeconómico, (2) el hacer sentir a la gente que su participación política es efectiva, (3) el asegurar que los gobiernos hagan lo que se suponen que deben hacer y no hagan lo que no se les ha mandado a hacer, y (4) el equilibrar el orden con no interferencia. (p. 33).

Aunado a los saldos poco favorables de indicadores macroeconómicos, se evidencian fallos en variables garantes de la gobernabilidad y legitimidad democrática, como libertad de los medios de comunicación social, división e independencia de los poderes públicos, marco institucional y legal estable, participación de la sociedad civil en la actuación pública, rol de los partidos políticos, entre otras dimensiones que conforman la categoría calidad de la democracia.

Morlino (2013) define democracia de calidad como “...una estructura institucional estable que permite que los ciudadanos alcancen la libertad e igualdad mediante el legítimo funcionamiento de sus instituciones y mecanismos” (p. 25). Por su parte Sartori (1999a) señala: “...quien pregunta «¿cuánta democracia?» debe preguntarse primero: ¿democracia con respecto a qué características? En la medida en que la democracia desaparece como entidad, es necesario establecer cuáles son las propiedades o atributos de la democraticidad (p. 68).

La categoría calidad de la democracia representa un instrumento para evaluar y comparar los regímenes políticos de los países a fin de establecer cuanto se aproximan a una serie de dimensiones o indicadores de satisfacción ciudadana.

La presente investigación persigue efectuar a través del análisis histórico comparado, una evaluación del sistema político venezolano para los períodos: 1958-1978 (instauración y auge democrático), 1978-1998 (declive democrático) y 1998-2018 (reconfiguración del sistema

---

<sup>1</sup> Huntington (1991).

político, a fin de determinar la presencia o ausencia de elementos o dimensiones de calidad democrática, enfatizando sobre los avances y retrocesos de cada dimensión para cada período y así evaluar el estado de la democracia en Venezuela.

Las dimensiones de calidad de la democracia propuestas en este estudio son: *representatividad* donde se contempla el sistema de partidos políticos y el sistema electoral, *participación* que considera el sufragio, la libertad de opinión, y participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de políticas públicas, finalmente la dimensión *Estado de derecho* conformada por el marco legal e institucional, la descentralización política y administrativa, división y autonomía de poderes del gobierno, y control de la sociedad civil sobre las organizaciones castrenses.

En relación a la medición se debe considerar lo que plantea Sartori (1987):

Cuando lo que se pregunta es «¿hasta qué punto una comunidad política es *más o menos* democrática?», ya no estamos identificando una entidad, sino *predicando* algo de ella. Esto es lo mismo que decir que la «democracia» se concibe como un concepto propiedad, como una propiedad (característica o atributo) de los objetos políticos. Según esta formulación, el tratamiento lógico ya no es binario (sí-no), sino continuo (mayor-menor), usualmente descrito como la transformación de características dicotómicas (discontinuas) en características continuas. De aquí se sigue... que de acuerdo con este tratamiento las diferencias son de *grado* (p. 226).

Una vez identificados los elementos o atributos inherentes al concepto de democracia, es posible proponer dimensiones de calidad democrática que permita evaluar de manera cualitativa el mayor o menor grado en que se encuentran presentes en el sistema político venezolano.

El presente estudio se realizará para el período 1958-2018, dividido en tres sub períodos de veinte años cada uno. La periodización de los primeros cuarenta años (1958-1998) siguiendo el criterio propuesto por Manuel Caballero, son considerados como la era del *puntofijismo*, “Se trata del período transcurrido entre dos gobiernos presididos por militares, cuatro décadas de gobiernos civiles, los únicos en la historia del país...” (Caballero, 2000, p. 7).

En el primer sub período (1958-1978) llamado por Caballero el ascenso<sup>2</sup>, se examinan los gobiernos de Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y el primer gobierno de Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez. En el segundo sub período (1978-1998) llamado por Caballero la caída<sup>3</sup>, se analizan los gobiernos de Luis Herrera Campins, Jaime Lusinchi y los segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera. Los últimos veinte años (1998-2018), comprende el período de los gobiernos de Chávez y Maduro, donde se evidencia una reconfiguración del sistema político venezolano.

---

<sup>2</sup> En este estudio se le otorgará el nombre al período (1958-1978) instauración y auge democrático

<sup>3</sup> El período (1978-1998) hará referencia al declive de la democracia.

## B) Análisis histórico comparado

En el libro se empleará el método histórico comparado. Lasswell, citado por Collier (1999) quien señala que “...el método científico es inevitablemente comparativo” (p. 51).

La comparación es empleada en las ciencias sociales para determinar semejanzas y diferencias entre casos y/o períodos de tiempo, permitiendo al investigador una comprensión más amplia de las variables sujetas a estudio, por lo que el método comparado, potencia el desarrollo de la capacidad de descripción, interpretación y análisis, que facilita la construcción de teorías. “Comparable equivale a decir cosa que pertenece al mismo género, especie, subespecie... por tanto el elemento de *similaridad* que legitima la comparación es la identidad de clase” (Sartori, 1984, p. 269). La comparación se basa en el principio de homogeneidad del evento de estudio, en este caso las dimensiones de calidad democrática propuestas, sin embargo, la calidad democrática está inmersa en determinado tiempo y espacio, por lo que serán evaluadas las mismas dimensiones en distintos períodos.

Metodológicamente es poco usual en la ciencia política el empleo simultáneo de la variación temporal y la comparación en un único caso de estudio, Morlino (1999) le otorga el calificativo de comparación diacrónica y la define como: “...analizar el mismo caso en momentos diferentes y sucesivos con el objetivo de ver la influencia de ciertos fenómenos acaecidos” (p. 22).

Al respecto Sartori (1999b) señala lo siguiente:

...análisis de caso y análisis comparativo son búsquedas complementarias que se refuerzan entre sí. Es también claro que los estudios de caso en cuestión deben ser, para ser tales, *implícitamente comparativos*. Lo que no quita que el estudio de un solo caso no pertenezca al *método comparativo* (p. 45).

En el presente estudio se evaluará el menor o mayor grado de calidad democrática empleando el mecanismo de *rank ordering* o determinación de posiciones en escalas ordinales propuesto por Sartori (1984, p. 268) en las dimensiones de representatividad, participación y Estado de derecho para tres veintenios del período 1958-2018. El caso o unidad de análisis lo representa el sistema político venezolano, el método es comparado ya que se procederá a contrastar un evento de estudio (calidad de la democracia) en tres sub períodos con el fin de determinar los avances y retrocesos en cada una de las dimensiones propuestas. Como señala Bartolini (1999):

Es difícil identificar un estudio de una única unidad (institución, grupo, país, etc.) que no haga referencia a la variación en el tiempo, que no *compare o contraste* la situación en el tiempo t con la de algún otro momento t-x. La gran mayoría de los análisis identificados comúnmente como estudios de caso hacen exactamente eso: estudian algunas propiedades de una única unidad en un cierto período de tiempo. Se pueden definir mejor como *estudios de desarrollo de caso (development-case-studies)* y por lo tanto ...se consideran de naturaleza comparativa (p.117).

Resulta necesario comparar fenómenos políticos en contextos temporales distintos. La búsqueda en el pasado permite establecer la comparación y evolución en el tiempo de categorías o dimensiones sometidas a análisis.

Hall (2016) concibe a la política como “...un proceso que es estructurado a través del espacio y el tiempo, una perspectiva estrechamente asociada con el institucionalismo histórico” (p.1). Por su parte, Mahoney, Mohamedali y Nguyenp (2016) señalan que: “...el campo de la historia, el institucionalismo, la causalidad y la temporalidad están intrínsecamente vinculados entre sí” (p.15). De acuerdo a este enfoque se reconoce el impacto de las acciones políticas en el ámbito social y económico, y cómo los eventos no solo generan efectos inmediatos, sino que también reconfiguran el marco institucional, incidiendo en los resultados en períodos posteriores de tiempo.

Sartori (1984) señala que el método comparado y el método histórico representan dos instrumentos o técnicas de comprobación para construir ciencia. “La comparación es, pues, el método de control en el cual estamos obligados a refugiarnos las más de las veces. Cuando el experimento es imposible, y cuando faltan datos pertinentes y suficientes para un tratamiento estadístico, no tenemos otra opción; debemos comprobar (o verificar si es falso) comparando” (p. 262).

El método histórico utiliza como insumo un cúmulo de experiencias y hechos registrados por terceros, que permiten reconstruir narrativamente el pasado para corroborar o rechazar una proposición planteada “...negar la historia por principio resulta absurdo y es dañarse a sí mismo.” (Sartori, 1984, p. 263). La inclusión de la historia como complemento del método comparado en los estudios políticos genera resultados más completos y ajustados a la realidad.

## CAPÍTULO I

### **DIMENSIONES Y POSTURAS TEÓRICAS DE LA DEMOCRACIA: ELEMENTOS ANALÍTICOS DE CALIDAD DE LA DEMOCRACIA**

En mi opinión. *¿qué es* (la democracia)? y *¿cuánta* (democracia)? son ambas preguntas legítimas y complementarias, y no se excluyen mutuamente. Asimismo, opino que deben formularse en ese orden porque, de no establecer primero lo que es (y no es) una cosa no podemos determinar su *grado* de ser lo que se afirme que sea (Sartori, 1987, p. 228).

Siguiendo el criterio de Sartori, resulta de interés considerar las contribuciones de diversos autores a la teoría de la democracia, así como el abordaje conceptual del término para cada uno de ellos. Una vez esclarecido los aspectos referentes a la teoría o *¿qué es la democracia?* es posible determinar los elementos, atributos o dimensiones inherentes al término y, de esta forma el mayor o menor grado en que se encuentran presentes en un sistema político, lo cual se refiere a *¿cuánta democracia?* o calidad de la democracia. La respuesta a ambas interrogantes hace posible una comprensión integral de la democracia, la primera considera aspectos descriptivos y normativos, mientras que la segunda hace mención a las propiedades cuyo grado de presencia o ausencia determinan su medición y facilita el tratamiento empírico.

Con base a lo expuesto, el presente capítulo se encuentra estructurado en tres secciones, en la primera se hace mención al origen y fundamentos teóricos de la democracia, en la segunda se aborda la categoría calidad de la democracia, para finalmente en la tercera sección proponer las dimensiones que permitirán determinar el mayor o menor grado de calidad democrática.

#### **A) Génesis y fundamentos teóricos de la democracia**

El vocablo “democracia”<sup>4</sup> etimológicamente el “gobierno del pueblo” ha sido analizado por un considerable número de autores y politólogos. A pesar de que el término democracia fue acuñado hace más de veinticuatro siglos, la forma en que ha sido concebida, su contexto histórico y sus valores e ideales son distintos. Así la democracia para los atenienses concebida como directa en la contemporaneidad, hacia posible el ejercicio de la política en pequeñas ciudades con baja densidad

---

<sup>4</sup> Demokratia= demos (pueblo) + Kraiten (gobierno).

poblacional, contexto que no es equivalente a la democracia de los modernos, donde la complejización de las relaciones sociales generó la implementación de sistemas representativos. En esta sección se presentan destacados autores y sus principales contribuciones a la construcción de la teoría de la democracia.

### Aristóteles y las primeras concepciones de la democracia

A partir del siglo V a.C. con la obra *La Política* de Aristóteles se han generado entre los estudiosos de la ciencia política debates y cuestionamientos en torno a la escogencia de la mejor forma de gobierno, haciendo referencia a sistemas como: la monarquía caracterizada por el gobierno de uno, la aristocracia definida como el gobierno de pocos, considerados los más virtuosos de la comunidad, la oligarquía definida por el gobierno de la minoría con poderío económico, y como contra parte respectivamente, la tiranía concebida como una degradación de la monarquía donde gobierna una persona que exhibe un poder absoluto, enaltecendo sus pensamientos y limitando la libertad y, finalmente la democracia conformada por el gobierno de la mayoría de los hombres con bajo nivel socioeconómico.

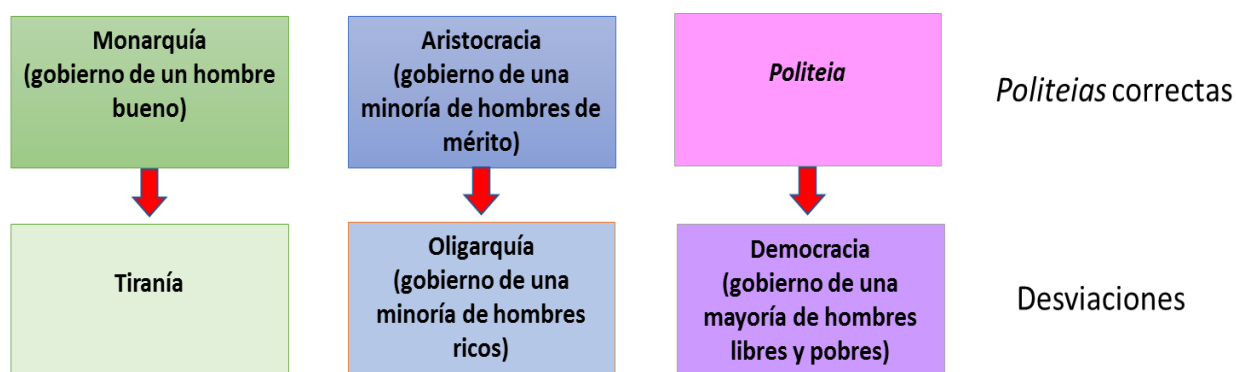


**Gráfico 1.** Primeras formas de gobierno consideradas por Aristóteles.

**Diseño:** la autora (2019).

A pesar de no encontrarse de manera explícita una definición de democracia en la obra de Aristóteles, se pueden rescatar algunos elementos:

...hay democracia cuando los [ciudadanos] libres y pobres, siendo mayoría, sean amos del gobierno; en cambio oligarquía es cuando [dominan] los ricos y de más alta alcurnia que son pocos, 1290b (p. 371).

Hay un doble [aspecto] con el cual parece definirse la democracia: que la mayoría sea soberana, y la libertad, 1310a (p. 484).

De lo anterior es posible derivar elementos normativos que en la contemporaneidad conforman el término democracia, tales como: libertad, igualdad y soberanía, a pesar de que fueron concebidos de otra manera por el contexto histórico que influenció a Aristóteles.

Otras consideraciones con relación a la democracia realizadas por Aristóteles revelan lo siguiente:

...las *politeias* que miran al interés público son correctas según la estricta justicia, más las que [acomodan] solo las [ventajas] personales de los gobernantes están erradas y todas [son] desviaciones de las correctas *politeias*, pues son despóticas, y la *polis* es comunidad de [seres] libres, 1279<sup>a</sup>. (p. 300).

...hemos distinguido tres *politeias* correctas: realeza, aristocracia y *politeia*; y tres desviaciones correspondientes: la tiranía [perversión de la] realeza; la oligarquía de la aristocracia; y democracia de la *Politeia*, 1289a (p. 366).

...la tiranía, que es la peor [desviación], es la que más se aleja de una *politeia*; en segundo lugar, la oligarquía (ya que la aristocracia se aleja bastante de la *politeia*); siendo la democracia la más moderada, 1289b (p. 367).

De esta manera Aristóteles enaltece a la monarquía y a la aristocracia como las mejores formas de gobierno<sup>5</sup> en detrimento de la democracia, considerada por él como una desviación de la *politeia* conformada por una mayoría de hombres libres y pobres, siendo más poderosos que los ricos en el momento de la toma de decisiones por ser más numerosos. No obstante, debido al crecimiento de la *polis*<sup>6</sup> este autor señala que no es posible concebir una forma de *politeia* distinta a la democracia.

---

<sup>5</sup> *Politeia* es el término empleado por Aristóteles para referirse a las formas de gobierno u organización política.

<sup>6</sup> La *Polis* es considerada por Aristóteles como una comunidad conformada por gobernantes y gobernados.

Con lo expuesto se deja en evidencia que la primera concepción de régimen democrático no fue del todo favorable, sin embargo, se deben destacar los aportes que realiza Aristóteles a los fundamentos de la ciencia política y a la definición de los sistemas de gobierno.

### **Rousseau: la democracia como forma de gobierno ideal y el problema de la representación**

“El término *demokratia* fue acuñado en el siglo V a.C. y desde entonces hasta hace aproximadamente un siglo ha sido un concepto político” (Sartori, 1987, p. 28). Se evidencia entonces un salto temporal entre los planteamientos de Aristóteles en el siglo V a.C. y las aportaciones a la ciencia política realizado por Rousseau en el siglo XVIII d.C.

Rousseau en el libro tercero del *Contrato Social* y en el *Discurso sobre el origen de la Desigualdad* contempla tres formas de gobierno instituidas acorde del tamaño de la sociedad y la condición socioeconómica de los integrantes del Estado, éstas son: la democracia, la aristocracia y la monarquía. Sin embargo, cualquier forma de gobierno o administración del Estado es legítima si se ejerce según las condiciones del pacto social, de una ley común, donde todo el pueblo legisle.

Este autor se encuentra a favor de las cualidades del régimen democrático, donde el soberano<sup>7</sup> encomienda el gobierno a todo el pueblo o a la mayor parte, evidenciándose más ciudadanos magistrados que particulares. “Yo habría querido nacer en un país en donde el soberano y el pueblo tuviesen un mismo y solo interés, a fin de que todos los movimientos de la máquina social no tendiesen jamás que, hacia el bien común, lo cual no puede hacerse a menos que el pueblo y el soberano sean una misma persona” (Rousseau, 1999, p. 5).

Las condiciones que debe tener un gobierno democrático son las siguientes:

- ✓ Un Estado pequeño para reunir al pueblo sin dificultad, lo cual implica que los ciudadanos se conozcan entre sí.

---

<sup>7</sup> Definido por Rousseau (2010) como miembro activo de la República o cuerpo político, donde a su asociación colectiva se le otorga la categoría de pueblo, siendo partícipes de la autoridad soberana (ciudadanos) y sometidos a las leyes del Estado (súbditos) (p. 15).

- ✓ Sencillez de costumbres a fin de evitar la multitud de negocios y discusiones espinosas.
- ✓ Igualdad en los rangos y en las fortunas, para que prevalezca la igualdad en los derechos y en la autoridad.
- ✓ Poco o ningún lujo, para evitar la corrupción del rico y del pobre, uno por posesión y el otro por codicia (Rousseau, 2010, p. 61).

Rousseau enaltece a la democracia como la forma de gobierno que hace posible la consecución del bien común donde el pueblo y el soberano son la misma persona, sin embargo, reconoce que es difícil que se conjuguen todas las condiciones anteriores para que se materialice un gobierno democrático “...jamás ha existido una verdadera democracia, ni es posible que jamás exista. Es contrario al orden natural que gobierne la mayoría y la minoría sea gobernada” (Rousseau, 2010, p. 61) “Si existiese un pueblo de dioses, sin duda gobernaría democráticamente” (Rousseau, 2010, p. 62).

Al cuestionar la idea de representación, considera que el pueblo que elige representantes cede soberanía, por lo que se encuentra a favor de los sistemas democráticos directos. En la democracia ateniense los individuos ejercían su rol de ciudadano a tiempo completo generándose una “hipertrofia de la política que se corresponde con una atrofia de la economía. El «ciudadano total» creaba un hombre desequilibrado” (Sartori, 1999a, p. 36). De esta manera, los sistemas democráticos representativos constituyen la solución a las dificultades generadas por la democracia directa, otorgándole libertad de accionar en otras áreas al ciudadano.

Con Rousseau queda en evidencia la principal discontinuidad que tiene el pensamiento democrático; de la democracia antigua como la griega planteada de forma directa hacia las democracias contemporáneas, que debido al número de ciudadanos y a la complejidad de intereses son representativas.

Resulta peligroso otorgar al concepto de democracia el mismo significado que tenía para los griegos, sin tomar en consideración que han transcurrido más de veinticuatro siglos. “...sí, según la idea griega de la libertad, los griegos eran libres, nosotros a tenor con el mismo criterio no lo seríamos. El *polítes* estaba subordinado a la *polis*, el *civis* vivía para la *civitas*, y no a la inversa” (Sartori, 1987, p. 364). Aspectos normativos inherentes a la democracia como libertad e igualdad eran

concebidos de forma diametralmente opuesta por los antiguos a cómo son definidas en la contemporaneidad. Las contribuciones a los estudios políticos realizadas por Aristóteles y Rousseau dejan en evidencia que las concepciones de instituciones representativas se encuentran lejos de los regímenes democráticos concebidos por los autores contemporáneos.

### **Bobbio. De la democracia directa a la representativa**

Bobbio (2009) realiza una definición mínima de los regímenes democráticos, exaltando el aspecto procedimental. La democracia es:

...el conjunto de reglas que deben servir para tomar decisiones colectivas, las decisiones que interesan a toda la colectividad, con el máximo de consenso y el mínimo de violencia... La democracia se distingue de las otras formas de gobierno por las reglas que presiden la selección de los dirigentes, que consiste en la elección periódica en vez de la sucesión hereditaria o la cooptación, y por aquellas otras reglas que establecen el modo de tomar las decisiones colectivas, de las cuales la principal es la regla de la mayoría (p. 459).

Así, el conjunto de reglas asociadas a los regímenes democráticos genera un marco institucional y procedimental que establecen las normas de convivencia en la sociedad y permiten que la alternancia de los mandatarios en el poder se realice sin violencia. La democracia, adicionalmente es concebida como “una de las formas de gobierno, o sea, una de las diversas maneras bajo las que puede ejercerse el poder político” (Bobbio, 1999, p. 188).

Al incorporar a la democracia como un elemento constitutivo de las formas de gobierno, este autor distingue entre tres usos o enfoques teóricos:

- a) **Descriptivo:** en este enfoque la democracia se define como la forma de gobierno donde el ejercicio del poder se circunscribe al principio de la mayoría. Así la democracia es “el gobierno de muchos con respecto a pocos, o de los muchos respecto a los menos, o de la mayoría respecto a la minoría o a un grupo restringido de personas (o incluso de uno solo)” (Bobbio, 1999, p. 192).
- b) **Prescriptivo:** considera los elementos favorables o que exaltan a la democracia como una de las mejores formas de gobierno, así como a los aspectos negativos

o disfuncionales que no contemplan su implementación por concebirla como inapropiada. El uso prescriptivo adicionalmente, establece comparaciones y ordenamientos axiológicos entre la democracia y otras formas de gobierno.

Esta corriente hace referencia al aspecto normativo ya que brinda el espacio para esgrimir argumentos críticos en favor y en contra de la democracia como sistema de gobierno, así como los resultados potenciales y juicios de valor de su puesta en marcha.

La justificación de la democracia... como la mejor forma de gobierno o como la menos mala, se encuentra justamente en el presupuesto de que el individuo, como persona moral y racional, es el mejor juez de sus propios intereses (Bobbio, 2009, p. 457).

...los argumentos por los cuales la democracia es considerada como una forma buena de gobierno son esencialmente los siguientes: no es un gobierno a favor de pocos sino de muchos; la ley es igual para todos, tanto para ricos como para los pobres y por tanto es un gobierno de leyes, sean escritas o no escritas, y no de hombres; la libertad es respetada así en la vida privada como en la vida pública, donde no vale la pertenencia a este o aquel partido sino al mérito (Bobbio, 1999, p. 196).

- c) **Uso histórico:** a través de este enfoque se hace uso de las formas de gobierno a fin de analizar los acontecimientos vinculados al hecho político, así como los procesos de transiciones que comprenden su desarrollo. El Estado liberal funge como presupuesto histórico y jurídico para la conformación de regímenes democráticos.

Para Bobbio (1986):

Durante siglos, de Platón a Hegel, la democracia ha sido condenada como una forma de gobierno mala en si misma porque es el gobierno del pueblo y el pueblo, degradado a masa, a muchedumbre, a plebe, no es capaz de gobernar: el rebaño tiene necesidad del pastor, la chusma del timonel, el hijo menor del padre, los órganos del cuerpo de la cabeza, por recordar algunas de las metáforas tradicionales. Desde que la democracia fue elevada al rango de la mejor forma de gobierno posible (o de la menos mala), el punto de vista desde el cual los regímenes democráticos son

juzgados es el de las falsas promesas: no cumplió la promesa del autogobierno, ni la de la igualdad, no solo formal sino sustancial (p. 78).



**Gráfico 2.** Concepciones de la democracia como teoría de las formas de gobierno según Bobbio. **Diseño:** la autora (2019).

Además de los tres usos o enfoques de la democracia como forma de gobierno, Bobbio (1989) contempla dos significados de la democracia: procesal o jurídico-institucional y sustancial o ideal. El primero hace referencia a las reglas del juego que hacen posible una eficaz distribución del poder político entre los ciudadanos “democracia del pueblo”, el segundo se vincula con el principio de igualdad en el que se debe concebir un sistema de gobierno democrático “democracia para el pueblo”.

La democracia deriva de la soberanía popular, principio que garantiza la participación masiva tanto directa e indirecta de los ciudadanos en los asuntos de carácter colectivo. Por su parte, la concepción liberal de la democracia se asocia al establecimiento de reglas del juego y sus límites de aplicación para monitorear el ejercicio del poder, así en el ámbito electoral garantiza la alternabilidad de los dirigentes políticos y un mayor control de sus actuaciones por parte de la sociedad civil, mientras que el principio de la mayoría, permite la participación de la

ciudadanía en la toma de decisiones de interés colectivo, minimizando el conflicto e incentivando el consenso, sin limitar los derechos de la minoría que disienta.

Un aspecto inherente a los regímenes democráticos es que facilitan la distribución y desconcentración del poder a través de la ampliación de los mecanismos institucionales de participación ciudadana para la toma de decisiones colectivas, exaltando valores como la igualdad en el disfrute de los derechos políticos de los ciudadanos y la libertad de expresión, de opinión, de reunión y de asociación de los actores sociales, ya que estos son los medios que permiten canalizar las demandas de la sociedad civil hacia sus gobernantes.

La democracia era concebida por los antiguos como una forma de gobierno únicamente posible en la ciudad-Estado, donde la población, en su totalidad pudiese reunirse para deliberar sobre los asuntos de carácter colectivo, lo que se corresponde con un sistema de democracia directa. Para los antiguos el individuo era equivalente al ciudadano, debido a que toda la población ejercía un rol protagónico y permanente en los procesos de participación en los asuntos públicos, de esta manera la distribución del poder político entre todos los ciudadanos se identifica con el principio de libertad. Bajo la concepción de la democracia antigua todos los asuntos se reducen a lo político, siendo absorbida totalmente la esfera privada por la esfera pública. Así, “el ciudadano total no es más que la otra cara, igualmente peligrosa, del Estado total. No por casualidad la democracia roussoniana frecuentemente ha sido interpretada como la democracia totalitaria en oposición a la democracia liberal” (Bobbio, 1986, p. 33).

Posteriormente, al complejizarse las relaciones sociales e incrementarse el tamaño de los Estados no es posible una democracia directa como la concebida por los griegos, la democracia contemporánea debe estar compuesta por un marco legal e institucional capaz de limitar y distribuir el poder. En esta modalidad el pueblo soberano delega el poder a una minoría de representantes elegidos a través del voto, facultados legal y políticamente para ejercerlo, de esta manera se reconfigura el principio de libertad, conformando a un individuo libre como persona e independiente en la esfera privada. “...un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos —no importa si los órganos donde se efectúan tales deliberaciones sean el Parlamento—, el presidente de la república, el Parlamento junto con los consejos regionales, etc.” (Bobbio, 1986, p. 34).

En la democracia directa no se evidencia una separación entre los individuos y los ciudadanos, mientras que en la democracia indirecta o representativa surgen agentes o asociaciones intermedias de carácter plural, conformadas a través de partidos políticos, capaces de canalizar las demandas desde la ciudadanía hacia el Estado. Se puede señalar que la democracia representativa es “la consecuencia natural de un Estado que desea asegurar para sus ciudadanos el máximo de libertad” (Bobbio, 1989, p. 75).

El pluralismo permite darnos cuenta de una característica fundamental de la democracia de los modernos con respecto a la de los antiguos: la libertad, más aún lo lícito, del disenso... una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o destinada a morir (Bobbio 1986, p. 48)

La libertad de disenso promueve la existencia de una sociedad pluralista, donde el poder es distribuido en los distintos niveles de gobierno, de esta manera los representantes se encuentran más cercanos y prestos a satisfacer las demandas de la sociedad civil.

A pesar de que en la contemporaneidad las democracias son concebidas como representativas, también son evocados por la sociedad civil mecanismos de democracia directa, que buscan ser incorporados en el marco legal e institucional a fin de fortalecer la concepción del «gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo».

...si se debe hablar hoy de un desarrollo de la democracia, este no consiste tanto, como frecuentemente se dice por error, en la sustitución de la democracia representativa por la democracia directa (sustitución que de hecho es imposible en las grandes organizaciones), sino del paso de la democracia en la esfera política, es decir, en la esfera en la que el individuo es tomado en consideración como ciudadano, a la democracia en la esfera social, donde el individuo es tomado en cuenta en la multiplicidad de sus *status* (Bobbio, 1999, p. 218).

No se puede afirmar que la democracia representativa reemplaza totalmente a la directa, sino que los mecanismos de la segunda se integran y confluyen con la primera. Por otra parte, las decisiones políticas se encuentran contextualizadas en los acontecimientos acaecidos dentro de la sociedad civil, por lo cual la esfera

política se encuentra necesariamente interconectada a la esfera social. Sin embargo, de acuerdo con Bobbio (1989): “A pesar de la plena aceptación del principio democrático y el elogio de la democracia representativa como la mejor forma de gobierno, el ideal de la democracia perfecta todavía está muy lejos de ser alcanzado.” (p. 79), adicionalmente Kelsen, citado por Bobbio (2009) señala que “...el elemento esencial de la democracia real (no de la ideal, que no existe en ningún lugar), es el método de elección de los dirigentes, o sea, las elecciones” (p. 402).

En la contemporaneidad debido a la complejización de las relaciones e interacciones que surgen entre los diversos actores que conforman la sociedad, los regímenes democráticos se enfrentan al fenómeno de la ingobernabilidad que se materializa por el incremento de las demandas ciudadanas emanadas desde la base de la sociedad civil, versus la reducida capacidad de respuesta por parte de la sociedad política. En los partidos políticos debe prevalecer el compromiso de satisfacer los intereses colectivos ante que los intereses particulares, para ello se deben diseñar mecanismos institucionales que faciliten el proceso de rendición de cuentas de las acciones realizadas por los representantes, de manera efectiva y transparente ante los electores, que constituyen los verdaderos depositarios del poder. “Entre las promesas incumplidas de la democracia... la más grave y tremenda y, por lo que parece, la más irremediable es precisamente la de transparencia en el poder” (Bobbio, 2009, p. 442).

Se puede afirmar que en la democracia los mecanismos a través de los cuales las demandas ciudadanas son canalizadas hacia los gobernantes son relativamente sencillos, sin embargo, la velocidad de respuesta del sistema político no es del todo efectiva, generando el fenómeno de sobrecargo, que acentúa los problemas de ingobernabilidad.

Para Bobbio (1989):

La denuncia de la ingobernabilidad de los regímenes democráticos tiende a proponer soluciones autoritarias, que se mueven en dos direcciones: por un lado, en el fortalecimiento del poder ejecutivo y por tanto en dar preferencia a sistemas de tipo presidencial o semipresidencial frente a los parlamentos clásicos; por otro lado, en el poner nuevos límites a la esfera de las decisiones que pueden ser tomadas con base en la regla típica de la democracia, la regla de la mayoría (p. 107).

La insatisfacción de la ciudadanía hacia las acciones emprendidas por los representantes políticos contribuye a la ingobernabilidad de los sistemas democráticos, lo cual podría desencadenar en una mayor democratización o en respuestas autoritarias.

### **Sartori: la difusa línea entre la democracia descriptiva y prescriptiva**

La teoría de la democracia se encuentra conformada por dos componentes: descriptivo y normativo, vale destacar lo señalado por Sartori (1987):

La estrategia básica de Dahl consiste en reservar la palabra democracia para el «sistema ideal» y emplear el vocablo «poliarquía» como su aproximación en el mundo real. Por mi parte, acepto en cambio el término «democracia» para el mundo real, pero dividiendo su significado en dos mitades: la prescriptiva (normativa) y la descriptiva (denotativa). (p. 200).

De esta manera, la democracia se concibe como un concepto integral, por lo que no es posible separar sus componentes descriptivos evidenciados en la realidad de los valores e ideales que constituyen su esencia, así, no es correcto separar lo que la democracia es, de lo que la democracia debe ser, lo que demuestra la presencia de una línea difusa entre ambos enfoques que se complementan y forman parte del todo. De acuerdo a la teoría desarrollada por Sartori no es correcto reemplazar el término democracia por poliarquía como lo hace Dahl<sup>8</sup>, por lo que el empleo de la palabra democracia para hacer referencia a la concepción real e ideal es imprescindible.

... debemos, por tanto, conservar *in mente* que: a) el ideal democrático no define a la realidad democrática y, viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal; y b) que la democracia resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del *deber* la resistencia del *es* (Sartori, 1987, p. 27).

En el siguiente diagrama se resumen los principales aportes y categorías clasificatorias empleadas por Sartori:

---

<sup>8</sup> “La teoría de la democracia competitiva-poliárquica es fundamentalmente una teoría descriptiva que realmente explica el funcionamiento y actuación de las democracias... una teoría descriptiva no es suficiente; necesitamos también una teoría prescriptiva de la democracia” (Sartori, 1987:211).

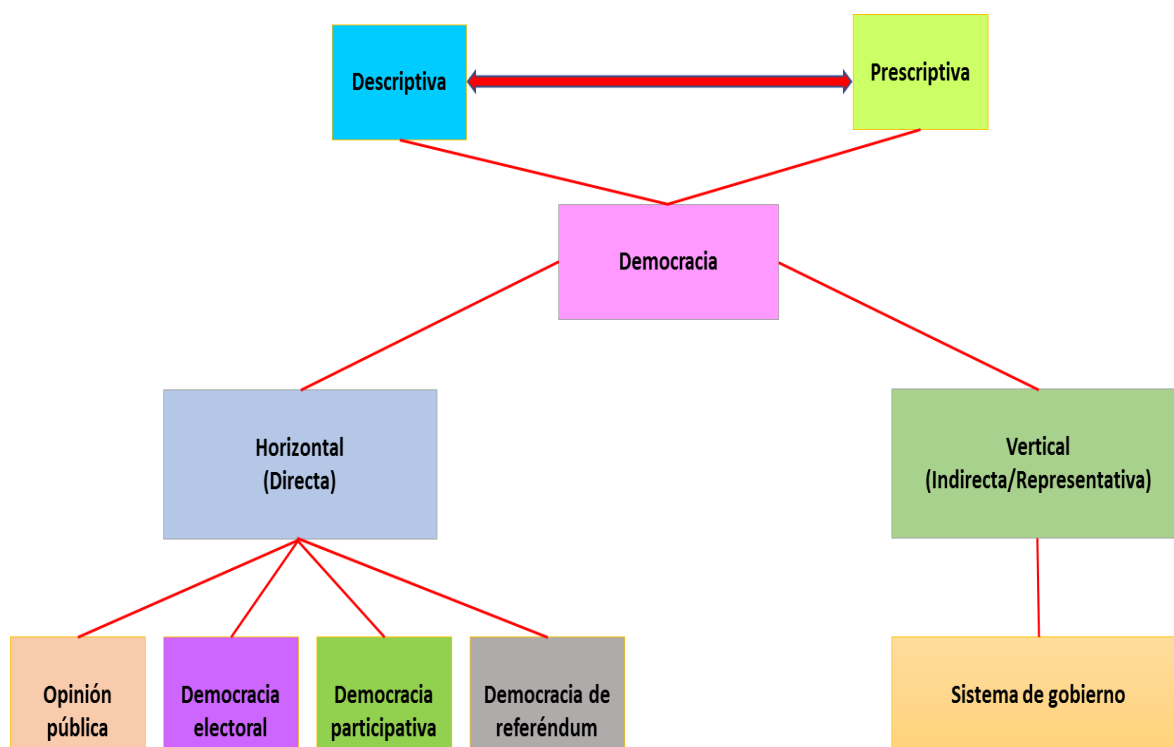


**Gráfico 3.** Teoría de la democracia propuesta por Giovanni Sartori.

**Diseño:** la autora (2019).

La democracia horizontal o directa en sentido estricto se evidenció en la Grecia antigua, en la contemporaneidad no se dispone de experiencias con esta tipología. En sentido normativo resulta más ventajoso el ejercicio del poder por cuenta propia que la delegación del poder a un representante, sin embargo, la realidad muestra un escenario distinto. Los sistemas democráticos directos fueron efímeros y solo se materializaron en la *polis*, ciudades antiguas muy pequeñas e interconectadas cultural y políticamente.

La genuina democracia directa puesta en práctica por los griegos requería que los ciudadanos se dedicaran de manera exclusiva a las actividades políticas, lo cual impedía que realizaran actividades económicas generadoras de riqueza y sustento. Esta situación resultó insostenible en el tiempo ya que la participación ciudadana en el ejercicio directo del poder erradicaba la libertad individual.

El ciudadano como funcionario público... se entregaba totalmente al Estado. Le daba su sangre durante la guerra; su tiempo durante la paz; no era libre de dejar a un lado los asuntos públicos para cuidarse de los suyos... por el contrario, el ciudadano debía

descuidarlos para trabajar en beneficio de la ciudad<sup>9</sup> (De Coulanges, 2009, p. 437).

Los mecanismos para ejecutar y difundir la democracia horizontal son: la opinión pública, la democracia electoral, la democracia participativa y la democracia de referéndum.

- a) ***La opinión pública:*** se define como “un público, o una multiplicidad de públicos, cuyos estados mentales difusos (opiniones) interactúan con los flujos de información sobre el estado de la cosa pública” (Sartori, 1999a, p. 171). La opinión pública constituye el fundamento de la democracia ya que un pueblo informado legitima el ejercicio de su soberanía. Los medios de comunicación social poseen un papel protagónico al dirigir flujos de información a un público receptor de mensajes, de allí la importancia de la existencia de libertad de pensamiento, de expresión y de asociación para garantizar la autonomía e imparcialidad de la opinión.
- b) ***Democracia electoral:*** “...unas elecciones libres sin una opinión libre no expresan nada” (Sartori, 1987, p. 139). A través de la democracia electoral el pueblo depositario del poder, delega su ejercicio a través del voto a un candidato identificado con la ideología de un partido, que se encuentra facultado para dar soluciones a las demandas ciudadanas.
- c) ***Democracia participativa:*** “la participación es *tomar parte en persona*, una parte *autoactiva*” (Sartori, 1987: 153). La democracia participativa se vincula al ideal de democracia directa, no debe estar limitada al ejercicio del voto.
- d) ***Democracia de referéndum:*** “...con el referéndum el ciudadano decide por sí mismo, es decir decide sobre una cuestión ...sustituye la decisión de los representantes por la decisión de los representados ...transforma una democracia representativa en una directa” (Sartori, 1999a: 198). A través de la democracia de referéndum se conforman gobiernos de mayoría, en detrimento de los intereses de grupos minoritarios.

Por otra parte, la democracia vertical se materializa cuando el poder es ejercido por representantes libremente elegidos por los ciudadanos y no de manera directa por los particulares. Así los principios de la democracia indirecta plantean la solución a las dificultades generadas en la democracia de los griegos: la delegación

---

<sup>9</sup> Traducción de la autora de la obra original en idioma francés.

del ejercicio del poder, a pesar de ceder soberanía garantiza la libertad del individuo, pudiendo emprender actividades económicas y de otra índole distintas a la política, sin estar absorbido totalmente por el Estado.

En la democracia directa el pueblo participa de manera continua en el *ejercicio* directo del poder, mientras que la democracia indirecta equivale básicamente a un sistema de *limitación y control de poder*. En las democracias actuales existen los gobernantes y los gobernados; de una parte, el Estado, y de otra, los ciudadanos; los profesionales de la política y los que se olvidan de ella, excepto en raras ocasiones. Estas distinciones tienen escaso sentido en las democracias antiguas (Sartori, 1987, p. 346).

“...las democracias modernas giran en torno a: a) el principio de la mayoría relativa; b) los procedimientos electorales; y c) la trasmisión del poder que supone la representación” (Sartori, 1987, p. 54). Así, la democracia puede definirse como el gobierno de la mayoría que respeta los derechos de la minoría, resaltando a las elecciones y a la representación como dimensiones ineludibles. Al otorgarle peso al sistema electoral como mecanismo garante del ejercicio del poder del pueblo, enfatiza en la relación entre representantes y representados.

“...la democracia es un sistema en el que *nadie puede seleccionarse a sí mismo, nadie puede investirse a sí mismo con el poder de gobernar y, por lo tanto, nadie puede arrogarse un poder incondicional e ilimitado.*” (Sartori, 1987, p. 259). La anterior definición considera a la democracia como un sistema político que rechaza el ejercicio del poder de manera personalizada e irrevocable. El poder de los gobernantes debe ser otorgado por la sociedad civil, por lo cual este autor concede un rol protagónico al principio de representación, sin embargo, el Estado debe contar con un marco institucional y legal que norme el ejercicio del poder de manera que los dirigentes políticos no se extralimiten en sus funciones, brindándole así preeminencia a la concepción liberal de la democracia.

Resulta importante destacar que: “...el concepto literal de democracia indica ...la prioridad de la sociedad frente al Estado, que el *demos* precede a la *cracia*” (Sartori, 1987, p. 59). De esta manera se revela la esencia del sistema de gobierno democrático, en el cual el Estado a través de la sociedad política que representa los

intereses del pueblo debe estar al servicio de la sociedad civil, a fin de darle respuesta y solución a las demandas que la ciudadanía reclama.

### **Dahl: la poliarquía como aproximación al ideal de la democracia**

La democracia es concebida desde un enfoque normativo como un sistema de gobierno ideal que permite responder a las demandas y/o preferencias de los individuos considerando los valores de libertad e igualdad. “Me gustaría reservar... el término «democracia» para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos, sin importarme, por el momento si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez o puede darse en el futuro” (Dahl, 1997, p. 13).

Dahl (1991) adicionalmente advierte:

...entre los defensores de la democracia prevalece una fuerte corriente que promueve el ideal de una democracia plenamente participativa; y ellos a menudo se retroceden a la visión democrática reflejada en el Contrato Social de Rousseau y a las imágenes de la democracia griega –imágenes que corresponden no tanto a la realidad histórica, sino más bien a la *polis* idealizada– (p. 271).

De acuerdo a los planteamientos de este autor, en la praxis solo se evidencian sistemas políticos que se aproximan al ideal democrático, por lo que la plena participación ciudadana no es posible en los sistemas representativos concebidos en la contemporaneidad. El aumento en la dimensión del Estado, así como el incremento de habitantes dentro de un territorio, generó una reconfiguración del sistema participativo directo hacia el representativo, sin embargo, la cesión de ciertas dimensiones democráticas provocó la consecución de logros en otras; “la representación derrumbó todas las barreras teóricas vinculadas con el tamaño de la unidad política democrática. Ahora el imperio del derecho podía abarcar a un país entero, lo cual de acuerdo con la idea de la antigua ciudad-Estado era imposible. Un conjunto uniforme de derechos podía ser extendidos a una nación en su totalidad” (Dahl, 1991, p. 381). De esta manera, la concepción de la democracia a gran escala facilitó la configuración de instituciones y mecanismos de asociación política tales como los partidos.

Dahl propone el término poliarquía para referirse al conjunto de instituciones que, de acuerdo a su presencia y nivel de efectividad en su funcionamiento dentro del Estado, permite considerar al gobierno de un país lo más próximo posible al ideal democrático. Así, la democracia constituye un precepto teórico, que no se materializa en la práctica, donde los sistemas políticos son a gran escala.

Para Dahl (1997), las dimensiones teóricas de la democratización están conformadas por: el debate público y la capacidad de representación (p. 15). La primera tiene que ver con la potestad que posee un régimen de aceptar y respetar las posiciones y luchas políticas de segmentos adversarios de la población, mientras que la segunda hace referencia a la facultad de participación igualitaria de los ciudadanos en los asuntos de interés público.

La presencia en mayor o menor grado de estas dimensiones permite identificar los sistemas políticos, de manera que, un escaso o nulo debate público y representación conforman un régimen hegemónico cerrado, escasa o nula representación y cierto nivel de debate público genera oligarquías competitivas, mientras que lo opuesto (escaso o nulo debate público y amplia representación o participación) conforma hegemonías representativas, por su parte, “...las poliarquías son regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (Dahl, 1997, p.18).

La poliarquía es considerada como un orden político caracterizado por la presencia de una serie de garantías institucionales requeridas para conformar procesos democráticos en espacios político-territoriales conformados por un gran número de habitantes. A continuación, se hace mención de las instituciones de la poliarquía consideradas por Dahl (1991) que permiten distinguir y comparar los diversos regímenes políticos:

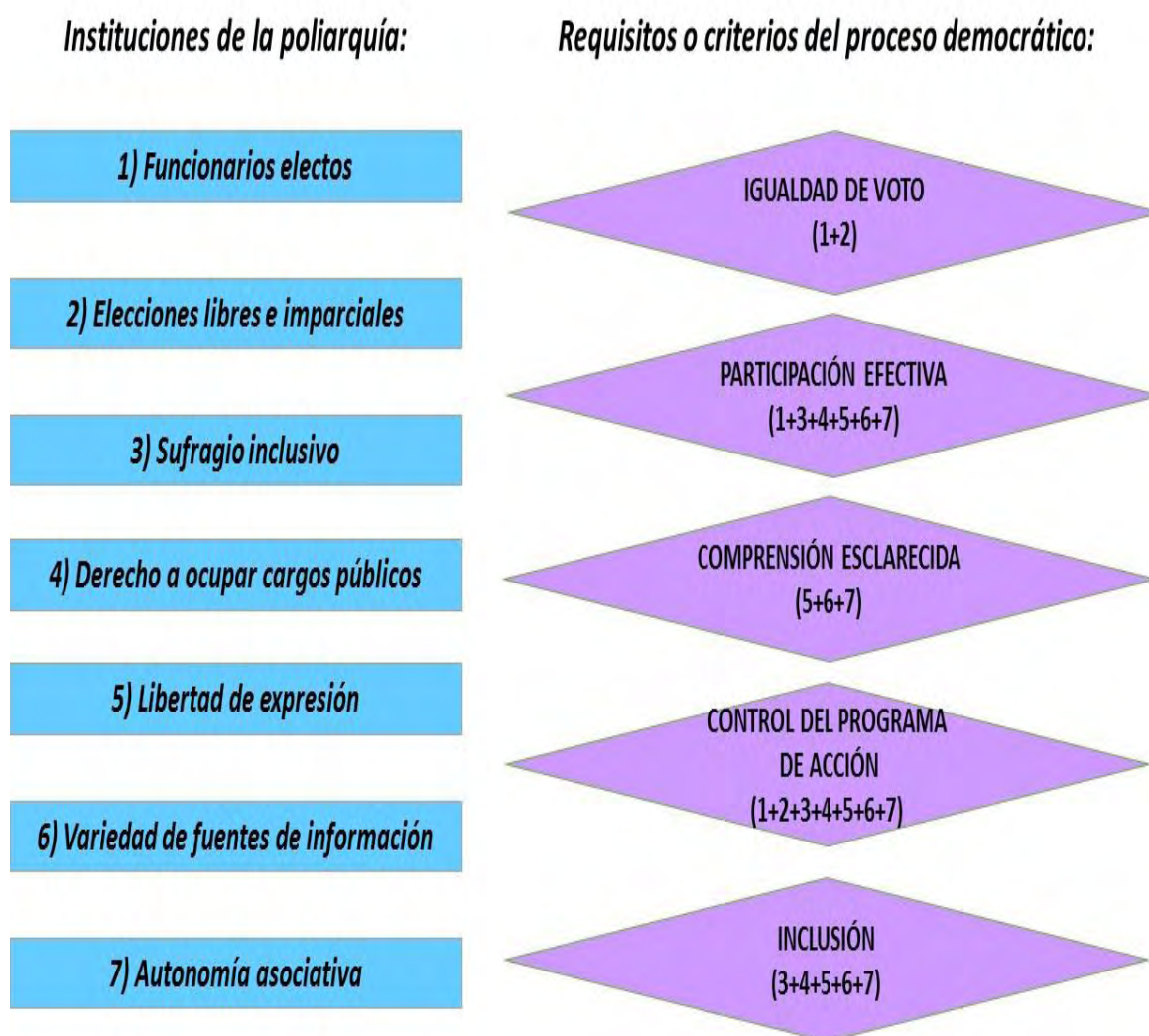


**Gráfico 4.** Instituciones poliárquicas necesarias para encauzar el proceso democrático

**Fuente:** Adaptado de Dahl (1991, p. 268).

Se debe aclarar que, el conjunto, de instituciones presentes en la poliarquía son necesarias más no suficientes para alcanzar la democracia plena, concebida por Dahl como un sistema hipotético. Se requieren considerar otras dimensiones para conformar un régimen democrático, por lo que, “...no hay en la realidad ningún régimen... totalmente democratizado” (Dahl, 1997, p. 18).

En la medida en que los países tomen la ruta poliárquica se encauzan hacia una senda de democratización. Se debe aclarar, que el tránsito de un régimen viene acompañado de procesos históricos, así como de las estructuras o conciencias sociales prevalecientes en determinado tiempo y espacio, adicionalmente no es

posible hablar de consolidación, ya que una vez instaurada una poliarquía, el dinamismo intrínseco al entorno político e institucional puede originar un debilitamiento o derrumbe del sistema.

Para Dahl (1997) “...un país con poca o ninguna experiencia en instituciones de debate público y de rivalidad política, y falto de una tradición de tolerancia hacia la oposición tiene muy pocas probabilidades de convertirse en una poliarquía estable en el lapso de unos pocos años” (p. 187). De esta manera los países deben cumplir con el prerequisite de fortalecer su marco institucional y ampliar los mecanismos de participación de los ciudadanos en asuntos públicos a fin de acelerar la trayectoria hacia la poliarquía. Se debe destacar las instituciones, el contexto histórico, las estructuras sociales y económicas son heterogéneas en los distintos Estados, por lo que sus regímenes poliárquicos pueden estar más cercanos al ideal en algunas dimensiones de la democracia que en otras.

Dahl (1997) señala:

...un poder ejecutivo fuerte y vigoroso, dependiente de instituciones que respondan a una gran variedad de intereses y demandas; un sistema de partidos preferiblemente integrado y no fragmentado; gobiernos representativos en las instituciones inferiores; son todas ellas facetas comunes de las democracias representativas más estables (p. 202).

Lo anterior permite inferir las dimensiones de la democracia consideradas por Dahl, además del debate público y la capacidad de representación (consideradas para definir un régimen poliárquico), se encuentran: la existencia de un poder ejecutivo amplias capacidades para dar respuesta a las demandas ciudadanas, marco legal e institucional eficiente, partidos políticos centrípetos que fomenten la estabilidad del sistema de gobierno y, finalmente la descentralización política y administrativa.

### **Przeworski: La democracia como autogobierno del pueblo**

La democracia se encuentra sustentada en ideales, valores o principios como: el autogobierno –proveniente de su significado etimológico –*demokratia* = *demos* (pueblo) + *kraiten* (gobierno)–, la libertad como valor político supremo y la igualdad que garantiza que los individuos como ser social deben tener un

tratamiento homogéneo, sin distingo de clase, cultura, ideología o condición económica ante las leyes promulgadas por el Estado. “El pueblo debe ser el único soberano; debe gobernarse a sí mismo; todas las personas serán tratadas como iguales, y sus vidas estarán libres de interferencias indebidas de otros, incluido el gobierno” (Przeworski, 2010, p. 43).



**Gráfico 5.** Concepción de la democracia contemporánea según Adam Przeworski.  
**Diseño:** la autora (2019).

El ideal de autogobierno propuesto por Rousseau señalaba que el gobierno del pueblo garantiza la libertad del individuo porque cada quien se obedece a sí mismo. Este planteamiento solo era posible en sociedades antiguas, de dimensiones pequeñas y con pocos habitantes, con la complejización de las sociedades modernas no es posible que todos los ciudadanos se roten para gobernar, por ello, se requiere de la conformación de instituciones representativas para implementar el principio de autogobierno, dado que en momentos históricos determinados solo es posible que gobiernen algunos individuos en nombre de otros, contribuyendo este mecanismo a conformar la democracia contemporánea.

Así el poder o la voluntad colectiva del pueblo se manifestó por medio de la elección de gobernantes a través de mecanismos electorales que reflejan o se aproximan a las preferencias individuales de la mayor cantidad de personas, de manera que las elecciones colectivas provengan de la sumatoria de voluntades individuales. “El autogobierno se ejerce a través de elecciones. El proceso colectivo de toma de decisiones opera indirectamente: los ciudadanos eligen partidos o candidatos y los autorizan para tomar decisiones en nombre de la colectividad” (Przeworski, 2010, p. 165).

El ideal de igualdad hace referencia a la equidad de oportunidades de todos los individuos, sin distingo de clase u otras características particulares, de poder incidir en los procesos de toma de decisiones colectivas, lo cual se hace posible a través del principio de igualdad ante la ley. “...el único sentido en el que se puede decir que la igualdad es el rasgo predominante de la democracia –igualdad ante la ley– deriva del anonimato: la ley tiene que tratar a todos los ciudadanos igual porque estos son imposibles de distinguir” (Przeworski, 2010, p. 122).

La libertad es un principio que fue, es y seguirá siendo objeto de reflexiones filosóficas, sin embargo, se ha materializado a través de una serie de derechos adquiridos enmarcados en un conjunto de reglas de procedimiento e instituciones que garanticen que el gobierno facilite a los ciudadanos los mecanismos de participación en los asuntos públicos de manera ordenada, sin incurrir en arbitrariedades hacia el individuo en su esfera privada. “Como la «libertad natural» no es factible, la única manera en que podemos ser libres es viviendo bajo leyes” (Przeworski, 2010, p. 57). De allí la importancia del marco legal que norma la vida del individuo en sociedad otorgándole derechos y deberes.

En relación a la libertad Przeworski (2010) adicionalmente señala lo siguiente:

El orden legal permite acciones que no son posibles en el estado de la naturaleza: en este último cada individuo está expuesto a ser agredido o explotado por otros, de modo que nadie está libre de interferencia. La libertad solo es posible en sociedad no fuera de ella (p. 233).

Se debe destacar que los ideales democráticos constituyen el principal insumo para la construcción del marco institucional de una nación, las cuales se materializan en una Constitución redactada y aprobada a través de procedimientos de consulta popular y deliberación.

La evolución de los ideales autogobierno, igualdad y libertad hizo posible el surgimiento de las instituciones representativas libremente elegidas a través del sufragio, reconfigurándose la concepción de democracia en las sociedades contemporáneas. Uno de los principales actores que representa los intereses del pueblo y conducen los asuntos de interés colectivo son los partidos políticos.

Los regímenes democráticos, a través de sus instituciones representativas, se deben caracterizar por el principio de *responsividad* continua ante las demandas y

preferencias de los ciudadanos, esto garantiza la transparencia de las actuaciones públicas.

Respecto a la concepción de la democracia Przeworski (2010) señala:

Hay democracia ...cuando los que están en el poder pierden las elecciones y los ganadores pasan a ocupar sus cargos. Como en la actualidad la alternancia en los partidos en el poder es algo de todos los días, damos por sentado que la democracia consiste en eso” (p. 189).

De lo expuesto, se derivan varios elementos en relación a la democracia como sistema político, que se resumen en: la existencia de un sistema electoral, el principio de alternancia, así como la agentividad en los procesos de representación donde los partidos políticos ejercen un rol preponderante.

A pesar de la distancia existente entre la concepción normativa y descriptiva de la democracia, Przeworski (2010) exalta las virtudes de este sistema político respecto a otros:

... la democracia tiene límites en relación a la extensión de la igualdad económica, la participación efectiva, la agentividad perfecta y la libertad. No obstante, creo que no hay ningún sistema político que pueda funcionar mejor, ni que sea capaz de generar y mantener en las sociedades modernas el grado de igualdad económica que muchos miembros de esas sociedades desearían ver. No hay sistema político capaz de hacer individualmente efectiva la participación política de cada uno, ni de hacer de los gobiernos los perfectos agentes de los ciudadanos (p. 52).

Se deben reconocer limitaciones de la democracia, sin embargo, no hay sistema político que se aproxime en mayor grado a la consecución de los ideales de autogobierno, igualdad y libertad, y que garantice a través de las instituciones representativas la canalización y respuesta efectiva a las demandas ciudadanas e intereses colectivos.

### **Linz. Consolidación y legitimidad de los regímenes democráticos**

Linz (2009) define a la democracia como:

...la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una revalidación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático, y medidas para la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera fuesen sus preferencias políticas (p. 8).

La democracia constituye un régimen político enmarcado en la existencia de instituciones y un Estado de derecho que otorga libertades y garantías para la conformación de partidos políticos de diversas tendencias ideológicas, admite la diversidad de pensamiento, la pluralidad y el disenso entre los distintos actores que conforman la sociedad civil, así como la elección de cargos públicos de manera periódica basándose en el principio de alternabilidad.



**Gráfico 6.** Dimensiones de la democracia y condiciones para su consolidación según Linz.

**Diseño:** la autora (2019).

Linz (2009) considera tres dimensiones de la democracia:

- ✓ Responsividad: se refiere al grado de respuesta que el sistema democrático tiene para con los intereses y demandas del electorado.
- ✓ Eficiencia: es la capacidad de los gobernantes para emprender acciones tendientes a solventar un problema o situación particular. La eficiencia le otorga legitimidad a las instituciones democráticas y garantiza su estabilidad y consolidación.
- ✓ Responsabilidad: toma en consideración el impacto económico, político y social de las políticas gubernamentales sobre los distintos sectores del electorado en distintas dimensiones temporales.

El sistema político democrático a través del marco legal e institucional crea y legitima el ejercicio del poder, pero también le impone límites a los gobernantes para impedir que cometan arbitrariedades y se perpetúen en el poder. El ejercicio de los actores políticos en cargos públicos por un período de tiempo determinado no solo fomenta el principio de alternabilidad, sino que otorga a la ciudadanía la posibilidad de exigir que los gobernantes rindan cuentas de sus actos, pudiendo ser reemplazados de manera pacífica al final de su mandato, so pena de ser castigados por un mal desempeño o violaciones al marco legal. “Quizá la democracia no sea un gobierno por el pueblo o para el pueblo, pero es una forma de gobierno que responde intervalos regulares ante el pueblo” (Linz, 2009, p. 546).

La conformación de un marco legal e institucional duradero -que no solo se limite a satisfacer necesidades coyunturales y solventar conflictos temporales- concede estabilidad al régimen democrático, reduciendo la incertidumbre de los ciudadanos, fomenta la competencia entre las fuerzas políticas y protege los intereses de las minorías respetando las decisiones tomadas en el terreno electoral por las mayorías. Las instituciones democráticas contribuyen a consolidar la confianza de los individuos en el sistema, a pesar que de manera coyuntural los dirigentes políticos pierdan la credibilidad del electorado, las instituciones y el régimen democrático seguirá gozando de legitimidad. “...la legitimidad de la democracia se basa en la creencia de que para un país concreto y en un momento histórico dado ningún otro tipo de régimen podría asegurar un mayor éxito de los objetivos colectivos” (Linz, 2009, p. 25).

Linz (2009) contempla tres dimensiones que caracterizan a los sistemas políticos: la legitimidad, eficacia y efectividad. “La eficacia... se refiere a la capacidad de un régimen para encontrar soluciones a los problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico...)”. (p. 28), mientras que la efectividad es “...la capacidad para poner realmente en práctica las medidas políticas formuladas, con el resultado deseado” (p. 31). Las dos últimas dimensiones del sistema político son capaces de fortalecer o debilitar la percepción de legitimidad de un régimen democrático.

Linz defiende la regla *pro tempore* como un principio democrático fundamental que garantiza la alternabilidad, así como la realización de elecciones de manera periódica, impidiendo que un gobernante permanezca en el mismo cargo público ejerciendo el poder por tiempo indefinido. Así el establecimiento de límites temporales rígidos para el ejercicio de cargos de libre elección popular debe tener carácter constitucional a fin de garantizar estabilidad, reconocimiento de grupos adversarios al poder y legitimidad del gobierno de la mayoría.

La democracia es un sistema político que se genera posterior a la conformación de un Estado, donde el gobierno cuenta con los mecanismos para ejercer de manera legítima el monopolio de la fuerza en el territorio, además de garantizar los derechos y proveer de bienes públicos a los ciudadanos que coexisten dentro de los límites de su extensión territorial.

Sin un Estado que ejerza el monopolio de la fuerza legítima en todo el territorio, sin una burocracia capaz de proveer unos servicios mínimos, sin capacidad para cobrar los impuestos, sin un poder judicial (relativamente) independiente y capaz de hacer cumplir sus decisiones, no es posible un gobierno democrático. La democracia política es una forma de gobernar un Estado. La desintegración o casi inexistencia del Estado hace imposible la democracia (Linz, 2009, p. 428).

Uno de los principales aportes de Linz (2009) es su concepción en relación a la consolidación de la democracia, materializada cuando este sistema político se convierte en “«la única alternativa» (*«the only game in town»*)” (p. 265). En una democracia consolidada los actores políticos y/o sectores de poder económico adversarios al régimen no intentan derrocarlo y la ciudadanía reconoce la legitimidad del sistema de gobierno por considerar a las instituciones democráticas

como las más favorables para la consecución de intereses colectivos, así la sociedad civil y política solventan las fases críticas del sistema con apego a la legislación.

Linz (2009) plantea cinco condiciones interdependientes para que una democracia pueda consolidarse: *la primera*, es una sociedad civil libre y viva conformada por individuos y asociaciones de personas con cierto grado de autonomía del Estado, organizadas en torno a un objetivo común, que efectúan demandas al régimen democrático, *la segunda*, se compone de una sociedad política autónoma y valorada conformada por partidos y líderes políticos organizados para ejercer el control sobre el poder público e instancias del Estado, *tercero*, un Estado de derecho compuesto por una legislación transparente, enmarcada en el ámbito constitucional donde se evidencie “una clara jerarquía de leyes interpretada por un sistema judicial independiente y apoyado en una sólida cultura legal de la sociedad civil” (p. 270), *cuarto*, una burocracia estatal que provea de servicios básicos en todo el territorio nacional a la ciudadanía y respete sus derechos, *quinto*, una sociedad económica institucionalizada capaz de admitir la intervención del Estado en el mercado en materia de provisión de bienes públicos.

Se debe señalar que una democracia consolidada puede experimentar retrocesos que la conduzcan a procesos de quiebre y reconfiguración, debido al surgimiento de escenarios y coyunturas que el régimen democrático existente no pueda solventar. “Una tarea urgente política e intelectual es pensar en cómo mejorar la calidad de la mayoría de las democracias consolidadas” (p. 267).

Una democracia de calidad debe limitar en tiempo y potestad de acción las cuotas de poder otorgadas a los actores políticos. Se debe dar preeminencia a los mecanismos que faculden a la sociedad civil y política la posibilidad de exigir responsabilidades a sus gobernantes derivadas de sus decisiones y actos, para ello los poderes legislativo y judicial deben actuar de manera independiente del ejecutivo.

La democracia debe generar mecanismos que facilite, a los sectores de oposición, la participación en el poder, como la cesión de espacios legislativos, corporativos, en la burocracia estatal, así como la profundización de procesos de descentralización a nivel local y regional.

**O'Donnell. La Democracia Delegativa y el estado democrático de derecho**

O'Donnell, (1994) propone el término democracia delegativa para referirse a sistemas políticos donde el presidente electo "...tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido solo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente" (p. 12).

Bajo esta premisa el candidato electo a través del voto mayoritario, no necesariamente ejecuta políticas apegadas a las promesas de la campaña debido a que sitúan sus intereses particulares por encima de los intereses de los partidos políticos, de las asociaciones civiles organizadas y de la colectividad en general. Una vez que la ciudadanía participa en procesos electorales, pasan a ejercer un rol pasivo, siendo "el presidente y sus asesores más confiables... el alfa y el omega de la política" (O'Donnell, 1994, p. 13). Por lo expuesto la democracia delegativa se caracteriza por la presencia de un presidente que no efectúa procesos de rendición de cuentas, actuando al margen de las instituciones políticas, por lo que este tipo de régimen se asocia a democracias de baja calidad.

La democracia representativa es delegativa, pero adicionalmente incluye la rendición de cuentas de las acciones y políticas efectuadas por los representantes a favor y en nombre de sus representados, por lo cual se encuentra implícito un factor de corresponsabilidad de las actuaciones de los gobernantes en su rol como servidores públicos.

La rendición de cuentas vertical, junto con la libertad para formar partidos y para intentar influir sobre la opinión pública, existe tanto en las democracias representativas como en las delegativas. Pero la rendición de cuentas horizontal, característica de la democracia representativa, es extremadamente débil, o no existe, en las democracias delegativas (O'Donnell, 1994, p. 14).

En la democracia delegativa al no ejecutarse rendición de cuentas, se agilizan las decisiones y aplicación de políticas públicas por parte del gobernante en turno, sin embargo, al recaer toda la responsabilidad sobre una persona los costos políticos asociados a una mala implementación son más elevados, lo que incide sobre la popularidad del líder político y la gobernabilidad.

A pesar de las deficiencias de las democracias delegativas, se debe reconocer que los regímenes democráticos facilitan la gobernabilidad del Estado ya que configura un marco legal e institucional favorable capaz de canalizar de manera eficiente las demandas de la sociedad civil hacia el sistema político, generando un entorno de estabilidad, credibilidad y aceptación de las políticas públicas implementadas por el Estado a través de los gobernantes o representantes políticos.

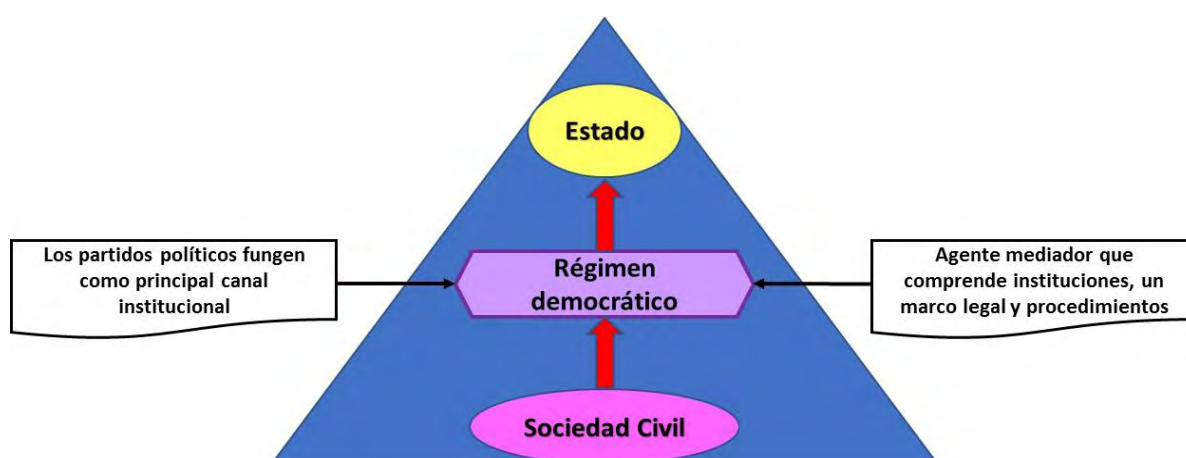


**Gráfico 7.** Trilogía Estado, sociedad civil y régimen democrático para O'Donnell  
**Diseño:** la autora (2019).

O'Donnell (2004) plantea la siguiente definición de democracia:

Por **régimen democrático** entiendo uno en el que el acceso a las principales posiciones de gobierno se logra mediante elecciones que son a la vez competitivas e institucionalizadas, y en el que existen, durante y entre esas elecciones, diversas libertades habitualmente llamadas “políticas”, tales como de asociación, expresión, movimiento y de disponibilidad de información no monopolizada por el Estado o agentes privados (p. 152).

Es el marco legal e institucional el que le concede a los ciudadanos el derecho de ejercer el voto en elecciones libres y competitivas, así, la agregación de preferencias individuales se transforma en decisiones colectivas que designan al sujeto que ejercerá el poder y que con sus acciones conducirá la vida de los habitantes de un país por un período de tiempo determinado.

La definición propuesta por el autor hace énfasis estrictamente en lo político, dejando de lado variables garantes de la justicia social y la igualdad económica. O'Donnell vincula a la democracia con el valor de igualdad considerando a los individuos como sujetos jurídicos titulares de derechos y deberes, concebidos de manera equitativa en los ámbitos: civil, penal y tributario. El Estado de derecho comprende el sistema legal que regula la actuación de los ciudadanos y sujetos jurídicos, así como las relaciones sociales de interdependencia entre estos y el Estado. Así, la incorporación de aspectos que vinculan el Estado de derecho con la democracia resulta una importante contribución.

La democracia es un régimen político perfectible, con un alto contenido normativo, cuyas características y valores que la definen teóricamente son difíciles de materializar en la realidad, sin embargo, resulta necesario incorporar valores de justicia e igualdad socio-económica<sup>10</sup> y las relaciones de interdependencia entre estas y la política.

La democracia no es tan solo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación, entre Estado y ciudadanos, y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas (O'Donnell, 2001, p. 27).

El Estado de derecho comprende un sistema de leyes estructuradas de manera jerárquica, que regulan la actuación de los individuos dentro de una jurisdicción o espacio geográfico definido, puestas en vigor a través de las instituciones de un Estado por medio de canales judiciales o administrativos. Es importante destacar que las regulaciones son conocidas y los procedimientos emanados son transparentes, siendo aplicados bajo el principio de que todos los sujetos jurídicos o ciudadanos son iguales ante la ley, dejando de lado su condición económica, social y política. Las premisas establecidas en el Estado de derecho son extrapoladas a los regímenes democráticos.

Para O'Donnell (2001), un Estado democrático de derecho (*democratic legal state*) debe satisfacer tres condiciones:

Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de

---

<sup>10</sup> Equidad en la distribución de ingresos.

la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y rendición de cuentas que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos (p. 24).

La preeminencia del Estado de derecho le otorga legalidad al Estado democrático ya que garantiza la existencia de libertades políticas, salvaguarda los derechos ciudadanos y establece mecanismos de control que permiten regular las actuaciones de los servidores públicos, fijando responsabilidades a los diversos actores que generen incentivos para obrar apegados a la ley.

...el sistema legal tiene que dar textura, estabilizar y poner orden en las relaciones sociales, entonces cuando los agentes estatales y los actores privados violen la ley con impunidad se estará infringiendo el estado de derecho (O'Donnell, 2001, p. 23).

Sin embargo, O'Donnell (2001) considera ciertas deficiencias para la efectividad del Estado de derecho tales como: los defectos en las leyes existentes con regulaciones que discriminan a ciertos sectores de la población por razones de género, aplicación discrecional de la ley con fines opresores, fragilidad de los derechos de los sectores vulnerables por parte de la burocracia estatal, negligencia en la aplicación de procedimientos judiciales, así como el derecho al debido proceso y, finalmente, instancias subnacionales de poder con sistemas legales incompatibles a los emanados por el Estado a nivel central.

### **Macpherson: la democracia liberal y sus modelos**

Macpherson (1982) reflexiona en torno al enfoque liberal de la democracia, según el cual los individuos que conforman una sociedad gozan de los principios de libertad e igualdad para realizar sus capacidades humanas. Este autor, define de manera más formal a la democracia como "...un mecanismo para elegir y autorizar a los gobiernos o, de la forma que sea, lograr que se promulguen leyes y se adopten decisiones políticas" (p. 15).

El principio de igualdad se remite al ámbito legal "todos los hombres son iguales ante la ley", así como a la promoción de los derechos individuales que fomenta el desarrollo de las capacidades y aptitudes de los actores sociales. El principio de

libertad hace referencia a las libertades cívicas y a la participación electoral con la misma validez y equidad de condiciones para todos los ciudadanos.

El principal aporte de Macpherson se basa en la construcción teórica de cuatro modelos orientados a explicar en primer lugar, la dimensión histórica derivada de las relaciones entre actores sociales e instituciones económicas y sociales vinculadas al hecho político y, en segundo lugar, la dimensión ética vinculada a juicios de valor respecto a los elementos deseables del sistema político, lo cual se identifica al aspecto normativo o “deber ser”.



**Gráfico 8.** Modelos de la democracia liberal según Macpherson.

**Diseño:** la autora (2019).

El primer modelo se denomina *democracia como protección* en donde se enaltece a la democracia como el sistema de gobierno ideal para proteger a los gobernados de las actuaciones de los gobernantes.

La democracia, pues, tiene como característica y como efecto el asegurar a sus miembros contra la opresión y la depredación a manos de los funcionarios a los que emplea para defenderla... Todas las demás especies de gobierno tienen forzosamente, como objeto y efecto primordiales, el mantener al pueblo, o los no funcionarios, en estado total de indefensión frente a los funcionarios que los gobiernan; los cuales, por su poder y por el uso que están dispuestos

y pueden hacer de él, al ser los enemigos naturales del pueblo, tienen como objetivo el conseguir con facilidad, con certidumbre, con un alcance ilimitado y con impunidad, la depredación y la opresión ejercida por los gobernantes sobre sus gobernados (*Constitutional Code*, citado por Macpherson, 1982, p. 49).

Se debe resaltar que el modelo 1 tiene una concepción mecanicista del hombre, limitándolo a un conglomerado de consumidores, promotores de actitudes competitivas, individualistas y egoístas.

El segundo modelo llamado *democracia como desarrollo*, señala que la democracia es el medio capaz de promover el desarrollo de las capacidades individuales del hombre, lo cual se identifica con una concepción ética y moral de mejora paulatina de la humanidad que anhela ser igual y libre. Así, la democracia representa el único sistema político para alcanzar esas mejoras, aprovechando el valor moral y aptitudes intelectuales del individuo, quien es el único ser capaz de ejercer y desarrollar sus capacidades.

El tercer modelo denominado la *democracia como equilibrio o elitista pluralista*, es definido de una forma aparentemente más realista, descriptiva y justificativa, dejando de lado la dimensión moral para centrarse en la democracia como un sistema político que promueve la competencia entre élites. Se define como pluralista ya que admite el disenso y consenso de los individuos en asuntos de interés colectivo, es elitista ya que los protagonistas del proceso político son los dirigentes escogidos a través de procedimientos electorales y, se denomina modelo de equilibrio ya que establece contrapesos entre la oferta de corrientes políticas de diversas tendencias y las demandas de los votantes, que representan los consumidores políticos. La democracia así concebida es un mecanismo de agregación de las preferencias de los individuos haciendo uso de procedimientos electorales.

Las principales estipulaciones de este modelo son: en primer lugar, que la democracia no es más que un mecanismo para elegir y autorizar gobiernos, no un tipo de sociedad ni un conjunto de objetivos morales; y, en segundo lugar, que el mecanismo consiste en una competencia entre dos o más grupos autoelegidos de políticos (élites), organizados en partidos políticos, a ver quién consigue los votos que les darán derecho a gobernar hasta las siguientes elecciones. El papel

de los votantes no es el de decidir cuestiones políticas, y después elegir representantes que pongan en práctica esas decisiones; es más bien, el de elegir a hombres que adoptarán esas decisiones (Macpherson, 1982, p. 96).

De esta manera los ciudadanos se encuentran facultados para elegir a los gobernantes que los representarán por un período de tiempo. La alternancia entre representantes y diversas líneas e ideologías políticas limita la gestación de gobiernos vitalicios o una tiranía.

El cuarto modelo, se denomina la *democracia como participación*. Surge como un mecanismo para erradicar la desigualdad social fomentando la equidad y una sociedad más humana a través de sistemas políticos más participativos. “el modelo más sencillo de lo que cabe calificar correctamente de democracia participativa sería un sistema piramidal, con la democracia directa en la base y la democracia delegada en todos los niveles encima de ella” (Macpherson, 1982, p. 130).

De acuerdo con este modelo resulta indispensable la combinación de una democracia directa a nivel municipal y regional con un sistema representativo o indirecto a nivel nacional que incorpore a un sistema competitivo de partidos políticos. Para potenciar la participación debe existir cierto grado de democracia directa en la base y un sistema de partidos de diversas tendencias interactuando dentro de la estructura parlamentaria.

### **Touraine: La democracia como cultura. Una concepción más allá del enfoque procedimental**

La democracia desde un punto de vista normativo, se conceptualiza de acuerdo a los principios de libertad e igualdad; el primero es el mecanismo que permite la defensa de los actores sociales hacia las acciones arbitrarias del poder del Estado<sup>11</sup>, mientras que el segundo hace referencia a la responsabilidad del Estado de asignar y redistribuir de manera equitativa los recursos económicos entre sus habitantes.

No es posible concebir un régimen democrático en el que no se evidencie el principio de libertad de elección de los representantes políticos por parte de la sociedad civil, y sin el compromiso del Estado de contraprestación de las demandas

---

<sup>11</sup> Touraine (1995) lo define como un derecho fundamental.

ciudadanas. Por su parte, si los ciudadanos no poseen sentido de pertenencia del espacio territorial donde habitan, ni se sienten responsables de las actuaciones de los dirigentes políticos, no se materializa una representatividad efectiva. Al otorgarle preminencia al principio electoral, este enfoque de democracia se identifica con un sistema de tipo indirecto o representativo.

Touraine (1995) define la democracia como “libre elección a intervalos regulares, de los gobernantes por los gobernados” (p. 42). Esta definición deja entrever el mecanismo institucional que hace posible la existencia de esta forma de gobierno, en la cual se encuentra intrínseca la idea de soberanía popular. Touraine establece tres dimensiones de la democracia:

a) Respeto a los derechos fundamentales, a través de un conjunto de instituciones que garanticen que el poder sea acordado y renovado a través de procesos electorales libres, así como la existencia de un marco legal que limite el poder del Estado, garantice la separación de poderes y proteja los derechos individuales y colectivos.

b) Ciudadanía, donde el Estado al garantizar los derechos fundamentales de los individuos, los hace partícipes de la construcción de la vida colectiva.

c) Representatividad de los gobernantes, de manera que los actores políticos sean los instrumentos, la voz de los intereses de la sociedad civil.

La presencia e interdependencia de las tres dimensiones planteadas son indispensables para reconocer a un sistema político como democrático. Los regímenes que reconocen alguna dimensión en detrimento de las otras dos no pueden considerarse una democracia.

En relación a la democracia Touraine (1995) señala: “El sujeto es el esfuerzo del individuo o la colectividad por unir dos aspectos de su acción: *la democracia es el sistema institucional que asegura su combinación en el nivel político*, que permite que una sociedad sea a la vez una y diversa. Es por eso que la democracia es una *cultura* y no solo un conjunto de garantías institucionales” (p. 186).

Este autor concibe a la democracia como un sistema capaz de combinar elementos políticos y sociales. Por esta razón, no es factible concebir a los sistemas democráticos exclusivamente como un conjunto de instituciones aisladas, se deben considerar las interacciones entre sujetos inmersos en un contexto social, plagados de idiosincrasias, cultura y valores morales. Es la democracia el sistema que promueve el pluralismo político, establece las reglas y conforma un entorno

institucional para coordinar las relaciones entre los actores sociales, quienes ejercen un rol protagónico.

La democracia es el régimen que reconoce a los individuos y a las colectividades como sujetos, es decir que los protege y los estimula en su voluntad de “vivir su vida” ...De modo que lo que limita el poder no es solo un conjunto de reglas de procedimiento sino la voluntad positiva de incrementar la libertad de cada uno. La democracia es la subordinación de la organización social, y del poder político en particular, a un objetivo que no es social sino moral: la liberación de cada uno (Touraine, 1995, p. 274).

Así, la democracia debe considerar a los individuos como sujetos libres, capaces de construir su propia historia y emprender acciones contextualizadas en tradiciones e identidades culturales, que moldean y transforman en el tiempo los aspectos procedimentales e institucionales de los sistemas políticos. Un régimen democrático, al fomentar la libertad del sujeto, contribuye a la libertad colectiva y a la diversidad. “La democracia no se basa únicamente en leyes sino sobre todo en una cultura política” (p. 25).

En una democracia no todo el poder para transformar la sociedad recae en el Estado, para consolidar el orden democrático se deben delimitar las fronteras entre sociedad civil, sociedad política y Estado. La sociedad política ejerce un papel mediador entre el Estado y la sociedad civil que garantiza la democracia, para ello se encuentra implícita una lógica de funcionamiento que va de abajo hacia arriba, de la sociedad civil conformada por actores sociales identificados con un sistema de valores morales y culturales que demandan la provisión de bienes y servicios públicos, hacia el sistema político que canaliza las peticiones de la base a los representantes del Estado, sin que ninguno de los tres actores pierda su autonomía y su función primordial. Una de las condiciones para que un sistema político sea democrático es que la sociedad civil poseedora de una autonomía plena, legitime al Estado.

Si se confunden el Estado y la sociedad política, uno se ve llevado rápidamente a subordinar la multiplicidad de los intereses sociales a la acción unificadora del Estado. Inversamente, si se confunden la sociedad política y la sociedad civil, ya no se ve cómo puede crearse un

orden político y jurídico que no sea la reproducción de los intereses económicos dominantes...En todos los casos ya no queda espacio para la democracia. Esta concierne a la sociedad política, pero se define a la vez por la autonomía de la misma y por su papel de mediación entre el Estado y la sociedad civil (Touraine, 1995, p. 64).

El sistema político en su rol mediador entre la sociedad civil y el Estado, debe acoger los intereses plurales de los actores e impulsar el funcionamiento de la sociedad, enmarcado en un conjunto de leyes e instituciones, de allí su importancia en la conformación de los regímenes democráticos.

El Estado, por su parte, tiene el deber de velar por la permanencia de una memoria colectiva, proteger la diversidad cultural, configurar las leyes e instituciones y acoger las demandas de la población, así estas no constituyan la mayoría. “La democracia es una mediación institucional entre el Estado y la sociedad cuya libertad descansa sobre una soberanía nacional” (Touraine, 1995, p. 66).

### **Rosanvallón: La actividad contrademocrática como dimensión de la democracia contemporánea**

La democracia, en sociedades complejas como las contemporáneas, debe ser representativa, para ello los partidos deben estar prestos a la satisfacción de los intereses sociales, dejando de lado sus propios intereses.

Se ha visualizado a la "democracia representativa" en términos de identificación. La identificación con un candidato es una de las razones básicas para la elección del votante, sin embargo, la relación entre líderes y personas sigue siendo una distancia, lo que conduce necesariamente a que la frustración y a la decepción de los ciudadanos con sus gobiernos tenga una causa estructural.

...hay una necesidad urgente de desarrollar una imagen de lo que llamaré a la democracia de la apropiación, cuyos elementos básicos son profundamente diferentes de los de la democracia de identificación. Se requiere formas de corregir, compensar y estructurar la distancia entre los líderes y personas de tal manera que los ciudadanos puedan controlar y dirigir el gobierno por medios distintos al de otorgar un mandato a través de las urnas<sup>12</sup> (Rosanvallón, 2011, p. 220).

---

<sup>12</sup> Traducción de la autora de la obra original en inglés.

Se evidencia una crisis de representatividad cuando los actores ideales de lo que se denomina acción política, como son los partidos se encuentran sometidos al desbordamiento de los intereses de los individuos pertenecientes a la sociedad civil, dificultándose el proceso de armonización, de deglutir los intereses de la sociedad, quedando completamente desbordadas sus capacidades. “Existe una fuente de hostilidad hacia los partidos políticos y los organismos intermediarios, que son acusados de corromper la voluntad general por su propia naturaleza, por su insidiosa tendencia a distorsionar la espontánea (y por lo tanto único auténtico) expresión de la voluntad general”<sup>13</sup> (Rosanvallón, 2011, p. 124).

En este escenario, los partidos no logran representar y dar respuesta a los intereses cada vez más desfragmentados de la sociedad, por lo que, al romperse los medios tradicionales de la sociedad política, la sociedad civil tiende a la búsqueda de otros mecanismos no partidistas y en su concepto estricto no políticos, para hacer vida en el gobierno. Cuando los intereses colectivos no se canalizan por los sistemas tradicionales, se fomenta la reconfiguración del sistema político y de las sociedades democráticas.

Así, las vías clásicas de participación a través de partidos políticos, como la delegación por parte del ciudadano (principal), de funciones y actuaciones a través de procesos electorales en un gobernante (agente), con la capacidad o no de tomar decisiones en favor del pueblo que lo escoge y cuyos intereses representa, constituyen mecanismos que se han enfrentado progresivamente durante las últimas décadas a un descrédito ante los ojos de la sociedad civil.

La era del consumismo político está marcada (...) por fuertes expectativas y grandes exigencias dirigidas a las instituciones políticas. Todo el problema viene del modo de manifestarse de esas demandas que conduce a deslegitimar a los poderes a los cuales se dirigen. De allí procede el desencanto democrático contemporáneo: la decepción, es allí el producto casi mecánico de una ciudadanía de la desconfianza (Rosanvallón, 2007, p. 248).

Rosanvallón considera que en la contemporaneidad las sociedades se encuentran inmersas en la era de la impolítica por la separación que generan los contrapoderes que surgen a la sombra de la democracia representativa —entre la sociedad civil y la

---

<sup>13</sup> Traducción de la autora de la obra original en inglés.

esfera política—, distanciándose esta última de las instituciones y demandas ciudadanas, hecho que ha venido debilitando a los gobiernos.

Así, el momento electoral constituye una manifestación de confianza en el régimen democrático, mientras que el activismo ciudadano representa una expresión de desconfianza dando origen a prácticas "contra democráticas" tales como: la supervisión, acusación y juicio, que representan las formas en que la sociedad corrige y ejerce presión sobre las acciones del gobierno (Rosanvallón, 2011).

Los contrapoderes derivados de la "actividad contrademocrática" se agrupan en tres modalidades: la primera, *el poder de control*, que abarca las formas de inspección, vigilancia, denuncia y peritaje que implementa la sociedad civil a través de múltiples canales, como un vínculo entre gobernantes y ciudadanos más allá del electoral, para fomentar el cumplimiento de los compromisos sociales por parte de los representantes. La segunda modalidad; son *las formas de obstrucción*, materializada por el ejercicio de la soberanía de un "pueblo –veto", donde la esfera social se expresa y reacciona ante las decisiones de sus gobernantes. Y, la tercera modalidad; es la *puesta a prueba o juicio*, constituido por el aumento del poder del "pueblo-juez", vinculados a los procesos de rendición de cuenta de organismos gubernamentales (*accountability*) y el cumplimiento de las demandas ciudadanas (*responsiveness*).

Las tres modalidades expuestas, representan una forma política denominada "contrademocracia", definida como el surgimiento de poderes indirectos diseminados en la esfera social, que generan la conformación de una sociedad de desconfianza organizada en torno a la crisis de legitimidad electoral, de esta manera surge un ciudadano cada vez más exigente, que desea incorporarse de manera activa y creciente al proceso de toma de decisiones de asuntos públicos y de interés general, por canales distintos al electoral.

La contrademocracia tiene su cara sombría: la impolítica. De allí la impresión difusa y tenaz de malestar de la democracia que ha acompañado de modo paradójico el advenimiento de una sociedad civil más activa, mejor informada, interviniendo más en la vida de la *polis* (Rosanvallón (2007, p. 294).

Se debe destacar que las actividades contrademocráticas no son opuestas a la democracia, sino que son el resultado de las prácticas de control, obstrucción y de juicio empleadas por la sociedad civil para ejercer presión sobre los gobernantes.

Rosanvallón considera que las disfunciones y limitaciones presentadas en el enfoque exclusivamente representativo conduce a ampliar y reconfigurar el marco de las democracias en la contemporaneidad.

De esta manera las actividades de contrademocracia, aunada a las formas tradicionales de ejercicio del poder a través de gobiernos electorales-representativos y el trabajo de lo político constituyen las tres dimensiones de la democracia, las cuales deben interactuar y complementarse para generar un círculo virtuoso en la construcción de un sistema que permita el autogobierno de los individuos en la sociedad. Para Rosanvallón (2007), el gobierno electoral-representativo constituye “...el conjunto de los principios y los procedimientos que rigen la participación, la expresión y la representación de los ciudadanos, la legitimación de los poderes, así como los mecanismos de responsabilidad y de reactividad que vinculan al gobierno y la sociedad.” (p. 281), mientras que el trabajo de lo político “consiste en la actividad reflexiva y deliberativa a través de la cual se elaboran las reglas de constitución de un mundo común: determinación de los principios de justicia; arbitraje entre las situaciones y los intereses de los diferentes grupos; modos de articulación de lo privado y lo público” (p. 282).

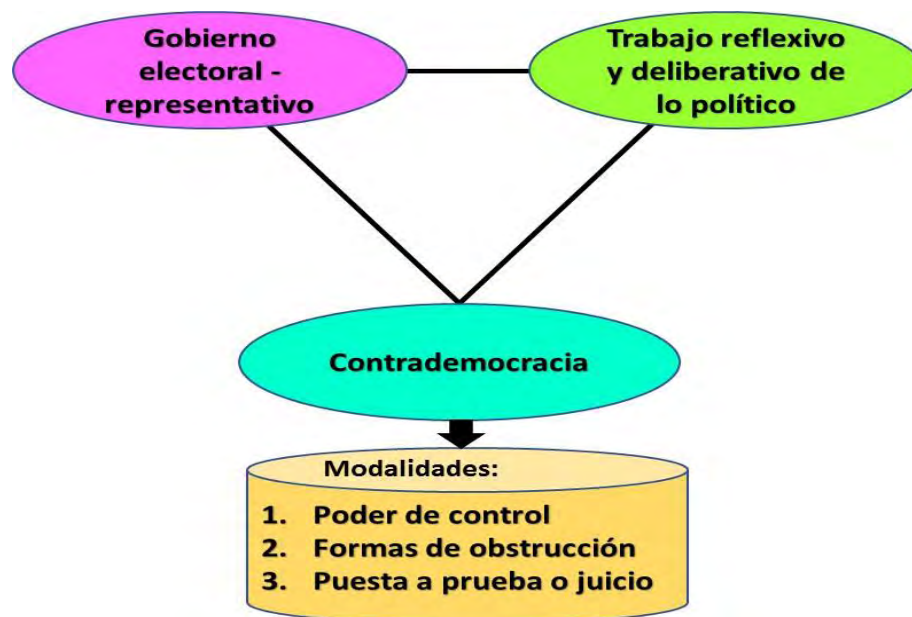


**Gráfico 9.** Dimensiones de la Democracia según Pierre Rosanvallón

**Diseño:** la autora (2019).

En relación a los tres pilares, escenarios o dimensiones de la democracia señala que: “El gobierno electoral-representativo le da su base institucional, la contrademocracia, su vitalidad contestataria; el trabajo de lo político, su densidad histórica y social” (Rosanvallón, 2007, p. 300).

Este autor hace referencia al inicio de una era post representativa, surgiendo, por presiones de carácter social el término “democracia participativa” que busca incorporar diversas formas de participación ciudadana en los asuntos públicos, fortaleciendo la legitimidad de los representantes elegidos mediante el sufragio, a través de la implementación de procesos de intercambio, retroalimentación y consulta de entre la esfera política y la sociedad civil.

Se dice que un gobierno está cerca de sus ciudadanos si no lo hace permanecer en la ceremonia, si está preparado para bajar de su pedestal para confrontar, criticar directamente y participar en el debate o buscar opiniones externas, en otras palabras, si reconoce que las instituciones formales no son suficientes y que debe tratar de establecer relaciones más flexibles y directas con la gente<sup>14</sup> (Rosanvallón, 2011, p. 203).

Así, la participación ciudadana, ha mostrado virtudes para administrar y resolver problemas, brindando una atención efectiva a la población. El Estado *Todopoderoso*, ha perdido fuerza, impulsándose procesos de descentralización, adaptando la gestión de lo local a los intereses y requerimientos de los ciudadanos.

Se observa una revolución en la concepción de la legitimidad a través de un descentramiento de la democracia ...la legitimidad es una "institución invisible", así como un indicador de las expectativas políticas de la sociedad y la respuesta a esas expectativas, por lo que constituye un componente esencial de cualquier esfuerzo para expandir el significado de la democracia (Rosanvallón, 2011, p. 9).

En este escenario se circunscribe la democracia participativa, respondiendo a las exigencias de una sociedad civil y de consumidores políticos cada vez más exigentes, en un entorno de gobernabilidad moderna. Las nuevas exigencias de la

---

<sup>14</sup> Traducción de la autora de la obra original en inglés.

sociedad civil han conformado “un ciudadano que es a la vez actor y espectador de lo político, sujeto y objeto” (Rosanvallón, 2007, p. 296).

En los sistemas políticos surge la necesidad de construir nuevos escenarios, actores e instancias de participación, donde la soberanía popular como fundamento democrático se extrapole a contextos sociales dinámicos y exigentes, lo cual ha venido planteando una reconfiguración de la sociedad civil.

Para Rosanvallón (2007): “...la democracia es un régimen que solo puede establecerse a través de una interrogación permanente sobre sí mismo; régimen que jamás estará definitivamente dado ni enteramente logrado por las instituciones que lo fundan...” (p. 168).

Se debe reconsiderar la definición del término democracia en la contemporaneidad, motivado a la incorporación de especificidades y dimensiones que la complejizan, en contraste con su tendencia a la simplificación en el pasado (Rosanvallón, 2011) plantea una conceptualización de la democracia como organización social, señalando lo siguiente:

Apenas hay una palabra en el vocabulario político cuya definición está sujeta a más variaciones en la práctica.

La única forma de salir de esta alternancia problemática entre el relativismo insostenible y normativa presunción es dar una definición de democracia lo más completa posible, una que incluye todas sus dimensiones y formas. La democracia entonces apunta hacia una organización social que todavía es un trabajo en progreso, que no puede afirmar que se ha logrado completamente en ninguna parte... La única definición universal posible de democracia es una que radicalice sus demandas.

Por el contrario, si nos limitamos a una definición mínima de democracia, también limitamos nuestra comprensión al circunscribirla a casos particulares<sup>15</sup> (p. 226).

---

<sup>15</sup> Traducción de la autora de la obra original en inglés.

## **Pasquino. Reconfiguración de la democracia como régimen político, una aproximación a la concepción de calidad**

Pasquino conceptualiza a la democracia de forma integral, sin realizar distinciones entre democracia formal y sustancial, sin reducirla a su dimensión representativa o electoral, considerando elementos que le otorgan calidad y las fallas que ponen en riesgo su funcionamiento. Así, la democracia es concebida como un sistema político exigente, perfectible, donde los ciudadanos manifiestan sus preferencias a través de mecanismos de participación directa e indirecta, enmarcada en valores y principios éticos como la libertad, la igualdad, la justicia social y la preeminencia de la ley como garante del marco regulatorio del Estado.

...la democracia no es un mero conjunto de técnicas, de mecanismos, de estructuras... la democracia exige en su fundamento una ética... prospera cuando el discurso público sobre sus fines se desarrolla sin hipocresías, sin manipulaciones y sin concesiones... persigue fines que conciernen también al mejoramiento de los individuos según sus preferencias articuladas, discutidas, contrastadas, redefinidas. Concluyo sosteniendo que la democracia, lejos de ser un régimen político caracterizado por la impotencia, replegado sobre sí mismo, privado de encanto, es, al contrario, un régimen político capaz de renovarse, de adaptarse, exigente con sus ciudadanos y sus gobernantes (Pasquino, 1999, p. 11).

En la política democrática “ningún actor singular tiene jamás en sus manos todo el poder por un período de tiempo indefinido, ni tiene jamás la posibilidad de ejercitarlo sin controles ni contrapesos.” (Pasquino, 1999, p. 50). De esta manera, la concentración de poder en un grupo dominante le otorga fragilidad a las democracias, de allí la exaltación de la alternancia como un principio que facilita la rotación de los dirigentes políticos y sus ideas. El surgimiento de nuevas visiones y emprendimiento de acciones para enfrentar problemas que los gobernantes precedentes no pudieron resolver, fomenta valores como la competencia y el pluralismo e impide la perpetuación en el mandato de representantes pertenecientes a un único partido político.

Además del principio de alternancia, el régimen político democrático requiere de mecanismos de control y de la existencia de un cuerpo institucional que limite las

acciones de los agentes en ejercicio del poder y otorgue garantías que potencien la participación de la ciudadanía en asuntos de interés colectivo. De esta manera, se generan contrapesos capaces de limitar o reprimir comportamientos que atenten en contra del sistema.

Resulta de importancia para hacer efectivas las garantías y bondades de los regímenes democráticos la autonomía e independencia del poder político respecto a los centros de poder económico y religioso, de lo contrario, el gobernante antepondrá sus intereses particulares al bienestar colectivo y el proceso de toma de decisiones políticas estará influenciada por grupos seculares. “Cuando el poder político está sometido al poder económico, aun aquel poseído por uno solo de los gobernantes, se restringe de inmediato la esfera de la democracia” (Pasquino, 1999, p. 94).

Uno de los principales aportes del trabajo de Pasquino es el análisis de la influencia ejercida por los medios de comunicación, en especial la televisión sobre la política. De acuerdo a este autor los dirigentes o candidatos con mayor poder económico son capaces de financiar campañas más costosas, a través de la adquisición de programas televisivos o la compra de espacios publicitarios con el fin de posicionar su mensaje y persuadir a las masas, hecho que genera un empobrecimiento del discurso político. Una de las soluciones planteadas consiste en el establecimiento de medidas que regulen la actuación de los medios en los regímenes democráticos, vinculadas a la equitativa oportunidad de acceso de los candidatos al recurso de comunicación masivo, así como el establecimiento de tiempos de transmisión homogéneos para fomentar una competencia equilibrada.

De acuerdo a Pasquino (1999):

Cuanto más amplias, difundidas y de buena calidad sean las informaciones políticas gratuitamente disponibles en un sistema político tanto mayores serán las posibilidades para los ciudadanos singulares de contrastar aquellas informaciones manipuladoras, incompletas, preconfeccionadas que proyecten los candidatos televisivos (p. 33).

En la contemporaneidad se evidencia un desgaste de los regímenes democráticos, conformándose en sistemas políticos cada vez menos efectivos para satisfacer las demandas ciudadanas, esto se debe a factores como: crisis de representatividad, disfuncionalidad institucional y escaso poder de convocatoria de las asociaciones

debido a la apatía, desconfianza e inconformidad experimentada por los individuos en relación a la política. Se requieren cambios profundos en el funcionamiento de estructuras que originan insatisfacción de la ciudadanía en torno a los regímenes democráticos, de allí la importancia de la flexibilidad institucional de los regímenes democráticos que deben ser capaces de adaptarse al contexto, al tiempo, a las transformaciones experimentadas en la esfera política y a las preferencias del colectivo.

Por ello Pasquino (1999) plantea tres principios para reorganizar y paliar el desencanto hacia la democracia: competición político-electoral, responsabilidad de los aparatos del Estado y competitividad en la sociedad. El primer principio considera a la democracia como un régimen plural y competitivo capaz de responder y empoderar a los ciudadanos, el segundo contempla responsabilidad de las actuaciones y omisiones ejecutadas por las fuerzas armadas, los cuerpos de seguridad y la burocracia, y el tercer principio comprende la conformación de organizaciones partidarias e iniciativas ciudadanas tales como el referéndum a fin de impulsar la dinámica de los regímenes democráticos. La confluencia de estos principios, amparados bajo un marco institucional transparente hace posible la alternancia de los representantes, lo cual contribuye al cambio y constante renovación del sistema político, afluencia de ideas y programas de distintas tendencias, así como el fomento de la competencia entre actores, lo que constituye un atenuante en los procesos de degeneración de las democracias.

La democracia contemporánea es exigente, en primer lugar, porque requiere de ciudadanos interesados en su entorno, informados, con cultura política y prestos a participar de manera responsable en la toma de decisiones de interés colectivo, y en segundo lugar porque precisa de gobernantes con valores y principios éticos, dispuestos a dejar en un segundo plano los intereses privados cuando ejercen un cargo público.

En relación a la calidad de la democracia Pasquino (1999) señala lo siguiente:

...la democracia se interroga no solo sobre su cantidad, relacionada con el número de los participantes, distintamente medido, y con referencia a los porcentuales de participación electoral y a la pluralidad de las sedes en las cuales se hicieron procedimientos representativos y decisionales que apelen directamente a los ciudadanos, sino también sobre su calidad. El grado de satisfacción de los ciudadanos frente a las

respectivas instituciones democráticas constituye ciertamente una medida de la calidad de aquella democracia. Los niveles de libertad no solo política y la ausencia de crueldad... constituyen otra significativa medida de la calidad de la democracia (p. 98).

De esta manera, no es posible determinar la calidad o bondad de la democracia solo considerando la participación ciudadana a través de la dimensión electoral, se deben incluir elementos vinculados a la pluralidad, la rotación de la clase política, la alternancia de los representantes políticos en el poder, así como el nivel de satisfacción ciudadana ante las demandas realizadas a sus gobernantes. Así, las dimensiones de la democracia se reconfiguran de manera permanente para adaptarse a consumidores políticos más exigentes, y acercarse a elevados estándares de calidad democrática.

### **B) Referentes teóricos y empíricos de la categoría calidad de la democracia**

En la sección “A” se presentaron los fundamentos teóricos y las contribuciones de representativos autores a la ciencia política y, especialmente a la democracia. Se puede afirmar que un sistema político democrático es perfectible en la medida que contemple mecanismos institucionales, que permita incorporar a la sociedad civil en los procesos de veeduría y control de las actuaciones de los agentes políticos.

Sin embargo, no es posible determinar la presencia o ausencia de calidad democrática sin antes conocer el significado del término democracia. Diversos estudiosos de la politología han propuesto la categoría calidad democrática partiendo de una nueva concepción del término democracia que trata de operativizar dimensiones vinculadas a: procesos electorales, representación política, participación ciudadana, marco legal e institucional del Estado, derechos políticos y civiles, entre otras.

Las democracias pueden exhibir algunas de las dimensiones mencionadas en menor o mayor grado pudiendo ser democracias imperfectas o en vías de consolidación. A continuación, se abordarán los principales referentes y construcciones teóricas vinculadas a la categoría calidad democrática:

## Leonardo Morlino: calidad de la democracia o buena democracia

Para estudiar los procesos de transición de los sistemas políticos y evaluar la calidad democrática es preciso partir de la definición de democracia para posteriormente determinar en qué medida o grado está presente. La democracia desde una óptica procedimental se compone por un conjunto de instituciones que configuran un marco normativo transparente, certero, que regula y equilibra las relaciones entre el Estado, la sociedad política y la sociedad civil, permitiendo el consenso y disenso en aspectos vinculados a la esencia o contenido del régimen democrático tales como la igualdad y la libertad. El marco institucional también debe impulsar a los actores políticos a someterse de manera periódica a procesos de rendición de cuentas (*accountability*) de sus actuaciones públicas, promoviendo la capacidad de respuesta (*responsiveness*) de los gobernantes hacia las demandas o requerimientos de los ciudadanos.

Morlino (2005) propone una definición mínima que establece una serie de parámetros que, necesariamente deben estar presentes para considerar a un régimen como una democracia, de esta manera “se consideran democráticos a todos los regímenes que presentan al menos: a) sufragio universal, masculino y femenino; b) elecciones libres, competidas, periódicas y correctas; c) más de un partido; d) fuentes de información diferentes y alternas” (p. 42).

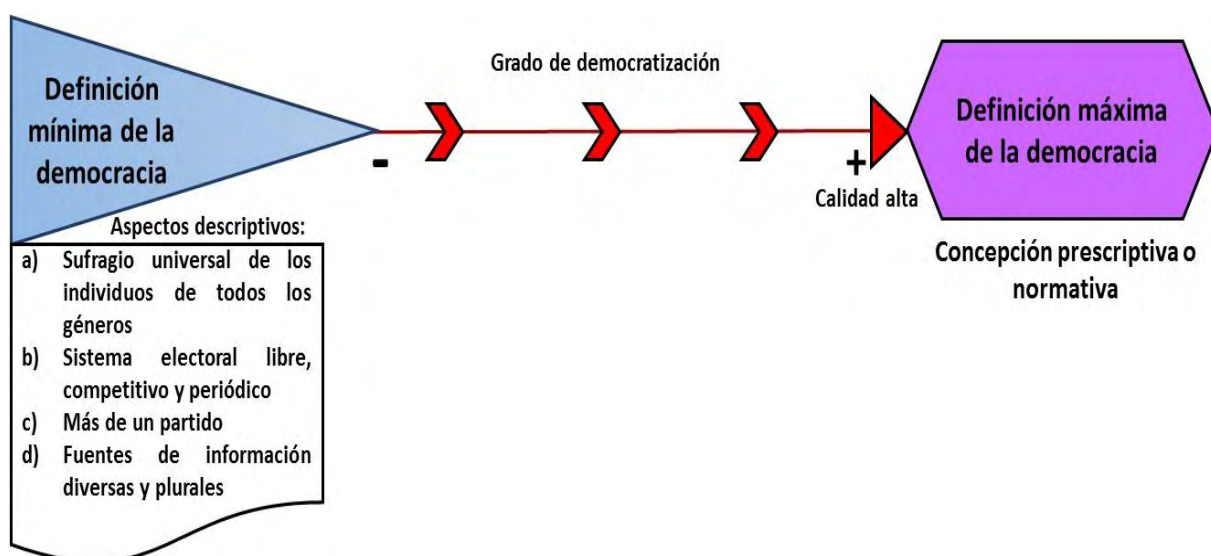


**Gráfico 10.** Grado de democratización o crecimiento de la calidad de la democracia según Morlino

**Diseño:** la autora (2019).

La definición mínima de democracia se encuentra asociada a los aspectos descriptivos, sin embargo, Morlino (2005) hace mención a una definición máxima asociada a la concepción prescriptiva o normativa que considera la preeminencia “...de los ideales o los principios antes de las instituciones concretas, como lo hace la definición mínima” (p. 43).

De esta manera es factible definir a un régimen como democrático cuando se evidencian las condiciones o parámetros mínimos establecidos, al superar de manera paulatina este umbral a través de procesos de transición, instauración y consolidación, las democracias mejoran aumentando su calidad, aproximándose al concepto normativo e ideal.

Este autor realiza una construcción teórica de la categoría “calidad democrática” partiendo del significado de los términos que la componen, de los conceptos de democracia y de calidad. En relación a la calidad Morlino (2005) considera tres nociones, vinculadas a los procedimientos, el contenido y los resultados.

Morlino (2015) define “una buena democracia o bien una democracia de calidad como aquel ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (p.16).

Una democracia de calidad es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a los ciudadanos (calidad en términos de resultado); donde los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de libertad e igualdad (calidad en términos de contenido), y donde los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene a los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho (calidad en términos de procedimientos). (Morlino, 2013, p. 40).

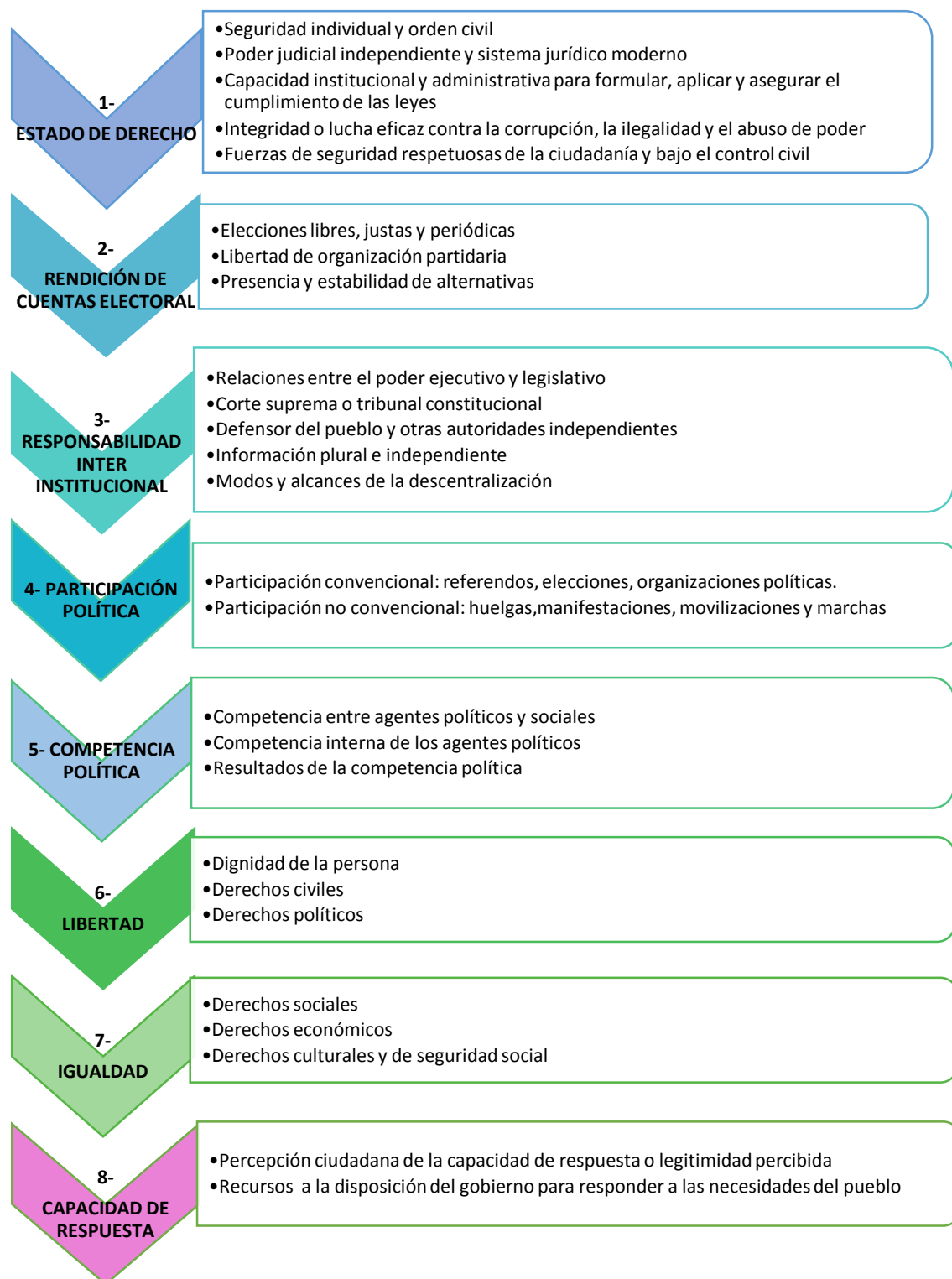


**Gráfico 11.** Dimensiones y subdimensiones de calidad democrática para Morlino  
**Diseño:** la autora (2019).

Morlino (2015)<sup>16</sup> propone ocho<sup>17</sup> dimensiones no excluyentes entre sí: 1) Estado de derecho, 2) rendición de cuentas electoral, 3) rendición de cuentas inter-institucional, 4) participación política, 5) competencia política, 6) pleno respeto de derechos y libertades, 7) progresiva realización de igualdad política, social y económica y 8) responsabilidad o *responsiveness*. Las cinco primeras dimensiones corresponden a la calidad de procedimiento, la libertad e igualdad se refieren a la calidad de contenido y la responsabilidad o capacidad de respuesta corresponde a la calidad de resultado.

El Estado de derecho (*rule of law*) considerado la primera dimensión, hace referencia a la existencia de un sistema legal estable que satisfaga los principios de generalidad e igualdad de los hombres ante la ley, claridad, capaz de normar las actuaciones del ciudadano dentro de la sociedad, regular a las fuerzas armadas y garantizar un rol imparcial e independiente del poder judicial tendiente a minimizar o erradicar los actos de corrupción de funcionarios públicos. El Estado de derecho a su vez abarca cinco sub dimensiones: a) seguridad individual y orden civil, b) poder judicial independiente y sistema judicial moderno, c) capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y poner en vigor las leyes, d) integridad o, en su defecto, lucha eficaz contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de los organismos estatales y finalmente, e) fuerzas de seguridad respetuosas de la ciudadanía y bajo el control civil (Morlino, 2013, p. 41-42).

Antes de desarrollar la próxima dimensión vale la pena considerar la siguiente definición genérica: "... la accountability, o rendición de cuentas, es la obligación de los líderes políticos electos de responder por sus decisiones políticas cuando les es pedido por los ciudadanos electores u otros cuerpos constitucionales" (Morlino, 2005, p. 268).

Así, la segunda dimensión hace referencia a la rendición de cuentas vertical ejercida por los ciudadanos en su condición de electores hacia las actuaciones de los gobernantes o representantes políticos. Tiene la peculiaridad de ser ejecutada de manera periódica coincidiendo con las convocatorias a procesos electorales en los distintos niveles de gobierno, evidenciándose en la ciudadanía la conducta del

---

<sup>16</sup> En (2013) Morlino plantea las mismas 8 dimensiones.

<sup>17</sup> Morlino (2005) propone cinco dimensiones: 1) *Rule of law* o respeto a la ley, 2) *Accountability* o rendición de cuentas, 3) *Responsiveness* o reciprocidad, 4) Libertad y 5) Igualdad política, social y económica. Las primeras dos son procedimentales, la tercera es de resultado y las dos últimas de contenido. p. 261.

“voto castigo” en contra de los dirigentes políticos cuyo desempeño fue deficiente o no satisficieron las demandas ciudadanas.

La tercera dimensión es la rendición de cuentas horizontal o interinstitucional en la que los dirigentes políticos deben someter los resultados de sus actos ante instituciones u otros actores capaces de ejercer veeduría o control, así como de imputar responsabilidades si se detecta un desvío o dolo en las funciones de representación que le fueron encomendadas. Se caracteriza por ser ejecutada de manera continua durante todo el período y no solo entre procesos electorales. Las actividades de control imputables a este tipo de *accountability* son ejercidas por órganos judiciales, parlamentarios, los partidos políticos, medios de comunicación, así como organizaciones civiles. “Para que exista *accountability* horizontal es necesario, sobre todo, un sistema legal que...provea los órganos de evaluación y control independientes, amén de estructuras intermedias fuertes y bien establecidas...” (Morlino, 2005, p. 269).

La cuarta dimensión se refiere a la participación política que:

...puede definirse como el conjunto total de comportamientos-convencionales o no convencionales, legales o en el límite de la ley-que permiten a los hombres y a las mujeres, en forma colectiva o individual, crear, revivir o fortalecer la identificación grupal, o tratar de influir en el reclutamiento o en las decisiones de las autoridades políticas (representativas o gubernamentales) para mantener o cambiar la asignación de los valores existentes (Morlino, 2015, p. 24).

A través de la participación se insertan los intereses individuales dentro de los colectivos, fomentando la construcción de un ciudadano informado, interesado en su entorno, conocedor del marco legal e instituciones de las que se derivan sus derechos y deberes, lo que conduce a una actuación más objetiva y racional sobre los asuntos políticos. Un Estado de derecho sólido garantiza que los ciudadanos puedan ejercer una participación política libre, efectiva y eficiente.

La quinta dimensión garante de la existencia de un régimen democrático se denomina competencia, la cual se evidencia cuando “...hay más de un actor político involucrado en los procesos de toma de decisiones políticas” (Morlino, 2013, p. 47). La competencia se materializa entre partidos u otras asociaciones

políticas., así como las relaciones entre estas con los sindicatos, sector empresarial e industrial y la sociedad civil en general.

La sexta y séptima dimensión hacen referencia a la noción sustantiva o de contenido de la calidad democrática, estas son: la libertad e igualdad, ambas constituyen los valores más anhelados de toda democracia, presentes en la concepción teórica normativa o prescriptiva, sin embargo, deben evidenciarse algunos vestigios en la definición mínima de democracia. Morlino (2005) asocia a la libertad con los derechos civiles establecidos constitucionalmente en los distintos Estados, tales como las libertades de: expresión, de prensa, de asociación, de circulación, política, de credo, de enseñanza, entre otras, además de ello asocia a la igualdad con los derechos sociales como: el derecho a la educación, a un trabajo, a una vivienda digna, a la alimentación, a la seguridad, a la salud, entre otros. Los hacedores de política y gobernantes se preocupan en garantizar el cumplimiento de los derechos sociales mínimos a fin de mitigar la desigualdad de los individuos (p. 279-281).

La octava dimensión *responsiveness* o reciprocidad hace referencia a la noción de resultado planteada por Morlino (2015), se define como “... la capacidad de respuesta de los gobernantes a las demandas de los gobernados que son satisfechas” (p. 31). Para una efectiva *responsiveness* se requiere una ciudadanía con educación y un cierto grado de cultura política, que sea capaz de participar en asuntos de interés colectivo de manera objetiva e informada.

Se debe destacar que la presencia en alto grado de esta dimensión contribuye a brindar una mayor legitimidad a los regímenes democráticos, ya que los ciudadanos poseen la convicción de que el marco legal e institucional prevaleciente en el Estado es idóneo para satisfacer las demandas individuales y colectivas.

A pesar de que cada dimensión puede presentarse en los sistemas políticos en grados o magnitudes diversas, resulta necesario considerar la interacción e interdependencia de todas las dimensiones para evaluar la calidad democrática.

Se suelen asociar en la contemporaneidad los mecanismos de la democracia directa con elevados niveles de calidad democrática, sin embargo no se deben subestimar mecanismos de rendición de cuenta o *accountability* que se materializan gracias a las regulaciones e instituciones que se erigen en torno a la democracia representativa,

haciendo posible acortar las distancias y establecer canales de control entre las actuaciones de la sociedad política y los ciudadanos como demandantes de bienes públicos. A pesar de que cada dimensión puede manifestarse en grados distintos se debe destacar la influencia ejercida por el *rule of law* sobre el resto de las dimensiones “...ninguna libertad, igualdad e incluso rendición de cuentas son posibles en la práctica si el respeto a la ley no se traduce en eficiencia y eficacia decisional de las instituciones de gobierno y de la administración” (Morlino, 2005, p. 263).

### **Arend Lijphart: Democracia consensual y calidad democrática**

Lijphart parte de la definición de democracia propuesta por Lincoln<sup>18</sup> «*gobierno del pueblo y para el pueblo*» ampliándola de la siguiente manera:

“...«del pueblo» implica el sufragio universal, la elegibilidad para ocupar un cargo público y las elecciones libres y justas; y las elecciones no pueden ser libres y justas a menos que exista libertad de expresión y de asociación tanto antes de las elecciones como en el período de tiempo que separa una de otras....«para el pueblo» implica el octavo criterio de Dahl sobre la dependencia del gobierno de las preferencias de los votantes” (Lijphart, 2000, p. 59-60).

Se pueden evidenciar las condiciones mínimas para la existencia de un régimen democrático, donde la premisa «del pueblo» se vincula al conjunto de instituciones gubernamentales formales e informales que garantiza que se materialice la democracia como sistema de gobierno, mientras que «para el pueblo» enaltece el principio de representación ejercido por los gobernantes, quienes no pueden perder de vista su condición de agentes dispuestos a diseñar e implementar políticas públicas, destinadas a satisfacer las preferencias de la ciudadanía e incrementar el bienestar de la población de todas las edades sin distinción de clase, nivel educativo o ideología política.

Lijphart (2000) contrasta entre dos modelos de democracia que se diferencian en el marco institucional y regulatorio que se erige en torno al Estado, estas son la democracia mayoritaria<sup>19</sup> y la democracia consensual. El primero hace referencia al

---

<sup>18</sup> Frases expresadas por el presidente Abraham Lincoln en el Discurso de Gettysburg el 19 de noviembre de 1863.

<sup>19</sup> También denominada por Lijphart Modelo de *Westminster*.

ejercicio del gobierno por la mayoría del pueblo, de manera directa o indirecta a través los representantes elegidos, así quienes participan en la toma de decisiones de asuntos colectivos son los miembros de la facción triunfadora en los procesos electorales, quedando excluidos los sectores opositores o de ideologías políticas diferentes a las del gobierno en turno. El segundo es el modelo de democracia consensual o de negociación, que cuestiona las premisas en las que se basa el modelo mayoritario por considerar que centraliza el poder en las mayorías y excluye a las minorías, por ello plantea atomizar el poder entre facciones, sociedad política y civil para que todos los interesados participen en los procesos de toma de decisiones de asuntos de interés colectivo, así como en la formulación de políticas públicas, de esta manera se posibilita la representación de los grupos minoritarios en forma inclusiva. En relación a las diferencias entre ambos, Lijphart (2000) señala que: “... el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso” (p. 14).

La concepción mayoritaria constituye un requisito mínimo para que se materialice la democracia. Los países se encauzan hacia la senda de democratización en la medida en que sus instituciones se reconfiguren para conformar un sistema de democracia consensual, al cual se asocia la mayor calidad democrática, por considerarlo como el modelo que mejor se aproxima a la democracia “ideal o perfecta”. Para Lijphart (2000): “Puesto que el desempeño global de las democracias consensuales es claramente superior al de las democracias mayoritarias, la opción consensual es la opción más atractiva para los países en proceso de democratización o que contemplan la reforma democrática.” (p. 279) De esta manera se evidencia que el autor enaltece las virtudes de la democracia consensual, situándola por encima de la concepción mayoritaria.

Lijphart (2000) plantea dos dimensiones que permiten distinguir la democracia mayoritaria de las consensuales, la primera se titula *dimensión de ejecutivos-partidos* que hace referencia a la forma de organización del poder, la segunda es la *dimensión federal-unitaria* referida a los mecanismos de división y distribución del poder en los distintos niveles de gobierno. Cada dimensión se compone de cinco variables.

En virtud de que el objeto del presente estudio se centra en la calidad de la democracia y, que el modelo consensual de acuerdo a lo planteado por Lijphart es el que se aproxima a la mayor calidad democrática, en el siguiente gráfico se

presentan las dos dimensiones y las diez variables que se encuentran asociadas al enfoque consensual.

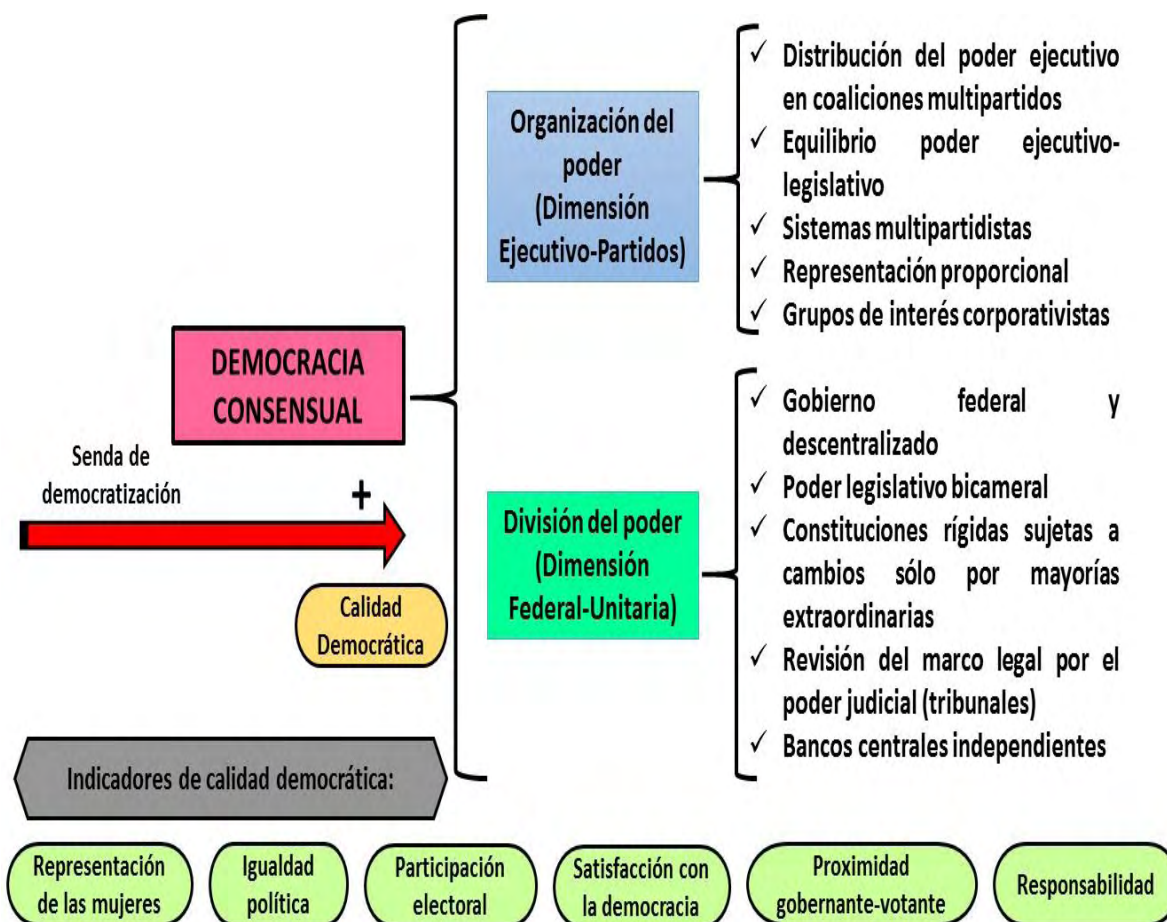


**Gráfico 12.** Dimensiones de la democracia consensual e indicadores de calidad democrática propuestas por Lijphart

**Diseño:** la autora (2019).

Medir la calidad de la democracia requiere dos juicios previos: (1) asegurarse de que, en términos de características institucionales, un país sea lo suficientemente democrático, y que, como mínimo, tenga sufragio universal, y (2) que su democracia haya sido ininterrumpido por un número mínimo de años<sup>20</sup>. En un grado importante, una mayor calidad democrática puede atribuirse a las características institucionales de la democracia de consenso, especialmente la representación proporcional<sup>21</sup> (Lijphart, 2011, p. 17).

<sup>20</sup> Lijphart hace referencia a democracias consolidadas o ininterrumpidas por al menos diecinueve años.

<sup>21</sup> Traducción de la autora de la obra original en idioma inglés.

Adicionalmente Lijphart (2000) señala que los grados de democracia son equivalentes a los grados de calidad democrática, así “...cuan democrático es un país refleja los grados en que este se aproxima a una democracia perfecta” (p. 258).

Con el fin de determinar los grados de calidad democrática en los sistemas políticos de los países Lijphart (2000) plantea seis indicadores:

- a) **Representación de las mujeres:** “...mide la representación política de las mujeres y la protección de sus intereses” (p. 262). Para ello el autor emplea la representación legislativa femenina y las políticas de familia. Este indicador es considerado por el autor como una variable *proxi* de minorías étnicas, sexodiversas, entre otras.
- b) **Igualdad política:** constituye un ideal a alcanzar de toda democracia. Por ser de difícil medición Lijphart trabaja con la igualdad económica por considerar que el estatus económico de un sector puede incidir en la política a través de la inyección de recursos.
- c) **Participación electoral:** respecto a este indicador este autor señala lo siguiente:  
La participación en las elecciones es un excelente indicador de calidad democrática por dos razones. Primero, muestra hasta que punto están los ciudadanos realmente interesados en ser representados. Segundo, la participación electoral está fuertemente correlacionada con el estatus socioeconómico y, por lo tanto, puede servir como indicador indirecto de igualdad política: un elevado número de votantes significa una participación más igualada y, por ello, una mayor igualdad política; un bajo número de votantes significa una participación desigual y, asimismo, más desigualdad (Lijphart, 1997b, citado por Lijphart, 2000, p. 265).
- d) **Satisfacción con la democracia:** mide el grado o la percepción de los ciudadanos en relación a los resultados o forma en la cual funciona la democracia de su país.
- e) **Proximidad gobierno-votante:** permite determinar que tan representativo y en que grado responde el gobierno a las preferencias y deseos políticos emanados de la sociedad civil.

- f) **Responsabilidad:** este indicador se encuentra vinculado a los procesos de rendición de cuenta del gobierno hacia los ciudadanos, a fin de mitigar los casos de corrupción vinculados a las actuaciones públicas.

Todos los indicadores de calidad democrática planteados por Lijphart se encuentran interrelacionados y son interdependientes entre sí.

Finalmente, para encauzar a los países hacia la senda de democratización y por ende a una mayor calidad democrática, Lijphart (2000) realiza la siguiente recomendación:

...no resulta difícil redactar constituciones y otras leyes básicas de forma que introduzcan la democracia consensual. Las instituciones con poderes divididos –federalismo fuerte, bicameralismo fuerte, reglas de enmienda rígidas, revisión judicial y bancos centrales independientes– pueden prescribirse mediante estipulaciones constitucionales... (p. 280).

### **Gerardo Munck. Reconceptualización de la Calidad democrática: ampliación de la definición “mínima” de democracia**

La propuesta de Munck (2004) se sintetiza en “... estudiar la política democrática en términos de las múltiples relaciones agente-principal que se establecen entre los ciudadanos, los gobernantes electos y la burocracia del Estado” (p. 317).

Este autor plantea una serie de argumentos teóricos que consideran que la democracia se sitúa más allá de procedimientos electorales, por lo que propone ampliar la definición mínima para incluir dos esferas o dimensiones adicionales tales como: la toma de decisiones del gobierno y el entorno social de la política. La concepción de estabilidad democrática planteada por diversos estudiosos de la ciencia política como una virtud es reconsiderada por Munck, señalando que la democracia no puede ser un concepto estático debido a que esto le otorga limitaciones vinculadas a una definición “mínima”. En este criterio se basa para plantear una reconceptualización de la democracia que intente reducir la brecha existente entre la concepción ideal o normativa y las condiciones presentes en los sistemas políticos de los países que aspiran a ser concebidos como democráticos.

La reconceptualización propuesta por Munck (2016) señala que:

“...un sistema político es democrático en la medida en que encarna los valores de libertad política e igualdad política, especificando adicionalmente estándares democráticos relevantes para dos esferas no abordadas en una definición mínima de democracia electoral: la toma de decisiones del gobierno y el entorno social de la política”<sup>22</sup> (p. 2).

Adicionalmente Munck (2004) considera que: “...la política consiste en la toma de decisiones legalmente válidas, y el poder para tomar decisiones le pertenece a autoridades democráticamente electas que gobiernan de acuerdo con las reglas de las instituciones democráticas” (p. 315).

Además de la existencia de elecciones libres y justas contemplada en la definición mínima de democracia, no existe un consenso respecto a que variables o dimensiones debe considerar la calidad democrática, pudiéndose afirmar que no se conocen los límites hasta los cuales es posible ampliar la definición.

A pesar de ser empleado con frecuencia en el campo de la política comparada el término “calidad de la democracia” y de los esfuerzos de diversos autores por realizar construcciones teóricas en la materia, en la contemporaneidad no existe un consenso en torno a las dimensiones o cualidades que deben formar parte de la calidad democrática, por lo que no existe una definición ampliamente aceptada.

Munck (2016) considerando el estado del arte en la materia se propone reconstruir una serie de aspectos que deben ser considerados en una conceptualización de calidad de la democracia, para ello plantea equiparar y reemplazar el término "calidad de la democracia" por "democracia" simple y llanamente, considerando su aplicabilidad en todos los sistemas políticos (p. 11).

La reconceptualización propuesta por este autor parte de los principios de libertad política e igualdad para plantear parámetros derivados. La libertad política hace referencia a la capacidad de participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones del gobierno, mientras que la igualdad se vincula a la equidad de condiciones que faciliten la participación de los ciudadanos en la construcción o reformas requeridas en el marco legal del Estado. Se debe destacar que para Munck

---

<sup>22</sup> Traducción de la autora de la obra original en idioma inglés.

(2004) las instituciones moldean el entorno social, político y económico generando incentivos que inciden en la toma de decisiones de los actores.

Munck (2016) considera dos concepciones de la democracia; mayoritaria y jurídico-constitucional. La primera concepción hace énfasis en la existencia de un conjunto de instituciones que permitan a la mayoría de los ciudadanos incidir en los procesos de toma de decisiones del gobierno, mientras que el enfoque jurídico-constitucional considera que la existencia del Estado de derecho es una condición previa a la democracia "no puede haber democracia sin el estado de derecho"<sup>23</sup> (Munck, 2016, p. 14). Sin embargo, para mejorar la efectividad del marco jurídico se requiere la existencia de instituciones que actúen como contra poderes externos que protejan a los sectores más vulnerables de los abusos de poder, así como la desconcentración de las funciones y responsabilidades de los representantes electos, para ello los procesos de elaboración y reformas del marco legal no debe depender exclusivamente del poder legislativo sino derivarse de la interacción de diversos poderes y actores que admitan la diversidad de pensamiento de los miembros de la sociedad civil así como los distintos partidos u otras organizaciones pertenecientes a la sociedad política.

Munck (2004) señala que:

...un sistema de pesos y contrapesos tiene un impacto directo sobre la rendición de cuentas, al permitir que los diferentes poderes del gobierno puedan monitorearse y sancionarse el uno al otro. Pero también identifica un efecto indirecto -mediante una conexión hacia atrás (*backward linkage*)- por el cual la separación de poderes del gobierno podría incrementar el flujo público de la información y, así, ayudar a corregir la falta de información que reduce la posibilidad de que los votantes puedan controlar a los gobernantes electos (p. 330).

De esta manera, es el marco legal e institucional el mecanismo que permite generar cierto margen de independencia y contrapesos en las funciones desarrolladas en los distintos niveles de gobierno.

Munck (2016) considera que los valores democráticos de libertad e igualdad se satisfacen de una manera más óptima si el sistema electoral garantiza proporcionalidad en el número de votos obtenidos por los partidos y el número

---

<sup>23</sup> Traducción de la autora de la obra original en idioma inglés.

de escaños asignados a partidos, de manera que las preferencias de los votantes sean representadas de manera equitativa en el gobierno, esto es posible a través de un poder legislativo unicameral basada en la regla de la mayoría (p. 13).

Este autor enfatiza en la concepción mayoritaria para reconceptualizar la calidad de la democracia considerando como base los valores de libertad e igualdad que justifican su existencia como régimen político. *Una primera dimensión* a contemplar para ampliar la definición mínima de democracia es *el acceso de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones del gobierno*, que considera el marco político-institucional que hace posible que los ciudadanos participen de manera activa en asuntos de interés colectivo, pudiendo proponer y materializar cambios en planes estructurados por los representantes electos por mayoría, entidades gubernamentales y hacedores de políticas públicas.

Sin embargo, la democracia va más allá de una dimensión procedimental asociada a toma de decisiones vinculantes para los entes gubernamentales, adicionalmente debe considerar los resultados de esas decisiones, materializados en la mejora del bienestar y nivel de vida del destinatario de las políticas públicas.

...una comprensión completa de la cuestión de la calidad de la democracia debe ir más allá de la formulación y aprobación de las políticas públicas, a la implementación de estas. Solo así es posible determinar si el gobierno gobierna para la gente, como la teoría de la democracia insiste que debería ser, y cerrar el círculo que comienza con las preferencias de los ciudadanos (Munck, 2004, p. 332).

Debido a que la democracia es un concepto político no es posible concebirla de forma aislada, sin tomar en cuenta el conjunto de relaciones sociales, por lo que se contempla una *segunda dimensión denominada el entorno social de la política*. A su vez, para materializar esta dimensión se requiere la existencia y garantía de los derechos civiles, tales como la libertad de expresión, de asociación y acceso a la información, así como considerar que las condiciones socioeconómicas inciden sobre las instituciones políticas, por lo que se deben generar mecanismos tales como el financiamiento gubernamental a partidos y candidatos, igualdad de oportunidades de los candidatos en el acceso a los medios de comunicación, entre otras medidas que eviten que las desigualdades en materia económica se traduzcan en inequidades en cuanto a participación en la política.

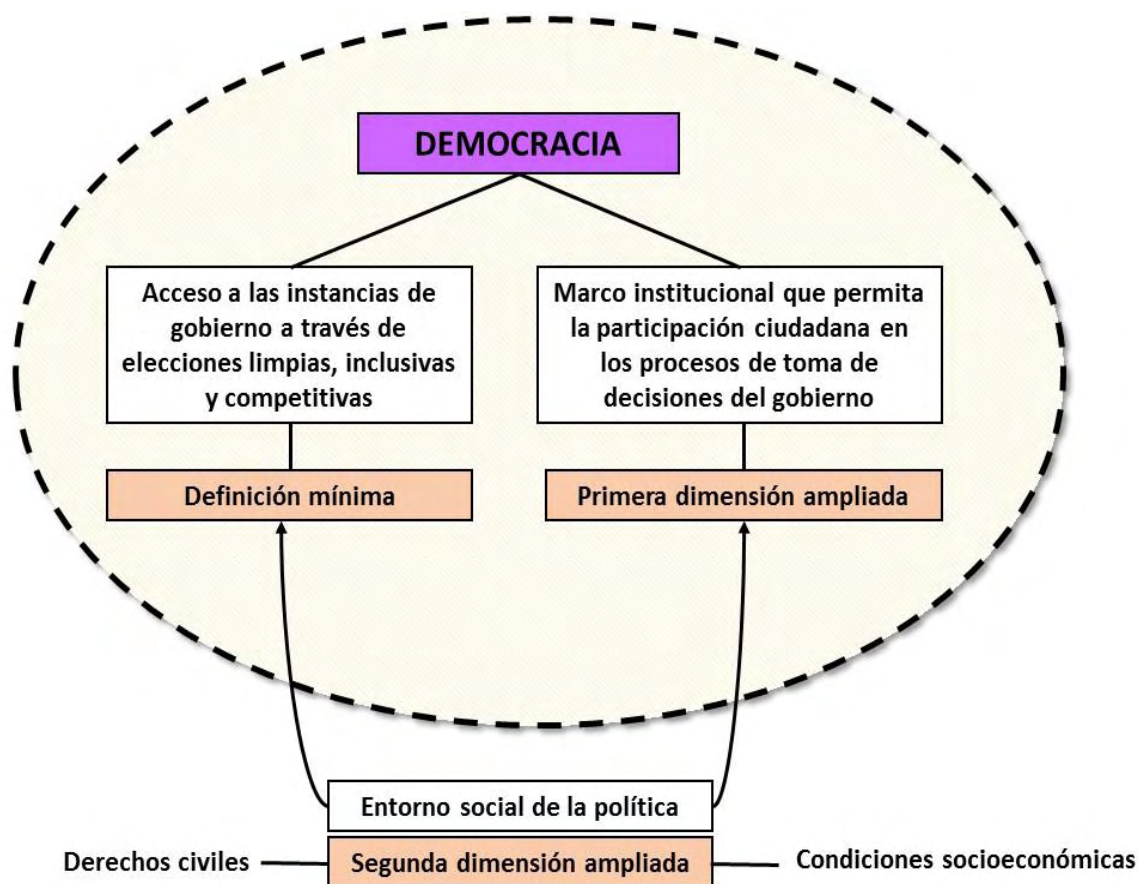


**Gráfico 13.** Reconceptualización de la calidad democrática según Munck

**Diseño:** la autora (2019).

Así, el acceso de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones del gobierno y el entorno social de la política representan las nuevas dimensiones o esferas vinculadas a la calidad democrática. Munck (2016) considera que los derechos civiles y las condiciones socioeconómicas (segunda dimensión ampliada) no inciden directamente sobre la democracia, sino que a través del impacto en los procesos electorales (definición mínima) y en los procesos de toma de decisiones del gobierno (primera dimensión ampliada), tal y como se evidencia en el gráfico 14.

### **David Altman y Aníbal Pérez-Liñán: La poliarquía y las dimensiones de calidad democrática**

Altman y Pérez-Liñán se basan en el concepto de poliarquía planteado por Dahl (1997) cuyo principio establece que un país se encauza hacia la senda de

democratización cuando sus sistemas políticos poseen un elevado nivel de aceptación del debate público, así como una alta capacidad de representación. La definición mínima o punto de partida para hacer referencia a la calidad de la democracia consiste en determinar si el régimen de un país puede catalogarse como poliárquico.

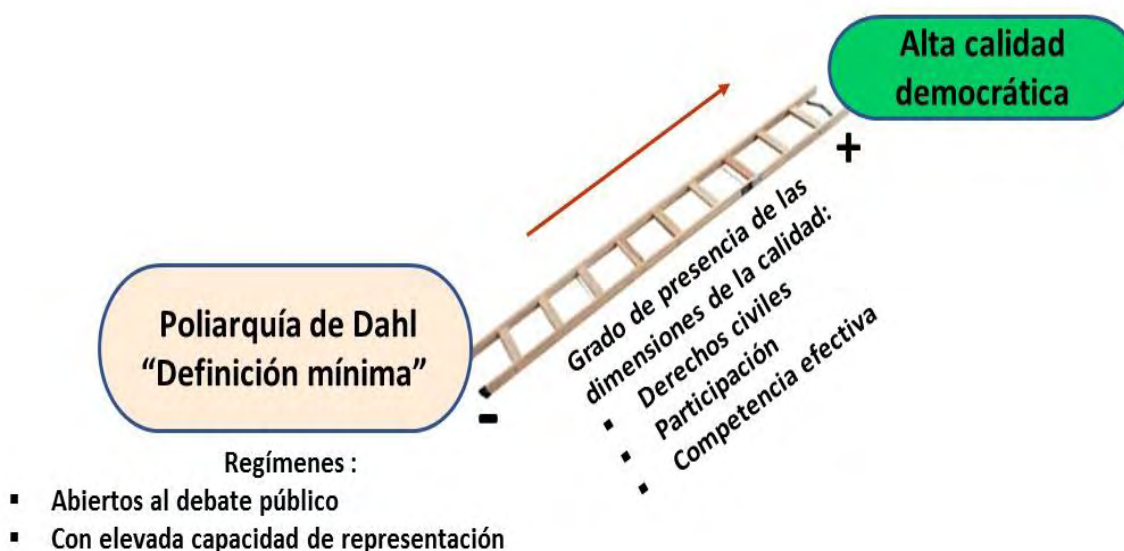


**Gráfico 14.** Dimensiones de la calidad democrática según Altman y Pérez-Liñán  
**Diseño:** la autora (2019).

Altman y Pérez-Liñán (2002) plantean la siguiente definición:

Por calidad de democracia se entiende hasta qué punto una determinada poliarquía alcanza su potencial como un régimen político. La suposición subyacente de este planteamiento es que la poliarquía es una condición necesaria, aunque no suficiente, para una alta calidad de democracia<sup>24</sup> (p. 86).

Estos autores proponen tres dimensiones de calidad de la democracia: *derechos civiles*, *participación* y *competencia efectiva*. En la medida en que se eleve el grado de presencia de cada una de estas dimensiones se incrementa la calidad de la democracia, tal y como se muestra en el gráfico 15.

<sup>24</sup> Traducción de la autora de la obra original en idioma inglés.

La primera dimensión hace referencia al conjunto de condiciones legales e institucionales que posibilitan la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas y toma de decisiones del gobierno, así como la existencia de diversas corrientes de pensamiento como la sociedad política o los partidos que se opongan o disientan de las acciones emprendidas por los dirigentes del gobierno. El respeto a los derechos civiles reduce los conflictos sociales y promueve el respeto a las garantías electorales, generando un entorno de gobernabilidad y por ende mayores niveles de calidad democrática.

La segunda dimensión hace referencia a la proporción de individuos que participan de manera efectiva en los procesos electorales respecto al total de ciudadanos aptos legalmente para ejercer el derecho al voto. De esta manera, esta dimensión enfatiza en el derecho de participación electoral ejercida en igualdad de condiciones por la población, sin distingo de nivel educativo o condición socio-económica. Para Altman y Pérez-Liñán (2002) esta es una dimensión de suma importancia para acrecentar la calidad democrática de un país, ya que una mayor participación genera que los gobiernos democráticos den respuesta a las demandas de una porción representativa de la población (p. 88).

La tercera dimensión titulada competencia efectiva, considera que los procesos de participación en asuntos políticos no se limitan al momento exacto de los procesos electorales, sino que también debe ejercerse entre elecciones. Altman y Pérez-Liñán (2002) plantean que la competencia debe garantizar el acceso de la oposición al proceso legislativo, así como equilibrar la participación del partido gobernante y opositor en la formulación de políticas públicas, con el fin de promover la gobernabilidad (p. 89).

Las tres dimensiones propuestas por los autores son consideradas interdependientes y, en cada una de ellas subyace otros constructos o variables. Altman y Pérez-Liñán (2002) señalan que a pesar de que existe poca literatura sobre calidad democrática y que el uso del término, así como su forma de medición es reciente, se pueden establecer dos planteamientos indiscutibles: "...una tradición democrática más sólida se correlaciona con una mejor democracia... y la

satisfacción de la ciudadanía con la democracia está relacionada con la calidad del régimen (probablemente en forma bidireccional)”<sup>25</sup> (p. 94).

Se puede afirmar que, efectivamente, una mayor estabilidad y consolidación del régimen democrático se traduce en el incremento de la calidad, pero no necesariamente esta relación se materializa en la dirección opuesta. Una mayor calidad no garantiza consolidación de la democracia, ya que la estabilidad de las instituciones o estructuras del Estado se pueden alterar por cambios históricos, reconfiguración del marco legal u otras trayectorias que se traduzcan en declive o crisis de las democracias. Respecto al segundo planteamiento se puede señalar que el grado de satisfacción que experimente la ciudadanía en relación a la democracia se vincula a una dimensión de resultados del proceso de toma de decisiones políticas, en la que los individuos le otorgan legitimidad al régimen democrático por considerar que a través de este y sus instituciones se gobierna a un país con la mayor efectividad posible, por ello un mayor grado de satisfacción con el régimen democrático incrementa la calidad y viceversa.

### **Levine y Molina. Legitimidad democrática como premisa para analizar la calidad de la democracia**

Estos autores sustentan el análisis de calidad de la democracia en el principio de legitimidad democrática, que genera en la colectividad una relación de aceptación de las instituciones como las más idóneas para conducir políticamente a un país, lo que implica que los ciudadanos reconocen el derecho a gobernar de los representantes políticos electos, y los dirigentes políticos reconocen el ejercicio de su función de agentes prestos a la toma de decisiones y ejecución de políticas que benefician y maximicen el bienestar de la ciudadanía.

Levine y Molina (2007) consideran los aportes de Dahl a fin de proponer unas condiciones mínimas para considerar a un régimen como democrático. Estos parámetros son:

...a. El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios elegidos; b. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes; c. Hay libertad de expresión; d. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e. Hay libertad de organización y

---

<sup>25</sup> Traducción de la autora de la obra original en idioma inglés.

de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f. La ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política... (p. 22).

Una mejora en los aspectos mínimos garantes de una democracia genera un aumento en los niveles de calidad democrática. Se evidencia en los autores el planteamiento de una definición procedimental de la democracia que toma en consideración los procesos electorales, los mecanismos de participación ciudadana y la rendición de cuentas de los representantes o funcionarios públicos hacia la sociedad civil, todo ello soportado en un marco legal e institucional que regula los procedimientos políticos y sus interacciones con los ciudadanos.

Una definición procedimental de democracia establece los límites mínimos que permiten clasificar a un sistema político como democrático, lo cual posibilita la aplicación del método histórico-comparado en las ciencias políticas, sin embargo, la operacionalización de variables de calidad democrática sujetas a medición por Levine y Molina no deben perder de vista las interrelaciones existentes con el entorno social, de lo contrario se incurriría en simplificaciones excesivas.

En base a lo expuesto, el nivel de calidad de una democracia se puede conceptualizar como:

...la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes, influyen en la toma de decisiones políticas, y exigen rendición de cuentas a los gobernantes, y por la medida en que las autoridades elegidas por la población son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular (Levine y Molina, 2012, p. 160).

Los resultados efectivos o deficientes derivados de la gestión gubernamental representan solo una arista vinculada a la calidad democrática ya que, además de los *outputs* del sistema, esta considera otras dimensiones referidas a la participación de la sociedad civil y de la sociedad política en el diseño de políticas públicas, cualidades del sistema electoral, procesos de rendición de cuenta de los representantes en relación a sus actuaciones públicas, marco legal e institucional vinculado al proceso político, entre otros aspectos.

Levine y Molina (2012) proponen cinco dimensiones que permiten evaluar la calidad democrática: 1) decisión electoral, 2) participación, 3) respuesta a la voluntad popular, 4) rendición de cuentas y 5) soberanía. Cada dimensión es susceptible a medición o cualificación a través de indicadores empíricos, a fin de medir el grado de presencia o ausencia en los regímenes democráticos de los países.



**Gráfico 15.** Dimensiones de la calidad de la democracia propuestas por Levine y Molina

**Diseño:** la autora (2019).

La *decisión electoral* hace referencia a las cualidades que deben estar asociadas a los procesos de designación de funcionarios para el ejercicio de cargos públicos. Para el análisis de esta dimensión se considera que la elección de representantes sea efectuada de manera periódica, a través del sufragio universal, de forma libre e imparcial, además se abordan aspectos vinculados a los procesos de campaña tales como; la existencia de libertad de prensa y múltiples fuentes de información que genere en la ciudadanía cierto grado de madurez política para la elección de sus gobernantes y la toma de decisiones en asuntos públicos.

Levine y Molina (2007) consideran que un aspecto determinante para incrementar la calidad de la democracia es que el Estado garantice el acceso de igualdad de oportunidades educativas, lo cual incide en el nivel de formación de la población y favorece los procesos de toma de decisiones informada, donde cada ciudadano sea capaz de identificar los intereses asociados, así como las relaciones causa-efecto vinculadas, corolario que fomenta la igualdad política. “La tolerancia está particularmente vinculada a la igualdad política: mientras mayor la tolerancia, mayor será la posibilidad de que las minorías puedan participar significativamente como candidatos y votantes” (Levine y Molina, 2007, p. 25).

A pesar de la relevancia del Estado de derecho para la conformación del marco legal e institucional de un país, Levine y Molina no lo consideran como una dimensión de la calidad democrática, restringiendo su análisis a la legalidad del proceso político, variable incluida dentro de la dimensión decisión electoral. Las libertades políticas, así como la competitividad e imparcialidad de las elecciones, más allá de formar parte del proceso político representan una medida de la efectividad del gobierno.

La segunda dimensión es la *participación*, la cual puede ejercerse de manera directa o indirecta a través de representantes. La primera modalidad se vincula al ámbito electoral, la segunda a los mecanismos empleados por la ciudadanía para constituir organizaciones sociales y asociaciones de carácter político como partidos, que le permitan incidir en el diseño de las políticas públicas. Más allá de evocar a la democracia directa, se deben generar mecanismos de participación que permitan que la población pueda realizar seguimiento de las actuaciones de los gobernantes, así como procesos de *accountability* durante su gestión.

La tercera dimensión denominada respuesta a la voluntad popular o *responsiveness* “...se refiere al grado en que los gobernantes, los políticos y los líderes actúan de acuerdo con las preferencias de los ciudadanos” (Levine y Molina, 2007, p. 27). Adicionalmente, se considera el grado de cumplimiento de las promesas y planteamientos realizados por los aspirantes a cargos públicos en la campaña, una vez que resultan electos por el voto popular.

La cuarta dimensión se refiere a la responsabilidad o *accountability* que comprende una serie de mecanismos amparados en el marco legal e institucional destinado a someter a los responsables de cargos públicos a procesos de rendición de cuentas.

Levine y Molina (2007) clasifican la responsabilidad en formal e informal, la primera se encuentra sujeta a leyes, así como a sanciones por incumplimiento o transgresión de las normas por parte del gobernante o funcionario público, mientras que la segunda hace referencia a la responsabilidad social definida como:

...la acción de los movimientos sociales (contra violaciones a derechos humanos, contra la corrupción, etc.) dirigida a movilizar la opinión para ejercer presión pública para que se juzgue y sancione a funcionarios, y que puede o no llevar finalmente a exigir responsabilidad política por medio del voto... (p. 26).

A su vez, la responsabilidad formal puede realizarse de manera vertical cuando es ejercida por los ciudadanos hacia las actuaciones de gobernantes o funcionarios en distintos niveles de gobierno y horizontal cuando instituciones públicas realizan procesos de veeduría o supervisión de la implementación y conducción de políticas públicas a cargo de representantes políticos. Para que la responsabilidad horizontal sea efectiva y contribuya a reducir los niveles de corrupción se requiere un poder judicial transparente e independiente de los poderes ejecutivo y legislativo, respecto a la responsabilidad vertical resulta necesario que el marco legal limite la reelección indefinida a cargos públicos y se institucionalice el sistema de partidos, a fin de evitar la posesión de exceso de poder en un dirigente político.

La quinta dimensión es la *soberanía* definida por Levine y Molina (2007) como:

...la medida en que los funcionarios elegidos son quienes efectivamente deciden sobre políticas públicas, libres de control directo o indirecto por fuerzas que no son responsables ante el electorado, tales como: organizaciones internacionales, potencias extranjeras, poderes religiosos o militares, etc. La soberanía externa apunta a la independencia política formal y real, la soberanía interna a la supremacía del gobierno en su territorio, y a la efectiva vigencia del Estado de Derecho con respecto a todos los sectores de la población (p. 28).

La dimensión de soberanía se suele operativizar a través del grado de autonomía económica de un país para financiar el gasto público sin depender en gran medida de recursos provenientes del endeudamiento externo, así como por el nivel de independencia que poseen los gobiernos en turno de las acciones militares, sector que debe mantenerse al margen de la política.

Todas las dimensiones propuestas interactúan para analizar la calidad de la democracia, sin embargo, es usual que alguna dimensión experimente avances a un ritmo más acelerado que el resto o que en alguna de ellas se evidencie retrocesos sin que esto implique necesariamente que el sistema político en estudio deje de ser democrático.

### C) Dimensiones propuestas de calidad de la democracia

La calidad de la democracia representa una categoría analítica de reciente data en las ciencias políticas por lo que no existe un consenso respecto a su definición y las dimensiones consideradas para evaluar o medir empíricamente el nivel de calidad.

Siguiendo el criterio de Sartori (1987), se debe partir de una definición de democracia. Una vez esclarecido lo concerniente al término es posible derivar las categorías o dimensiones de calidad, pudiendo determinar en qué medida o grado se encuentran presentes en los sistemas políticos. Para ello resulta de interés la metodología del análisis histórico comparado que permite determinar los avances y retrocesos de las dimensiones de calidad democrática entre distintos casos de estudio y/o secuencias temporales.

En el presente estudio se considera a la **democracia** como un sistema político que posibilita la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés colectivo por canales directos y a través de representantes elegidos, cuya distribución de poder y límites para su ejercicio se encuentra reglamentado en un marco legal e institucional que salvaguarda los derechos fundamentales, civiles y políticos.

Considerando la definición anterior, **la calidad de la democracia** muestra el grado en el cual un sistema político democrático enmarcado en un Estado de derecho alcanza ciertos estándares de participación ciudadana y representatividad. Así, se proponen tres dimensiones de calidad que permiten determinar qué tan buena es una democracia, estas son: representatividad, participación y Estado de derecho.

En los sistemas políticos se puede presentar cada dimensión de calidad en menor o mayor grado, pudiendo ser democracias mínimas o imperfectas, no obstante, se debe advertir que los límites entre las dimensiones resultan difusos motivado a la

interacción e interdependencia entre ellas, por lo que en el gráfico 17 se encuentran representadas con líneas punteadas.



**Gráfico 16.** Dimensiones de calidad democrática propuestas

**Diseño:** la autora (2019).

A continuación, se desarrollan las categorías asociadas a las dimensiones de calidad democrática:

### **i. Representatividad**

*“Representar significa hacer presente y visible a un ser invisible a través de un ser públicamente presente.”<sup>26</sup> (Schmitt, 2008, p. 243)*

<sup>26</sup> Traducción de la autora de la obra original en idioma inglés.

La democracia es concebida como el gobierno de la mayoría que respeta los derechos de la minoría, enalteciendo a las elecciones y los mecanismos representación como categorías ineludibles. Al otorgarle peso al sistema electoral como proceso garante del ejercicio del poder del pueblo, enfatiza en la relación entre representantes y representados. Una democracia representativa o indirecta es aquella en la que los ciudadanos a través del ejercicio del voto eligen a representantes para que estos, en su nombre, pongan en marcha un plan de gobierno capaz de satisfacer intereses colectivos, solventar un problema o una situación coyuntural. La democracia contemporánea debido a la complejización de las relaciones sociales y al aumento del tamaño del Estado debe ser, necesariamente representativa, por lo que en esta dimensión se contemplan dos categorías: el sistema de partidos políticos y el sistema electoral.

▪ **Sistema de partidos:** comprende un conjunto de interacciones entre tendencias políticas que compiten entre sí, para canalizar de forma libre pautas y demandas provenientes de la sociedad hacia los gobernantes y la administración pública. El sistema de partidos constituye una institución intermedia que surge como un mecanismo de la democracia indirecta o representativa.

A fin de contribuir a incrementar la calidad de la democracia los sistemas de partidos deben cumplir con dos condiciones:

a) Deben ser centrípetos a fin de reducir las distancias ideológicas y facilitar la convergencia de los valores democráticos, de esta manera se limita la polarización y el desencadenamiento de procesos de inestabilidad e ingobernabilidad. Razón por la que se debe tomar en consideración la advertencia que realiza Przeworski (2010) “...cuando los partidos proponen las mismas políticas, las decisiones electorales no tienen mayor importancia. La democracia es “anémica” (p. 173).

b) Deben ser plurales a fin de contribuir con los procesos de desconcentración y diversificación del poder, para ello el marco legal debe fomentar la competencia y el disenso entre las distintas tendencias políticas. La posibilidad de oposición y disenso entre las diversas corrientes políticas son fundamentales en un régimen democrático ya que consolida el pluralismo, principio necesario para el óptimo funcionamiento de un sistema político.

Respecto a la pluralidad se debe tomar en consideración lo señalado por Dahl (1997):

...los sistemas multipartidos muy fragmentados (pluralismo extremo o polarizado según Sartori) pueden llevar a coaliciones inestables o endebles que hacen imposible resolver los problemas importantes, y por consiguiente, exageran a los ojos del público y aún de las élites políticas, los aspectos partidistas o lúdicos de la vida política. Estos resultados, a su vez, pueden estimular la pérdida de confianza en la democracia representativa... (p. 114).

Se plantea en el presente estudio un ***sistema de partidos centrípeto y plural*** como garante de un mayor grado de calidad democrática. Centrípeto en su compromiso con la democracia y los derechos fundamentales, y plural en lo ideológico y sus agendas programáticas.

▪ **El sistema electoral:** comprende el marco normativo e institucional a través del cual los ciudadanos expresan su voluntad y canalizan sus demandas colectivas a través del ejercicio del voto, materializándose los principios de participación y representación inherente a los sistemas políticos democráticos.

En los sistemas electorales, el candidato o partido ganador representa a la agenda programática que se asocia con los intereses de las mayorías, respetando los derechos e intereses de las minorías.

Un sistema electoral que enaltezca la dimensión de representatividad y contribuya a incrementar la calidad democrática debe satisfacer cuatro principios: **a)** Es ***libre*** cuando el elector manifiesta su voluntad sin presiones y coacciones de ninguna índole, **b)** es ***competitivo*** cuando el sistema electoral admite pluralidad de candidatos y la participación de más de un partido con diversas tendencias ideológicas, **c)** es ***imparcial*** cuando existe un árbitro que garantice que el proceso electoral se efectúe de forma transparente y se respeten los resultados que expresen la voluntad mayoritaria del pueblo y **d)** es ***periódico*** cuando la escogencia de representantes y cargos públicos se efectúa en espacios temporales definidos en la carta magna.

Los ***procesos electorales libres, competitivos, imparciales y periódicos*** legitiman al gobierno y a los regímenes democráticos, estrechando los vínculos

entre los partidos políticos y la sociedad civil, lo cual facilita la resolución de manera pacífica de los conflictos.

Por su parte, la libertad de opinión es un prerequisite para la existencia de un sistema electoral libre ya que configura a un individuo informado, con pensamiento crítico, capaz de tomar una decisión razonada en las urnas que le permita escoger la alternativa de gobierno con el potencial de satisfacer de la mejor manera posible las necesidades colectivas.

A pesar de la consolidación de la democracia representativa como sistema de gobierno contemporáneo, frecuentemente son evocados por la sociedad política mecanismos de democracia directa que buscan ser reglamentados dentro del Estado de derecho, sin embargo, no es posible afirmar que la democracia representativa reemplaza totalmente a la directa, sino que los mecanismos de la segunda se integran y confluyen con la primera.

## **ii. Participación**

*“...el ejercicio de la democracia como derecho ciudadano implica siempre la conjunción de dos principios fundamentales, el principio de la representación y el principio de la participación, que no son excluyentes... En otros términos: la democracia representativa que no asegura la efectiva participación, es deficiente, pero la supuesta democracia participativa que no asegura la representación es inexistente” (Brewer, 2011, p. 26).*

Existe una estrecha interrelación entre la dimensión de representatividad y la de participación, que soportadas en el Estado de Derecho configuran las categorías de estudio que permiten determinar el grado de calidad democrática. La democracia debe garantizar la participación e inclusión del ciudadano de manera continua en la toma de decisiones del proceso político y no limitarse exclusivamente a la elección de gobernantes de manera periódica.

La participación ciudadana hace referencia a los mecanismos contemplados en el marco legal que posibilitan que el individuo intervenga en el proceso político de forma directa a través de consultas y asociaciones populares, y de forma indirecta por medio de representantes elegidos a través del sufragio. La dimensión de participación contempla tres categorías: sufragio, libertad de opinión, y participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de políticas públicas.

▪ **Sufragio:** es la materialización del acto electoral. Para que una democracia sea de calidad *el sufragio debe ser universal, libre y secreto*. Es universal cuando todos los individuos mayores de edad pueden ejercer su derecho al voto en condiciones de igualdad, sin distingo de clase, fenotipo, culto y nivel educativo; es libre cuando el acto de votación es ejercido de manera voluntaria, sin coacción y en base a los criterios de decisión y postura política del elector, y finalmente; es secreto cuando la identidad del votante y su manifestación de voluntad es anónima.

El sufragio es una condición necesaria para la existencia de una democracia, sin embargo, la decisión electoral se encuentra influenciada por el marco legal e institucional que posibilita el acceso a la información y la conformación de una cultura política en los ciudadanos, que garantiza que la participación ejercida a través del voto sea razonada. De allí la importancia de la siguiente categoría de participación que se propone.

▪ **La libertad de opinión:** incluye el acceso a la información y la expresión. La información comprende mensajes respecto a temáticas o sucesos actuales transmitidos del emisor al receptor a través de medios de comunicación de masas. La expresión hace referencia a un mensaje comunicacional con o sin contenido informativo transmitido de manera libre y creativa hacia un conjunto de receptores.

La libertad de opinión pública es un importante elemento de los regímenes democráticos representativos ya que constituye un medio a través del cual las demandas ciudadanas son canalizadas hacia los gobernantes, teniendo estos últimos la potestad de incorporar la voluntad del pueblo en los procesos de toma de decisiones de carácter político.

Los medios de comunicación audiovisuales e impresos ejercen un papel fundamental en la formación de la opinión pública ya que canalizan informaciones y mensajes desde la dirigencia política hacia la ciudadanía ubicada en la base, pudiendo atenuar o reforzar patrones de conducta e ideologías políticas. Por otra parte, un sistema educativo de calidad favorece a la formación de ciudadanos maduros y cultos, capaces de tomar decisiones políticas que contribuyan al bienestar colectivo, “...no podemos esperar que ciudadanos malamente educados,

sumidos en la pobreza y analfabetos, puedan de algún modo significativo, ser ciudadanos capaces e interesados” (Sartori, 1987, p. 141).

La opinión pública se genera de la interacción e intercambio de juicios de valor entre los ciudadanos en relación a informaciones de interés colectivo provenientes de los medios de comunicación. La relación de dependencia entre opinión y medios puede generar el surgimiento de un círculo vicioso en la medida en que los últimos le otorguen a sucesos e informaciones un tratamiento poco objetivo y con elevada carga ideológica a fin de manipular a las masas.

La democracia se ve privada de voz si los medios, en lugar de pertenecer al mundo de la prensa, por lo tanto, al espacio público, salen de él para convertirse ante todo en empresas económicas cuya política está gobernada por el dinero o por la defensa de los intereses del Estado (Touraine, 1995, p. 220).

El enemigo más aguerrido de las democracias ya no sería el poder económico en cuanto a tal sino, sobre todo, el poder de los medios que desafía, manipula, erosiona el poder de los ciudadanos singulares, su capacidad de adquirir información y competencia, de escoger con conocimiento de causa entre candidatos y programas (Pasquino, 1997, p. 20).

De allí la importancia del establecimiento de regulaciones que limiten la conformación de estructuras monopólicas y oligopólicas de los medios de comunicación propiedad del Estado o de sectores de interés económicos, siendo ideal la generación de sistemas policéntricos donde tengan cabida diversas visiones, a fin de promover el pluralismo y la competencia entre medios de comunicación e información, fomentando la conformación de una opinión pública objetiva y autónoma. La libertad de opinión se asocia con elevados grados de calidad democrática.

▪ **Participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de políticas públicas:** comprende los mecanismos empleados por la ciudadanía para constituir organizaciones sociales y asociaciones de carácter político formales e informales, que le permitan incidir de manera directa en los procesos de toma de decisiones de asuntos de carácter público.

El rasgo distintivo de la democracia es que los gobernantes son elegidos a través de elecciones. Tal vez sea por esto que las descripciones de la política democrática a menudo dan la impresión de que la democracia es únicamente sinónimo de elecciones. En ellas el pueblo es omnipotente, entre elecciones es impotente” (Przeworski, 2010, p. 182).

La participación no es esporádica, ni se reduce al ámbito electoral, esta debe ser ejercida por los ciudadanos de forma permanente. Así, el derecho a la participación política ejercido directamente, se encuentra asociado a la democracia participativa.

La participación ciudadana fomenta la mediación entre la sociedad y el gobierno, a fin de que los distintos actores sociales, en base a sus intereses y valores, ejerzan influencia en las políticas públicas y en las estructuras gubernamentales, por lo que el individuo a través de un marco institucional adopta un rol activo en la consecución del bienestar colectivo, por medio de la toma de decisiones en asuntos vinculados a la gestión pública, que le afectan de manera directa o indirecta, impulsando la optimización en el uso de los recursos públicos mediante acciones coordinadas que promuevan el desarrollo del entorno donde habita.

El único medio para institucionalizar la participación ciudadana es a través de una sociedad civil autónoma y plural, la participación es un derecho que corresponde a los ciudadanos, debe surgir de las bases populares, sin restringirse a la conformación de una determinada institución o directriz emanada del gobierno central.

Uno de los instrumentos que permite la participación ciudadana es la descentralización política, ya que garantiza el desarrollo de gobiernos locales, a través del fortalecimiento de los Estados y municipios, instancias que asegura la inclusión de los individuos en las decisiones y asuntos de su interés. Las entidades locales deben de acuerdo a sus competencias incorporar la participación al proceso de definición y ejecución de la gestión pública, al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, eficiente y oportuna, lo cual se traduce en transparencia de los procesos y en el mejoramiento general de las condiciones de vida de la comunidad. De allí la vinculación de la dimensión participación con la categoría descentralización incluida dentro del Estado de derecho.

### **iii. Estado de derecho**

*“...el que manda a los hombres no debe mandar a las leyes, tampoco el que manda a las leyes debe mandar a los hombres; de lo contrario sus leyes, instrumentos de sus pasiones, no harían más que perpetuar sus injusticias, y nunca podría evitar que sus miras particulares alterasen la santidad de su obra” (Rousseau, 2010, p.37).*

El Estado de Derecho constituye el fundamento jurídico que regula la organización del aparato del Estado, soportado en el principio de división de poderes, por lo que debe existir una relación de codependencia entre Estado y derecho. El Estado constituye un ente institucionalizado con instrumentos y políticas capaces de canalizar y dar respuesta a las demandas colectivas, por su parte el derecho y los mecanismos de poder deben estar sustentados en un marco legal previo. El Estado requiere para existir y mantenerse en el tiempo del derecho y el derecho necesita a un Estado que normar. No obstante, un sistema político democrático requiere además del Estado de derecho, legitimidad y esta última se deriva de la capacidad de los representantes políticos para satisfacer las demandas colectivas e incrementar el bienestar de la población.

Los representantes políticos deben someterse a los procedimientos y normativa dispuesta en la carta magna y la legislación que se erige a su alrededor, deben ajustarse al Estado de derecho.

La presencia en alto grado de esta dimensión contribuye a brindar una mayor legitimidad y por ende una mayor calidad a los regímenes democráticos, ya que los ciudadanos poseen la convicción de que el marco legal e institucional prevaleciente en el Estado es idóneo para satisfacer las demandas individuales y colectivas. Adicionalmente el Estado de derecho configura un conjunto de mecanismos que hacen posible los procesos de rendición de cuentas entre instituciones públicas y desde las bases ciudadanas hacia los distintos niveles del gobierno.

La dimensión Estado de derecho se encuentra conformada por cuatro categorías: marco legal e institucional, descentralización política y administrativa, división y autonomía de poderes del gobierno, y control de la sociedad civil sobre las organizaciones castrenses.

▪ **Marco legal e institucional garante de los derechos fundamentales, civiles y políticos:** el Estado de derecho se encuentra amparado

en garantías jurídicas que le otorga igualdad a todos los individuos ante la ley, de manera que este, constituido como ciudadano pueda incorporarse en los ámbitos políticos, económicos y sociales del país. “Sin una constitución, leyes o usos constitucionales vinculantes, y normalmente una constitución escrita, no es posible la democracia.” (Linz, 2009, p. 428). La piedra angular del Estado de derecho debe ser la Constitución de la República, que debe fungir como instrumento jurídico supremo, que norme y establezca los límites de los asuntos vinculados al funcionamiento del Estado. La legislación debe ser relativamente estable, transparente y formularse en concordancia a lo previsto en la carta magna, limitando el espacio para que el legislador sesgue o manipule su interpretación en ciertas coyunturas.

El Estado de derecho debe garantizar el respeto de los derechos fundamentales, civiles y políticos de los ciudadanos, brindándole un tratamiento igual ante la ley, lo que es posible a través de un sistema judicial autónomo e independiente del poder ejecutivo y legislativo. El Estado de acuerdo a la concepción liberal, debe mantener el orden público e inmiscuirse lo menos posible en la esfera de acción individual o privada.

*Los Derechos fundamentales* se refieren a los derechos vinculados a la dignidad humana, tales como: derecho a la vida e integridad física, derecho a la salud y seguridad social, derecho a la educación y a una vivienda digna.

*Los derechos civiles* están vinculados a las libertades individuales que constituyen un prerrequisito para la democracia, tales como: la propiedad, derecho a la justicia y a la defensa, al libre tránsito, libertad de expresión y pensamiento, libertad de culto, entre otros.

*Los derechos políticos* son aquellos que se encuentran íntimamente vinculados a los valores democráticos, a saber: derecho al sufragio libre, universal, directo y secreto, libertad de asociación, derecho a participar directa o a través de representantes elegidos en asuntos públicos, participación en la formación, ejecución y control de la gestión gubernamental, derecho a rendición de cuentas de funcionarios y representantes políticos, derecho a la manifestación pacífica, entre otros.

Mientras el marco legal e institucional del Estado garantice el respeto de los derechos fundamentales, civiles y políticos mayor será el grado de calidad democrática.

- **Descentralización política y administrativa:** consiste en el reparto del poder y competencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales para facilitar la participación activa de la sociedad civil en asuntos públicos, promoviendo los objetivos de eficiencia y equidad.

La única vía de promover la participación ciudadana de manera efectiva es profundizando el proceso de descentralización, para ello se requiere fortalecer a los gobiernos locales transfiriendo competencias del poder central y garantizando su autonomía financiera, de manera que sean capaces de generar ingresos propios suficientes para ejecutar las políticas públicas y satisfacer las demandas de los ciudadanos que habitan en las jurisdicciones locales.

Las instituciones subnacionales autónomas y con cierto margen de competencias específicas son capaces de solventar problemas de manera más eficaz, debido al menor tamaño de circunscripciones y por ende la mayor cercanía entre los gobernantes y los gobernados. Una descentralización política y administrativa efectiva se traduce en un mayor grado de calidad democrática.

- **División y autonomía de poderes del gobierno:** el marco legal debe limitar el poder del Estado, promover la libertad política y garantizar la separación de las facultades concedidas al poder judicial, legislativo y ejecutivo, con el fin de generar contrapesos que permitan implementar mecanismos de supervisión y sanción entre poderes.

Cuando el poder legislativo y el ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo de magistrados, no hay libertad, porque puede temerse que el monarca o el tirano haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente.

No hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del legislativo y el ejecutivo. Si está unido a la potestad legislativa, el poder de decidir de la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, porque el juez será al mismo tiempo legislador: si está unido al poder ejecutivo, el juez tendrá en su mano la fuerza de un opresor.

Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de los próceres o de los nobles o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias de los particulares” (Montesquieu, 1996, p. 227).

Una estructura de poderes autónomos limita la arbitrariedad en las actuaciones del gobierno. Un marco institucional transparente, que establezca frenos y contrapesos a los representantes o agentes garantiza el equilibrio y separación del poder.

Al garantizarse la independencia administrativa y política de poderes se genera un balance entre las fuerzas que regulan a los sistemas democráticos, así los ciudadanos estarán protegidos de los abusos de autoridad cometidos por funcionarios públicos y dirigentes del gobierno en turno, ya que cada agente tiene claramente delimitado su rango de acción, de manera que es imposible que un solo individuo ejerza simultáneamente funciones atinentes a más de un poder.

La división y autonomía de poderes del gobierno representa una categoría que incrementa la calidad democrática.

▪ **Control de la sociedad civil sobre las organizaciones castrenses:** considera el grado de filiación política presente en las fuerzas armadas enfatizando en el control de la sociedad civil sobre las organizaciones castrenses. El personal militar debe estar al servicio de la sociedad en materia de seguridad y defensa del espacio territorial, del sistema de libertades individuales y colectivas, así como la preservación del Estado democrático. Para Castillo (2007): “...control civil significa esencialmente la supremacía de la sociedad civil sobre la institución militar; es decir, la erradicación de la abusiva intervención de los militares en política” (p.91).

...para que un Estado sea gobernado democráticamente deben cumplirse dos condiciones: 1) si existen organizaciones policiales y militares, como sin duda ha de ocurrir, estas deben someterse al control civil. Pero dicho control, si bien indispensable, puede no ser suficiente, ya que muchos regímenes no democráticos lo mantienen. Por consiguiente, 2) los civiles que controlan a los militares y a la policía deben ellos mismos someterse al proceso democrático (Dahl, 1991, p. 293).

La existencia de un marco institucional que limite el poder ejecutivo, de manera que se le impida el uso de las fuerzas armadas y de sanciones económicas a las personas o asociaciones políticas que disientan de su ideología y plan de gobierno, contribuye a brindar solidez e incrementar la calidad de la democracia. “Para la sociedad civil su mayor desafío político consiste en hacer prevalecer al sector militar profesional sobre los pretorianos, que es el término que se utiliza para denominar a los militares que se dedican al proselitismo y activismo político, y a la utilización de las fuerzas armadas para alcanzar el poder” (Castillo, 2007, p.42).

**Cuadro 1.** Dimensiones, categorías y sub categorías de Calidad Democrática en Venezuela

| <b>DIMENSIONES, CATEGORÍAS Y SUB CATEGORÍAS</b>                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1) DIMENSIÓN REPRESENTATIVIDAD</b>                                                                                                                            |
| <b>Sistema de partidos centrípeto y plural</b>                                                                                                                   |
| *Centrípeto: convergencia de los partidos políticos hacia valores y mecanismos democráticos                                                                      |
| *Pluralidad: posibilidad de disenso entre tendencias político-ideológicas                                                                                        |
| *Pluralidad: diversidad entre las agendas programáticas propuestas por los partidos políticos                                                                    |
| <b>Sistemas electorales libres, competitivos, imparciales y periódicos</b>                                                                                       |
| *Libertad o Autonomía: no injerencia del poder ejecutivo, legislativo o judicial en las actuaciones del órgano electoral                                         |
| *Competitividad: participación de más de un partido en el proceso electoral con tendencias ideológicas plurales                                                  |
| *Imparcialidad: apego a la ley y respeto a la voluntad popular por parte del órgano electoral                                                                    |
| *Imparcialidad: incorporación de partidos y la sociedad civil en condición de veedores del proceso electoral                                                     |
| *Periodicidad: elección de cargos públicos en espacios temporales contemplados en la Constitución vigente                                                        |
| <b>2) DIMENSIÓN PARTICIPACIÓN</b>                                                                                                                                |
| <b>Sufragio universal, libre y secreto</b>                                                                                                                       |
| *Universalidad: ejercicio del voto de los ciudadanos mayores de edad en condiciones de igualdad, sin discriminación                                              |
| *Libertad: ejercicio del voto de forma libre, razonada y sin coacción de ninguna índole                                                                          |
| *Secreto: manifestación anónima de voluntad del elector                                                                                                          |
| <b>Libertad de opinión</b>                                                                                                                                       |
| *Medios de comunicación de servicio público, no parcializados a los intereses del Estado o mandatario en turno                                                   |
| *No implementación de tácticas coercitivas o dilatorias por parte del gobierno para la provisión de insumos para el funcionamiento de los medios de comunicación |
| *Regulación que posibilite la libertad de expresión e información                                                                                                |
| *Libertad de disenso de funcionarios públicos, dirigentes políticos y periodistas                                                                                |
| *No condicionamiento de la posición económica o política de los aspirantes a cargos públicos para el acceso a los medios de comunicación                         |
| <b>Participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de políticas públicas</b>                                                                     |
| *Participación de la ciudadanía de manera individual u organizada en la gestión pública local                                                                    |
| *Autonomía en la participación ciudadana: no condicionamiento de la participación a directrices emanadas del poder ejecutivo y/o los partidos                    |
| <b>3) DIMENSIÓN ESTADO DE DERECHO</b>                                                                                                                            |
| <b>Marco legal e institucional garante de los derechos fundamentales, civiles y políticos</b>                                                                    |
| *Constitución nacional como instrumento jurídico supremo para normar el funcionamiento del Estado                                                                |
| *Respeto a los derechos fundamentales o derechos asociados a la dignidad humana                                                                                  |
| *Garantía de Derechos Civiles y Políticos                                                                                                                        |
| <b>Descentralización política y administrativa</b>                                                                                                               |
| *Ampliación de las competencias de los gobiernos locales/ Transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales                             |
| *Autonomía financiera de los gobiernos locales para implementar políticas públicas                                                                               |
| <b>División y autonomía de poderes del gobierno</b>                                                                                                              |
| *Poder judicial, legislativo y ejecutivo autónomos e independientes entre sí                                                                                     |
| <b>Control de la sociedad civil sobre las organizaciones castrenses</b>                                                                                          |
| *Existencia de límites institucionales y de facto del poder ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas                                                                  |
| *Fuerzas Armadas al servicio de los intereses de la nación, del sistema democrático y no de parcialidad política alguna                                          |

Fuente: la autora (2019).

## Determinación del grado de calidad democrática

El grado de calidad democrática en Venezuela para cada sub período en estudio se determina a partir del siguiente indicador:

$$\text{Grado de calidad democrática} = \frac{\text{Representatividad} + \text{Participación} + \text{Estado de Derecho}}{3}$$

De acuerdo a los resultados de indicador:

| GRADO DE CALIDAD DEMOCRÁTICA (GCD): |                                  |                               |
|-------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| BAJA                                | MEDIA                            | ALTA                          |
| $1 \leq \text{GCD} \leq 1,66$       | $1,67 \leq \text{GCD} \leq 2,33$ | $2,34 \leq \text{GCD} \leq 3$ |

Para garantizar el equilibrio y equidad en los resultados para cada intervalo (Bajo, Medio y Alto) se estableció una holgura o distancia de 0,66, por lo que existe la misma probabilidad de alcanzar alguno de los tres grados.

Las dimensiones que conforman el indicador Grado de calidad democrática se obtienen de la siguiente manera:

- La Dimensión Representatividad se compone de la sumatoria de la valoración asignada a las categorías: sistema de partidos centrípeto y plural (SPCP); y sistemas electorales libres, competitivos, imparciales y periódicos (SELCIP), dividida entre 2.

$$\text{Grado de calidad Dimensión Representatividad} = \frac{\text{SPCP} + \text{SELCIP}}{2}$$

- La Dimensión Participación se encuentra conformada por la sumatoria de la valoración asignada a las categorías: sufragio universal, libre y secreto (SULS); libertad de opinión (LO); y participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de políticas públicas (PCFCEPP), dividido entre 3.

$$\text{Grado de calidad Dimensión Participación} = \frac{\text{SULS} + \text{LO} + \text{PCFCEPP}}{3}$$

- La Dimensión Estado de Derecho se compone de la sumatoria de la valoración asignada a las categorías: marco legal e institucional garante de los derechos fundamentales, civiles y políticos (MLIGDFCP); descentralización política y administrativa (DPA); división y autonomía de poderes del gobierno (DAPG); y control de la sociedad civil sobre las organizaciones castrenses (CSCSOC), dividido entre 4.

$$\text{Grado de calidad Dimensión Estado de Derecho} = \frac{\text{MLIGDFCP} + \text{DPA} + \text{DAPG} + \text{CSCSOC}}{4}$$

De forma análoga, las dimensiones y categorías de acuerdo a sus resultados se clasifican en:

| <b>GRADO DE CALIDAD POR DIMENSIÓN Y CATEGORÍA (GC):</b> |                         |                      |
|---------------------------------------------------------|-------------------------|----------------------|
| <b>BAJA</b>                                             | <b>MEDIA</b>            | <b>ALTA</b>          |
| <b>1 ≤ GC ≤ 1,66</b>                                    | <b>1,67 ≤ GC ≤ 2,33</b> | <b>2,34 ≤ GC ≤ 3</b> |

Para la presentación y análisis de los resultados se emplean los colores del semáforo. Así, el grado bajo [1; 1,66] se asocia al color rojo que representa un estado de ausencia, malas condiciones o estancamiento de la cualidad presente en la categoría o dimensión sujeta a evaluación para cada veintenio. El grado medio [1,67; 2,33] se encuentra asociado al color amarillo que significa que la cualidad sujeta a análisis se encuentra presente en cierta medida en el sistema político, representando un estado de alerta y vulnerabilidad, característico de un rendimiento medio en la categoría o dimensión. El grado alto [2,33; 3] se asocia al color verde ya que se evidencia la satisfacción de la cualidad sujeta a evaluación, lo que implica que para esa categoría o dimensión el sistema político se encuentra en el estado correcto.

Por su parte, las categorías asociadas a cada dimensión son desagregadas en sub categorías, que constituyen las cualidades o parámetros del sistema político que serán sometidos a valoración en función de su menor o mayor grado de presencia.

### **Agregación de las categorías y dimensiones**

A fin de operacionalizar el concepto y determinar el menor o mayor grado de calidad democrática presente en Venezuela para los tres veintenios se plantea una metodología que asigna puntajes a cada subcategoría. Los valores se encuentran

asociados al grado de presencia de la cualidad descrita en la subcategoría para el sistema político venezolano en cada sub período en estudio, pudiéndose adjudicar un grado bajo, medio y alto.

El grado bajo, al cual se le asigna el valor 1, representa un estado de ausencia, malas condiciones o estancamiento de la cualidad presente en la subcategoría. El grado medio (valor 2), es característico de un rendimiento medio en la subcategoría, lo que significa que la cualidad sujeta a análisis se encuentra presente en cierta medida en el sistema político. El grado alto (valor 3), constituye la satisfacción de la cualidad sujeta a evaluación para cada subcategoría, lo cual se asocia a un desempeño favorable del sistema político.

El procedimiento consiste en asignar un grado (alto, medio o bajo) a cada subcategoría. Para determinar el grado de cada categoría se procede a sumar los valores entre 1 y 3 asignados a cada subcategoría divididos entre el número de parámetros o subcategorías. En el gráfico se muestra de forma simplificada el proceso de agregación de los grados de calidad de las subcategorías.

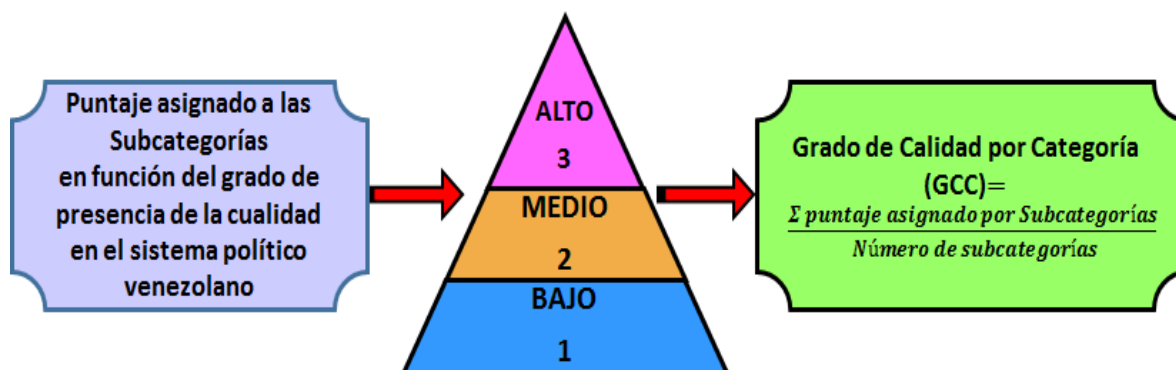


**Gráfico 17.** Proceso de Agregación de las subcategorías

**Diseño:** la autora (2019).

Para obtener el grado para cada dimensión se totalizan los valores de cada categoría y se dividen entre el número total de categorías. Finalmente, para determinar el grado de calidad democrática se suman los valores asignados a cada dimensión y se divide entre 3.

Los resultados serán sintetizados en una tabla que será presentada en el Capítulo III donde a partir de la metodología del análisis histórico comparado, se

determinarán los avances y retrocesos de las dimensiones de calidad democrática y sus componentes en el sistema político venezolano para tres secuencias temporales de veinte años cada una.



## CAPÍTULO II

### SISTEMA POLÍTICO VENEZOLANO PARA EL PERÍODO 1958-2018: CALIDAD DEMOCRÁTICA Y SUS DIMENSIONES

El sistema político comprende las relaciones de interdependencia que se establecen entre el Estado, la sociedad civil y la sociedad política. Un sistema político es democrático cuando representa los intereses de los sujetos individuales y colectivos, admite la convivencia del marco legal e institucional con la pluralidad de los actores sociales y canaliza las interacciones entre la sociedad civil y el Estado.

En el presente capítulo se persigue caracterizar el sistema político venezolano para el período 1958-2018 a través de las dimensiones de calidad democrática propuestas. Se consideran nueve categorías y tres dimensiones. Las categorías: sistema de partidos políticos y sistema electoral se encuentran asociadas a la dimensión de *representatividad*, las categorías: sufragio, libertad de opinión y participación ciudadana en la gestión pública configuran la dimensión *participación*, mientras que las categorías: marco legal e institucional, descentralización político-administrativa, división y autonomía de poderes del gobierno, y control de la sociedad civil sobre las organizaciones castrenses, conforman la dimensión *Estado de derecho*.

Se consideran los avances y retrocesos de las dimensiones y categorías en tres sub períodos, conformados por tres veintenios, con el propósito de determinar el grado de calidad democrática del sistema político venezolano.

La periodización de los primeros cuarenta años (1958-1998) catalogados como la era del *puntofijismo* se atribuye a Caballero (2000). Se le otorga este calificativo ya que fue a través del Pacto de Punto Fijo suscrito en Octubre de 1958 por los principales partidos políticos, representantes de la sociedad civil y las Fuerzas Armadas que se sentaron las bases legales y garantías en materia electoral que posibilitaría la participación y ejercicio del poder de diversas tendencias políticas con un proyecto político mínimo común, capaz de fomentar la gobernabilidad y alternancia pacífica en el sistema democrático durante los siguientes cuarenta años.

El capítulo se estructura en tres secciones. En la primera sección se desarrolla el sub período (1958-1978) titulado “*instauración y auge democrático*” que comprende los gobiernos de Rómulo Betancourt, Raúl Leoni y los primeros gobiernos de Rafael Caldera y Carlos Andrés Pérez; en la segunda sección se presenta el sub período (1978-1998) titulado “*declive democrático*”, donde se analizan los gobiernos de Luis Herrera Campins, Jaime Lusinchi y los segundos gobiernos de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera; y en la tercera sección se estudia el sub período (1998-2018) titulado “*reconfiguración del sistema político*” que comprende el período de los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro.



### A) Período 1958-1978: “*Instauración y auge democrático*”

Para inicios del siglo XX Venezuela se encontraba sumida en una severa inestabilidad política e institucional, caracterizada por sistemas de gobierno con tendencias centralistas, presididos por figuras caudillistas con formación militar, no electas libremente por el pueblo, que concentraban y ejercían el poder de manera arbitraria, sin contrapesos efectivos y bajo el amparo de un marco legal carente de mecanismos reguladores de la alternabilidad en los mandatos presidenciales.

Durante 1945-1948 se gestó el primer intento por democratizar a Venezuela, dejando atrás de manera momentánea la hegemonía institucional detentada por las fuerzas castrenses hasta octubre de 1945. En este período denominado *Trienio Adeco* se conformó una junta de gobierno cívico-militar presidida por Rómulo Betancourt quien designó a una Asamblea Constituyente para elaborar la Constitución de 1947 y realizó un llamado a elecciones libres, resultando electo Rómulo Gallegos. (Mainwaring y Scully, 1997; Coppedge, 2005; Molina y Thibaut, 2005). Entre los aspectos más resaltantes del período destacan la centralidad del Estado para sustentar el desarrollo socioeconómico del país y la ampliación de los derechos políticos de los ciudadanos (Kornblith, 1994, p. 143-144).

Este breve período democrático finalizó en noviembre de 1948 con un golpe militar encabezado por Carlos Delgado Chalbaud y Marcos Pérez Jiménez. El dictador Delgado Chalbaud ejerció la presidencia de Venezuela hasta su magnicidio en noviembre 1952, mientras que la presidencia del dictador Pérez Jiménez se extiende hasta inicios de 1958 (Morón, 2011).

## **Pacto de Punto Fijo y el nacimiento de la democracia representativa en Venezuela**

El 23 de enero de 1958 se produjo un golpe de Estado con el fin de derrocar la dictadura del General Pérez Jiménez a través de un movimiento cívico y militar orquestado desde el interior de las fuerzas castrenses que tenía por objeto construir los cimientos de la democracia contemporánea en Venezuela. Arturo Uslar Pietri señaló respecto a los acontecimientos del 23 de enero de 1958: “No fue este un movimiento de un partido, ni de un grupo, ni de una clase, no tuvo ni siquiera un comando central reconocido. Fue más bien un movimiento de combustión espontánea, como la reacción de un organismo sano contra un veneno para expelerlo, lo que creó esta maravillosa, inesperada y súbita unidad” (Caballero, 2000, p. 20).

El 23 de enero se constituye una junta militar de gobierno cuyo principal objetivo fue: “enrumbar al país hacia un Estado democrático de derecho” (Brewer, 2008, p. 225). Para lograr el objetivo planteado, la junta militar promulgó en mayo de 1958 una Ley Electoral a fin de elegir al nuevo presidente de la República y convocar al Congreso para la elaboración de una nueva constitución, ya que en ese entonces se encontraba vigente la Constitución de 1953, promulgada durante el régimen dictatorial de Pérez Jiménez.

Para encauzar a Venezuela hacia la senda de democratización se requirió, previo a la realización del proceso electoral presidencial, definir las reglas de juego y acuerdos institucionales capaces de resguardar los intereses de los diversos actores políticos. Es así como, el 31 de octubre de 1958 los representantes de los partidos políticos de mayor relevancia en el país —Acción Democrática (AD), el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI, también conocido como Partido Socialcristiano), y Unión Republicana Democrática (URD)—, la asociación sindical Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la asociación civil de empresas privadas FEDECAMARAS, las Fuerzas Armadas y la iglesia católica suscriben un acuerdo de cooperación denominado Pacto de Punto Fijo, donde se establecerían una serie de compromisos y reglas de convivencia entre actores políticos conducentes a la construcción de un gobierno democrático basado en el respeto y autonomía de las diversas corrientes ideológicas (Molina y Thibaut, 2005, p. 538; Coppedge, 1994; Miranda, 2017a).

Posterior a la caída del régimen *perejimenista* las Fuerzas Armadas se encontraban fraccionadas en distintos grupos con ideologías políticas distintas: los adeptos a la dictadura con tendencias reaccionarias en desacuerdo al proyecto democrático en el que se encauzaba Venezuela, un sector afín a la doctrinas del Partido Comunista de Venezuela (PCV) caracterizado por ejecutar acciones violentas en contra del gobierno legítimamente electo, un grupo denominado Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) que operó bajo las directrices de potencias extranjeras y coordinaron acciones para contener a grupos subversivos o guerrilleros, y un sector de oficiales vinculados a las ideologías del partido Acción Democrática (AD) que brindaron apoyo al naciente sistema democrático representativo (Castillo, 2007).

Un fenómeno importante que debe señalarse es la evolución de las Fuerzas Armadas Nacionales. Fueron ellas quienes sostuvieron la dictadura de Marcos Pérez Jiménez y son ellas también responsables del cambio. Desde 1958 garantizaron la estabilidad de la democracia sin intervenir como institución en los asuntos políticos... (Morón, 2011, p. 259).

Los partidos que suscribieron el pacto reconocerían los méritos e importancia de los líderes castrenses para el mantenimiento del orden interno, por lo que renunciaron a someter al poder judicial a oficiales del alto mando militar y con cargos de confianza que estuvieron bajo las órdenes del dictador Pérez Jiménez (Caballero, 2011).

Alcántara (1989) resume los principios del Pacto de Punto Fijo en:

- 1) Defensa de la constitucionalidad y el derecho a gobernar conforme al resultado electoral.
- 2) Gobierno de Unidad Nacional, dando participación en el poder a la oposición.
- 3) Programa mínimo común, lo que permitiría garantizar la cooperación partidista durante el proceso electoral (p. 147).

El programa mínimo de gobierno contempló políticas de protección al sector productivo nacional, a través de subsidios otorgados por la Corporación Venezolana de Fomento y un marco jurídico garante de la propiedad privada que impedía la implementación de expropiaciones, la puesta en marcha de una legislación en materia laboral, de seguridad social, salud, vivienda y educación destinadas a beneficiar a los estratos de ingresos medios y bajos de la población,

adicionalmente se promovió una política de desarrollo basada en la inversión extranjera directa (Caballero, 2011; Salcedo-Bastardo, 2006).

De esta manera, independientemente del candidato ganador en los comicios electorales, los suscriptores del acuerdo se comprometían a implementar medidas homogéneas en los ámbitos económico y político.

Fuera quien fuere el que ganara las elecciones, a los partidos se les garantizaba alguna participación en la torta política y económica, a través del acceso a empleos públicos y contratos del Estado, un reparto de los ministerios, y complicado sistema de botín que aseguraría la supervivencia política de todos sus signatarios (Lynn, 1988, p. 319).

El sistema de partidos venezolano se gestó en la década de los cuarenta, cuando surgen movimientos políticos con diversas posturas ideológicas. Los partidos que agrupaban el mayor número de militantes fueron Acción Democrática y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI), el primero con tendencia de centro izquierda o socialdemócrata, caracterizado por su orientación y defensa del enfoque liberal-democrático, la implementación de una política económica que promueve el libre mercado y que admite la intervención del Estado en áreas estratégicas, así como el control ciudadano de las fuerzas castrenses, el segundo con tendencia a la centro derecha, social cristiano y a favor de la economía mixta.

El 7 de diciembre de 1958 se efectúan elecciones presidenciales resultando triunfador Rómulo Betancourt del partido Acción Democrática con el 49,18% de los votos. Wolfgang Larrazábal candidato del URD, PCV y otras coaliciones minoritarias obtuvo el segundo lugar en votaciones (34,61%), mientras Rafael Caldera abanderado de COPEI alcanzó el tercer lugar de votos escrutados (16,21%). (Consejo Nacional Electoral, 2018).

En el poder legislativo se conformó un Congreso bicameral compuesto por los senadores y diputados electos. La elección a través del voto popular de los cuerpos representativos y el presidente de la República constituyó el punto de partida, para la construcción de la democracia representativa en Venezuela.

El régimen dictatorial de Pérez Jiménez dejó las finanzas públicas venezolanas con déficit fiscal producto de un elevado nivel de endeudamiento tanto interno como externo. En este corolario Betancourt se vio obligado a solicitar financiamiento del Fondo Monetario Internacional, lo cual estuvo acompañado por la aplicación de una política fiscal restrictiva instrumentada a través de: la reducción de los salarios del sector público en 10% y el incremento de las alícuotas de figuras tributarias nacionales, mientras que en materia de política monetaria se implementó la medida de devaluación de la moneda (Caballero, 2000, p. 34).

De acuerdo a Kornblith (1994) a partir de 1958:

Se le atribuyó al Estado un papel central en la estructuración de las principales coordenadas de la nación; la economía tuvo como factor dinamizador la renta petrolera; al sector privado se le asignó un papel secundario en la activación de la vida económica. Con el Pacto de Punto Fijo se garantizó la plena vigencia del juego político electoral; los partidos políticos fungieron como principales —y casi únicos— canales de agregación y articulación de intereses societales, y como agentes privilegiados de mediación entre el Estado y la sociedad (p. 144).

En materia de comercio exterior se instrumentó la política de sustitución de importaciones a fin de brindar protección a la industria nacional, adicionalmente le fueron concedidos créditos y beneficios de carácter fiscal a la pequeña y mediana empresa para el desarrollo de actividades y adquisición de insumos. Los ingresos de origen petrolero fueron canalizados hacia el proceso de industrialización de Venezuela. Producto de estas medidas de protección industrial, de acuerdo con Miranda (2017b):

...entre 1960 y 1961, el producto Industrial se elevó en 9,1%, de lo que podemos destacar a: industrias básicas hierro y acero: 88,7%, materiales de transporte: 15,7%, los textiles: 13,2%, alimentos: 9,1%, tabaco: 6,7% y prendas de vestir: 5,3%. La de los sesenta también fue una década de crecimiento para la agricultura. En esta década la agricultura creció a un ritmo de 5,8% anual, unos de los crecimientos agrícolas más altos del mundo (p. 91).

Rómulo Betancourt afirmó en 1958: “los partidos políticos venezolanos, obligados por el despotismo a laborar en la clandestinidad, convinieron en una acción concertada y unida para abrirle a Venezuela caminos hacia el orden democrático” (Rey, 2009, p. 313).

Los partidos políticos se configuraron como actores clave en el proceso de construcción de la democracia en Venezuela, haciendo posible la elección popular por primera vez del presidente de la República y otros cargos legislativos en 1958, a través del voto directo, universal y secreto. De esta manera se configuró una democracia representativa basada en un estable bipartidismo conformado por Acción Democrática (AD) y COPEI, que facilitó la transmisión del poder de manera pacífica cada cinco años (1958, 1973, 1978...<sup>27</sup>).

Desde 1959 y hasta finales de siglo, se sucedieron gobernantes civiles electos en comicios universales y directos, dirigidos por un árbitro imparcial, cuyos veredictos fueron acatados en forma unánime por la sociedad venezolana y no solo por el mundo político (Caballero, 2011, p. 205).

Durante el gobierno de Rómulo Betancourt los tres principales partidos políticos (AD, COPEI y URD) tuvieron representación en el gabinete ministerial, estableciéndose el principio de representación proporcional de las minorías, para lograr equidad y participación de diversos sectores de la sociedad civil, quedando excluidos tanto del pacto como de la estructura burocrática del Estado los movimientos alineados con las fuerzas *perejimenistas* y los partidos políticos de *extrema* izquierda, quienes no compartían los valores e ideales democráticos promovidos por Betancourt. Tal fue el caso del Partido Comunista de Venezuela, una de las asociaciones partidarias de mayor antigüedad en Venezuela, fundado en 1931, fue excluido del pacto de punto fijo, por sus ideales afines con los de la revolución cubana.

En el ámbito castrense, las relaciones entre civiles y militares durante la década de los sesenta fueron canalizadas a través de los partidos políticos que constituyeron un mecanismo mediador de intereses entre la ciudadanía y las instituciones del Estado. La simbiosis entre los partidos políticos y las Fuerzas Armadas generó de

---

<sup>27</sup> Tendencia que se mantiene hasta 1998.

acuerdo a Irwin y Micett (2008): “...un control civil más aparente que real, uno negociado entre el sector militar y la alta dirigencia político partidista” (p. 224).

### **La Constitución de 1961 y la construcción del Estado democrático de Derecho**

En febrero de 1959 se instaló la Comisión de Reforma Constitucional que tomó en consideración una serie de aspectos para la elaboración del proyecto de lo que sería la Constitución de 1961:

...en primer lugar, se acordó tomar como base de la discusión para la elaboración de la Constitución, el texto de la Constitución de 1947, y de allí todas las semejanzas que existieron entre el texto de 1947 y el de 1961; en segundo lugar, se acordó que los miembros de la Comisión y los partidos políticos debían precisar los puntos de divergencia con relación al texto de la Constitución de 1947; y en tercer lugar, se acordó también, que debía de precisarse los puntos de divergencia entre los partidos políticos respecto al proceso de reforma constitucional (Brewer, 2008, p. 232).

Se puede aseverar que el origen de la Constitución de 1961 se encuentra asociada a la Revolución Democrática de 1958 encarnada en el pacto de punto fijo, y el rol ejercido por los principales actores y fuerzas políticas del país, quienes dejaron atrás la discordia y actitudes destructivas, para entablar relaciones de respeto mutuo y competencia limpia entre sí, lo que derivó en la conformación de un nuevo sistema político. Así el texto de la carta magna de 1961 normó la organización del Estado por casi cuatro décadas, siendo definido en el artículo 3 el gobierno de la República de Venezuela como “...democrático, representativo, responsable y alternativo”.

La Constitución de 1961 se fundamentó en la Declaración Universal de los Derechos humanos, instrumento legal de carácter supranacional que establece los principios y garantías de los individuos frente a la actuación del Estado y los Poderes Públicos. El preámbulo de la carta magna de 1961 versa lo siguiente en torno a los principios vinculados al Estado de derecho que amparan su promulgación:

...proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social...

...mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo o credo o condición social...  
...sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos... (Congreso de la República de Venezuela, 1961).

De esta manera durante la mayor parte del período de “instauración y auge democrático” le fue otorgado carácter constitucional a la regulación de los derechos fundamentales, civiles y políticos, enalteciendo a la democracia como la única vía garante de los derechos y la dignidad humana.

Respecto a los derechos fundamentales y civiles la Constitución de 1961 estableció en los artículos del 58 al 109: la inviolabilidad del derecho a la vida, inviolabilidad de la libertad y seguridad personal, la prohibición de la pena de muerte y penas perpetuas, la prohibición de sometimiento a incomunicación y tortura moral o física, imposibilidad de reclutamiento forzoso para servicio militar, derecho a la defensa, garantía de igualdad y no discriminación por motivo de raza, culto, sexo o condición social, libertad de tránsito, libertad de expresión y pensamiento, derecho de asociación y reunión, obligación del Estado de brindar protección a la salud, a la niñez, la maternidad y la familia, obligatoriedad del Estado de prestar servicios educativos públicos y proteger los de origen privado, libertad de cátedra y enseñanza, derecho al trabajo y a un salario digno, derecho a un sistema de seguridad social, derecho de propiedad, entre otros.

Previo a 1961 no existían regulaciones de carácter constitucional del espacio radioeléctrico, todo lo concerniente a la materia era normado a través de decretos y reglamentos emanados del poder ejecutivo, instancia que ha ejercido el monopolio de la administración, otorgamiento de concesiones y permisos de frecuencias radioeléctricas y otras formas de telecomunicación.

...en nuestro país se instaló una supuesta «confusión» desde los inicios de la evolución de las telecomunicaciones que permitió sembrar en muchos gobernantes y funcionarios la idea de que los bienes y servicios del Estado, al ser manejados por la fracción política que detentaba el poder, les permitía erigirse como propietarios de la *res pública*, de la *cosa pública* que pasaba a ser de su dominio (su hacienda privada, digámoslo así), lo cual impuso designios e intereses incurriendo en un «abuso de posición dominante» en todos sus órdenes, desconociendo que es la nación y los ciudadanos los verdaderos propietarios de recursos que se

encuentran circunstancialmente bajo responsabilidad de una parcialidad política cuya permanencia en el poder debe tener límites (Safar, 2010, p. 34).

La radio fue el primer medio de comunicación de masas hasta noviembre de 1953 cuando se trasmite de manera continua la primera señal de televisión, convirtiéndose rápidamente en el medio de mayor alcance e influencia de Venezuela, sin embargo, en sus inicios la televisión solo tenía alcance en la capital y zonas aledañas, por lo que al interior del país únicamente podía contarse con la radio (Díaz, 1987).

Los programas informativos transmitidos por ondas radiales fueron limitados durante la mayor parte de la década de los cincuenta debido a las restricciones a la libertad de expresión impuestas por Pérez Jiménez. Durante el gobierno de Rómulo Betancourt los programas noticiosos y de opinión proliferan, no obstante, el Estado estableció censuras a emisoras radiales en momentos de intentos de derrocamiento del gobierno e insurrecciones coordinadas por dirigentes de izquierda (Soto y Fillol, 1987).

Se puede afirmar que una de las instituciones que posibilitó el ejercicio de control popular en la gestión pública fue la existencia de medios de comunicación libres e imparciales, tal y cómo se evidenció en el gobierno de Betancourt.

El gobierno de Betancourt implementó dentro de sus políticas sociales la masificación de la educación, por lo que destina un elevado porcentaje del gasto a la construcción de escuelas y liceos públicos lo cual contribuyó a la reducción del analfabetismo (Caballero, 2010; Salcedo-Bastardo, 2006). Una población alfabetizada, culta e informada puede someterse de manera objetiva y eficaz a los procesos de conformación de opinión pública, así como exigir a sus gobernantes los resultados de su gestión e implementación de políticas públicas. La libertad de medios y los niveles educativos de la población constituyen variables catalizadoras de una efectiva participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de políticas públicas, lo cual se encuentra asociado a una elevada calidad democrática.

En materia de derechos políticos, la carta magna de 1961 normó lo referente a su ejercicio en los artículos del 110 al 116 otorgándole carácter constitucional al derecho de representación proporcional de las minorías, además se estableció el voto como un derecho y obligación pública para los ciudadanos mayores de edad,

se garantizó la libertad y secreto en el ejercicio del sufragio, se estipuló la independencia y equilibrio de las fuerzas partidarias en la composición del órgano electoral, el derecho de asociación en partidos políticos como mecanismo de participación por vías democráticas en la política nacional, el derecho a la manifestación pacífica, entre otros.

Respecto a la separación de poderes, el Poder Nacional fue dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, estableciéndose una correlación entre ellos, que se tradujo en una distribución vertical y jerárquica del poder, tal y como lo contempló el artículo 137 de la Constitución de 1961. La división tripartita de los poderes nacionales se mantiene para el resto del período en estudio.

El poder judicial fue concebido de forma autónoma e independiente de los demás órganos del Poder Público (art. 205) garantizando a los jueces estabilidad en el ejercicio de su carrera (art. 207). La Corte Suprema de Justicia funge como el órgano titular del poder judicial, entre sus atribuciones se encuentra analizar la existencia de elementos para someter a juicio al Presidente de la República, a los senadores, diputados, a los ministros, al Fiscal General, al Procurador General, a los gobernadores y miembros de la misma corte, declarar la nulidad de leyes nacionales, estatales y municipales cuyo contenido contravenga a lo estipulado en la constitución, resolver las colisiones entre el marco legal, declarar nulidad de los actos administrativos del ejecutivo cuando sea procedente, entre otras (art. 215).

Además de concebir a la Corte Suprema de Justicia como el tribunal de mayor envergadura de la República, el legislador también contempló la creación del Consejo de la Judicatura como un órgano garante de la independencia, eficacia y disciplina en las actuaciones del ente ejecutor del poder judicial (art. 217).

En relación al sistema electoral la carta magna de 1961 otorgó carácter constitucional al ejercicio de la soberanía popular a través del voto directo, universal y secreto para cargos legislativos (art. 151) y ejecutivo (art. 183), resultando ganador el candidato con mayoría relativa de votos.

De esta manera se generó un entorno de confianza en la ciudadanía en relación a los mecanismos de la democracia representativa y el respeto los resultados electorales obtenidos a través de la regla de la mayoría (Kornblith, 1994).

A nivel regional se contempló que los gobernadores fueran nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, dejando abierto el legislador los mecanismos para normar lo concerniente a la elección de cargos públicos locales a través de la promulgación de una Ley en la materia (art. 22), hecho que se va a materializar en el año 1989.

Los miembros del senado y de las cámaras de diputados eran electos a través del sufragio, conformándose dos senadores y al menos dos diputados por estado para posibilitar la representación proporcional. Entre las atribuciones del senado previstas en la Constitución de 1961 se encuentran (art. 150): la autorización del ascenso de oficiales de las fuerzas armadas a partir del grado de coronel, autorizar el nombramiento del Procurador General de la República, enjuiciamiento del presidente de la República previa anuencia de la Corte Suprema de Justicia, entre otras. Mientras que la cámara de diputados tiene la atribución de discutir los presupuestos públicos y regímenes tributarios, así como dar voto de censura a los ministros (art. 153).

Se perseguía que los poderes públicos derivados del proceso electoral estuviesen comprometidos con los valores democráticos, capaz de erradicar el personalismo de la política y las pugnas interpartidistas, promoviendo la participación de todos los sectores interesados en la construcción de un gobierno de unidad nacional liberal y republicano. Con este mecanismo se ejerció la participación ciudadana a través de la representación por medio de un sistema democrático de partidos, a través de la realización de elecciones presidenciales quinquenales.

Los partidos políticos fueron normados por el texto constitucional, constituyéndose en el principal medio de participación política al canalizar las demandas emanadas de la sociedad civil hacia los entes de gobierno. De esta manera, con la Constitución de 1961 se estableció un sistema democrático representativo y pluralista.

Durante la década de los sesenta entre el 25% y 30% de la población venezolana milita en un partido y al menos la mitad de la población simpatiza con alguno de ellos, configurándose los partidos como la institución de participación más importante. (Alcántara, 1989, p. 151)

Así, la democracia fue implantada y estabilizada con la conjunción de dos pilares fundamentales que han caracterizado el sistema político: Estado centralizado y democracia de partidos, acaparando estos últimos la representatividad y participación política” (Brewer, 1990, p. 13).

La Constitución de 1961 adoptó la concepción de federación centralizada, tomando los elementos más representativos del texto constitucional de 1947, pero con sustanciales mejoras, asumiendo los partidos el monopolio del poder. De acuerdo con el artículo 2 de la carta magna de 1961: “la República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta constitución”. (Congreso de la República de Venezuela, 1984). El carácter centralista le otorgaba amplias atribuciones al presidente de la República, quien ejercía el control en los ámbitos monetario, fiscal e impositivo, rentístico, seguridad y defensa del territorio, entre otros. Sin embargo, quedaba excluido del articulado constitucional la posibilidad de reelección inmediata al cargo presidencial, normativa que potenciaba la saludable y necesaria alternancia en el ejercicio del poder.

Betancourt remachaba en cada uno de sus discursos que no duraría «ni un minuto más ni un minuto menos» del lapso constitucional. Su originalidad no estuvo en decirlo sino en cumplir su palabra. También declaró una vez que no tenía la intención de volver a postularse a la presidencia... Era la primera vez que esto sucedía y hasta el presente la única (Caballero, 2000, p. 45-46).

El espíritu del legislador se encontraba a favor de la alternancia en los mandatos de carácter público como mecanismo de preservar y promover la democracia, limitando la concentración y centralización del poder en un único titular por tiempo indefinido al establecer en el artículo 185 del texto constitucional: “quien haya ejercido la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, no puede ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo dentro de los diez años siguientes a la culminación de su mandato”.

De acuerdo a lo contemplado en el texto constitucional de 1961, concebido como el ordenamiento jurídico supremo de la nación, es posible afirmar que en Venezuela se configuró una forma centralista de Estado, reservándose el poder Nacional amplias facultades y competencias públicas. El gobierno central se convirtió en la entidad recaudadora de las figuras tributarias directas e indirectas

que realizan un aporte significativo a los ingresos públicos, mientras que las administraciones municipales eran titulares de un poder residual y escasas competencias tributarias que realizaban un aporte marginal a los presupuestos locales, limitando los ingresos municipales a los recursos asignados a través del situado constitucional. A nivel regional el poder tributario estuvo ausente, lo que acentuaba el centralismo.

En materia de política local, los gobernadores eran designados por el Ejecutivo Nacional, lo cual limitó el ejercicio de la participación política a nivel regional, aunado a la inexistente autonomía a nivel administrativo y funcional de estas entidades. En cuanto al régimen de las entidades locales, el artículo 111 de la Constitución de 1961 le otorgó autonomía al Concejo Municipal (órgano administrativo que representa al distrito municipal), estableciéndose sus competencias en el artículo 112, así como sus fuentes de ingresos a través de impuestos sobre inmuebles urbanos y espectáculos públicos.

El municipio, a pesar del poder tributario originario que le atribuyó la Constitución de 1961 en materia de creación, recaudación e inversión de sus ingresos (art. 29), era presidido a través de un sistema autocrático, donde las funciones de gobierno, administración y legislación municipal eran arrogadas a los Consejos Municipales, por lo que la participación de los ciudadanos en la gestión local fue nula en este período.

Respecto a la distribución del poder, fue jerárquica y vertical dividiéndose en Poder Público Nacional (presidente de la República, senadores y diputados al Congreso), Poder Público Estatal (gobernadores y diputados a las Asambleas Legislativas) y Poder Público Municipal (alcaldes y miembros de los Consejos Municipales), donde los estados y municipios tenían sus competencias y gozaban de cierta autonomía política.

La carta magna de 1961 también reguló la función del control, vigilancia y fiscalización sobre los ingresos, gastos y bienes de propiedad pública que debía ejercer el Congreso sobre la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, a través de la Contraloría General de la República órgano con autonomía funcional (art. 234 y 236). A estas funciones de supervisión se le otorgan mayor vigor con la promulgación de la Ley de la Contraloría General de la República en 1975.

El gobierno de Betancourt se caracterizó por un transparente manejo de las cuentas fiscales, por lo no se evidenciaron actos de corrupción. De acuerdo a Caballero (2000): "...jamás se le ha podido comprobar y ni siquiera acusar seriamente de haber manejado el dinero público en provecho propio" (p. 46).

En materia económica se promulgó en 1960 de la Ley de Reforma Agraria que perseguía suprimir el latifundio y desconcentrar la tenencia de la tierra. Entre los beneficios contemplados en esta legislación se encontraba el otorgamiento de créditos a los propietarios de la tierra, recursos que fueron destinados a la adquisición de insumos y tecnología para incrementar la productividad agrícola.

También durante el año 1960 se crea la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) y la Corporación Venezolana de Petróleo, mientras que en 1962 es inaugurada la Siderúrgica del Orinoco (SIDOR). De esta manera se inicia el desarrollo del parque industrial del país y se dan los primeros pasos para la conformación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en la cual Venezuela funge como uno de los países fundadores.

Touraine (1989) señala que durante la década de los sesenta:

...en cuanto a recursos, fueron proporcionados abundantemente por el petróleo. El estado dispuso de inmensas posibilidades de integración, de distribución, de cooptación y de manipulación. La reunión de estas dos situaciones permitió a Venezuela a un tiempo abrir su sistema político y llevar una política de desarrollo (p. 309).

De esta manera la titularidad del Estado como propietario de los recursos petroleros se convirtió en un importante mecanismo para concentrar el poder político e implementar políticas de desarrollo.

Respecto a las Fuerzas Armadas Nacionales, estas fueron concebidas en el texto constitucional de 1961 como:

...una institución apolítica, obediente y no beligerante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación. Las Fuerzas Armadas Nacionales estarán al servicio de la

República, y en ningún caso al de una persona o parcialidad política (Congreso de la República de Venezuela, 1961, artículo 132).

En el gobierno de Rómulo Betancourt los militares que habían ejercido funciones de confianza en el gobierno dictatorial no fueron degradados de rango, adicionalmente fueron reincorporados oficiales expulsados de las Fuerzas Armadas y desterrados del país por el régimen *perejimenista* (Alcántara, 1989). Estas medidas generaron un clima de cierta estabilidad, ecuanimidad y confianza dentro de las fuerzas castrenses que fortaleció la configuración de las instituciones democráticas, no obstante, se evidenciaron revueltas y conspiraciones militares encabezadas por sectores pretorianos del ejército de Pérez Jiménez.

Durante el mandato de Betancourt surgieron agrupaciones opositoras afines con el PCV y el MIR que organizaban protestas estudiantiles y manifestaciones de carácter sindical. Estos focos desestabilizadores conformaron desde fines de la década de los sesenta movimientos insurrectos armados (Molina y Thibaut, 2005, p. 539). De acuerdo a Castillo (2007): “Se estima que durante el gobierno de Betancourt (1959-1964) ocurrieron alrededor de unas treinta conspiraciones” (p. 56).

Para Touraine (1989):

...en Venezuela, la guerrilla, aunque comportaba elementos castristas, estuvo más cerca del populismo revolucionario que del modelo cubano. Sus primeros elementos fueron oficiales que habían organizado diversas sublevaciones en 1962 y estudiantes que habían abandonado Acción Democrática y creado el MIR (p. 344).

En 1962 se gestó dentro un pequeño sector de las fuerzas castrenses simpatizantes con doctrinas comunistas las insurrecciones de Carúpano y de Puerto Cabello, ocurridas en mayo y junio respectivamente, las cuales fueron reprimidas por las Fuerzas Armadas en pleno, que brindaron su apoyo al gobierno democrático del presidente Betancourt.

De acuerdo a Caballero (2000): “...en 1962 se cierra, por los próximos treinta años, un ciclo de intranquilidad militar que había comenzado en 1945” (p. 31). Lo

expuesto evidencia para el primer gobierno democrático de Venezuela el sometimiento en alto grado del poder militar al poder civil.

### **La sucesión en la construcción de la Venezuela democrática**

En diciembre de 1963 son efectuadas las elecciones presidenciales resultando ganador Raúl Leoni del partido Acción Democrática, quien inicia su gobierno constitucional en marzo de 1964. “Leoni inicia su gobierno con una base política restringida: apenas 32% del electorado le manifiesta su confianza, contra un 49% que había apoyado al polémico, pugnaz y divisivo Betancourt” (Caballero, 2000, p. 50). Este período presidencial estuvo signado por los vestigios de revueltas militares presentes durante el gobierno de Betancourt.

No hay que olvidar que durante el gobierno de Leoni las acciones militares subversivas fueron realmente residuales, sin embargo, no por ello menos sangrientas y, en cierta forma acciones terroristas desesperadas. La combinación de actividades de inteligencia policial, civil y militar, y una fuerte represión a las bases activistas de lo que quedaba de los grupos alzados en armas terminó por derrotar política y militarmente a la subversión (Castillo, 2007, p. 71).

En 1965 fue promulgada la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones que reguló la participación por medios lícitos en las acciones políticas, la conformación de organizaciones partidarias y su funcionamiento democrático para promover la incorporación al sistema político de diversas posturas ideológicas.

En 1967, durante el mandato de Raúl Leoni surge el Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), como consecuencia de divisiones y rivalidades entre los principales miembros del partido Acción Democrática (AD). El Movimiento Electoral del Pueblo (MEP) tuvo tendencias socialdemócratas y enfatizó su agenda programática en la clase trabajadora organizada en sindicatos (Alcántara, 1989, p. 153).

En materia económica, se aprecia una prolongación de las políticas implementadas por Betancourt que permitieron superar el ciclo de recesión. El sector manufacturero, industrial y eléctrico experimentó una expansión, a un ritmo más desacelerado que en la gestión gubernamental anterior debido a la sobrevaluación

de la moneda que reducía la competitividad de los productos nacionales en el exterior. “Entre 1965 y 1969 el crecimiento de la industria fue solamente del 4,9%” (Miranda, 2017b, p. 91). En 1968 se apertura la primera etapa de la represa del Guri en el estado Bolívar, principal generadora de energía hidroeléctrica a nivel nacional.

En el ámbito de infraestructura durante el gobierno de Leoni:

...se inauguran los puentes sobre el río Orinoco y sobre el río Apure. Se construirán además 2600 nuevos kilómetros de carreteras. Se continuó por otra parte con la política social, construyendo por una parte más de cien mil viviendas de precio moderado, y creando el Banco de los Trabajadores con la intención de captar el ahorro popular y orientarlo a la solución de problemas de la clase obrera (Caballero, 2000, p. 52).

El gobierno de Leoni ha sido concebido como una continuación de las políticas ejecutadas por su antecesor también de Acción Democrática. En el ámbito educativo se incrementa considerablemente el presupuesto hacia el sector, provocando un aumento de la matrícula de estudiantes de educación básica y secundaria, mientras que en la educación superior se implementa la autonomía universitaria (Salcedo-Bastardo, 2006).

En diciembre de 1968 se efectúan nuevamente elecciones presidenciales en Venezuela, resultando triunfador con el 29,13% de la votación el opositor y por tercera vez candidato a la plaza presidencial Rafael Caldera representante del partido COPEI, de esta manera se evidenció la primera transmisión pacífica del poder entre representantes de dos partidos distintos en marzo de 1969 (Consejo Nacional Electoral, 2018)

### **Una gestión democrática y pacificadora**

Una de las razones que impulsó el triunfo de Rafael Caldera a la presidencia fue la separación de Luis Beltrán Prieto Figueroa de las filas de Acción Democrática y su participación como candidato independiente en las elecciones presidenciales, lo que generó una división en el partido blanco que propició que el partido socialcristiano ganara con un porcentaje de votos inferior al 1%. Luis Beltrán Prieto Figueroa alcanzó un 19,34% de la votación, mientras que el candidato de

Acción Democrática Gonzalo Barrios obtuvo un 28,24% (Consejo Nacional Electoral, 2008).

Al adjudicarse al cargo de presidente, Caldera tenía minoría en el Congreso lo que generó que inicialmente tuviera un reducido grado de influencia en el ámbito legislativo, sin embargo, intentó compensar esta situación a través de pactos con otros partidos y pequeñas facciones parlamentarias.

El gobierno del Dr. Rafael Caldera, que se inicia en 1969, orientó su gestión en materia de reforma administrativa hacia la definición de una estrategia que debía vincular el proceso de reforma con el sistema de planificación del desarrollo económico y social del país (COPRE, 1990a, p. 40).

La reforma administrativa estuvo centrada en mejorar la eficacia y la productividad en el sector público a través de la tecnificación y desconcentración de los procedimientos ejecutados en las instituciones del Estado, así como la implementación de mecanismos de selección, capacitación y remuneración de los funcionarios. Así durante la década de los setenta fue promulgada la Ley de Carrera Administrativa que brindó estabilidad, seguridad social y profesionalización de los funcionarios al servicio de la Administración Pública. Por su parte en materia judicial durante el año 1970 fue creado el Consejo de la Judicatura (Kornblith, 1994; Caballero, 2011).

El presidente Caldera tenía aptitudes como orador lo que facilitó la transmisión de su mensaje a las masas a través de medios audiovisuales constituyendo un aspecto novedoso en la política venezolana. Para el año 1963, 25% de los hogares venezolanos tenían televisión (Díaz, 1987, p. 21) lo que permitía que el discurso y las medidas presidenciales fueran conocidas en tiempo real por un importante porcentaje de la población.

Se debe recordar que la primera señal de televisión “Televisora Nacional, canal 5” de propiedad estatal sale al aire en noviembre de 1952 pero por fallas de carácter técnico reanudó su transmisión un año después (Bisbal, 2010). Su programación estuvo centrada en el ámbito educativo, cultural e informativo.

En septiembre de 1953 se inauguró “Radio Caracas Televisión (RCTV)” constituyendo la segunda estación televisiva de carácter comercial<sup>28</sup>. Desde su creación transmite de lunes a sábado un programa informativo de quince minutos de duración y una vez derrocada la dictadura *perejimenista* se comienza a incursionar por primera vez en medios televisivos en programas de opinión. “En 1966 la duración del noticiario asciende a media hora... Ya para 1972 «Radio Caracas Televisión» asume totalmente el control de los noticiarios, eliminando a los patrocinantes” (Soto, 1987, p. 241). Por su parte, en agosto de 1964 se inaugura la “Cadena Venezolana de Televisión, canal 8”, grupo que en 1976 absorbe al canal 5 para conformar una estación comercial denominándose a partir de ese momento “Venezolana de Televisión”.

La democratización en el acceso a los medios audiovisuales facilitó la transmisión objetiva de información, lo cual contribuye a los procesos de formación de opinión de la ciudadanía. Otro factor que influyó en los procesos de formación de opinión razonada y de calidad fue la expansión de la educación, especialmente a nivel superior y universitario que se evidenció durante la gestión de Caldera.

El presidente Caldera al promover la libertad de opinión, generó mecanismos de participación e interacción ciudadana con la gestión de gobierno, favoreció la formación de una opinión pública razonada, encontrándose asociados al período de su mandato elevados niveles calidad democrática, impulsado por el ámbito comunicacional y por los niveles de formación educativa de la población.

En el ámbito de política exterior fue implementada la medida “pluralismo ideológico” que fomentó un acercamiento de Venezuela con los países con ideologías y regímenes políticos distintos al democrático, hecho que constituyó la antítesis de las acciones seguidas por los gobiernos de Betancourt y Leoni en la materia (Halperin, 2005).

Con el mismo talante, en materia de orden interno, Caldera reinsertó al ámbito civil y político a un conjunto de disidentes e insurrectos que actuaban desde el exilio o en la clandestinidad, medida a la que se le otorgó el calificativo de “gestión pacificadora”. Para Irwin y Micett (2008) el período de “pacificación”

---

<sup>28</sup> “Televisa” primer canal de televisión comercial venezolano data de mayo de 1953, en 1958 es administrada por sus trabajadores incurriendo en estado de quiebra. En febrero de 1961 sale al aire “Venevisión” haciendo uso de la infraestructura y equipos con los que contaba “Televisa”.

comprendido entre 1968-1971 y que se extiende hasta finales de la década de los setenta “...se corresponde con el fin de la actividad guerrillera sin ninguna significación...” (p. 219).

Por su parte, las Fuerzas Armadas se configuran como un cuerpo apolítico, obediente y no beligerante a cambio de que el Estado estableciera mejoras en los beneficios salariales “...se estima que los aumentos salariales, entre 1960 y 1974 fueron de 200% en términos netos y 140%, en términos reales” (Castillo, 2007, p. 62), adicionalmente se materializaron mejoras en materia habitacional y de salud, así como la modernización del equipamiento militar. Durante la gestión de Caldera el control civil sobre las fuerzas castrenses se efectuó a través de los partidos políticos como institución mediadora (Coppedge, 1994).

Otra de las medidas adoptadas en el ámbito de la “gestión pacificadora” tiene que ver con el retorno a la legalidad de los partidos con posturas ideológicas de izquierda. De esta manera se promovieron los valores de tolerancia y respeto hacia los partidos políticos de diversas tendencias, admitiendo la necesaria pluralidad que caracteriza a un sistema democrático de calidad.

Una vez en el gobierno, Caldera hizo regresar a la legalidad, con sus nombres originales, a los partidos de extrema izquierda. La política de distensión contribuyó también a acelerar algunos procesos de reubicación ideológica, y a comienzo de los años setenta, el Partido Comunista se divide y da nacimiento al Movimiento al Socialismo y también a la Causa R. (Caballero, 2000, p. 62).

Se debe recordar que el Movimiento al Socialismo (MAS) surgió producto de la escisión del Partido Comunista de Venezuela (PCV) en 1971. El MAS concebido como un partido de izquierda, se centró en el socialismo como vía para matizar las tendencias marxistas y comunistas. A pesar de constituir el tercero en cuanto a número de militantes durante la década de los setenta, no logró posicionarse entre los dos primeros lugares de la fuerza política venezolana debido a conflictos de base entre sus principales dirigentes políticos (Alcántara, 1989, p. 152-153).

En materia económica Venezuela suscribe en febrero de 1973 el acuerdo de Cartagena, lo que permitió el ingreso al Pacto Andino<sup>29</sup>, cuyo objetivo fue integrar

---

<sup>29</sup> A partir de 1996 el Pacto Andino pasa a denominarse Comunidad Andina (CAN).

a las economías latinoamericanas a través de la cooperación e intercambio comercial como estrategia de crecimiento y desarrollo rompiendo con los paradigmas de las políticas de excesivo proteccionismo y de sustitución de importaciones puestas en marcha en períodos de gobiernos previos. En diciembre de 1973 se promulgó el reglamento a la Ley del Trabajo donde se contemplaron disposiciones que otorgan estabilidad, bienestar económico y seguridad social a la clase asalariada.

La gestión durante el primer gobierno de Rafael Caldera, al igual que la de sus antecesores Betancourt y Leoni, se caracterizó por la transparencia y honestidad en el uso de los recursos públicos. Carlos Andrés en la toma de posesión como presidente de la República en 1974 señaló que “...recibía el poder «de las limpias manos de Rafael Caldera»” (Caballero, 2011, p. 234).

### **La consolidación del sistema político democrático**

Carlos Andrés Pérez del partido Acción Democrática (AD) se adjudica el triunfo a la presidencia con el 48,7% de apoyo popular, frente a su principal contendor Lorenzo Fernández del partido COPEI que logró alcanzar un 36,7% de la votación (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Pérez obtiene la victoria en las elecciones presidenciales de 1974 con un amplio margen de ventaja sobre su contendor del partido socialcristiano, recibiendo un sistema político consolidado y una gran afluencia de ingresos provenientes de las exportaciones petroleras debido a la salida de los países árabes del mercado energético producto de la guerra de *Yom Kippur*, hecho que ocasionó un súbito incremento de los precios del crudo a nivel internacional. De esta manera se consolida en Venezuela un capitalismo rentístico o capitalismo de Estado.

De acuerdo a Gauna (2017): “...ningún otro presidente tenía un clima político tan positivo: un Congreso dominado por AD, el apoyo de las fuerzas armadas, el retorno de la izquierda a la política institucional<sup>30</sup> (p. 46).

Uno de los efectos de la gran afluencia de ingresos de origen petrolero durante la década de los setenta fue el afianzamiento del centralismo de Estado, así como el fortalecimiento de los partidos políticos, que paulatinamente se convirtieron en

---

<sup>30</sup> Traducción de la autora de la obra original en idioma inglés.

organizaciones capaces de canalizar las demandas ciudadanas hacia los gobernantes, enalteciendo el principio de representación democrática.

Los partidos se convirtieron en el mecanismo mayormente empleado por la ciudadanía para ejercer la participación en los asuntos de carácter público. El sistema de partidos entre 1958 y 1973, mostró una tendencia a la concentración cuando se transformó del multipartidismo al bipartidismo, y es durante el gobierno de Pérez cuando se consolida la hegemonía bipartidista entre los partidos Acción Democrática y COPEI, convirtiéndose gradualmente en el eje de la competencia electoral (Alcántara, 1989, p. 151; Molina y Thibaut, 2005, p. 539).

Al respecto Brewer (2008) señala:

...la aplicación sucesiva de procesos electorales cada cinco años, a partir de 1958, si bien desarrolló en Venezuela el sistema multipartidista y pluralista que perseguía la Constitución y que en algunos procesos, por ejemplo, para elecciones nacionales, había llevado a participar a más de 20 partidos políticos nacionales (1973, 1983, 1988), la práctica política condujo al predominio de dos partidos políticos de centro (socialdemócrata y demócrata cristiano) que acapararon más del 80% del total de votos (1973, 1978, 1983, 1988) quedando la totalidad de los partidos de izquierda que habían participado en elecciones siempre, con menos de un 10% de la votación (p. 251).

El sistema electoral constituyó un mecanismo legítimo para adjudicar cargos públicos. Al exhibir un elevado grado de credibilidad, los militantes de AD y COPEI reconocían los resultados de las elecciones y los procesos de transición del poder se dieron de forma pacífica. Como resalta Coppedge (1994) “La abstención nunca excedió del 12,4% antes de 1988” (p. 64).

Una de las directrices de la campaña de Carlos Andrés Pérez fue recuperar el liderazgo de su partido fracturado por la separación de las filas socialdemócratas del líder Luis Beltrán Prieto Figueroa. Entre los aspectos novedosos de la campaña se encontró la aplicación por primera vez en el período democrático de técnicas *marketing* político para la transformación de la imagen de un candidato presidencial con el objeto de mostrar al electorado a un hombre enérgico y juvenil implementándose un *jingle* basado en el *slogan* de campaña “Ese hombre sí camina” (Caballero, 2000; Caballero, 2011).

En materia de medios de comunicación, durante la década de los setenta son promulgados una serie de leyes y resoluciones con el fin establecer controles en la programación radial, tal es caso del decreto N° 598 dictado en 1974 que obligó a las emisoras de radio y TV a transmitir dentro de sus espacios un 50% como mínimo de música venezolana y otras expresiones culturales del folklor<sup>31</sup> (Bimbo y Cuenca, 1987, p. 334), se enfatizó en la promoción de programas educativos y artísticos, prohibición de frases que trasgredan el correcto uso del idioma, regulación de contenido y horarios de la programación, entre otros.

En 1974 fue elaborado el proyecto Radio Televisión de Servicio Público (RATELVE) que consideró a las comunicaciones como un importante instrumento dentro de la planificación del desarrollo nacional, constituyendo una política de diseño institucional que concebía a los medios de comunicación como un servicio público, de carácter independiente en beneficio de toda la ciudadanía. De acuerdo con Soto y Fillol, (1987): “En 1975 había en el país un total de 151 emisoras de Radiodifusión. La concesión de frecuencias estuvo signada por razones político-partidistas” (p. 143).

Otro mecanismo de participación ciudadana distinta a la electoral, fue a través de organizaciones sociales autónomas de los sistemas de partido y del ámbito estatal que surgieron como respuesta a las demandas insatisfechas por el sistema de democracia representativa, tales como las asociaciones de vecinos “...cuyos orígenes se remontan a 1958, surgieron como una respuesta a las organizaciones de base promovidas y controladas por los partidos y a los atropellos, corrupción y negligencia de los consejos municipales” (Alcántara, 1989, p. 156). En 1975 la Ley Orgánica de Régimen Municipal contempla y regula a las asociaciones de vecinos como una organización popular.

En diciembre de 1974, durante el mandato de Carlos Andrés Pérez se nacionalizó la industria del hierro, mientras que en agosto de 1975 se llevó a cabo la nacionalización de la industria petrolera por considerarse ambos sectores estratégicos para el desarrollo de la nación (Coppedge, 1994). El aumento de los precios del crudo a nivel internacional provocó una gran afluencia de recursos a

---

<sup>31</sup> En febrero de 1971 fue promulgada la resolución N° 453 que impuso el porcentaje de música en 30% cuyo origen deriva de la modificación de la resolución N° 750 que data de abril de 1968.

las arcas de la nación, que fueron canalizados en la construcción de obras públicas, así como en el aumento de las importaciones.

En materia económica se profundizó la política de sustitución de importaciones implementada desde el gobierno de Betancourt a fin de diversificar la economía interna, autoabastecer al país de productos de consumo masivo y hacerlo a mediano plazo menos dependiente de los recursos provenientes de la exportación de crudo, adicionalmente se ejecutaron políticas de subsidios al sector agrícola, productos básicos y servicios públicos como medidas de redistribución de riqueza en la población (Miranda, 2017b).

Durante la administración de Pérez se formuló el Quinto Plan de la Nación orientado hacia una intervención abierta en la economía a través de la inversión directa y los créditos. Esto generó una expansión masiva del sistema de empresas estatales, que fue destinado a reorientar la Industrialización por Sustitución de Importaciones hacia el mercado internacional (Gauna, 2017, p. 47).

Se evidencia como en Venezuela el desempeño de lo económico ha condicionado al ámbito político. De acuerdo con Miranda (2017a): "...el Estado no solo detentaba el monopolio de la violencia sino también el monopolio de las sanciones económicas, quebrantando la lesionada institucionalidad y sobre todo los contrapesos y espacios de rendición de cuentas" (p. 287). La gran afluencia de recursos a las finanzas públicas nacionales provenientes de la exportación petrolera, que se acrecientan en ciertas coyunturas de los mercados internacionales que presionan el alza de los precios del crudo, condicionan la formulación y ejecución de las políticas económicas implementadas por los gobernantes, generando concentración de poder en la figura del presidente de la República. Así, el Estado al concentrar el poder económico y político se apoyó los partidos políticos como instrumentos para que la sociedad civil canalizara sus demandas.

Para Molina y Thibaut (2005) "El modelo de desarrollo seguido por AD y COPEI desde el Pacto de Punto Fijo se basó en la distribución de la renta petrolera del Estado para mantener bajos los conflictos sociales mejorando las condiciones de los diferentes sectores..." (p. 540).

De esta manera el Estado se configuró como el agente que concentró las actividades económicas de mayor importancia para el país, lo cual tuvo

implicaciones en el bienestar de la población que percibe que sus dirigentes políticos son capaces de satisfacer sus necesidades colectivas y dar respuesta oportuna a sus demandas. La implicación política del desempeño económico, deriva de la asociación de una eficiente y eficaz gestión de gobierno con el nivel de aprobación ciudadana al sistema político democrático.

El aumento de recursos producto de las exportaciones de crudo generó el otorgamiento de apoyo financiero de forma improvisada a ambiciosos emprendimientos del sector privado durante el mandato de Carlos Andrés Pérez, dejando vestigios de actos de corrupción debido a la inexistencia de responsabilidad financiera y desviación de fondos públicos. Se evidenció impunidad hacia la corrupción, los partidos políticos ocultaron los actos de malversación a fin moderar el conflicto político y ocultar los abusos de poder bajo la creencia de que al dar a conocer estos hechos ante la opinión pública se lesionaría la credibilidad del régimen democrático (Halperin, 2005, p. 687; Coppedge, 1994, p. 66; Coppedge, 2005).

En materia de política exterior se evidenció cierta continuidad con las medidas puestas en marcha por Leoni de acercamiento con países con regímenes políticos no democráticos como Cuba, la Unión Soviética y China, lo cual generó descontentos en las bases del partido Acción Democrática, representada especialmente por la figura de Betancourt quien se manifestó en contravención de estas medidas.

En lo social, se incrementó el gasto público en educación lo que fomentó su masificación, se implementó una política de pleno empleo amparada en la promulgación en 1974 de la Ley contra Despidos Injustificados hecho que incremento la burocracia Estatal.

...el gobierno de Carlos Andrés Pérez podría ser considerado como el brillante y afortunado remate de los tres gobiernos anteriores, y en cierto modo, Venezuela era considerado un país modelo en el continente: como se decía más arriba, una democracia estable, con instituciones consolidadas, con índices de escolarización y de sanidad comparables solo al de los países más desarrollados, unas fuerzas armadas modernas e institucionales (Caballero, 2011, p. 240).

En el ámbito de comunicación e información se debe señalar el cierre por 72 horas de RCTV en 1976 por el gobierno de Carlos Andrés Pérez, esta sanción a la cadena televisiva fue motivada a una información transmitida vinculada al secuestro de un importante empresario, representando este hecho un caso aislado de medidas limitantes de la libertad de información. Los medios de comunicación deben prestar un servicio público a la ciudadanía para ello deben transmitir informaciones objetivas, admitiendo la pluralidad y diversidad de posturas políticas e ideológicas. Así los medios se conciben como un importante instrumento para potenciar la democracia o suprimir paulatinamente su existencia.

En relación a la prensa escrita, la circulación de los diarios editados en el interior del país experimentó un crecimiento considerable respecto a los diarios nacionales: “...los diarios regionales paulatinamente aumentaron: 14 en 1946, 21 en 1966, 51 en 1976 y 61 en 1986; mientras que los diarios capitalinos no lograron mantenerse: 8 en 1946, 7 en 1966 y 9 en 1986.” (Brito y Cancela, 1987, p. 101). Esto se explica por la apertura de organismos e instituciones gubernamentales en las ciudades, así como el incremento de actividades económicas, políticas y sociales que fomentó la proliferación de hechos noticiosos en las regiones que requerían ser difundidos para satisfacer la necesidad de información de los habitantes del ámbito local. “En 1979, el índice mundial de la UNESCO de circulación de prensa diaria era de 134; en los países del Tercer Mundo, muy bajo, aunque en América latina llegaba a los 95 por mil habitantes. En Venezuela, en 1976 era de 139 por encima del promedio mundial de 1979...” (Díaz, 1987, p. 20).

Por otra parte, el aumento en la calidad y cantidad de educación del período contribuyó a incrementar la alfabetización y nivel cultural de la población y con ello el número de lectores.

El desarrollo económico alcanzado por la Venezuela democrática está íntimamente ligado al crecimiento y la expansión de los diarios regionales. La bonanza petrolera de la década del 70, el apoyo del Estado a los medios de comunicación del interior a través de políticas de otorgamiento de créditos, insumos industriales y exoneración de impuestos, el intento de descentralizar la publicidad oficial y el incremento del ingreso publicitario del sector privado han influido en el desarrollo de la prensa regional (Brito y Cancela, 1987, p. 59).

En 1977 comienza a revertirse el ascenso de los precios del petróleo impactando de manera negativa los ingresos fiscales, por lo que la nación debió endeudarse para darle continuidad a un conjunto de obras de infraestructura y financiar otras partidas del gasto público corriente. La renta petrolera se configura como un elemento clave para implementar y sostener las políticas económicas destinadas a brindar bienestar socioeconómico a la ciudadanía, garantizando así la estabilidad del sistema político.

De acuerdo con Miranda (2017b):

Por primera vez en la historia de Venezuela la inflación superó, a pesar de las políticas de controles de precios, cifras de un solo dígito, en 1975 llegó a 10,3%, promediando más del 8% durante el quinquenio 1973-78 (Debemos recordar que Venezuela durante la década de los sesenta tuvo niveles de inflación más bajos que el promedio mundial (4%). (p. 95).

Al final del período de Carlos Andrés Pérez se comenzaba a vislumbrar la fragilidad del modelo rentístico. La condición estructural de dependencia fiscal a recursos de fuente petrolera hace a la economía venezolana vulnerable a los *shocks* externos, generándose un *trade off* entre las finanzas públicas del país y el ritmo de actividad económica, que se agrava por el efecto histéresis del gasto público, el cual una vez que ha alcanzado cierta magnitud en períodos de bonanza no regresa a sus niveles iniciales (*ratchet effect*), lo que tiende a conducir a resultados fiscales deficitarios, y a un consiguiente aumento del endeudamiento tanto interno como externo.

Las tensiones en las bases del partido Acción Democrática y los cuestionamientos sobre la calidad política y administrativa durante la fase final del período de gobierno género que Pérez debiera entregar la presidencia en 1979 al demócrata cristiano Luis Herrera Campins, a quien le correspondería enfrentar las consecuencias de la transitoria y expirada era de bonanza económica generada por el alza de los precios del crudo (Halperin, 2005, p. 688).



### **B) Período 1978-1998: “Declive democrático”**

La década de los ochenta inicia con una aparente estabilidad y consolidación del sistema democrático sustentado en el *puntofijismo*, siendo considerada Venezuela como una de las democracias más sólidas de Latinoamérica. Sin embargo, los desatinos en la implementación de políticas económicas generaron un escenario caracterizado por la elevada dependencia de los ingresos petroleros de origen foráneo y el excesivo endeudamiento, como principales medios para brindar sostenibilidad al creciente y cuantioso gasto público contraído por las distintas gestiones de gobierno. De esta manera, la profundización del modelo de capitalismo rentístico y las afectaciones en los indicadores macroeconómicos tales como: tipo de cambio, inflación y empleo, generaron pérdidas en el bienestar socioeconómico de la ciudadanía, en un contexto de altos niveles de corrupción, incidió en el nivel de aceptación y legitimidad de los dirigentes políticos y, por ende, del régimen democrático.

De acuerdo a Salamanca (1997):

Por décadas, el petróleo, el Estado y los partidos constituyeron la ecuación modernizadora de la Venezuela contemporánea (1928-1989)... En esta combinatoria, el petróleo aportó los recursos; el Estado los invirtió; los partidos aportaron el pueblo y este aportó los votos. Estos elementos funcionaron por más de cuatro décadas dando lugar a un acuerdo sociopolítico para lograr el crecimiento (p. 2).

Así, el bipartidismo dirigió al sistema político venezolano durante la década de los ochenta e inicio de los noventa distribuyendo los excedentes de la renta petrolera a la sociedad, sin contemplar el diseño e implementación efectiva de mecanismos tendientes a mejorar la capacidad y competitividad del sector productivo nacional. Al reducirse los precios del crudo y tambalearse el modelo de capitalismo

rentístico, se generó inestabilidad en el ámbito político, que se materializó con el descontento popular, la crisis del sistema de partidos e intentonas golpistas cívico-militar, que desencadenó a finales de la década de los noventa con el ascenso al poder de un líder con tendencias autoritarias.

De acuerdo a Linz (1978): "...la legitimidad democrática se basa en la convicción de que, para aquel determinado país o para aquella particular coyuntura, no existe algún otro régimen que pueda asegurar el alcance de los objetivos colectivos de modo más satisfactorio" (p. 18). De esta manera, al fracturarse la legitimidad, la ciudadanía pierde de forma progresiva la credibilidad en el sistema político democrático como el medio para alcanzar los objetivos de la sociedad, desarrollando un espíritu de rechazo hacia la democracia y sus instituciones.

La reducida capacidad de adaptación de los partidos, el surgimiento de conductas clientelares y la proliferación de actos de corrupción administrativa, generó una especie de "desilusión ciudadana" debilitándose paulatinamente la efectividad del sistema de partidos políticos como institución canalizadora de las demandas sociales hacia el Estado.

Para Rey (1991) el comportamiento de la democracia venezolana se explica por el funcionamiento del sistema populista de conciliación instaurado desde el *puntofijismo* en 1958, que contempla tres factores: primero, la abundancia de recursos económicos de origen petrolero que posibilitan que el Estado implemente políticas distributivas destinadas a satisfacer las demandas de grupos y sectores heterogéneos; segundo, relativa simplicidad de las demandas ciudadanas y colectivas que conllevó a su fácil cumplimiento y minimizó los conflictos internos; y tercero, la capacidad de los partidos políticos de canalizar de forma efectiva esas demandas. La modificación de uno de los factores atenta contra la estabilidad del sistema democrático, mientras que un fallo en los tres factores limita el funcionamiento del sistema, desencadenando la crisis y declive democrático, tal y como se evidenció para el sub período 1978-1998 (p. 565-566).

La reducción de los ingresos petroleros, principal mecanismo distributivo y clientelar del Estado que condiciona los ciclos políticos, aunado al extremo presidencialismo y la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, limitó para este veintenio los recursos de gestión pública y los mecanismos de participación ciudadana en asuntos de interés colectivo lo cual contribuyó al deterioro y declive

de la democracia en Venezuela. Esto deja en evidencia la correspondencia y relaciones de doble causalidad entre el desarrollo socioeconómico y la democracia.

### **La implosión de la crisis de la deuda y efectos en el sistema político**

El 3 de diciembre de 1978 resulta electo para ejercer la Presidencia de la República Luis Herrera Campins del partido COPEI con el 46,64% de apoyo popular, adjudicándose el triunfo con 3,33 puntos porcentuales por encima de su más cercano contendor Luis María Pinerúa Ordaz del partido Acción democrática (43,31%). El resto de la votación (10,06%) fue distribuida entre pequeñas asociaciones partidarias tales como: el Movimiento al Socialismo (MAS), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Partido Comunista de Venezuela (PCV), entre otras. Los resultados de los comicios electorales de 1978 muestran un fuerte bipartidismo en el sistema político venezolano, donde AD y COPEI concentran el 89,95% del apoyo popular (Consejo Nacional Electoral, 2018).

En Venezuela la concentración oligopólica entre AD y COPEI que dio origen al bipartidismo se justifica por razones de índole organizacionales, que posibilitaron elevados grados de profesionalización de la dirigencia y élites partidistas. Cabe resaltar la gran afluencia de recursos que permitieron financiar las campañas electorales y las actividades fundamentales de los partidos políticos.

Herrera Campins fue el segundo candidato del partido socialcristiano en convertirse en presidente de la República, conquistando el cargo en un contexto económico favorable y de unidad del partido AD que presidía el poder, escenario opuesto al de Rafael Caldera que obtuvo la presidencia gracias a las divisiones entre asociaciones partidarias adversas a COPEI.

El 3 de junio de 1979 se efectuó por primera vez en fecha distinta a los comicios presidenciales y legislativos, el proceso electoral para renovar los Concejos Municipales, adjudicándose al partido COPEI el 49,18% de los sufragios, con lo que controló la mayoría de las municipalidades del país (Morón, 2011, p. 266).

Una de las primeras acciones de gobierno de Campins fue realizar una revisión del importe y lapsos de vencimiento de la deuda pública, cuyo total representaba el 29% del PIB para 1978, siendo un 18,40% de origen externo y un 10,60% de origen interno (BCV, 2018).

Su propuesta inicial de política económica estuvo orientada a la supresión de controles de precios y otras medidas proteccionistas a fin de liberar los mercados, lograr austeridad en el gasto público y disciplina fiscal, así como la modernización y reestructuración del aparato del Estado. Sin embargo, se suscitaron acontecimientos en el ámbito internacional, como la guerra entre Irán e Irak que presionaron el alza de los precios del crudo y con ello se acrecentaron los ingresos fiscales. El gobierno en este contexto de abundancia decidió implementar políticas fiscales expansivas (aumento del gasto público, sobre todo de origen corriente) e incrementar aún más el endeudamiento externo desde la administración centralizada y algunos entes descentralizados (Caballero, 2000, p. 84-85; Guerra y Pineda, 2000).

Respecto a la libertad de comunicación e información, en 1980 durante el gobierno de Campins fue promulgada la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena que impedía que los periodistas acusados de difamación fuesen sometidos a pena de manera inmediata, de esta manera se garantizaba la protección al ejercicio de la comunicación social, sin embargo, a pesar de los avances en la legislación durante el mismo año el gobierno sancionó por segunda vez con suspensión de actividades a la planta televisiva RCTV debido a la transmisión de uno de los programas informativos y de investigación periodística llamado “Alerta” (Soto, 1987).

El 18 de febrero de 1983, mejor conocido como “*viernes negro*”, se evidenció el colapso de la economía venezolana producto del agotamiento del modelo rentístico y del inadecuado manejo de la política económica, en especial lo referente a los excesivos niveles de endeudamiento externo. Así, el corolario estuvo caracterizado por una reducción de los precios del crudo y de las exportaciones petroleras originando un déficit de balanza de pagos y una reducción de los ingresos públicos, a lo que se añade la exigencia por parte de los organismos acreedores del pago de la deuda vencida. Esto generó el establecimiento de un control de cambios diferenciales denominado RECADI, así como la implementación de la medida de devaluación de la moneda, lo cual encareció las importaciones. El poco desarrollo de la agricultura y la debilidad en el sector industrial propició una cultura de importación en Venezuela desde la década de los setenta. Se debe recordar que entre 1979 y 1982 se produjo una continua fuga de capitales ante las expectativas de devaluación, con la consiguiente reducción de las

reservas monetarias internacionales (Caballero, 2000, p. 88; Gutiérrez, 1997; Coppedge, 2005; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2005).

La baja en los precios del petróleo, redujo el gasto social que había sido fundamental para silenciar los conflictos sociales, esto generó una crisis de legitimidad y malestar social durante el gobierno de Campins, evidenciándose la traslación de los resultados económicos al ciclo político (Miranda, 2017a).

Uno de los factores detonantes del *viernes negro* fue “la crisis de la deuda”. La moratoria de los pagos de México en 1983 colocó en expectativa a la banca extranjera, acortándose los lapsos de exigibilidad en el pago de los montos adeudados y endureciéndose las condiciones de refinanciamiento. La subida de los intereses complicaba la situación del país dificultando que pudiese honrar en un corto plazo los compromisos.

De acuerdo a Miranda (2017b):

...la década de los ochenta de América Latina fue denominada por la CEPAL como la década perdida. Si bien a mediados de la década de los setenta ya se estaba deteniendo el rápido proceso de industrialización, y el financiamiento externo generaba un aumento de los déficit fiscales haciendo muy vulnerable a la región frente a los actos discrecionales del financiamiento externo, es en los ochenta, con el aumento de las tasas de interés, que explota la crisis de la deuda externa y se da por culminada esta fase de expansión conocida como la edad de oro y se entró a la peor crisis económica que ha tenido la región (p.95).

En 1983 se implementó una medida de devaluación del signo monetario pasando de 4,30 Bs. a 7 Bs. por dólar estadounidense. Motivado a la alta dependencia de las importaciones para abastecer al mercado interno y al encarecimiento de las compras en el exterior por la devaluación de la moneda, se fueron gestando procesos inflacionarios en la economía interna, situándose en 7,20% para 1983 y 19,20% para 1984 (BCV, 2018; Guerra y Pineda, 2000, p. 12).

En relación a las obras de infraestructura asociadas a las partidas presupuestarias de gasto de capital e inversión, durante la gestión de Campins se puede señalar lo siguiente:

... pese a la morosidad de la economía, el gobierno de Luis Herrera Campins dejó algunas obras importantes. En Caracas la primera línea del Metro de Caracas y el Complejo Cultural Teresa Carreño, uno de los más importantes del mundo. Por otra parte, la construcción de la nueva sede de la Biblioteca Nacional, así como el hospital Domingo Luciani (Caballero, 2010, p. 277).

En lo que respecta a los medios de comunicación impresos, uno de los mecanismos para controlar la difusión de informaciones emitidas por los medios durante la fase final del gobierno de Herrera Campins era restringirle y dilatar el otorgamiento de cupos de divisas destinadas a la importación de insumos necesarios para su funcionamiento. De acuerdo a Caballero (2010): "...si manifestaban disenso, nada le era más fácil a RECADI que dificultar su acceso a los cupos de importación (por ejemplo, de papel) sin parecer que atacase la libertad de prensa, porque, como se sabe, toda burocracia es tarda, inerte, laboriosa" (p. 249).

La instrumentación de la medida de devaluación en un año electoral generó la reducción del nivel de aceptación popular de la gestión de Herrera Campins. Se evidenció como los saldos poco alentadores de indicadores macroeconómicos y la resultante pérdida de bienestar y reducción de la condición socioeconómica de la ciudadanía incidió en el sistema político, por lo que, en diciembre de 1983, la mayoría de la población retiró su apoyo al partido socialcristiano, resultando electo para la Presidencia de la República Jaime Lusinchi, candidato de Acción Democrática.

Durante el gobierno de Herrera Campins los resultados económicos poco favorables producto del deterioro del modelo de capitalismo rentístico y de la crisis de la deuda externa, incidió de manera negativa sobre los canales de redistribución de recursos del Estado hacia la sociedad, lo cual generó una pérdida de aceptación y apoyo popular hacia el sistema político, erosionando progresivamente la legitimidad de la democracia representativa y sus instituciones.

El sistema democrático inició un proceso de declive a partir de la década de los ochenta motivado al colapso de la economía, la rigidez e hiper institucionalización de los partidos políticos, así como la proliferación de actos de peculado, lo cual fracturó la credibilidad de la ciudadanía en los dirigentes políticos y asociaciones partidarias.

## **La gestación de la reforma integral del Estado**

El 4 de diciembre de 1983 resulta electo como presidente de la República Jaime Lusinchi del partido Acción Democrática con un 56,72%. Rafael Caldera del partido socialcristiano obtuvo el segundo lugar alcanzado el 34,54% de los votos escrutados, mientras que otras asociaciones partidarias totalizaron el 8,74% restante. Así, Lusinchi se adjudicó el triunfo con una ventaja de 1.475.555 votos por encima de su contendor Caldera (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Cuando Lusinchi asume la presidencia su partido Acción Democrática contaba con mayoría parlamentaria y una amplia representación a nivel local, sin embargo, para profundizar el control y el espectro del poder a nivel regional decide designar gobernadores y secretarios del partido socialdemócrata en todos los estados del país. Se debe recordar que el ejecutivo estatal era designado a través de libre nombramiento y remoción por el presidente de la República (art. 22) en concordancia con el esquema de Federación Centralizada prevaleciente en la Constitución de 1953 y 1961 (Molina y Thibaut, 2005; Congreso de la República de Venezuela, 1984).

Durante su mandato persiste un problema presente en la gestión gubernamental previa: el gran importe del endeudamiento externo, cercano al 18% del PIB para el año 1983 (Guerra y Pineda, 2000). De esta manera, la nueva gestión debía establecer orden a nivel administrativo respecto a la cuantía, los plazos de vencimiento, los acreedores, así como el origen y legalidad de cada concepto de la deuda. Todos estos aspectos debían ser descifrados y solventados a fin de eludir los efectos negativos que se generan en las expectativas de inversionistas extranjeros y en el sistema financiero mundial, el hecho de que una nación experimente índices de insolvencia o morosidad en el cumplimiento de sus compromisos de pagos.

De acuerdo a Caballero (2000):

...menos de un año después de su asunción, el gobierno anunciaba que había logrado refinanciar el 95 por ciento de la deuda pública externa, o sea unos 20.750 millones de dólares, con plazos y años muertos más favorables. Pero la puesta en práctica de lo acordado se retardó todavía año y medio, pues no se lograba un acuerdo sobre la deuda externa privada (p. 95).

La situación de la deuda pública dejó en evidencia la corrupción, ineficiencia, así como el crecimiento desordenado del aparato del Estado, por lo que resultaba necesaria la elaboración de un plan de reforma integral del Estado y modernización de la Administración Pública.

Durante la década de los ochenta, el sistema político basado en el centralismo y la partidocracia mostró signos de agotamiento, por coartar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones locales y en el control de sus representantes políticos. La ausencia de autonomía política y financiera de los estados y municipios limitaba la incorporación de las demandas ciudadanas en las decisiones locales y el control de la gestión de políticas públicas. En este contexto la sociedad civil clamaba por más participación y mayor representatividad. Así, el tema de la descentralización comienza a formar parte de la discusión política como una vía para desconcentrar el poder, ordenar el territorio y revitalizar el federalismo en Venezuela (Carmona, 2005; Brewer, 2008).

En febrero de 1984 se inició un proceso de consultas para abordar de la manera más adecuada la forma de emprender el proyecto de reforma del Estado, así el 17 de diciembre de ese año basado en las condiciones de la sociedad venezolana y de sus requerimientos más apremiantes, se crea a través de decreto la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) integrada por personalidades de alta representatividad de los distintos sectores del país, enalteciendo la pluralidad, diversidad política e ideológica de sus miembros (COPRE, 1988, p. 29-33).

Se debe destacar el importante rol de las asociaciones cooperativas que se inició en 1975 con la promulgación de la Ley en la materia, fungiendo como entes mediadores entre el gobierno y las propuestas de reformas políticas emanadas desde las asociaciones de vecinos. Así, se evidenció durante la década de los ochenta el fortalecimiento y articulación entre los movimientos populares “sin filiación política e institucional” y la Comisión para la Reforma del Estado, entidad que surge como respuesta a las reivindicaciones en materia de representación democrática, participación y vigilancia de la gestión pública emanadas desde las bases de la sociedad civil.

La sociedad civil a mediados de la década de los ochenta demandaba mayores espacios de participación y representación, por lo que la descentralización en los

ámbitos fiscal, político y administrativo buscaba ser un mecanismo capaz de satisfacer las demandas insatisfechas de la ciudadanía, logrando superar el excesivo centralismo y el monopolio de la participación ejercido por los partidos.

Entre las reformas de carácter legal inspiradas en las demandas de las asociaciones de vecinos destacan: en primer lugar, la ley de régimen municipal que contempló; la creación de la figura del alcalde y el ejercicio de funciones ejecutivas y legislativas, el referéndum municipal, la regulación de la duración de las campañas electorales, en segundo lugar, la reforma a la Ley del Sufragio a fin de incluir el voto nominal en listas abiertas y en tercer lugar, la reforma del Consejo Electoral y la democratización interna de los partidos (Alcántara, 1989, p.156-158).

De esta manera uno de los logros más importantes en materia institucional del gobierno de Lusinchi fue la creación de la COPRE, que perseguía el objetivo de reorganizar el aparato del Estado. “La reforma del Estado es un proceso político, por cuanto comporta una redistribución del poder social, desde los núcleos centralizadores hacia los ciudadanos y desde el centro político-administrativo hacia la provincia” (COPRE, 1988, p. 32).

En 1986 la COPRE planteó un plan de reformas políticas inmediatas, entre las que destaca la reforma de los partidos políticos para convertirlos en instituciones más representativas y democráticas. La propuesta contempló: la restricción al máximo de cargos vitalicios, renovación obligatoria de todos los cargos de dirección partidista, utilización del referéndum como método interno de toma de decisiones de interés nacional y del partido, escogencia de los candidatos a elecciones a través de votación interna y conformación de un Poder Electoral independiente y permanente donde el sistema de partidos fuese participante activo. A pesar de que estas propuestas fueron recogidas en el Proyecto de Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones elaborado por la Comisión de Política Exterior y de los Derechos Humanos en 1991, nunca fue aprobado en segunda discusión por el poder legislativo, por ende, estas reformas no tuvieron carácter de Ley, sin embargo, inició la discusión sobre los necesarios cambios que se debían incorporar en el liderazgo y conductas de los partidos (COPRE, 1993, p. 233-235).

En relación a la libertad de opinión, Lusinchi implementó un mecanismo similar a su antecesor del partido socialcristiano. A pesar de no intervenir directamente

en los medios ejerció presiones y controles sobre estos, dilatando los lapsos de espera o restringiendo el otorgamiento de divisas destinadas a la adquisición de insumos en el extranjero para sus operaciones, esta situación se evidenció mayormente en la prensa escrita (Caballero, 2000; Díaz, 1987).

Debido a las presiones gubernamentales y a las tácticas dilatorias que la oficina de control de cambios diferenciales ejerció sobre los medios de comunicación, la prensa escrita no se atrevió a difundir denuncias de actos de corrupción o abusos de poder, por temor a que el Ejecutivo les bloquease totalmente el acceso a los dólares preferenciales para importación de insumos de operaciones (Caballero, 2010, p. 256).

Algunos datos en relación a la situación de la prensa escrita revelan que en 1986 se elevó a 51% la circulación de los diarios de provincia y se editaron en las distintas regiones 61 periódicos de aparición diaria, cuatro veces más que en la década del cuarenta. Esto se explica por la expansión de las actividades políticas, económicas y culturales en las regiones y localidades, el florecimiento de nuevas instituciones, aumento de la población, así como el incremento de centros de educación primaria, secundaria y superior lo que provocó un aumento progresivo del número de lectores potenciales. Adicionalmente, la circulación total de prensa diaria se multiplicó dieciséis veces y la población se cuadruplicó respecto al año 1946. Esto se debe a la reducción del analfabetismo que para 1986 era de 12%, mientras que en 1946 el 56% de la población mayor de 14 años era analfabeta. Respecto al contenido de las noticias de la prensa escrita para 1986, el 18% es de origen político, el 15% de sucesos, el 8,5% de cultura-educación y el 8% de economía. Parece ser una constante que, en momentos de crisis, la prensa se preocupa por abordar la realidad económica, lo que demuestra la marcada incidencia de los hechos económicos sobre el ciclo político (Brito y Cancela, 1987, p. 62-99).

En materia de radiodifusión, para 1986 existen en todo el territorio de Venezuela un total de 174 emisoras de radio, de las cuales 60 tienen noticiarios propios, las restantes reciben las informaciones de Caracas o del centro del país evidenciándose el carácter centralista en los procesos de transmisión de los hechos noticiosos (Soto y Fillol, 1987, p. 144-147).

En mayo de 1987 el presidente Jaime Lusinchi decretó el Reglamento sobre Concesiones para Televisoras y Radiodifusoras orientado a reconfigurar los

derechos y los deberes en materia de explotación de las telecomunicaciones en consonancia con los acuerdos internacionales suscritos por el Estado Venezolano en materia de libertad de expresión. Uno de los aspectos contemplados en este instrumento legal fue la duración de veinte años de las concesiones otorgadas a operadoras de televisión privadas, sujeto a posible renovación previo análisis del Estado. A mediados de la década de los ochenta el 90% de los hogares venezolanos tenían televisión, a pesar de que existen áreas del territorio nacional donde no llega ninguna señal, o solo una estación, se debe reconocer la inmensa capacidad de penetración y persuasión de los medios audiovisuales en los procesos de formación de opinión pública (Quiñones, 2010; Díaz, 1987).

En materia económica se mantuvo la política control de cambios. Las regulaciones en materia cambiaria desencadenaron en el surgimiento de un mercado negro de divisas, la asignación discrecional de moneda extranjera, así como en la generación de actos de corrupción. “Como suele suceder cuando existe un control de cambio y una discrecionalidad en el otorgamiento de divisas por parte del gobierno, la corrupción comenzó a campear por su fuero, sin que mayores cosas pudieran llegar al público” (Caballero, 2010, p. 256).

Un elemento que causó alto desprestigio ante la opinión pública estuvo asociado al exceso de atribuciones y elevadas cuotas de poder que Lusinchi le otorgó a su secretaria privada Blanca Ibáñez, a quién se le asoció con el empleo de fondos públicos de manera ineficiente y poco transparente, siendo procesada por la acusación de fuga de divisas preferenciales (Coppedge, 1994, p. 67; Alcántara, 1989).

El entorno económico durante la segunda mitad de la década de los ochenta estuvo caracterizado por la caída de los precios internacionales del crudo, situándose según cifras del BCV (2018) de 24 dólares por barril en enero de 1986 a 9,77 en junio del mismo año; crecimiento desproporcionado de la deuda externa, aparición de problemas inflacionarios y escasa inversión extranjera directa. “...entre 1984 y 1988, el número de hogares pobres pasa de 944.000 a 1.919.000. Es decir, estos hogares no tienen acceso a la Canasta de Consumo Normativo.” (COPRE, 1988, p. 269). En este escenario se inicia el debilitamiento de la institucionalidad democrática soportada en el sistema de partidos, surgiendo en la agenda del debate político la necesidad de replantear el modelo centralista de Estado.

Para 1987 las condiciones estructurales de la economía venezolana son las siguientes: elevado peso del sector informal que generaba el 57% del empleo total, elevada participación del sector público en la economía nacional aportando el 50% del valor agregado nacional y el 95% del total de divisas que recibe el país principalmente proveniente de las exportaciones petroleras, aceleración de las presiones inflacionarias ascendiendo al 40,3%, cifra más elevada de la historia, desigualdad en la distribución del ingreso donde el 20% de la población recibe el 60% del ingreso total, mientras que el 20% más desfavorecido alcanza el 7% del ingreso, una deuda externa que representaba el 50% del total de exportaciones y un 35% del Producto Total Bruto, tasa de inflación de 40,30%, así como un déficit fiscal del 7% del Producto Total Bruto, nivel histórico más elevado hasta el momento (COPRE, 1988, p. 237-240; Guerra y Pineda, 2000, p. 12).

A pesar del contexto desfavorable prevaleciente durante el gobierno de Lusinchi, caracterizado por un elevado servicio de deuda pública y tendencia a la baja de los precios petroleros, se realizaron obras de infraestructura de interés como: la culminación de la represa del Guri, la línea 2 del Metro de Caracas y el inicio del Complejo Criogénico de José ubicado en Anzoátegui (Caballero, 2010, p. 277).

En noviembre de 1988, a tan solo un mes de efectuarse las siguientes elecciones presidenciales ocurre un hecho que cuestiona el respeto a los derechos humanos y el control sobre las fuerzas castrenses denominado la masacre de El Amparo, que representó una clara trasgresión a los derechos fundamentales.

Un grupo especial de represión masacró más de una docena de pescadores que organizaban una fiesta e intentó después maquillar el crimen como un enfrentamiento con irregulares colombianos. Pero dos de los heridos que habían sido dados por muertos, se refugiaron en su pueblo de El Amparo, protegidos por la población y las autoridades locales denunciaron el crimen. El asunto conmovió a la opinión pública venezolana, y el caso fue llevado incluso a instancias internacionales (Caballero, 2000, p. 97).

Al acercarse los comicios presidenciales de 1988, Jaime Lusinchi propuso a las bases del partido social demócrata que Octavio Lepage fuese designado como el candidato que lo suceda en la presidencia, sin embargo, los principales dirigentes del partido se inclinaron hacia el apoyo de la candidatura y retorno al poder de Carlos Andrés Pérez, quien se encontraba habilitado constitucionalmente para

postularse en el proceso de reelección presidencial. Una situación homóloga se evidenció en el partido social cristiano, en cuyas filas se debatió entre los nombres de Rafael Caldera y Eduardo Fernández, designándose como candidato de esta fuerza política a Fernández.

### **La primera reelección presidencial por votación popular**

El 4 de diciembre de 1988 se efectuaron las elecciones presidenciales, adjudicándose al cargo Carlos Andrés Pérez del partido Acción Democrática con el 52,89% de la votación. En segundo lugar, se ubicó Eduardo Fernández del partido COPEI quien obtuvo el 40,40% de los votos escrutados, mientras que otras asociaciones partidarias como el Movimiento al Socialismo (MAS), Unión Republicana Democrática (URD), Movimiento Electoral del Pueblo (MEP), entre otras, alcanzaron el 6,71% restante. Se evidencia en el sistema político venezolano la primera reelección de un presidente de la República por mecanismos democráticos a través del ejercicio del sufragio directo, universal y secreto (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Se debe resaltar que los niveles de abstención en el proceso electoral de 1988 alcanzaron un 18,8%, la cifra más elevada de la historia democrática contemporánea de Venezuela en comicios presidenciales, contrastando con el 12% de los procesos de 1978 y 1983 (Consejo Nacional Electoral, 2018).

La abstención en los comicios presidenciales estuvo motivado al descrédito de lo político y la reducida adhesión de los ciudadanos a los partidos. Adicionalmente, en ese momento se evidenció la existencia de un desaliento colectivo respecto a la laxa actuación de las instituciones judiciales ante hechos de corrupción administrativa, lo cual desestimó a la democracia como sistema de gobierno transparente y eficaz (COPRE, 1993, 247-250; Molina y Thibaut, 2005).

El 27 de febrero de 1989, a un mes de su ascenso al poder el presidente Pérez realizó un conjunto de anuncios económicos de corte ortodoxo neoliberal denominado “Gran Viraje” que consistió en la aplicación de medidas de *shock* y supresión gradual de subsidios en algunos sectores, así como la implementación de ajustes en materia fiscal no sustentados en la renta petrolera. Entre las medidas del “paquete” se encuentran:

...eliminación de las exoneraciones arancelarias en 1989; aumento en los precios de la energía y combustibles, hasta llegar en dos años a los niveles prevalecientes en los mercados internacionales; aumento en la renta no petrolera a través de reformas fiscales, entre ellas un impuesto general a las ventas que se transformaría progresivamente en un impuesto al valor agregado; mejoramiento de la posición de las empresas del sector público mediante ajustes de tarifas, reducción de costos, evaluación cuidadosa de los programas de inversión y, finalmente, mediante un proceso de privatización de alguna de ellas (Morón, 2011, p. 315).

Pérez resaltó que dada la afectación de las finanzas públicas motivado al elevado endeudamiento externo contraído en gestiones gubernamentales previas y a las fluctuaciones en los precios del petróleo, no existían otras medidas de política posibles y por ende, a pesar de la impopularidad de su implementación tenía la obligación de hacerlo.

De esta manera el imaginario del “Estado mágico”, capaz de solucionar todos los problemas a través de la abundancia de recursos y de garantizar el progreso, inicia un proceso de erosión durante los gobiernos de Campins y Lusinchi finalmente estalla en febrero de 1989. En este contexto, el “Gran Viraje” planteado por Carlos Andrés Pérez perseguía reducir la elevada dependencia del Estado de los ingresos provenientes de las exportaciones petroleras, lo cual aceleró la crisis y dejó a los partidos políticos con escasos márgenes de maniobra. Así, cuando se genera el colapso de los mecanismos tradicionales de articulación y agregación de intereses a cargo de los partidos políticos, cuando se agudiza la crisis económica y fiscal del Estado y las demandas colectivas se convierten en inmanejables, la insatisfacción ciudadana se traduce en descontentos que desencadenan estallidos sociales (Coronil, 2013; Lander, 2018, p. 37, Lissidini, 2014, p. 77, Rey, 1991, p. 567).

Entre los problemas socioeconómicos que enfrentó Venezuela a finales de la década de los ochenta, destacan: “...la carencia de empleo fijo y viviendas dignas para la mitad de sus habitantes; el 45 por 100 de la población infantil sufre desnutrición, y el millón de déficit de viviendas ha propiciado los estallidos sociales, las huelgas generales y estudiantiles” (Alcántara, 1989, p. 159)

El factor detonante del estallido social denominado “*el caracazo*” fue el aumento del precio de la gasolina, que incidió de manera directa en el incremento del precio del transporte público y de los alimentos.

En este escenario, surgieron varias protestas y revueltas sociales en ciudades a la periferia de Caracas que se extendieron rápidamente a la capital, debido la amplia difusión de los hechos por los medios de comunicación. Los estallidos sociales estuvieron motivados por la reducción de los niveles de bienestar en la población y la acentuación de las inequidades sociales que las políticas de ajuste implicaron. El presidente Pérez para paliar la situación movilizó al Ejército a la ciudad de Caracas, decretó suspensión de garantías constitucionales y toque de queda, dejando como resultados grandes pérdidas materiales y humanas, alrededor de 1500 heridos y 300 muertos. En este corolario el país se sumergía en una senda de inestabilidad política sin precedentes hasta ese momento en la historia de la democracia contemporánea en Venezuela. Con el Caracazo se evidenció la ruptura de los sectores populares con el sistema de partidos concebido en el pacto de punto fijo (Morón, 2011, p. 269; Lander, 2018; Molina y Thibaut, 2005; Valenzuela, 2004).

A la situación de inestabilidad política, se suma la situación de malestar y descontento de un amplio sector de la población, quienes apoyaron la candidatura de Pérez basándose en los resultados de su primera gestión de gobierno y esperando que la segunda gestión se desarrollara de manera análoga (Coppedge, 1994, p. 66)

Posterior a los hechos del 27 de febrero el Estado venezolano gestionó una serie de financiamientos de organismos internacionales a fin de dar continuidad y profundizar el paquete de medidas orientadas a mejorar el desempeño de la economía nacional. La situación macroeconómica estuvo caracterizada por desequilibrios fiscales y en la balanza de pagos, reducción de las reservas monetarias internacionales, crecimiento del nivel general de precios (contrastando un 35,50% en 1988 con 84,60% al cierre de 1989), reducción de la inversión y desequilibrios en el mercado cambiario (BCV, 2018). De acuerdo a Morón (2011): “...el país recibía créditos: 450 millones de dólares gestionados por George Bush, presidente de Estados Unidos; 443 millones de dólares del Fondo Monetario Internacional, y 550 millones de dólares del Banco Interamericano de Desarrollo” (p. 270).

Durante marzo de 1989 se restituyeron las garantías constitucionales, se reabrieron los centros de educación superior y se imponía en el Congreso Nacional un debate sobre las medidas económicas propuestas por el presidente Pérez, medidas que finalmente fueron aprobadas por la mayoría parlamentaria, de esta manera la situación política y económica del país se encauzó hacia una aparente normalidad.

Se debe reconocer que en Venezuela los hechos desencadenados en el ámbito económico, inciden en el ciclo político manifestándose a través de situaciones de ingobernabilidad, pérdida de credibilidad y aceptación de la democracia como el régimen que garantiza el mayor bienestar social. En este escenario se inició la implementación del proceso de reforma del Estado que planteó a la descentralización como un mecanismo capaz de generar mayores espacios de representación y participación de la ciudadanía en la gestión pública. No obstante, el proceso descentralizador implicó la reconfiguración y redistribución de la dinámica de poder a nivel regional y local provocando descontentos en la élite partidista.

De acuerdo a la COPRE (1988):

La descentralización...significa una redistribución territorial del poder, lo cual implica que algunos sectores del núcleo de dirección político-económico van a perder o ver disminuido su papel, mientras que otros, en regiones y planos institucionales diferentes, encontraran mejores condiciones para desarrollar su influencia y capacidad dirigente (p. 60).

Del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez destacan los avances en materia de descentralización. Al promover la ley que autoriza la elección de gobernadores, Pérez flexibilizó la excesiva verticalidad, burocratización y clientelismo evidenciado en los partidos políticos. De acuerdo a Ulloa (2017):

La elección de CAP por segunda vez... vino de la mano con la ruptura de una forma de hacer política que mantuvo la estabilidad durante décadas: el partido que ganaba las elecciones no excluía a su contrincante. CAP conformó su gabinete con tecnócratas, dejando de lado a los políticos de su propio partido. Su gabinete estuvo integrado en las principales áreas por “apolíticos” (técnicos en economía, planificación, comercio) (p. 54).

En 1988 la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE) realizó un planteamiento para reconfigurar el Estado que se materializó con la promulgación de leyes en materia de descentralización, de régimen municipal y de reforma electoral.

De acuerdo a la COPRE (1988) las líneas maestras del proceso reformador contemplaron: primero, las reformas políticas tendientes a elevar la calidad de la representación y la participación re articulando las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, segundo, la descentralización a fin de redistribuir el poder social y mejorar la eficiencia de la gestión pública, tercero, el fortalecimiento del Estado de derecho para garantizar las libertades de los actores sociales e impedir el desbordamiento de las competencias de las instituciones públicas, cuarto, profesionalización de la función pública con criterios de selección apegados a las aptitudes y al mérito, dejando de lado intereses partidistas o sectoriales, y quinto, desarrollo de las capacidades del Estado para formular políticas públicas en beneficio de la ciudadanía (p. 38-39).

En abril de 1989 se sancionó la Ley sobre Elección y Remoción de Gobernadores de Estado, llevándose a cabo en diciembre de ese año la primera elección por votación directa y por mayoría relativa de los ejecutivos regionales, rompiendo con la tradición de designación y remoción de los gobernadores de estados a cargo del presidente de la República. A pesar de que esta ley representó un importante avance en la redefinición del federalismo de Estado, resultaba necesario ampliar las atribuciones y competencias estatales, de manera que la actuación de los gobernadores no se limitara únicamente a la categoría de agentes del Ejecutivo Nacional.

La puesta en marcha de esta Ley permitió que las comunidades mediante el ejercicio del voto pudieran elegir a los gobernadores de los Estados y otras autoridades locales, situación que se tradujo en una mayor participación política regional y en el ejercicio de responsabilidades por parte del mandatario estatal frente a sus comunidades (Molina y Thibaut 2005).

Respecto a la participación popular en el proceso electoral local se puede señalar lo siguiente:

Venezuela exhibía hasta hace poco con orgullo sus altos niveles de participación electoral, de alrededor del 90% de la población votante. Sin embargo, a partir de la primera elección separada de los concejos municipales y en los procesos electorales subsiguientes, tanto a nivel nacional, como a nivel local se han incrementado los niveles de abstención. En las elecciones nacionales de 1988 la abstención pasó al 18,3%, y en 1989, en los primeros comicios para elegir gobernador, alcalde y autoridades municipales alcanzó el 54,96%; en las de 1992 el 50,84% (Kornblith, 1994, p. 149).

La elevada abstención electoral en los comicios electorales regionales y locales de 1989 es una muestra del creciente rechazo de la ciudadanía hacia el sistema de partidos, evidenciándose el deterioro de su función de representatividad de intereses sociales e intermediación política, así como la pérdida progresiva de legitimidad del sistema democrático.

Se debe recordar que previo al proceso de reforma del Estado en 1989, los gobernadores eran designados por decisión del ejecutivo nacional, en ocasiones sin reunir méritos para ello y solo tomando como criterio su filiación al partido de gobierno, convirtiéndose en agentes políticos desconocidos por la ciudadanía y desvinculados de las necesidades y requerimientos de la población local. (Molina y Thibaut, 2005; Morón, 2011).

El Ejecutivo acató los resultados de las elecciones regionales, así como a los candidatos del partido opositor que se adjudicaron a los cargos de gobernadores de estados, trabajando el poder central y regional de manera mancomunada en favor de los intereses del país. Esta acción provocó fuertes cuestionamientos por parte de las élites locales de Acción Democrática, quienes percibieron que Pérez le estaba restando apoyo y los espacios regionales de poder al partido. De acuerdo a Ramos (2008): "...las tentativas reformistas se han venido orientando decididamente en una doble dirección: la de la descentralización del gobierno y de la administración estatal y la de una reducción del poder organizador de los partidos" (p. 159).

Debido a que en la Constitución de 1961 eran escasos los campos de actuación y las fuentes de ingresos de las entidades locales y, por tanto, poca la autonomía con la que contaban los gobernadores electos para dar solución a los problemas de las comunidades a su cargo, se hizo necesario complementar la medida política

electoral con la promulgación de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, en diciembre de 1989, en la cual se contemplaron mecanismos para la transferencia de competencias nacionales a los estados y municipios, así como fuentes de ingresos estatales tanto por la vía tributaria como por la transferencias de recursos del poder nacional al estatal.

La Ley de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, señala en su artículo 1:

...tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales para promover la descentralización administrativa, delimitar las competencias entre el Poder Nacional y los Estados, determinar las funciones de los Gobernadores como agentes del Ejecutivo Nacional, determinar las fuentes de ingresos de los Estados, coordinar los planes anuales de inversión de las Entidades Federales con los que realice el Ejecutivo Nacional en ellas, y facilitar la transferencia de la prestación de los servicios del Poder Nacional a los Estados (Congreso de la República de Venezuela, 1989a).

Para llevar a cabo la transferencia de competencias nacionales a los estados, se contempló la cláusula de descentralización administrativa considerada por el legislador en el artículo 137 de la constitución de 1961, donde se estableció que las dos terceras partes del Congreso podrán atribuir a los estados y municipios determinadas materias de competencia nacional.

El sentido básico de la descentralización es redefinir el rol Estado, acercándolo más a la gente, mejorando la eficiencia en la prestación de servicios de carácter público, es decir, ampliar los espacios democráticos.

También en 1989 se reforma la Ley del Régimen Municipal publicada por primera vez en 1978 (Brewer,2008), donde se evidenció una separación de poderes a nivel local, siendo el alcalde la autoridad ejecutiva elegida por votación directa y los Consejos Municipales encargados de ejercer las funciones legislativas y de control. Los miembros de los Consejos Municipales son los concejales, quienes también eran electos a través del voto popular de los habitantes de la circunscripción. Esta reforma fortalece la representatividad y la participación ciudadana en las decisiones locales.

Los gobernadores, alcaldes y concejales electos en 1989 duraban tres años en sus funciones. En 1992 se efectuaron elecciones municipales donde el partido Acción Democrática no logró conseguir la mayoría del apoyo popular, tal fue el caso de la Alcaldía de Caracas adjudicada a un candidato del partido Causa Radical. De esta manera, partidos marxistas renovados, con vocación democrática, como el MAS y La Causa R, lograron a través del voto popular adjudicarse gobernaciones y alcaldías a nivel nacional. En el ámbito local se inició la implementación de mecanismos de gestión participativa que incluyeron a la ciudadanía en la cogestión de servicios públicos de manera conjunta con los alcaldes y gobernadores, potenciando el ejercicio de la democracia directa (López, 2014, p. 280; Morón, 2011, p. 271).

Con la puesta en marcha de estos instrumentos legales se comenzó a configurar la transición de un centralismo de Estado a un proceso de descentralización administrativa y política, que garantizó una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos y toma de decisiones locales, lo cual potenció un incremento en la calidad democrática para el período a través de las categorías: participación ciudadana y descentralización política y administrativa.

De acuerdo a Morón (2011):

Pese a todas a todas las dificultades posterior al desborde de las pasiones populares en los saqueos de febrero de 1989, en 1990 la macroeconomía creció 5,3% y en 1991 9,2%. Entre los ingresos con los que contó el gobierno de Carlos Andrés Pérez observamos los provenientes de la privatización de importantes empresas públicas como la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV) y Venezolana Internacional de Aviación (VIASA). (p. 323).

No obstante, el crecimiento económico del país no se tradujo en el bienestar socioeconómico de la población. Los problemas sociales como pobreza y desigualdad se agravaron, lo que generó descontentos en la sociedad civil y en las facciones opositoras al gobierno del presidente Pérez, desencadenándose una progresiva pérdida de legitimidad (López, 1994; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2005; Coppedge, 2005, Rey, 1991).

El 4 de febrero de 1992 un grupo de oficiales insurrectos de las Fuerzas Armadas, comandados por el Teniente Coronel Hugo Chávez Frías intentaron tomar el Palacio de Miraflores y la Casona, sin embargo, pocas horas después Chávez se dirigía por medios televisivos al país manifestando el fracaso de la rebelión. La insurrección estuvo motivada por el descontento de las fuerzas castrenses con la situación política y económica del país, así como por actos de corrupción asociados a las altas esferas militares y ministros de defensa (Coppedge, 1994)

Antes de 1992 no se evidenciaron alzamientos militares con resultados exitosos debido a la inexistencia de una crisis socioeconómica prolongada capaz de romper con la estabilidad política democrática alcanzada desde 1958. Debido a ello, no se materializaron procesos en los ámbitos político y económico lo suficientemente fuertes para generar malestar en la sociedad civil y el sector castrense que fungieran como catalizador para la emergencia de un líder pretoriano. Así, la intervención militar en asuntos políticos fue limitada previo a los hechos de 1992.

Lo acaecido en febrero de 1992 fue una conspiración militar donde no estaban incluidos funcionarios públicos civiles cercanos al gobierno. A pesar del fracaso de la insurrección, existían sectores de las Fuerzas Armadas que seguían descontentas con la gestión de Pérez, con pretensiones de tomar el poder.

De acuerdo a Caballero (2000):

Una semana antes de la intentona, una encuesta revelaba que un 74 por ciento rechazaba la acción de gobierno de Carlos Andrés Pérez. Nada resultaba más fácil entonces que atribuir el hecho a una respuesta en el seno de las Fuerzas Armadas, a la insostenible situación política (p. 104).

Las medidas económicas adoptadas por Pérez, aunque impopulares fueron exitosas desde el punto de vista macroeconómico, teniendo como resultado un elevado crecimiento de la economía, uno de los más altos del mundo a inicios de la década de los noventa. En 1990 la tasa de crecimiento del PIB fue 6,5% y 9.7% en 1991, lo cual contrasta con el decrecimiento de la economía en 1989 situado en 8,60% del PIB (Guerra y Pineda 2000; Caballero, 2010), sin embargo, estas cifras optimistas no se tradujeron en mejoras para la sociedad, ni le permitieron a Pérez recuperar el apoyo popular con el que había conquistado por segunda vez la presidencia.

Tiempo después fue creciendo paulatinamente en el seno de los sectores de bajo ingreso y militantes de izquierda la popularidad de líderes golpistas como Chávez, quien era concebido por un sector de la población como el único capaz de solventar la situación política y económica del país, estos sectores populares clamaban por una solución autoritaria, sin embargo, el mayor porcentaje de la población se manifestaba por una solución a través de canales democráticos.

La postura asumida por los partidos políticos posterior a la insurrección militar fue pronunciarse en defensa de la democracia y en el empleo de vías pacíficas e institucionales para solventar los conflictos sociopolíticos.

Posteriormente se empezó a evidenciar un proceso de deterioro de los partidos políticos, que se agudizó con la separación de Rafael Caldera de las filas de COPEI, asociación partidaria que había fundado. De acuerdo a Ulloa (2017), “los partidos históricamente orgánicos entran en una etapa de declive, se rompieron los acuerdos entre los actores del sistema político que jugaban en una lógica de coparticipación del poder, no hubo renovación de liderazgos y se produjo una ebullición social” (p. 55)

El clientelismo, descontento popular y la pérdida de credibilidad en los partidos como instancias de mediación entre las demandas ciudadanas y el Estado, provocó que progresivamente creciera la popularidad de Rafael Caldera, quien años más tarde se adjudicaría por segunda vez a la Presidencia de la República.

La COPRE (1993) señala lo siguiente:

Los partidos hoy existentes nacieron ligados al pensamiento mundial más avanzado de la época: la socialdemocracia, el socialcristianismo, el socialismo, el comunismo. Sus fórmulas políticas y propuestas para el desarrollo nacional fueron amplia y apasionadamente debatidas. Pero en el período reciente, la actuación de los partidos se ha hecho cada vez más pragmática. La confrontación ideológica se ha debilitado y las fronteras de distinción entre ellos se han vuelto tenues, al punto de confundirse uno y otros ante la percepción del venezolano común (p. 18).

Así, los partidos políticos fueron perdiendo progresivamente las diferenciaciones de las agendas programáticas, evidenciándose una ruptura del partidismo como sistema de alternativas. Otro factor agravante de la pérdida de legitimidad del

sistema de partidos fue su poca capacidad de adaptación a las necesidades de los actores sociales, así como sus estructuras organizacionales cerradas e impermeables a las demandas de una ciudadanía más exigente con la democracia. (Coppedge, 1994; Coppedge, 2005; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2005; Miranda, (2017a).

Durante el gobierno de Pérez se evidencio libertad de prensa: “... se atribuye a las campañas de algunos periodistas la caída del presidente Pérez: en verdad, la intriga en el seno de su propio partido no dejó de jugar también un papel menos importante” (Caballero, 2010, p. 309).

En materia de legislación sobre medios de comunicación para el año 1992:

...se dicta el decreto 2625 en noviembre de 1992, en torno al Reglamento Parcial sobre Transmisiones de Televisión, el primer instrumento específico en la regulación de los contenidos emitidos por los medios de comunicación televisivos. El Reglamento busca reconciliar dentro de los medios de comunicación televisivos la libertad de expresión con la emisión de mensajes televisivos que no atentaran contra la moral pública y el interés general de la sociedad venezolana (Quiñones, 2010, p. 67).

Pérez durante su segundo período se dirigió al país por medios radiales y audiovisuales con mucha frecuencia para referirse a asuntos de carácter político. La necesaria mediación entre la sociedad civil y el Estado fue dejada de lado debido a la desconfianza que el Ejecutivo manifestó posterior a los sucesos de febrero 1992 hacia los integrantes de su partido, por ello su preferencia por dirigirse al país de manera directa a través de cadenas de radio y televisión para difundir las medidas y decisiones de interés nacional (Caballero, 2000).

El 27 de noviembre de 1992 estalló una nueva insurrección encabezada por oficiales del alto mando militar, hecho que fracturó aún más el régimen democrático presidido por Pérez.

Las intentonas golpistas de febrero de 1992 y noviembre de 1992 respaldados por tendencias pretorianas presentes dentro de las Fuerzas Armadas Nacionales, se originaron por fuertes tensiones entre la dirigencia política y el sector militar cuyo epicentro se sitúa en el estallido social de 1989 denominado “*el caracazo*”, quedando

en evidencia las limitaciones, deformaciones y particularidades del proceso de profesionalización castrense en Venezuela. De acuerdo a Irwin y Micett (2008):

Lo sorprendente de ambas insurrecciones militares no era que se dieran. Tenían años siendo preparadas. Tampoco que fracasaran, el escenario hemisférico era uno que impedía el éxito de intentonas militares desestabilizadoras, de gobiernos electos por el pueblo en procesos comiciales democráticos. Además, la sociedad venezolana no parecía ganada mayoritariamente para la idea de un gobierno dictatorial militar, ni de izquierda ni de derecha. Lo que realmente desconcierta al analista imparcial, sobre la efervescencia militar de 1992, es como aun fracasando en sus propósitos inmediatos de derrocar al gobierno, logran los golpistas, indirectamente, cambios políticos importantes, en un corto y mediano plazo. Pero lo más paradójico es como el corolario de los frustrados golpes militares de 1992 no es un avanzar en las reformas liberales, particularmente las de carácter económico, sino todo lo contrario (p. 253).

A pesar de que faltaban siete meses para la realización de las próximas elecciones presidenciales, el 20 mayo de 1993 el presidente Carlos Andrés Pérez fue destituido de la presidencia por el Congreso Nacional, motivado a la decisión emanada de la Corte Suprema de Justicia y el Senado, bajo los cargos de corrupción y desvío de fondos públicos. De manera inmediata el senado nombró a Octavio Lepage como presidente provisional, mientras el poder legislativo decidiera de una manera consensuada el mecanismo que permitiera designar a la persona que finalizará de manera pacífica el período constitucional de Pérez hasta la realización de elecciones (Molina y Thibaut, 2005, p. 542; Morón, 2011; Coppedge, 1994, Ulloa, 2017;).

Se debe destacar el voto a favor de la mayoría de los parlamentarios de Acción Democrática en el proceso de destitución de Pérez, debido al descontento que se había manifestado en los cuadros del partido por la cesión de poder a nivel regional producto del proceso de descentralización, aunado al modo de gobernar de Pérez apoyando su gestión en la actuación de tecnócratas, dejando al margen a los partidos (Lissidini, 2014, p. 75-77).

A pesar de los elementos negativos asociados en la gestión de Pérez, se debe resaltar su convicción de demócrata al entregar de manera pacífica su cargo presidencial acatando la decisión del Poder Judicial, enaltecándose el respeto al Estado liberal.

Caballero (2000) señala lo siguiente en relación a la destitución del cargo del presidente Pérez: “El Poder Judicial, por su parte, y el Poder Legislativo por la suya, se impusieron por encima del Poder Ejecutivo: Nunca en la historia de Venezuela había funcionado con tanta evidencia el esquema del Estado liberal, la idea del equilibrio de poderes (p. 120).

De allí la importancia de la existencia de equilibrio e independencia de poderes ya que hace posible la implementación de mecanismos correctivos para los fallos e imperfecciones que se puedan derivar de los sistemas políticos mayoritarios. La división y autonomía de poderes se configura como una categoría asociada a una elevada calidad democrática. El parlamento se configura como el espacio privilegiado donde se ejerce de manera pacífica, una efectiva dirección y control sobre la gestión pública, a través de la representación de los intereses ciudadanos.

Las riendas del país fueron asumidas temporalmente por Ramón J. Velázquez quien ocupó la presidencia interina hasta el 5 de diciembre de 1993. Su nombramiento se materializó en una sesión conjunta efectuada en la sede del poder legislativo, siendo apoyado por una coalición partidaria, sin embargo, ninguno de los partidos políticos que lo propusieron ante el Congreso Nacional para el ejercicio de la presidencia le brindó respaldo “abierto” durante su interinato, debido a la situación de descrédito generalizado en la esfera política y en especial de los partidos para ese momento (Coppedge, 1994).

Se debe recordar que Velázquez fue miembro activo de la Comisión para la Reforma del Estado (COPRE) en 1984, por lo que una de las medidas adoptadas durante su interinato fue la creación del Ministerio para la Descentralización conducido por el destacado constitucionalista Allan Brewer-Carias (COPRE, 1990a).

Otra ley que profundizó el proceso descentralizador implementada por Velázquez fue la sanción por el Congreso de la República de Venezuela (1993), de la Ley que crea y regula al Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES)<sup>32</sup> cuya principal fuente de ingresos provino de un 15% de la recaudación estimada del impuesto al valor agregado. Esta Ley perseguía mejorar la participación,

---

<sup>32</sup> Derogado en marzo de 2010

transferencia de competencias y distribución de recursos en estados y municipios a través del situado constitucional (Brewer, 2008).

El poder legislativo le concedió al presidente Velázquez una ley habilitante que le permitió promulgar decretos en materia fiscal y financiera. De acuerdo a Morón (2011) la emisión de decretos estuvo asociado a:

...el establecimiento del IVA, un impuesto a los activos empresariales, la Reforma a la Ley de Timbre Fiscal, la Ley de Arancel Judicial y la Reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta respecto a las contribuciones de empresas petroleras con las que se había llegado a convenios de asociación; además las leyes del Deudor Hipotecario, de bancos y otros institutos financieros, de Registro Público y de Política Habitacional (p. 327).

El principal logro de Velázquez durante sus ocho meses de gobierno fue resguardar el sistema político democrático mientras se efectuaban los comicios presidenciales, para ceder de manera constitucional y pacífica el poder al candidato electo por mayoría del voto popular.

De acuerdo a la COPRE el año 1980 constituyó un punto de inflexión donde se comenzó a gestar un proceso de degeneración de los partidos como entes canalizadores de las demandas ciudadanas hacia el Estado. En 1989 se evidenció la pérdida de capacidad de control de estas instituciones políticas, cuya situación para ese momento estuvo caracterizada por:

...baja tasa de democracia interna; hipercentralización decisional; desmesurado electoralismo y reducida discusión programática; exceso en sus gastos de funcionamiento, especialmente de los electorales, sin que se rinda cuenta de sus fuentes y de su empleo, con las consiguientes sospechas de que este era un asunto vital en relación con las causas de corrupción en el uso de los bienes públicos; casi inexistente preocupación por la formación y orientación política, es decir: pérdida de la función democrática que por excelencia corresponde a los partidos (COPRE; 1990b, p. 284).

Lamentablemente la situación crítica que experimentan los partidos para 1989 no logra revertirse años después, por el contrario, se agudiza, evidenciándose en 1993 la ruptura del sistema bipartidista que caracterizó al sistema político venezolano desde la implantación de la democracia *puntofijista* en 1958.

### Quiebre del bipartidismo

El 5 de diciembre de 1993 fueron efectuadas las elecciones presidenciales, resultando ganador Rafael Caldera con el 30,46% de la votación. Su candidatura fue apoyada por la plataforma política Convergencia en coaliciones con el MAS, URD, MEP, PCV, entre otros partidos pequeños denominados “*El chiripero*” dada la heterogénea conformación y diversidad de tendencias ideológicas de las asociaciones partidarias. En segundo lugar, se situó el candidato Claudio Fermín del partido Acción Democrática que obtuvo el 23,60% de los votos escrutados, Oswaldo Álvarez Paz del partido COPEI alcanzó la tercera posición (22,73%), seguidamente encontramos al candidato Andrés Velázquez (21,95%) del partido Causa Radical, mientras que otras asociaciones partidarias de menor impacto obtuvieron el 1,26% de la votación (Consejo Nacional Electoral, 2018; Valenzuela, 2014).

Los datos del proceso electoral de 1993 muestran la decadencia y pérdida de apoyo popular de los partidos tradicionales AD y COPEI, que totalizaron 46,33% de la intención de voto, contrastando con los resultados de los procesos presidenciales de 1983 y 1988 donde el bipartidismo representó un 91,26% y 93,29% de respaldo popular. La pérdida de aceptación de los partidos tradicionales ocasionó el crecimiento de opciones políticas desafiantes y emergentes que no logran posicionarse de manera firme en el sistema político venezolano (Consejo Nacional Electoral, 2018; Valenzuela, 2014, p. 385).

Rafael Caldera llegó por segunda vez a la Presidencia de la República, pero a diferencia de la primera no con el respaldo del partido socialcristiano que fundó, fue candidato en diversas ocasiones y del cual se separó en 1992.

Caldera propició el colapso de COPEI y el deterioro de la democracia, le negó el apoyo al candidato oficial de su partido Álvarez Paz y se postuló al cargo presidencial como independiente, situándose al personalismo de la política por encima del funcionamiento de las instituciones democráticas. De esta manera se evidenció el ocaso del tradicional sistema bipartidista que había prevalecido desde 1958 en Venezuela, dando inicio a un sistema multi partidos donde el control ejercido por AD y COPEI llega a su fin. A partir de ese momento, los resultados electorales se condicionaron al desempeño de la gestión de gobierno, al personalismo y liderazgo de los actores políticos y a temas coyunturales como las

medidas de ajuste económico (Coppedge, 1994; Kornblith, 1994; López, 1994; Cruz, 2009; Molina y Thibaut, 2005).

Caldera asumió una actitud crítica respecto a la estructura rígida, jerárquica y cerrada de los partidos políticos tradicionales, postura que generó elevados niveles de confianza de la opinión pública sobre la figura presidencial. Para Ramos (2008) el discurso antipartido fue lo que permitió el triunfo de Caldera, quien se aprovechó de la fatiga cívica y el desencanto popular de las promesas incumplidas de la democracia (p. 136). No obstante, las consecuencias del desprestigio de los partidos promovidos en el discurso de Caldera se visualizarán años más tarde con el ascenso al poder de una opción populista con tendencias autoritarias.

Caballero (2010) realiza la siguiente afirmación respecto a la figura de Rafael Caldera:

Así el hombre que junto a Rómulo Betancourt más había contribuido a despersonalizar la política venezolana, a acostumbrar a los venezolanos a que quien gobernaba no era el general tal o cual sino el presidente de la República (a quien le estaba vedada la reelección inmediata) regresaba al vicio que desde siempre había corroído a la República: el personalismo (p. 352).

Por su parte en Acción Democrática se evidenciaron fisuras producto de la separación de Pérez del partido, adicionalmente la ciudadanía vinculó a la gestión gubernamental previa y los hechos de peculado con el partido socialdemócrata, lo que le restó credibilidad y apoyo popular en el proceso electoral.

Los resultados electorales muestran acentuado fraccionamiento producto del descrédito y poca aceptación de la opinión pública en la que se encontraban inmersos los sistemas de partidos. De esta manera se evidencia un quiebre del bipartidismo, tal y como fue concebido en el pacto de punto fijo.

Otro elemento a resaltar de los comicios electorales fue la elevada abstención, ubicada en 39,84% de la población inscrita en el Consejo Supremo Electoral, motivada a la desafección ciudadana por el proceso político (Consejo Nacional Electoral, 2018).

La alta abstención en las elecciones presidenciales mostró el rechazo y la pérdida de confianza de la ciudadanía en los partidos y con ello se marcaba la decadencia

del bipartidismo. De acuerdo a Caballero (2010) en 1993 se presentó: "...el rechazo no solo al bipartidismo, sino a la política en general, y por tanto al sistema político por excelencia: la democracia" (p. 342).

Se debe señalar que las coaliciones y partidos no tradicionales que apoyaron la candidatura y posterior triunfo de Caldera a la presidencia no lograron mantener el apoyo popular y su peso en los procesos electorales. Valenzuela (2014) aporta los siguientes datos en relación a los comicios legislativos de 1993 y 1998:

Mientras que en 1993 La Causa R y Convergencia obtienen 19.7 y 12.8 por ciento de los votos respectivamente en la Cámara de Diputados, y 18 y 12 por ciento de los votos respectivamente en el Senado, para 1998 estas cifras caen a 3.47 por ciento para La Causa R, perdiendo 34 diputados; en tanto, para Convergencia los votos caen a 2.69 por ciento perdiendo 22 diputados. En el Senado La Causa R obtiene 2.93 por ciento, obteniendo solo un senador, y Convergencia obtiene 2.36 por ciento, para tener dos senadores (p. 386).

Estos resultados se deben al proceso de desilusión ciudadana que se generó por las promesas incumplidas en materia económica, social, institucional y política que permitieron la adjudicación a la presidencia de Caldera, pero que una vez que este ascendió al poder tampoco se pusieron en marcha.

Respecto al control civil sobre las fuerzas castrenses se puede señalar que, durante el segundo mandato de Caldera, la participación política del sector militar se limitó al Ministerio para la Defensa y cesión de cargos de embajadores para oficiales del alto mando retirados. Por otra parte, militares retirados, ex guerrilleros, militantes de pequeños partidos de izquierda como el MAS participaron en funciones burocráticas durante la segunda gestión de Caldera, lo que Irwin y Micett (2008) calificaron como una política de compromisos caracterizada por el otorgamiento de cargos públicos a cambio de estabilidad política.

Caldera fue quizás el mejor candidato para apaciguar la rebelión de los militares jóvenes: en el segundo aniversario del golpe del 4 de febrero de 1992, prometió la libertad para los 70 oficiales rebeldes que permanecían en prisión en Venezuela e invitó a regresar a los 52 restantes en el exilio en Perú y Ecuador. Tales actos, sin embargo, solo exacerbaron las tensiones en el seno de las fuerzas

armadas entre los militares jóvenes y el alto mando y además crearon tensiones entre este y el comandante en jefe. Caldera afirmó su autoridad cesando al Ministro de Defensa y a los Jefes de Servicio tan pronto como tomó el poder, pero este hecho creó un resentimiento mayor hacia el nuevo presidente y nuevas divisiones en el seno de los militares (Coppedge, 1994, p. 70).

A pesar de que prevalecían dentro de las Fuerzas Armadas sectores adversos o descontentos con la gestión de gobierno, no se evidenciaron alzamientos militares, por lo que se percibió cierto margen de tranquilidad y estabilidad dentro de la organización castrense.

En febrero de 1994 se produjo una de las más agudas crisis financieras del país cuyos efectos se prolongaron hasta 1995, producida por la insolvencia de instituciones bancarias comerciales. La crisis tuvo su origen en los procesos de desregulación del sistema financiero nacional que posibilitó la ocurrencia de actos especulativos a través de las fluctuaciones e inestabilidad de las tasas de interés, así como el uso indebido de los activos líquidos de los depositantes para el financiamiento de proyectos de grupos aliados con dudosos márgenes de utilidad. En este contexto el gobierno tuvo que intervenir otorgando auxilio financiero a los bancos afectados, lo que desencadenó en un proceso de estatización de siete instituciones bancarias (Levy, 2009; Morón, 2011).

La intervención de la banca por parte del Estado generó diversas matrices de opinión pública, entre ellas de acuerdo a Caballero (2000):

...la acusación de que el gobierno arriesgaba los dineros públicos para salvar a unos cuantos oligarcas arruinados, acusación que se hizo sistemática cada vez que el gobierno argumentaba que no tenía dinero para proceder a un aumento general de salarios, y en particular de los empleados públicos (p. 136).

En materia microeconómica, para los años 1994 y 1995 la gestión de Caldera estuvo centrada en políticas de controles de precios y el otorgamiento de subsidios a determinado sectores. En el ámbito macroeconómico se implementó un tipo de cambio flexible, devaluaciones del bolívar, privatización de empresas públicas, además de solicitar financiamiento a organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo a fin de financiar

políticas públicas y amortizar la deuda externa. Estas medidas son tomadas como medidas correctivas para paliar la crisis (Guerra y Pineda, 2000; Gutiérrez, 1997).

En relación a la libertad de expresión de los medios privados de comunicación, la COPRE (1993) señala lo siguiente:

...los diferentes gobiernos han empleado los recursos que les proporciona el sistema de concesiones, para imponerles muchos tipos de restricciones en su programación, e incluso coartar informaciones no convenientes para el régimen de turno. También se usan a estos efectos medios de presión más específicos, como son diversos tipos de presión económica y personal. Son muy conocidas en el medio las llamadas telefónicas de altos personeros gubernamentales que envuelven una velada amenaza de retaliación fiscal, por ejemplo (p. 101).

Durante la década de los noventa emanaron de distintos sectores de la sociedad civil iniciativas legislativas para incrementar la democratización de las comunicaciones e impulsar la creación de un servicio público no gubernamental, entre estos proyectos destacan: el anteproyecto de Ley para crear el sistema de radio y televisión de servicio público en 1995, la Ley de televisión de servicio público también en 1995 y la Ley Orgánica sobre Transmisiones Televisivas en 1997, sin embargo, todas estas propuestas no se materializaron, prevaleciendo en el Ejecutivo el poder de decisión sobre los medios audiovisuales tanto públicos como privados, control ejercido a través de un ministerio u oficina dependiente de la Presidencia de la República en la materia (Safar, 2010).

Es importante recordar el estado de los medios de comunicación audiovisuales de propiedad pública durante la década de los noventa. Desde 1991 con la salida del aire de la planta televisiva TVN-5 y durante la segunda gestión de Caldera, el Estado Venezolano solo cuenta con la señal VTV (canal 8) cuya programación emulaba a la transmitida por los canales comerciales. El canal 8 debido a su completa dependencia del presupuesto nacional se vio en la necesidad de incorporar publicidad a fin de cubrir sus gastos de funcionamiento, a pesar de ello, la reducida inversión en tecnología provocó su limitada cobertura a nivel nacional que se situó aproximadamente en 16%, frente a un 81% de cobertura nacional de los canales privados RCTV, Venevisión y Televen. De acuerdo a estudios realizados por la COPRE, el PNUD y la UNESCO para el año 1998, la orientación

y contenidos de la programación de VTV no responde a los valores tradicionalmente asociados a la comunicación de servicio público. En primer lugar, tiene escasos programas propios y, en segundo lugar, ha utilizado los patrones de programación comercial para ganar audiencia, por lo que no se puede decir que la información transmitida alcance las cotas de independencia y neutralidad (Bisbal, 2010, p. 12-13).

Lo expuesto pone en duda la calidad y utilidad social prestada por la televisión pública en Venezuela durante la década de los noventa, utilizada por los gobiernos en turno y sus instituciones para la trasmisión de informaciones de su interés, en detrimento de la necesaria pluralidad del discurso en los medios de comunicación, lo cual incide en los procesos de formación de opinión de la ciudadanía y por ende en los niveles de calidad democrática.

Respecto a las obras de infraestructura se puede resaltar:

El segundo quinquenio de Caldera también puede señalar una serie de obras materiales: la construcción de la represa de Macagua II-23 de enero (Guayana); la línea 3 del Metro de Caracas; unas trescientas mil viviendas; el inicio de la represa de Caruachi (Guayana); el adelanto del ferrocarril Caracas-Tuy medio; la culminación de la carretera Mérida-El Vigía; y el Museo de Arte Contemporáneo en Zulia (Caballero, 2010, p. 278).

En materia de descentralización se promulgó en el año 1996 la Ley de Asignaciones Económicas Especiales (LAEE), que se sustenta con recursos provenientes del 25% de los ingresos fiscales recaudados anualmente por concepto de tributos contemplados en la Ley de Hidrocarburos y Ley de Minas (Carmona, 2005).

En 1996, debido a los efectos de la crisis financiera y al descenso de los precios del petróleo, el gobierno adoptó una serie de medidas de ajustes tales como el aumento del precio de la gasolina, la liberación del mercado cambiario y la devaluación del bolívar. Adicionalmente suprimió la retroactividad de las prestaciones sociales, por considerarlas como un elevado pasivo para el Estado, generando esta controversial medida descontentos en las bases sindicales (Molina y Thibaut, 2005).

A pesar de la impopularidad asociada a estas medidas económicas, no se generaron estallidos sociales como los acaecidos en 1989 y 1992, tanto la sociedad civil como

las Fuerzas Armadas las aceptaron como un proceso de ajustes requerido en la coyuntura en que se encontraba el país. Sin embargo, las medidas adoptadas no reflejaron resultados favorables en el corto plazo, evidenciándose al final del período de Caldera un incremento superior al doble del nivel de pobreza, contrastando un 11,25% para 1992 con el 24,73% para el año 1998 (Banco Mundial, 2019).

En materia de política interior, Caldera tomó la decisión de conceder el indulto al responsable de la insurrección militar de febrero de 1992, Hugo Chávez Frías, quien años más tarde ejercerá la presidencia de la República. Una vez liberado Chávez organizó a sus militantes en organizaciones partidarias llamadas Movimiento Bolivariano Revolucionario (MBR-200) que, posteriormente, se llamaría Movimiento V República (MVR). (Castillo, 2007).

De acuerdo a Caballero (2000):

...la ceguera de los partidos tradicionales enzarzados en un juego de politiquería que nunca había llegado tan bajo en cuarenta años, facilitó la llegada al poder del golpista de 1992, que prometía un nuevo esquema distributivo, y sobre todo, venganza contra aquellos a quienes el pueblo señalaba como los culpables de sus miserias: “los políticos”. Jugó el viejo reflejo autoritario, paternalista y mesiánico: Chávez ganó casi con un 60% de los votos, sacándole un millón de ventaja a su oponente, en medio de la más alta abstención de la historia de las elecciones venezolanas (p. 144).

La pérdida de legitimidad del sistema bipartidista y la búsqueda ciudadana de un cambio moderado originó a inicios de la década de los noventa el triunfo de Caldera, sin embargo, su gestión no logró satisfacer las expectativas de la ciudadanía que le otorgó su voto y depositó su confianza en su proyecto de gobierno, escenario que acrecentó el sentimiento de desilusión hacia la democracia propiciando el apoyo popular de tendencia ideológicas populistas de izquierda.



### C) Período 1998-2018: *“Reconfiguración del sistema político”*

Este sub período estuvo caracterizado por procesos de concentración y recentralización del poder a cargo del gobierno central, lo cual se posibilitó gracias a procesos de reconfiguración del aparato institucional del Estado. Así, los cambios en el marco jurídico superior de la nación redujeron los mecanismos contralores de carácter legislativo y judicial, que establecen límites y contrapesos a las acciones emprendidas por el presidente y el sector castrense incorporado plenamente en la esfera política.

En materia económica se profundizó el paternalismo del Estado a través de los procesos de distribución de una renta petrolera no sustentada en el esfuerzo productivo de la población como un mecanismo para captar votos y seguidores de un proyecto político. Un aspecto a resaltar es el carácter personalista asociado a las ayudas otorgadas por el Poder Ejecutivo con fondos públicos, de esta manera el ciudadano beneficiario de una política o asistencia socioeconómica del Estado percibe que recibe un favor del gobernante y no por mandato de la Ley o de las instituciones, promoviéndose la fidelidad de sectores de la población en torno a la persona de Chávez y Maduro.

De esta manera se limitó la concepción democrática basada en la participación de diversos actores políticos, centralizando las relaciones de poder entre un líder y el pueblo, iniciándose el desmantelamiento del aparato institucional de la democracia bipartidista. Para Touraine (1995): “La democracia se corrompe y se desorienta tanto cuando el sistema político invade la sociedad civil y el Estado como cuando es destruido por un Estado que pretende estar en relación directa con el pueblo o se presenta como la expresión directa de demandas sociales” (p. 141).

Resulta una amenaza a la democracia cuando el gobierno, sin hacer usos de estructuras políticas intermedias es considerado como el ente encargado de canalizar y dar respuesta a los intereses de la sociedad porque para ello ha de acrecentar sus estructuras de poder. En este contexto, cuando los líderes políticos asumen el poder y prometen el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, se pudiese gestar el inicio de regímenes con tendencias autoritarias.

Uno de los mecanismos empleados para fortalecer el personalismo de la política fueron los medios de comunicación del Estado, que acortaron la distancia entre el ciudadano solicitante de la dádiva y el ejecutivo, estableciéndose un canal directo, improvisado y sin contrapesos de asignación de recursos públicos hacia particulares y sectores de la población.

De esta manera se configuró en Venezuela la conformación de un liderazgo carismático en la figura de Hugo Chávez Frías basado, de acuerdo a Weber (1964) en: “la devoción totalmente personal y la confianza personal en revelaciones, heroísmo y otras cualidades de caudillaje del individuo... tal como la ejercen el profeta... el gran demagogo o el jefe de un partido político” (p. 1057).

Así, el sub período se caracterizó por el ejercicio de un tipo de dominación, donde la titularidad de la autoridad se centró en las cualidades del individuo que ejerce el liderazgo y que despierta confianza y fidelidad en los ciudadanos dominados.

Caballero (2011) le atribuye a Hugo Chávez el carácter de “iluminado mesiánico” por sus acciones y orientación de su discurso megalómano, presentándose como un segundo libertador de la patria, sus deseos de reconstruir a la Gran Colombia y configurar un polo de poder desde el sur para oponerse al norteamericano, el cual sería dirigido por su persona (p. 367).

Cuando Chávez asume el poder en 1998 se inicia un progresivo proceso de desarticulación de las instituciones democráticas configuradas en el período 1958-1978 y consolidadas para el período 1978-1998.

### **El proceso constituyente de 1999 y el inicio de una dinámica agenda de comicios electorales**

El proceso constituyente se contextualizó en un entorno de profundo deterioro de la estructura centralizada de partidos políticos como institución canalizadora de las

demandas sociales hacia el Estado. La reducida permeabilidad y adaptabilidad de los partidos comenzó en 1999 una agenda de discusión en torno a la necesidad de reconfiguración del sistema político, planteándose un proyecto de democracia participativa y protagónica.

Para potenciar la gobernabilidad en el país se debió materializar un pacto político capaz de incluir la participación de los diversos actores sociales en el proceso de reforma del Estado, promoviendo la resolución de disensos de forma pacífica a través del diálogo, sin embargo, a pesar de las expectativas de la sociedad civil y política, lo que efectivamente se materializó fue el fortalecimiento del carácter presidencialista, la recentralización administrativa y financiera de los gobiernos locales, así como aumento del poder político del sector castrense y su no sujeción al control civil (Lissidini, 2014).

Para Brewer (2008) el proceso constituyente y los mecanismos bajo los cuales se eligió la asamblea no promovieron el diálogo, la competitividad y la convivencia entre los sectores políticos, sino que acentuó sus diferencias profundizándose el fraccionamiento del país. No se lograron los propósitos que impulsaron la constituyente, pues no hubo efectiva reforma del Estado para asegurar la democracia social y participativa, por el contrario, se implantó un nuevo liderazgo político que se entronizó en todos los niveles de poder, acentuando la polarización y los conflictos sociales del país (p. 368-369).

Durante la campaña electoral de 1998 los partidos políticos no postularon candidatos provenientes de los cuadros o dirigentes formados en sus propias instituciones partidarias, hecho que evidenció el profundo grado de deterioro y erosión de esta institución política. Los aspirantes a la plaza presidencial fueron: Irene Sáez ex alcaldesa del municipio Chacao, quien se postuló inicialmente de manera independiente y posteriormente, al encabezar las encuestas como la candidata con mayor intención de votos, aceptó el respaldo del partido COPEI.

De acuerdo a Caballero (2011): “El partido democratacristiano Copei se empeñó en establecer y determinar su política más por el capricho de los electores reflejado en las encuestas que por una visión política del futuro nacional” (p. 353). Los dirigentes del partido socialcristiano se enfocaron en la campaña presidencial de 1998 en obtener el triunfo electoral, sin proponer un programa de gobierno capaz de incorporar los cambios que demandaba la ciudadanía.

Por su parte Acción Democrática postuló inicialmente como candidato presidencial a Luis Alfaro Ucero, quien ejercía la secretaría general del partido. Sin embargo, tanto COPEI como AD retiraron su apoyo a Sáez y a Ucero en pleno desarrollo de la campaña presidencial para respaldar a Enrique Salas Romer, ex gobernador del estado Carabobo auspiciado por el partido local Proyecto Venezuela (Valenzuela, 2014, p. 385; Morón, 2011).

Se debe destacar que los candidatos Salas y Sáez perdieron seguidores de manera progresiva al aceptar el respaldo de los partidos tradicionales AD y COPEI respectivamente, lo cual puso de manifiesto el reducido nivel de aceptación popular y desilusión ciudadana en torno al bipartidismo. En este contexto, los electores apostaron por un proyecto político nuevo que rompía con las agendas programáticas propuestas desde el *puntofijismo*, encarnado en la figura de Chávez.

De acuerdo a Ramos (2006), la candidatura de Chávez, considerada anti sistémica canalizó la vocación antipolítica de una inmensa mayoría del electorado, identificado con el rechazo de la política tradicional y de los partidos tradicionales, fomentando entre los ciudadanos electores un clima de desafección extendida hacia aquello que, representando la herencia del pasado, había que desterrar para dar paso a un nuevo comienzo (p. 13).

Hugo Chávez Frías se postuló como candidato presidencial apoyado por el Movimiento Quinta República, Patria para Todos, Movimiento al Socialismo, Partido Comunista de Venezuela, Movimiento Electoral del Pueblo y la coalición denominada Polo Patriótico. Desde que el presidente Caldera en su segundo mandato concedió el sobreseimiento de causa y liberó de prisión a Chávez en marzo de 1994, este comenzó a organizar a sus seguidores y sectores afines a su ideología política en el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 (MBR-200), institución que posteriormente cambió de denominación conformándose el partido de izquierda Movimiento Quinta República (MVR) fundado en 1997, principal institución que auspició su candidatura en los comicios presidenciales de 1998 (Corrales y Penfold, 2011).

El 6 de diciembre de 1998 Hugo Rafael Chávez Frías se adjudicó al cargo de presidente de la República de Venezuela con el 56,20% de la votación, en segundo lugar, se situó Henrique Salas Romer con el 39,97% de apoyo popular, y en tercera posición se ubicó Irene Sáez Conde con el 2,82%. Otros candidatos representaron

el 1% restante de los votos escrutados. Cabe resaltar la elevada abstención que alcanzó el 36,55% de la población electoral, cifra cercana a los comicios presidenciales de 1993 (39,84%), explicada por la conformación de una conducta anti política adoptada por un importante sector de la ciudadanía (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Este año por primera vez en la historia contemporánea de Venezuela las elecciones legislativas se efectuaron un mes antes que los comicios presidenciales y no de forma concurrente. Lo que motivó este cambio fue evitar que la elección presidencial arrastrase los resultados de las elecciones al Congreso, lo que le hubiera entregado al presidente Chávez una importante ventaja en el parlamento (Valenzuela, 2014, p. 387, Lander y López, 1999).

Chávez tomó posesión de la presidencia en febrero de 1999, siendo su primera medida la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de redactar una nueva Constitución para Venezuela. A través de un decreto ejecutivo realizó un llamado a un referéndum consultivo a fin de someter a consideración popular la conformación de una Asamblea Constituyente facultada para transformar el ordenamiento jurídico supremo del Estado y normar el funcionamiento del modelo que planteaba una supuesta democracia social y participativa. El planteamiento de reforma constitucional estuvo contextualizado en un entorno de erosión de los partidos políticos tradicionales, por lo que se orientó hacia la reconfiguración de los canales de representatividad y participación.

El 25 de abril de 1999 se llevó a cabo el referéndum consultivo donde el 87,75% de la votación manifestó su apoyo al proceso constituyente, sin embargo, un aspecto a señalar fue la elevada abstención situada en 62,35% (Consejo Nacional Electoral, 2018).

El 25 de julio de 1999 se realizaron los comicios para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, obteniendo el triunfo los representantes de la coalición Polo Patriótico con 88% de la votación. La Asamblea se instaló el 3 de agosto, fecha en que los constituyentes conformaron veinte comisiones permanentes para redactar el nuevo ordenamiento jurídico que normaría la organización y funcionamiento del Estado. Una vez culminado el proyecto del texto constitucional por la Asamblea Constituyente y aprobado por el Ejecutivo, este convocó a un referéndum aprobatorio que se efectuó el 15 de diciembre de

1999, cuyos resultados, favorables a la opción afirmativa representó el 71,78% de los votos, con una abstención de 55,62%. Considerando que el padrón electoral era de 10.860.789 votantes, se puede afirmar que solo el 30,40% de los venezolanos con derecho al voto aprobaron la nueva constitución (Consejo Nacional Electoral, 2018; Brewer, 2008, p. 273).

Ambos procesos electorales, el referéndum consultivo realizado en abril y el referéndum aprobatorio efectuado en diciembre muestran que el debate político durante los primeros meses de gestión de Chávez se centró en la propuesta, elaboración y aprobación del texto constitucional.

El 30 de Julio de 2000 se efectuó un proceso electoral orientado a la relegitimar a la dirigencia política del país en el marco de la nueva Constitución. A estos comicios se les otorgó el calificativo de “mega elecciones” ya que fueron sometidos a elección pública el cargo del presidente de la República, los representantes del parlamento latinoamericano, los representantes del parlamento andino, diputados lista a la Asamblea, gobernadores y diputados lista a los Consejos Legislativos (Corrales y Penfold, 2011, p. 20).

Nuevamente, los resultados electorales de la plaza presidencial le adjudican el cargo, con el 59,76% de apoyo popular a Hugo Chávez Frías respaldado por el partido Movimiento Quinta República (MVR), la coalición Polo Patriótico y otras asociaciones partidarias. En segundo lugar, se situó Francisco Arias Cárdenas apoyado por la Causa Radical con 37,52% de la votación y en tercera posición Claudio Fermín respaldado por el Movimiento Encuentro Nacional con el 2,72% de los votos. La abstención se situó en 43,69% lo que confirma la inclusión de un importante porcentaje del electorado opositor (Consejo Nacional Electoral, 2018; Ramos, 2006, p. 17).

Los resultados en materia legislativa, reflejan que el partido MVR obtuvo 44,38% de la votación, adjudicándose 92 escaños en la conformación de la nueva Asamblea Nacional, que reemplazó a la Comisión Legislativa Nacional o “congresillo” que operó de manera provisional desde diciembre de 1999. Acción Democrática logró obtener el 16,11% de los votos (33 escaños), mientras que otros partidos alcanzaron el 39,51% de la votación restante (40 escaños). De esta manera el Poder Legislativo se conformó en su mayoría por representantes de partidos afines al presidente de la República. En materia regional los resultados fueron homólogos,

el MVR y la coalición Polo Patriótico se adjudicaron 16 de las 23 gobernaciones, mientras que los partidos adversarios al gobierno obtuvieron el triunfo en solo siete estados (Consejo Nacional Electoral, 2018).

El 3 de diciembre del 2000 la ciudadanía es convocada a una nueva contienda electoral, en esta ocasión a nivel local, para escoger a los concejales y miembros de las juntas parroquiales. Con una abstención que superó el 75%, los partidos AD y MVR obtuvieron en conjunto el 52% y 59% respectivamente, conformándose un bipartidismo entre estas organizaciones a nivel municipal (Maingon, 2002).

El presidente Chávez desde el inicio de su mandato estableció un canal de comunicación directa entre su persona y sus seguidores a través de sus prolongadas cadenas y de su programa semanal “Aló presidente” transmitido desde distintas locaciones a nivel nacional e inclusive en ocasiones a nivel internacional. El controversial discurso exaltando la necesidad de una “revolución bolivariana”, su personalidad y duras críticas en contra de opositores, periodistas, sindicatos y empresarios, comienza a gestar procesos de polarización en Venezuela.

De acuerdo a Morón (2011): “Al gobierno de Chávez se enfrentaron también las cúpulas de federaciones de sindicatos como la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), lo cual enfrentó con la creación de sindicatos afectos al gobierno” (p. 335).

Para el año 2001 la economía cerró con un balance favorable. El incremento en los precios del petróleo permitió la aplicación de una política fiscal expansiva a través del aumento del gasto público, en especial el gasto social focalizado a la población en estado de pobreza. De esta manera, el desempeño económico posibilitó el cumplimiento de las promesas realizadas durante la campaña presidencial, la conformación de “un gobierno del pueblo y para el pueblo”. Sin embargo, en 2002 a tendencia al alza de los precios petroleros comienza a revertirse, lo que generó que el presidente tomara medidas en materia fiscal como: la reducción el gasto y entrada en vigencia del impuesto al débito bancario, en materia de política cambiaria se implementó la libre convertibilidad de la moneda (Morón, 2011; Miranda, 2017b).

En el ámbito político, la fuerte polarización existente en el país para el año 2002 desencadenó una serie de acontecimientos destinados a ejercer presiones sociales que promovieran la salida del presidente Chávez.

La sociedad civil cuestionaba la gestión de gobierno por considerar que transgredía los principios democráticos y el estado de derecho. El presidente Chávez no admitía el disenso ni juicios valorativos hacia su gestión por lo que incentivaba con su discurso el odio, la confrontación, descalificación y la violencia en contra sus oponentes políticos, periodistas y medios de comunicación. Chávez hizo de la polarización social un instrumento para cimentar su “proyecto revolucionario”, proyecto que tuvo un impulso fundacional con respaldo ciudadano mientras el objetivo era promover el cambio constitucional, pero que una vez logrado quedó reducido a los propósitos personales del ejecutivo. Así, la sociedad civil mostró su voluntad de desobediencia frente a un gobierno que había reducido su legitimidad. De esta manera, el discurso de Chávez limitó la posibilidad de conciliación entre los actores políticos, así como el reconocimiento y aceptación del triunfo electoral del adversario (IDD Lat, 2004, p. 119, Ramos, 2006, p. 19-20).

Durante el mes de abril de 2002 se comienza a gestar un paro laboral convocado por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y otros sindicatos de importancia, al que se le suma la petrolera estatal PDVSA como respuesta al descontento por la destitución de la Junta Directiva y del personal gerencial de la empresa. Los medios de comunicación privados brindaron su respaldo a la huelga general, realizando una cobertura especial a los hechos de protesta (IDD Lat, 2002).

El 11 de abril se generaron hechos de violencia producto del encuentro y enfrentamiento de marchas opositoras y oficialistas, cobrando numerosas vidas y un importe saldo de heridos. En la madrugada del 12 de abril de 2002 los medios de comunicación difunden la noticia de que el presidente Chávez fue depuesto de su cargo. Horas más tarde una junta de gobierno dirigida por el presidente de Fedecámaras Pedro Carmona Estanga derogó la Constitución de 1999, disolvió la Asamblea Nacional, el Tribunal Supremo de Justicia y suspendió de sus cargos al Fiscal General, Contralor General, los gobernadores y los alcaldes electos en el año 2000 (Valenzuela, 2014, p.392).

El 14 de abril retorna de la isla la Orchila, donde estuvo privado de libertad el presidente Hugo Chávez, en un contexto de fuertes protestas y presiones de carácter social, así como por el respaldo de sectores castrenses que brindaron su apoyo para el restablecimiento de los poderes y el orden constitucional. Chávez es juramentado nuevamente y asume la presidencia de la República.

Posterior a los acontecimientos de abril de 2002, decenas de militares rindieron declaraciones ante los medios de comunicación privados declarándose en rebeldía, sin embargo, sus acciones no tuvieron el impacto esperado dentro de la organización castrense. El resto del año 2002 estuvo signado por fuertes tensiones sociales y una elevada polarización. Partidos de izquierda y de derecha opositores al gobierno, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), Fedecámaras y el movimiento gente de petróleo conformado por cuadros gerenciales altos y medios de la estatal PDVSA se agruparon en una coalición denominada Coordinadora Democrática cuya razón de ser fue el emprendimiento de acciones tendientes a presionar la salida de Chávez del poder (Morón, 2009, p. 338-339).

En diciembre de 2002 PDVSA declaró una huelga general que se prolongó hasta febrero de 2003, siendo respaldada por la Coordinadora Democrática y algunos sectores de la pequeña y mediana empresa. Gracias a la paralización de refinerías y operaciones de la petrolera estatal se generó escasez de combustibles, a lo que se le sumó la escasez de productos de consumo masivo (IDD Lat, 2002).

El gobierno se vio en la necesidad de importar gasolina de los mercados internacionales para abastecer al mercado interno. En febrero de 2003, cesó el paro siendo removidos de sus cargos los empleados de la empresa petrolera que habían participado en la huelga general.

Durante el segundo trimestre del año 2003 se inició el repunte de los precios del crudo por efecto del incremento de la demanda mundial de energía asociado con la aceleración del crecimiento de las principales economías desarrolladas del mundo, entre las que se encuentran China, India, Asia y Estados Unidos, también se inició una fase de expansión tanto del ingreso como del gasto público en Venezuela finalizando el año 2003. Para ese año, la expansión del gasto público se sustentó en un aumento del ingreso fiscal principalmente de fuente petrolera, el cual representó el 67,04% del ingreso corriente total (BCV, 2013; Peña y Rivero, 2015).

Luego del cese del paro petrolero, la oposición venezolana se organizó en una coalición denominada Coordinadora Democrática, a la que sumaron su apoyo asociaciones civiles de empresarios como FEDECAMARAS, sindicatos de trabajadores como la CTV, medios de comunicación privados y la iglesia católica. Así, el año 2003 transcurrió en medio de movilizaciones, protestas y cacerolazos organizados por sectores opositores que perseguían presionar la renuncia del presidente Chávez, por su parte el oficialismo organizó marchas y concentraciones a favor de la continuidad del presidente (Eberhardt, 2017, p. 122).

Valenzuela (2014) cataloga al período 2001-2003 como de furia y negación del sector de oposición, cuyas acciones se encaminaron hacia el rechazo de las reglas institucionales buscando derrocar al presidente a través de huelgas generales, paros de la industria petrolera y revueltas militares. La influencia en cuanto al proceso de política pública es prácticamente inexistente, pues la preocupación era, fundamentalmente, sacar al presidente (p. 402).

El desempeño económico incidió en el ciclo político por lo que el ejecutivo decidió implementar planes de ayuda socio-económica focalizados hacia los sectores más pobres, bajo la denominación de misiones. La tendencia al alza de los precios de crudo desde 2003 hasta 2008, y el consiguiente incremento de los ingresos fiscales posibilitó la sostenibilidad del gasto social canalizado a través de las misiones.

Entre los aspectos en contra del sistema de misiones se encuentran la duplicidad de funciones en el ámbito educativo, de vivienda, salud y cultura, tradicionalmente competencia de los ministerios, generando un incremento significativo del gasto público. Lo expuesto se asocia a una reducción de la eficiencia en el uso de fondos gubernamentales, que potenció la aparición de focos de corrupción. Adicionalmente, las misiones fueron dirigidas a sectores de bajos ingresos con un claro objetivo político, la compra de votos y conciencias ciudadanas, diluyéndose el objetivo redistributivo que constituye su razón de ser (Penfold, 2010, p. 34).

A partir de 2004 y hasta 2006 se puede considerar como un período de negociación donde la oposición por medio de canales institucionales inició un proceso de diálogo con el gobierno para a través del marco legal constitucional buscar una salida pacífica y democrática del presidente Chávez. En este contexto se produce el referéndum revocatorio de 2004 y empieza a incrementar de manera progresiva el apoyo popular al sector opositor (Valenzuela, 2014, p. 402).

En 2004, transcurrida la mitad del mandato de Chávez sectores de la oposición al gobierno solicitaron un referéndum revocatorio presidencial amparado en el artículo 72 de la Constitución Nacional. Durante el segundo trimestre de 2004 fueron recolectadas las firmas para legitimar el referéndum. La consulta nacional se efectuó el 15 de agosto de 2004 contando con una participación electoral de 69,92%, resultando ganadora la opción de “No revocatoria del mandato presidencial” con el 59,06% de los votos (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Respecto a los resultados del proceso consultivo de 2004, a pesar de las fuertes acusaciones de fraude, organismos veedores internacionales como el Centro Carter y la Organización de Estados Americanos avalaron que los comicios reflejaron la voluntad popular. A pesar de que no fueron alterados los resultados emitidos por las máquinas electrónicas del CNE, se evidenció, previo al proceso electoral, manipulaciones que transgredieron el marco jurídico constitucional, así como el uso de fondos públicos e instituciones gubernamentales para el apoyo de la campaña oficialista, hechos que incidieron en los resultados comiciales (Eberhardt, 2017, p. 123; Ramos, 2006, p. 20-21).

Se debe destacar la persecución política realizada por el gobierno a los ciudadanos solicitantes del referéndum revocatorio. A través de la construcción de la lista denominada “Tascón”, el gobierno le cerró las oportunidades laborales y otros beneficios sociales otorgados por el sector público a los firmantes, evidenciándose una flagrante violación a los derechos humanos y del secreto a la manifestación de la voluntad popular. De acuerdo al IDD Lat (2016), el gobierno excluyó de puestos de la Administración Pública y de cualquier firma de contratos con ella a los 3,5 millones de firmantes del escrito para que se convocara un referéndum revocatorio al mandato de Chávez (p.118).

Otro aspecto a destacar es la incorporación de funcionarios públicos a actividades de proselitismo político, en contravención a lo estipulado en el artículo 145 de la constitución que señala que los empleados de la administración pública deben estar “al servicio del Estado y no de parcialidad alguna”. De esta manera se fue insertando de manera progresiva el partido de gobierno en las instituciones del Estado, concentrando más poder en la figura del Ejecutivo, lo que atentó en contra del necesario pluralismo de actores sociales y políticos (Asamblea Nacional, 2000a).

Esto generó el debilitamiento de la conciencia ciudadana, que se percibió excluida de la sociedad y con limitaciones para ejercer la participación en asuntos públicos debido a razones partidarias. El proceso de erosión de la democracia se puede gestar desde niveles superiores a través de la progresiva instauración de un gobierno autoritario o desde la base a través de manifestaciones sociales y guerras civiles.

El 31 de octubre de 2004 se efectuaron las elecciones regionales, donde el oficialismo logró conquistar 22 gobernaciones y 270 alcaldías a nivel nacional, mientras que los partidos de oposición se adjudicaron 2 gobernaciones y 62 alcaldías. Con una abstención que superó el 50%, el voto chavista alcanza solo el 26,18% del total de electores inscritos. En este escenario, el ejecutivo con mayoría en los gobiernos regionales y locales tuvo a su disposición todos los elementos para gobernar de manera coordinada, promoviendo la descentralización, sin embargo, se evidenció en la práctica un proceso de desmunicipalización y recentralización (Consejo Nacional Electoral, 2018; Ramos, 2006, p. 21; Brewer, 2008).

El 4 de diciembre de 2005 se realizaron las elecciones parlamentarias, en las que los partidos de oposición al gobierno decidieron no postular candidatos ni participar en el proceso, por considerar que el Consejo Nacional Electoral no ejercía su función de árbitro de manera transparente e imparcial. Debido a esto, en el proceso solamente participaron partidos afines a la ideología oficialista, obteniendo mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, con tan solo el 25,26% del padrón electoral (Consejo nacional Electoral, 2018).

De acuerdo a Ramos (2006): “la alta abstención de las parlamentarias (74,7 según el CNE, 83% según el informe postelectoral de Súmate) afectaba significativamente la expandida imagen de un chavismo electoralmente inderrotable –sin enemigos a la vista– poniendo en peligro la intención presidencial de mantenerse en el poder por más de veinte años” (p. 22).

La dirigencia de partidos opositores justificó su abstención a participar en las elecciones parlamentarias alegando poca transparencia en el sistema de votación. Previo al proceso comicial fue solicitada por la coalición opositora una auditoría del sistema electoral automatizado, pero, ante la sospecha de que era posible para el gobierno conocer la forma en que cada ciudadano había votado y, por temor a las represalias que el gobierno pudiese tomar como consecuencia a la trasgresión

del secreto al voto, los partidos de la oposición decidieron retirar a sus candidatos de la contienda. Así la desconfianza en el sistema electoral difundida por sectores anti chavistas, el sentimiento de desilusión ciudadana y la seguridad de que el oficialismo usaría cualquier recurso para asegurarse una mayoría absoluta en la Asamblea, generó que un amplio sector del electorado perdiese toda esperanza de modificar por la vía del voto al régimen actual, lo cual se tradujo en los elevados niveles de abstención (IDD Lat, 2006, p.118; Maingon y Welsch, 2009, p. 649).

Posteriormente los dirigentes de los partidos adversos al gobierno reconocen que el inhibirse a participar en el proceso electoral legislativo fue una decisión errónea ya que fueron cedidos espacios de poder en el parlamento, posibilitando la aprobación de un compendio de leyes en ausencia de contrapesos ni discusión razonada por sectores de diversas tendencias e ideología políticas. El año 2005 se podría considerar como el de mayor debilidad del sector opositor ya que abandonaron a sus seguidores, fracturando el liderazgo alcanzado hasta ese momento (Valenzuela, 2014, Penfold, 2010).

En materia económica, entre el 2004 y el tercer trimestre de 2006 el auge de las economías mundiales, presionó la demanda de *comodities*, lo que contribuyó a presionar al alza los precios del crudo. En este contexto, se incrementó la exportación de productos básicos y materias primas, y habilitó un escenario financiero favorable para preservar la política de expansión del gasto público. El aumento de las exportaciones de Venezuela permitió generar excedentes de divisas que fueron dirigidos al Fondo de Desarrollo Nacional FONDEN, desde su creación en 2005. Los recursos del FONDEN, estuvieron destinados a financiar proyectos sociales, a la atención de situaciones económicas especiales, y a la amortización de la deuda pública externa (BCV, 2013; Peña y Rivero 2015).

El 3 de diciembre de 2006 se realizan las elecciones presidenciales, siendo reelecto Hugo Rafael Chávez Frías, respaldado por los partidos MVR, Podemos, PPT, PCV y MEP con el 62,40% de la votación, en segunda posición se situó el candidato Manuel Rosales, auspiciado por los partidos Un Nuevo Tiempo, Primero Justicia, COPEI y la coalición Mesa de la Unidad Democrática, con el 36,90% de los votos. La abstención fue de 25,30% la más baja de la historia democrática de Venezuela (Consejo Nacional Electoral, 2018).

La ventaja obtenida por Chávez sobre su más cercano contendor en las elecciones presidenciales, aunada a la baja abstención le otorgó un amplio margen de gobernabilidad y una estabilidad política-institucional sin precedentes. El partido oficialista controló de forma absoluta el Parlamento hasta las siguientes elecciones del Poder Legislativo que se efectuaron en 2010, adicionalmente tanto la mayoría de gobernaciones como de alcaldías fueron adjudicadas en 2004 al partido oficialista, teniendo el control a nivel regional y local por dos años adicionales. En este escenario la oposición tuvo limitaciones para ejercer la representación política, al menos en un mediano plazo.

En relación a la conformación del partido oficialista, Mayorga (2017) señala:

El Movimiento Quinta República era apenas un simulacro de partido político. Solo después de lograr el control de los ingentes recursos de PDVSA y habiendo ganado por amplia mayoría las elecciones presidenciales de 2006, Chávez fundó el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Nacido así en dependencia extrema del liderazgo personalista de Chávez, el partido no se constituyó en organización clave de mediación entre el gobierno y sus seguidores, y se limitó a ser desde sus inicios un puente o vehículo de movilización social, acceso a los cargos públicos contribuyendo al poder político de Chávez en el aparato estatal, aunque fueron los militares los que se constituyeron en el núcleo de la administración del Estado y no las organizaciones sociales y menos aún los sindicatos (p. 51).

El liderazgo personalista y el discurso de Chávez configuró un sistema de partidos centrípeto, y no solamente a nivel de partidos sino en agrupaciones políticas y civiles en general.

Durante el año 2007 el presidente tomó represalias contra los medios de comunicación opositores. El canal más antiguo de Venezuela hasta ese momento, Radio Caracas Televisión salió del aire en mayo de 2007 debido a la no renovación de la licencia por el Estado. El gobierno de Chávez también hostigó a los líderes de la oposición a través de la apertura de procesos judiciales en su contra, hecho que obligó a varios de ellos a exiliarse. Gracias al control de los medios de comunicación, el apoyo de funcionarios públicos a la campaña y el gasto masivo con fondos del Estado, Chávez creó un campo de juego muy desigual. Así, obtuvo el ferviente voto de una importante minoría de la población, además del apoyo

condicional de muchos otros ciudadanos (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2015, p. 273).

El empleo de recursos públicos por parte del oficialismo en las campañas constituye un elemento que debilita la calidad democrática en Venezuela, reduciendo la transparencia y equilibrio de las elecciones al otorgarle un ventajismo excesivo al partido de gobierno sobre los partidos de oposición para atraer el voto popular. Esta práctica se materializó gracias a la débil supervisión del CNE y del poder legislativo, y se encuentra en contravención a lo establecido en la Constitución que establece que el financiamiento de las asociaciones políticas y sus actividades electorales no pueden tener origen público sino privado. Una de las principales fuentes para el financiamiento de las campañas oficialistas proviene de PDVSA y su explícito uso clientelar y no transparente en tiempos electorales. Durante 2004-2008 los fondos parafiscales provenientes de recursos de la estatal petrolera y el Banco Central de Venezuela manejaron montos similares al del presupuesto formal de la nación, recursos empleados discrecionalmente por el ejecutivo (Penfold, 2010, p. 24-35; Sánchez, 2016, p. 375).

También en el 2007 el presidente Chávez presentó una propuesta de reforma constitucional con el fin de ampliar las atribuciones del Ejecutivo e instaurar un Estado comunal. El 2 de diciembre de 2007 se efectuó el referéndum consultivo, resultando triunfadora la opción en desacuerdo con la reforma de la carta magna, con un estrecho margen de ventaja. “No se puede calificar al triunfo del No en el referéndum como una victoria exclusiva de la oposición. Muchos simpatizantes del proyecto Chavista rechazaron la reforma constitucional (IDD Lat, 2008).

Sin embargo, muchos de los aspectos rechazados por los ciudadanos en el proceso de consulta popular han sido implementadas a través del poder habilitante que la Asamblea Nacional le concedió al Ejecutivo.

Durante el año 2007 Chávez nacionalizó la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV) y la Electricidad de Caracas por considerarlos sectores estratégicos para el desarrollo nacional (IDD Lat, 2009).

En el año 2008 se inició la caída en los precios del crudo debido a la crisis financiera estadounidense, por lo que el ingreso fiscal de origen petrolero venezolano experimentó una contracción, al pasar de 71,77% en el 2007 a 67,99% en el año

2008. En estas condiciones y ante la rigidez de ciertas partidas de gastos y otros compromisos adquiridos previamente en el presupuesto de la nación, el gobierno se encontró en la necesidad de buscar mecanismos que le permitieran financiar el gasto público y así poder cumplir con los objetivos económicos y sociales previstos en la Ley de presupuesto. De esta manera se incorporaron a la economía recursos provenientes del FONDEN destinado a proyectos sociales y otros conceptos de gasto corriente, lo que generó un aumento de la liquidez monetaria que aceleró el proceso inflacionario al pasar la tasa de crecimiento de los precios internos de 20,52% en el 2007 a 28% en el 2008 (BCV, 2013; Peña y Rivero 2015).

Respecto al proceso electoral de 2008, Penfold (2010) señala:

Para las elecciones regionales y locales de noviembre de 2008, la Contraloría General de la República inhabilitó a más de 300 candidatos, de los cuales 200 eran pertenecientes a la oposición. Todo ello, a pesar de que para esa fecha el oficialismo controlaba 22 de las 24 gobernaciones y más del 90% de las alcaldías. Las inhabilitaciones estaban fundamentadas en supuestas irregularidades administrativas que no habían sido validadas por los tribunales...El efecto es la reducción de la competencia electoral y la violación de derechos políticos de diversos candidatos y sus partidos (p. 24).

El 23 de noviembre de 2008 se efectuaron las elecciones regionales en las que el oficialismo se adjudicó 17 gobernaciones y 272 alcaldías, mientras que los partidos de oposición obtuvieron 5 gobernaciones y 54 alcaldías. La participación electoral fue de 65,45% de la población electoral, un porcentaje elevado para comicios regionales y locales. Cabe destacar que la oposición ganó las gobernaciones de los estados con mayor población del país, como Zulia, Miranda, Táchira, Carabobo, Nueva Esparta y el Distrito Capital, sin embargo, el oficialismo aumentó el número de posiciones a nivel local. (Consejo Nacional Electoral, 2018; Morón, 2009; p. 345).

Los resultados electorales de 2008 muestran como el Partido Socialista Unido de Venezuela se comienza a consolidar como la gran maquinaria política y electoral del país, impulsor del proyecto socialista y bolivariano propuesto por Chávez.

...las elecciones regionales y locales de 2008 volvieron a demostrar la gran capacidad movilizadora del presidente Chávez y el buen funcionamiento de su maquinaria de campaña, desde luego ayudado

por el abuso ilimitado de los medios de comunicación y recursos del Estado para fines estrictamente político-partidistas. Pero también revelaron fisuras en el bloque oficial, aunque quedó evidenciado que el llamado “chavismo sin Chávez” no es electoralmente viable, al menos por ahora. Por otra parte, la oposición logró anotarse un triunfo simbólico al derrotar a candidatos chavistas de primera línea en lugares tan emblemáticos como la Capital Caracas o estados con poblaciones muy grandes como Miranda y Carabobo (Maingon y Welsch, 2009, p. 655).

Posterior a los procesos comiciales regionales el ejecutivo desconoció a los gobernadores y alcaldes de oposición y con ello la voluntad popular de estas entidades locales al utilizar en forma ventajista los recursos del Estado, despojando de poder a regiones y municipios opositores y adelantar una política de amedrentamiento hacia los que él consideraba “enemigos de la revolución”. En este contexto fue suprimida de las competencias de las autoridades locales de la capital el poder sobre la policía metropolitana, ahora controlada por el poder central (IDD Lat, 2009; Ramos, 2011, p. 81; Álvarez, 2008, p. 417).

...en diciembre de 2008 iniciaron su mandato las nuevas autoridades regionales electas y el 17 de marzo de 2009 se promulgó una reforma parcial a la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, a través de la cual se transfirieron al presidente de la República competencias de los gobernadores, tales como la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 22).

El artículo 164 de la Constitución establece las competencias de los estados, señalando su carácter de exclusividad a las entidades regionales, por lo cual al suprimir mediante mandato del ejecutivo la administración de puertos, autopistas y aeropuertos se está violando el ordenamiento constitucional. Además, al ser despojados los gobiernos regionales de sus competencias se reduce su margen de actuación financiera para satisfacer las necesidades de los habitantes locales, limitando el ejercicio legítimo del mandato por el que resultaron electos (Asamblea Nacional, 2000a).

De acuerdo a Penfold (2010) la descentralización durante el gobierno de Chávez sufrió en el plano administrativo y fiscal pero no pudo ser anulada en los ámbitos electoral y político. El ejecutivo limitó la capacidad financiera de los gobernadores y alcaldes opositores para aplicar políticas públicas y satisfacer las necesidades de su comunidad a través de la trasgresión de las reglas constitucionales que regulan la transferencia de recursos fiscales a los estados y municipios. En Venezuela, un elemento medular de la eficiencia en materia de descentralización lo constituye el tratamiento de la volatilidad de las finanzas públicas, asociada a la condición de país petrolero, para impedir la transmisión de su impacto a las finanzas de los estados y municipios (p. 27-29).

En materia económica, la caída en el ingreso fiscal de origen petrolero durante el 2009, fue compensada en cierta medida por el gobierno nacional, mediante la decisión de incrementar la presión fiscal interna, principalmente vía el aumento de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya tasa pasó del 6% al 12% sobre el consumo en abril de ese año, y por la determinación de aumentar el nivel de endeudamiento público de largo plazo principalmente de origen interno cuyo crecimiento ha sido exponencial debido a que el creciente riesgo país dificultó las posibilidades de acceso al financiamiento a través de deuda externa (BCV, 2013; Peña y Rivero 2015).

En junio de 2009 partidos, organizaciones no gubernamentales, representantes del movimiento estudiantil y líderes de oposición venezolanos conformaron una coalición denominada Mesa de Unidad Democrática integrada por agendas programáticas alternativas a la planteada por el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), con aspiraciones de convertirse en una instancia permanente de participación más allá del ámbito electoral (IDD Lat, 2010).

El 15 de diciembre de 2009 se llevó a cabo el Referéndum Aprobatorio de la Enmienda Constitucional, cuya iniciativa fue promovida por el presidente Hugo Chávez. La Enmienda tuvo como objetivo la modificación de los artículos 160,162, 174, 192 y 230 de la Constitución con el fin de posibilitar la reelección en períodos continuos de todos los cargos sujetos a elección popular. Se debe destacar que la Enmienda incorpora una de las propuestas rechazadas por los ciudadanos en la reforma constitucional de 2007, como lo fue la reelección continua del cargo de presidente de la República. Los resultados favorecieron la opción afirmativa con el 54,86% de los votos, mientras que la opción del No representó el 45,13%, con una

abstención de 30,08% de la población inscrita en el registro electoral (Consejo Nacional Electoral, 2018).

De acuerdo a Linz (2009):

La rigidez del mandato presidencial hace imposible sustituir a un presidente fracasado o conflictivo, salvo por el difícil procedimiento de juicio político, lo que lleva a presidencias inefectivas (*la lame duck presidency*) y a la tentación de golpes de Estado para forzar su dimisión o expulsarle del poder. También implica el temor al continuismo, que priva por un largo período a otros de la esperanza de alcanzar el poder; de allí las normas que excluyen la reelección del presidente. La no reelección, por otra parte, significa que un líder con éxito popular, con un programa que exige tiempo, no puede continuar...La tentación es modificar la Constitución para hacer posible la reelección con los compromisos necesarios para conseguirlo y frente a la protesta de los políticos e, incluso, popular. Al mismo tiempo, justificadamente, la reelección alimenta el temor a la desviación autoritaria del presidencialismo (Linz, 2009, p. 435).

La enmienda constitucional aprobada en 2009 configuró un sistema de gobierno híper presidencialista. Adicionalmente, el mecanismo de reelección continua a nivel local y regional favorece a la hegemonía de pequeños grupos de poder político y social, impulsando la conformación de caudillos. Un sistema político que concentre grandes cuotas de poder en el Ejecutivo fomenta la erosión de las instituciones representativas como el parlamento y reduce la efectividad de las instancias de resolución de conflictos como el poder judicial y electoral (Penfold, 2010, p. 39).

Durante el año 2010, la recuperación de la economía estadounidense aunada a la expansión del resto de las economías industrializadas, principalmente las economías asiáticas, generó un aumento en la demanda mundial de petróleo por lo que el precio del crudo se cotizó por encima de los 100US\$ por barril. Por esta razón el ingreso fiscal de origen petrolero aumentó 5,90% posicionándose en 40,61% del ingreso fiscal total del gobierno central, frente al 35,12% reflejado en el año precedente. Entre tanto, la relativa continuidad de los precios, mantuvo estable el ingreso y el gasto fiscal real, este último orientado en su mayor parte a darle continuidad a los programas sociales (BCV, 2013; Peña y Rivero 2015).

De esa forma, el referente petrolero permitió que se constituyeran y alimentaran fondos extrapresupuestarios, parafiscales o cuasi fiscales, para financiar el gasto público, lo que generó un uso discrecional de los ingresos provenientes de excedentes petroleros, excedentes tributarios y diferenciales cambiarios, cuyos montos y asignación de recursos han sido desconocidos ya que no pasan por la aprobación de la Asamblea Nacional.

El 26 de septiembre de 2010 se efectuaron las elecciones parlamentarias, las cuales estuvieron reguladas por la Ley de Procesos Electorales promulgada en 2009 que establece una asignación a cada estado de tres diputados más el número de diputados resultante de dividir el total de la población de la entidad entre el 1,1% de la población del país (art. 9). Una de las consecuencias de esta normativa fue la sobre representación de los estados menos poblados del país, hecho que favoreció al partido oficialista que contaba con mayor apoyo popular en entidades con menor densidad poblacional (Asamblea Nacional, 2009).

De esta manera, el mecanismo de selección de parlamentarios mutó de un sistema mixto o proporcional (voto nominal y voto lista) a un sistema mayoritario debido al incremento del número de diputados por estado. Respecto a los resultados electorales, el oficialismo con el 48,10% de los votos, obtuvo el 59,40% de los escaños (98) en la Asamblea Nacional, mientras que los partidos opositores con el 50,20% de la votación lograron el 40,60% (67) de los curules. La abstención se situó en 33,55% del padrón electoral, una cifra baja en procesos comiciales legislativos (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Para el proceso electoral al parlamento la oposición se organizó en la coalición Mesa de Unidad Democrática (MUD), fundada en 2008, que concentró y articuló a partidos políticos de diversas tendencias ideológicas tales como: Un Nuevo Tiempo, Primero Justicia, AD, COPEI, Podemos, Proyecto Venezuela y La Causa R, mientras que el oficialismo participó con el auspicio del Partido Socialista Unido de Venezuela. Para esos comicios el partido Patria Para Todos (PPT) retiró su apoyo al partido y al proyecto político del presidente Chávez (Valenzuela, 2014, p. 398, Cyr, 2013, p. 377; Miranda, 2019). Para el 2012 a pesar de que los precios petroleros se mantuvieron altos, el gobierno ante la necesidad de preservar su estatus y cuota de poder en las elecciones presidenciales y regionales que se avecinaban acudió nuevamente al endeudamiento interno, incrementándose en 60,40% respecto al año anterior (Oficina Nacional de Crédito Público, 2014).

El año 2012 estuvo caracterizado por una fuerte polarización política, cuyas presiones se materializaron en permanentes protestas sociales, registrándose 5483 manifestaciones en todo el territorio nacional, cifra récord en Venezuela (IDD Lat, 2013).

El 7 de octubre de 2012 se efectuaron en Venezuela los comicios electorales para el cargo del presidente de la República resultando reelecto Hugo Rafael Chávez Frías auspiciado por los partidos PSUV, PCV, PPT, REDES y MEP con el 54,85% de la votación, en segundo lugar, se situó Henrique Capriles Radonski apoyado por la Mesa de la Unidad Democrática, Primero Justicia, un Nuevo Tiempo y Avanzada Progresista con el 44,52% de votos, otros candidatos representaron el 0,63% de la votación. El nivel de abstención fue de 19,67% (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Se debe resaltar que Hugo Chávez se reeligió al cargo de presidente de la República con 17,17% menos de ventaja sobre su contendor más cercano si comparamos con los comicios de 2006, lo cual constituye un indicador que muestra la reducción de apoyo popular al proyecto oficialista, acentuando la polarización política del país (Consejo Nacional Electoral, 2018).

De la candidatura de Capriles destacó la escasez de agendas programáticas cuyas propuestas estuvieron centradas en la preservación de los programas sociales y misiones iniciadas por Chávez, pero ampliando sus beneficiarios a toda población sin importar su militancia política, mejorando la eficiencia y transparencia en su ejecución. Este enfoque de la campaña, construyó una visión optimista, pero sin diferencias significativas a la gestión presente en el momento. La fuerza de los partidos opositores proviene de su antichavismo y, sin este, hay menos incentivo para mantenerse unida bajo la MUD. Por otra parte, la mayoría de los partidos de oposición son de origen regional y poseen limitada presencia nacional, por ende, carecen de recursos y de presencia fuera de su propio bastión electoral (Cyr, 2013, p. 382-388).

En los comicios presidenciales de 2012 el principio de la equidad no fue garantizado por el órgano electoral, ni respetado por los actores en competencia. Sin embargo, los resultados manifestaron la voluntad de electorado, respetándose el secreto al voto.

Respecto al proceso de campaña y al uso de recursos públicos, Lissidini (2014) aporta la siguiente información:

El uso de recursos públicos como transportes locales, medios de comunicación, fondos por parte del candidato-presidente y su partido, fueron visibles, abundantes y frecuentes. Las cadenas presidenciales fueron cuatro veces más numerosas que en 2006, sumaron un total de 43 horas 17 minutos, garantizándole a Chávez, por esta vía, una presencia diaria promedio de 29 minutos en los tres meses de campaña. El reglamento electoral solo permitía tres minutos para los candidatos, minutos que usó Capriles, y también, por supuesto y adicionalmente, el presidente. También se exacerbaron en la campaña de Chávez las relaciones paternalistas y clientelares con una parte de la población, canalizadas a través de las redes organizativas como los consejos comunales, comunas y misiones, lo que junto con la presencia permanente en los medios forman mecanismos importantes de relación de Chávez con sus bases. En un contexto de bonanza fiscal por los elevados precios del petróleo, el reparto de bienes a través de misiones, especialmente las llamadas “grandes misiones” impulsadas desde 2011, fueron centrales en la campaña del candidato-presidente y posiblemente decisivas para su triunfo (p. 296- 297).

En noviembre de 2012 el presidente Chávez previa autorización de la Asamblea Nacional (art. 235) se ausenta del país a fin de seguir un tratamiento médico contra el cáncer en la Habana, Cuba (Asamblea Nacional, 2000a).

En enero de 2013, “...la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia invistió como presidente de la República al Sr. Nicolás Maduro, quien no había sido electo popularmente en forma directa para ningún cargo, pues era vicepresidente designado por nombramiento, quien ejerció ilegítimamente dicho cargo” (Brewer, 2015, p. 40). Lo sucedido trasgredió el ordenamiento constitucional, siendo dirigido el Poder Ejecutivo por un funcionario designado a un cargo de libre nombramiento y remoción, y por ende no electo a través del sufragio popular.

El 5 de marzo de 2013 los medios de comunicación en cadena de radio y televisión transmiten información sobre el fallecimiento del presidente constitucional Hugo Chávez Frías. En los días siguientes el Consejo Nacional Electoral señaló los

lineamientos para la realización de los comicios que permitirían que la ciudadanía eligiera mediante el sufragio al nuevo presidente de la República. El vicepresidente Ejecutivo Nicolás Maduro asumió la Presidencia de manera *interina*, mientras se efectuaba el proceso electoral, tal y como lo estipula el artículo 233 de la Constitución (Asamblea Nacional, 2000a).

La desaparición física del presidente Chávez generó problemas de coordinación tanto para el sector oficialista como para la oposición. Su liderazgo permitió que los seguidores y dirigentes chavistas se mantuvieran cohesionados, mientras que su discurso polarizador permitió la unidad de la oposición en torno al rechazo del chavismo (Sagarzazu, 2014, p. 316).

El 14 de abril de 2013 se realizó el proceso electoral al cargo de presidente de la República, resultando electo Nicolás Maduro Moros apoyado por los partidos PSUV, PCV, Tupamaro, Podemos y PPT con el 50,61% de los votos, en segundo lugar, se posicionó Henrique Capriles Radonski auspiciado por la Mesa de Unidad Democrática con el 49,12% de la votación, otras asociaciones partidarias alcanzaron el 0,27% de los votos. La abstención fue del 20,32%. El proceso electoral local se encontraba previsto para esta fecha, pero debido al fallecimiento del presidente Chávez y necesidad de elegir a la persona que lo sucedería en el cargo, fueron pospuestas para el mes de diciembre del mismo año (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Respecto al rol de la oposición, el ideal que la mantiene cohesionada es el anti chavismo, sin embargo, nunca han planteado una línea ideológica clara, ni una agenda programática que represente una alternativa consistente para re encauzar al país hacia la senda democratizadora y la mejora del bienestar de sus habitantes (Cyr, 2013, p. 382; Miranda, 2019).

Una vez que el Consejo Nacional Electoral oficializó los resultados Capriles denunció irregularidades y solicitó recuento de votos, petición que Maduro aceptó, pero posteriormente se presentaron crecientes objeciones. Se generó así una crisis política que se saldaría con múltiples protestas, heridos y once muertos. (IDD Lat, 2014).

Motivado al estrecho margen con el que Maduro se adjudicó la presidencia, se han intensificado la polarización, la desobediencia ciudadana y la represión por parte

de organismos de seguridad y las Fuerzas Armadas Nacionales. En materia económica, la política de expansión de gasto público generó presiones inflacionarias cerrando para 2013 en 45,50 % (BCV, 2018).

Se debe destacar el desbalance en las actuaciones del órgano electoral que permitió el uso de recursos del erario público durante la campaña de Maduro, así como el uso de bienes e instalaciones gubernamentales para su promoción. A pesar de que estas prácticas se materializaron durante la gestión de Chávez en 2013 se acrecentaron como una estrategia para captar adeptos y asegurar el triunfo electoral del oficialismo. Se debe destacar la postura asumida por la rectoría del Consejo Nacional Electoral que hizo caso omiso a las denuncias de estos actos irregulares, violatorios del marco legal (Sagarzazu, 2014, p. 318, Sánchez, 2016, p. 375).

De acuerdo al IDD Lat (2012):

La división de poderes establecida en la Constitución fue eliminada. La autoridad electoral, teóricamente independiente, es conducida por revolucionarios declarados que no sancionan las evidentes violaciones a la ley en las que incurre el jefe de Estado en su campaña electoral, en particular el uso abusivo de los fondos públicos y de instituciones como los medios de comunicación públicos. Estimaciones de observadores independientes indican que entre un uno y un tres por ciento de los votos se genera mediante fraude electoral (voto múltiple, votación asistida, obstrucción del acceso a los centros electorales, entrega del voto con documentación de votantes impedidos, etc.). (p. 161).

El 8 de diciembre de 2013 se realizaron los comicios municipales, adjudicándose el 48,60% (256) de las alcaldías el partido oficialista Gran Polo Patriótico Simón Bolívar frente a la Mesa de Unidad Democrática que obtuvo el triunfo en 39,34% (81) de las alcaldías a nivel nacional. La abstención se ubicó en 41,64%. La oposición obtuvo 27 alcaldías más que en los comicios de noviembre de 2008, sin embargo, las precarias condiciones de la economía, el sentimiento de malestar de la ciudadanía y la desaparición del liderazgo encarnado en la figura de Chávez, generaron las condiciones para alcanzar mejores resultados (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Respecto a la selección interna de los candidatos por los partidos políticos, se debe señalar que para este proceso electoral ni la oposición ni el chavismo asumió un comportamiento unificado. La oposición, a pesar de haber realizado las primarias en 2012 para seleccionar candidatos unitarios, rompió la unidad en algunas circunscripciones, sin embargo, fueron partidos pequeños los que hicieron esto. En el oficialismo, las candidaturas fueron decididas por la cúpula del partido obviando a las bases, presentando en algunos casos candidatos que no provenían ni de las filas del partido de gobierno ni de la comunidad, sino más bien del mundo del espectáculo (Sagarzazu, 2014, p. 324).

El 25 de mayo de 2014 el Consejo Nacional Electoral convocó a elecciones municipales en el municipio San Cristóbal del estado Táchira y el municipio San Diego del Estado Carabobo debido a la destitución de los alcaldes Manuel Ceballos y Vicencio Scarano por inicio de procedimiento judicial y privativa de libertad. Los resultados adjudican las dos alcaldías al partido Mesa de Unidad Democrática con el 74,29% de los votos, frente al partido Gran Polo Patriótico Simón Bolívar que obtuvo el 25,83% de la votación. La abstención fue de 35,35% (Consejo nacional Electoral, 2018).

Durante el 2015 se registró una reducción de las condiciones de vida de los venezolanos, evidenciado principalmente en la progresiva desmejora en sus condiciones de seguridad personal y en el cada vez más difícil acceso a la justicia, alimentos, electricidad, agua y medicinas. La capacidad del Estado para brindar servicios básicos ha mermado sensiblemente visualizándose un profundo deterioro de los servicios de electricidad y agua potable (IDD Lat, 2016).

El 6 de diciembre de 2015 el Consejo Nacional Electoral convocó a elecciones parlamentarias donde la coalición Mesa de la Unidad Democrática obtuvo el 56,21% de la votación (112 escaños), mientras que la coalición Gran Polo Patriótico Simón Bolívar se adjudicó 55 curules con el 40,2% de los votos. La abstención fue de 25,83% (Consejo nacional Electoral, 2018).

En estos comicios se evidenció por primera vez el triunfo del proyecto político de la oposición con un amplio margen de ventaja, lo cual se posibilitó gracias al desempeño económico negativo y las secuelas que esto generó en el bienestar socioeconómico de la población. En este escenario se evidenció la pérdida del apoyo popular que Maduro había “heredado” de Hugo Chávez, marcando el inicio

de un proceso de declive del proyecto chavista y de agudización del proceso de confrontación entre la oposición y el oficialismo, representantes de los poderes legislativo y ejecutivo respectivamente.

Posterior al proceso electoral parlamentario de 2015, el expresidente de la Asamblea Nacional, Diosdado Cabello, instaló un Parlamento Comunal que designó a 13 magistrados principales del Tribunal Supremo de Justicia y 21 suplentes, lo que le permitió al oficialismo prolongar su control e influencia en el Poder Judicial más allá de la toma de posesión de la nueva Asamblea Nacional. Esta designación fue considerada por la oposición como inconstitucional, violatoria de la Ley Orgánica del TSJ e ilegítima y representó un importante punto de inflexión en la consolidación del autoritarismo en Venezuela (Sánchez, 2016, p. 376).

Las elecciones en 2015 produjeron una mayoría para la oposición (112 de 164 escaños) en la Asamblea Nacional, sin embargo, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia impugnaron los resultados que adjudicaban como ganadores a cuatro diputados opositores, con el fin impedir la mayoría calificada y obstaculizar los proyectos de leyes y toma de decisiones de la oposición en el parlamento. Cuando la Asamblea Nacional desafió a la Corte Suprema, El tribunal usurpó los poderes de la legislatura bajo el alegato de desacato (Cameron, 2018, p. 12)

La decisión de desacato emitida por el TSJ el 11 de enero de 2016 y reiterada el 1 de agosto de 2016 y 2 de septiembre de 2016, limitó los poderes de la Asamblea Nacional declarando sus actos nulos, carentes de vigencia y eficacia jurídica. Es de hacer notar que la figura del desacato como ha sido utilizada por el TSJ, no se encuentra regulada por el ordenamiento jurídico venezolano, el cual se limita a imponer multas en casos en los que no se cumplan decisiones judiciales, por lo que la forma en que ha sido utilizado este recurso resulta incompatible con los principios democráticos al ser desproporcional y violar los principios de separación e independencia de poderes, ya que impide que una rama del Poder Público Nacional ejercer legítimamente sus funciones. Las actuaciones del Tribunal Supremo de Justicia se encuentran sometidas a intereses políticos, socavando las bases fundamentales del Estado de Derecho (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 59).

De esta manera se evidencia en Venezuela desde el 2016 una usurpación de las atribuciones del Poder Legislativo, representado por diputados legítimamente electos por el voto popular por parte del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, lesionando el Estado de Derecho y con ello la calidad democrática.

En materia económica, para 2016 la inflación alcanzó 180,90% anual, el salario mínimo se ubicó en 20 dólares al tipo de cambio no oficial, mientras que el desabastecimiento reportado por organizaciones civiles y cámaras de empresarios en materia de alimentos y medicinas alcanzó el 70 % en ciertos rubros básicos (IDD Lat, 2016).

Ante este negativo desempeño económico y el consiguiente descontento por la reducción de los niveles de calidad de vida de la población, durante abril de 2016, justo a la mitad del período presidencial de Maduro se gestionó ante el Consejo Nacional Electoral la activación del artículo 72 de la Constitución para revocar el mandato del Ejecutivo. Sin embargo, la realización del referéndum revocatorio fue suspendida por el órgano electoral bajo los alegatos de fraudes e irregularidades cometidas en el proceso de recolección de firmas, lo cual agudizó la crisis política en Venezuela.

Respecto a la autonomía e imparcialidad de los miembros del órgano electoral la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) señala:

...muchos de los rectores del CNE serían o habrían sido operadores de confianza del Gobierno y su personal técnico sería militante en el partido oficialista...

En tal escenario, el CNE ha adoptado decisiones que afectan el ejercicio de los derechos políticos de venezolanos y venezolanas, y perjudican la institucionalidad democrática. Así, por ejemplo, dificultó la activación del proceso revocatorio y terminó por suspender el mismo. Asimismo, pospuso en dos ocasiones las elecciones regionales y las elecciones municipales (p. 75-76).

La autonomía del Poder Electoral y su actuación apegada al marco legal es el mecanismo que garantiza la transparencia en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, lo cual no se ha materializado en la práctica, a pesar de los múltiples comicios efectuados en este sub período.

Para el año 2016 Venezuela posee los peores índices de percepción de respeto de las libertades civiles y de los derechos políticos de la región. Se constató el uso de mecanismos represivos y uso de la fuerza potencialmente mortal por parte de organismos castrenses para controlar el descontento popular, materializado en protestas y saqueos por falta de acceso a alimentos y medicinas, medidas amparadas en la resolución N° 008610 emanada del Ministerio de Defensa, se constataron casos de privación de libertad y sometimiento a procesos judiciales irregulares de activistas políticos, así como el aumento de la violencia, situándose en la segunda mayor tasa al respecto en América (90 homicidios por cada 100.000 habitantes). Todo ello representa una lesión a los derechos humanos. El índice de participación de los partidos políticos en el Poder Legislativo, la percepción de la corrupción y desestabilización de la democracia también tuvo un desempeño desfavorable en el año 2016 (IDD Lat, 2016).

El 30 de Julio de 2017 el ejecutivo convocó a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente con el fin de redactar una nueva Constitución. La abstención fue de 58,47% (Consejo Nacional Electoral, 2018.)

Respecto a la convocatoria a la Asamblea Constituyente, se debe considerar lo señalado por Przeworski (2010): “Votar no es lo mismo que elegir; en realidad, puede no tener ninguna relación con elegir. El caso más claro en que votar no da la sensación de elegir son los eventos llamados “elecciones” en los sistemas de partido único, en los que nadie es elegido como resultado de ellos” (p. 190). De esta manera se evidencia el surgimiento del autoritarismo electoral.

Uno de los mecanismos legales empleados por Maduro para excluir a la oposición fue a través de la convocatoria de la asamblea constituyente en julio de 2017, posteriormente procedió a despedir al Fiscal General y usurpar los poderes legislativos de la Asamblea Nacional, limitando los mecanismos para lograr la alternancia en el poder por medios electorales (Cameron, 2018, p. 12).

En estos procesos comiciales el CNE se había saltado aproximadamente 70 de 100 actividades electorales, tales como auditorías, simulacros, fechas de impugnaciones, entre otras. Una vez efectuadas las elecciones, la empresa que provee el sistema de voto electrónico al CNE (Smartmatic) denunció una posible manipulación en la elección, pues entre los resultados electorales dados por la autoridad electoral y sus estimaciones existe una diferencia de al menos 1.000.000

votos. Desde el 2004 hasta el 2015, esta empresa ha organizado 14 elecciones y procesado más de 377 millones de votos en Venezuela, siendo la primera vez en 13 años de servicio que manifiesta inconsistencias en los resultados electorales (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p.71).

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló en agosto de 2017 y posteriormente decidió extender su período de funcionamiento hasta diciembre de 2020. Un elemento controversial fue la creación por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, de la Comisión de la Verdad, Justicia, Paz y Tranquilidad Pública, lo cual constituye un mecanismo para fomentar el hostigamiento y castigar a la disidencia política.

El 15 de octubre de 2017 se realizaron las elecciones regionales en el país, en las que la coalición Gran Polo Patriótico Simón Bolívar con el 55,07% de los votos escrutados se adjudicó 18 gobernaciones, mientras que la coalición Mesa de la Unidad Democrática obtuvo 44,31% de apoyo popular conquistando 5 gobernaciones. La abstención fue de 38,97% (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Se debe resaltar irregularidades en este proceso comicial tales como; la asignación de recursos por parte del ejecutivo para la realización de obras públicas en beneficio de la campaña de candidatos oficialistas, la reubicación de centros de votación a pocos días del proceso, la no acreditación de observadores internacionales, así como la existencia de puntos de control del PSUV en la fecha de los comicios donde los electores eran sometidos a un proceso de verificación a través del Carnet de la Patria, lo cual constituye un actividad de proselitismo político que parcializa la intención del voto y trasgrede el principio democrático de derecho al sufragio.

El presidente Maduro dictaminó que todos los gobernadores electos debían ser juramentados ante la Asamblea Nacional Constituyente para tomar posesión de su cargo, lo cual se encuentra en contravención a lo establecido en el artículo 12 de la Ley sobre elección y remoción de gobernadores de estado que contempla que los gobernadores se deben juramentar ante los Consejos Legislativos o ante un Juez Superior de la circunscripción judicial del estado correspondiente. Así, las actuaciones del Ejecutivo y de la Asamblea Nacional Constituyente son violatorias del estado democrático de derecho ya que condicionan y limitan la toma de posesión de cargos de elección popular. El gobernador del partido opositor Pablo

Guanipa, electo en el estado Zulia decidió no presentarse ante la Asamblea nacional Constituyente lo que acarreó su destitución del cargo y la convocatoria a un nuevo proceso electoral en esa región (Congreso de la República de Venezuela, 1989b).

El 10 de diciembre de 2017 se efectuaron los comicios municipales en los que el oficialismo obtuvo el triunfo en 71,31% de las alcaldías (305) mientras que la oposición con el 28,68% de la votación conquistó 29 alcaldías, la abstención se situó en 52,68% de la población electoral (Consejo Nacional Electoral, 2018).

El 20 de mayo de 2018 el Consejo Nacional Electoral a solicitud de la Asamblea Nacional Constituyente realizó las elecciones para el cargo de Presidente de la República, resultando reelecto con el 67,84% de la votación Nicolás Maduro Moros de la coalición Frente Amplio de la Patria que agrupó a diversos partidos de izquierda; en segundo lugar se ubicó Henri Falcón auspiciado por los partidos Avanzada Progresista, MAS, COPEI y Movimiento Ecológico de Venezuela MOVEV con el 20,93% de los votos, en tercer lugar se situó Javier Bertucci con el 10,82% de la votación por el partido El Cambio. La abstención fue 53,93%, cifra elevada en comicios presidenciales (Consejo Nacional Electoral, 2018).

La elevada abstención se explica por un sentimiento generalizado de cansancio ciudadano que percibe que ni las instituciones ni el sistema político, ni los gobernantes son capaces de satisfacer sus demandas sociales.

Al respecto Dahl (1997) señala:

Pues sí, año tras año, las demandas que se hacen al gobierno para que «solucione» los problemas más importantes no encuentran eco, hay muchas posibilidades de que la lealtad deje paso a la desilusión y el desprecio, en especial si alguno de esos «problemas» trae consigo que una parte considerable de la población padezca alguna carencia importante: inflación galopante, desempleo extenso, pobreza extrema, discriminación aguda, educación insuficiente y demás (p. 112).

El último proceso electoral del sub período fue para elegir a los representantes de los Consejos Municipales de Venezuela el 9 de diciembre de 2018, en las que la coalición Gran Polo Patriótico Simón Bolívar obtuvo 97,30% de los votos, mientras que partidos opositores al gobierno se adjudicaron el 2,7 % de apoyo

popular, en unos procesos con el 72,60% de abstención (Consejo Nacional Electoral, 2018).

Una vez más el elemento reinante en los comicios fue la elevada abstención.

El sentimiento de cansancio ciudadano en torno a los procesos electorales se traduce en conformismo, inacción y pasividad dentro de los mecanismos formales de participación, lo cual solamente favorece al partido de gobierno.

Para el sub período 1998-2018 se efectuaron 6 elecciones presidenciales, 5 elecciones parlamentarias, 7 comicios regionales, 4 municipales, 5 referéndums y 2 elecciones para Asamblea Nacional Constituyente. En total 29 procesos electorales en veinte años. No obstante, de acuerdo a Bobbio (1989):

...la participación en el voto puede ser considerada como el correcto y eficaz ejercicio de un poder político, o sea, del poder de influir en las decisiones colectivas, solo si se realiza libremente, es decir, si el individuo que va a las urnas para sufragar goza de las libertades de opinión, de prensa, de reunión, de asociación, de todas las libertades que constituyen la esencia del Estado liberal, y que en cuanto tales fungan como presupuestos necesarios para que la participación sea real y no ficticia (p. 47).

En Venezuela a pesar del elevado número de comicios electorales, no se ha materializado una elevada calidad democrática ya que el Estado no ha brindado las condiciones para que la ciudadanía ejerza de forma plena sus libertades ni el marco legal que garantice un efectivo cumplimiento de los derechos políticos y civiles, por lo que es posible afirmar que en materia electoral más que la cantidad de participación resulta de mayor importancia las condiciones en las cuales se ejerce.

Los procesos electorales se han caracterizado por el uso indebido de los recursos del Estado para el financiamiento de campaña y promoción a través de cadenas de radio y televisión de candidatos oficialistas.

Los controles ejercidos por el órgano electoral deben ir más allá del conteo de votos, por lo que resulta necesario los procesos de veeduría y supervisión de los procesos *ex ante* del acto comicial.

Al respecto Przeworski (2010) señala:

El simple hecho de que haya elecciones no basta para que estas sean competitivas. Piénsese en todos los instrumentos de los que disponen los que están en el poder. Si temen perder, pueden simplemente abstenerse de correr el riesgo evitando por completo celebrar elecciones...La manipulación de reglas, el fraude y la fuerza bruta son capaces de mantener a los gobernantes en el poder en forma independiente de la voz del pueblo (p. 191).

En Venezuela el Poder Ejecutivo ha vulnerado la autonomía e independencia del Poder Electoral, a través del control político que ha ejercido el presidente de la República y el partido oficial del gobierno sobre la Asamblea Nacional y sobre el Tribunal Supremo de Justicia. Chávez y Maduro han convertido los procesos electorales de Venezuela en un plebiscito sobre su persona.

Un Poder Electoral carente de independencia y autonomía ha sido el que durante los últimos quince años ha conducido los múltiples comicios electorales que se han efectuado, sin que en los mismos haya habido garantía alguna de igualdad, de confiabilidad, de imparcialidad, de transparencia y de eficiencia de los procesos electorales, ni efectiva aplicación, ni de la personificación del sufragio (Brewer, 2015, p. 41).

Ramos (2006) cataloga al sistema electoral venezolano posterior al año 1998 como *semicompetitivo*, debido a la incorporación de elementos autoritarios tales como: el uso abusivo de los recursos del Estado a favor de un candidato o lista de candidatos “oficial” y la existencia de un cierto grado de pluralismo “controlado” que genera la manipulación del electorado por parte de un líder carismático. En un sistema *semicompetitivo*, los gobernantes emplean a los procesos electorales como fuente de legitimación, para crear la apariencia de condiciones democráticas, no tanto hacia adentro, donde la oposición suele conocer perfectamente los límites de su acción política, sino más bien hacia fuera, ante la opinión pública internacional, generando un entorno de estabilidad en regímenes autoritarios (p. 11-12).

Para garantizar que el ejercicio del sufragio sea libre y refleje la voluntad popular los órganos del sistema electoral deben ser autónomos, independientes e imparcial, en cabal cumplimiento de lo establecido en el texto constitucional de 1999. De no cumplirse esta máxima se incurrirá en reducidos niveles de calidad democrática.

### **Aspectos de interés en la Constitución de 1999: Concepción de democracia participativa y sus implicaciones para la calidad democrática**

El Estado de derecho refleja la superioridad del gobierno de las leyes sobre el gobierno de los hombres, los mecanismos constitucionales que lo conforman son garantías de libertad definida como la esfera de acción en la que el individuo no está constreñido por quien detenta el poder coactivo a hacer lo que no quiere y a la vez no es obstaculizado para hacer lo que quiere (Bobbio, 1989, p.18- 21).

En este apartado se mencionan los aspectos más resaltantes en materia de organización del Estado y el sistema político contemplado en la Constitución de 1999 a través del análisis de *jure* y de *facto*.

✓ ***Se define a Venezuela como un Estado democrático y social de derecho y de justicia (art. 2).*** De esta manera queda plasmado en el texto la democracia como primer valor del constitucionalismo, ejerciéndose la soberanía a través de mecanismos de democracia directa y representativa (Asamblea Nacional, 2000a).

✓ ***Se añade a la tradicional división tripartita del poder público nacional (legislativo, ejecutivo y judicial) el Poder Ciudadano representado por la Contraloría General, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía General de la República y el Poder Electoral dirigido por el Consejo Nacional Electoral.*** La independencia de poderes garantiza la sujeción del Estado al marco jurídico de la nación, el ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales (Asamblea Nacional, 2000a).

En relación al poder legislativo, este se ejerce a través de una Asamblea unicameral, suprimiéndose el Senado y con ello la estructura bicameral contemplada en la Constitución de 1961.

Respecto al poder ejecutivo, se creó la figura del vicepresidente ejecutivo (art. 238) cargo designado por el Presidente de la República para coordinar la acción de gobierno y facilitar las conexiones entre el poder central con el regional y local, se extendió el período presidencial a seis años permitiendo por primera vez en la historia contemporánea de Venezuela la reelección inmediata (art. 230) atentando

contra la necesaria alternabilidad en los cargos públicos que caracteriza a un sistema democrático de calidad (Asamblea Nacional, 2000a).

Para Linz (2009) uno de los elementos definitorios de una democracia política es que se trata de un gobierno *pro tempore* en el cual el electorado puede, a intervalos regulares, exigir responsabilidades a los que gobiernan e imponer un cambio. La idea de elegir a alguien de por vida para ejercer el poder efectivo o elegir representantes por un período ilimitado (sin que nunca tengan que presentarse de nuevo a unas elecciones) no encaja dentro del concepto de democracia. El límite máximo de tiempo para cualquier gobierno entre elecciones es probablemente la mayor garantía contra la omnipotencia y el abuso de poder (p. 466-647).

Adicionalmente, en el texto constitucional se promueve el presidencialismo al facultar al presidente de la República para emitir leyes habilitantes y decretos de ley en forma discrecional, las cuales deben ser sancionadas por las tres quintas partes de la Asamblea Nacional (art. 203 y art. 236). La potestad del ejecutivo de dictar leyes habilitantes era reservada únicamente a los ámbitos financieros y económicos en el texto constitucional de 1961 (Asamblea Nacional, 2000a).

...la asamblea Nacional ha estado dominada y totalmente controlada por el partido de gobierno, actuando el presidente de la República como presidente de dicho partido. La Asamblea ha actuado conforme a las actuaciones del presidente y ha legislado lo que el presidente de la República le ha propuesto, como ocurrió con las leyes habilitantes de 2001 y 2007, sin mayor debate (Brewer, 2008, p. 395).

El ejecutivo debe contar con instrumentos que le permitan actuar de manera eficaz en situaciones de emergencia e interés nacional, su poder debe contar con cierta independencia y autonomía, pero sin minimizar la presencia del parlamento o Asamblea Nacional, que en la práctica es el ente que mejor representa las voluntades y demandas de los ciudadanos.

De acuerdo a Maingon y Welsch (2009):

El Poder Ejecutivo sigue dominando a los demás poderes, los cuales han venido perdiendo cada vez más grados de independencia. Las iniciativas legislativas y judiciales parten en su mayoría del presidente Chávez. La Asamblea Nacional no es sino una caja de resonancia del

Ejecutivo cuyos “debates” se limitan a aplaudir cualquier iniciativa o directiva del presidente, adelantada bien en sus dominicales shows mediáticos “Aló Presidente”, bien en cualquier otra oportunidad (p. 649).

En materia judicial se creó el Tribunal Supremo de Justicia que reemplazó la anterior Corte Suprema, se normó el ingreso a la carrera y lo referente a los ascensos de los jueces sería canalizado a través de concursos públicos. Se evidencia separación de poderes cuando cada órgano del poder público tiene atribuciones designadas por la ley y las ejerce con independencia y autonomía, generándose un sistema de contrapesos y la no sujeción de un poder a otro, excepto en procesos penales o de transgresión de los derechos humanos. En otros términos, las atribuciones de cada órgano del poder público deben estar desconcentradas y atomizadas, de manera que no se sobrepongan. Se puede afirmar que uno de los elementos que posibilitó la consolidación de Chávez en el poder fue el control ejercido sobre el poder judicial

En mayo de 2004 se sancionó la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que contempló el nombramiento y remoción de los magistrados con el voto de los integrantes de la Asamblea Nacional. Para Mainwaring y Pérez-Liñán (2015): “En 2004 se llevó a cabo una nueva reorganización de la Corte Suprema, luego de que una facción disidente dentro del más alto tribunal se alineara con las fuerzas de oposición al gobierno. Al designar únicamente magistrados afines al gobierno, Chávez transformó la Corte Suprema en una figura decorativa” (p. 272). De esta manera el poder judicial se encuentra al servicio del ejecutivo.

Adicionalmente en 2006 se procedió al nombramiento de jueces provisorios como definitivos sin ser sometidos a concurso público, lo cual transgredió la normativa constitucional en esa materia y lesionó la autonomía del Poder Judicial (Sánchez, 2016).

De acuerdo a la Comisión Internacional de Juristas, para el 2017 solo serían titulares 700 de los 2000 jueces existentes en Venezuela, mientras que en la última década los porcentajes de jueces provisionales han oscilado entre el 66% y el 88%. El abuso de la figura de provisionalidad por su carácter de inestabilidad, tiende a condicionar las decisiones de los jueces sesgándola hacia la satisfacción de los deseos de la autoridad encargada de su nombramiento o remoción, lo que genera

obstáculos para la independencia del Poder Judicial (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 51-53).

Para garantizar la independencia del Poder Judicial, se deben establecer procesos transparentes en el nombramiento y actuación de su personal, tales como la realización de concursos públicos donde la elección se realice con base al mérito y capacidades profesionales, el respeto a la independencia de los magistrados en sus procesos de deliberación, decisión y funcionamiento; así como la realización de procesos disciplinarios apegados al marco legal.

De acuerdo a Morlino (2013) Venezuela se sitúa entre los países con el puntaje más bajo en Estado de derecho, debido a una marcada declinación en la independencia de sus sistemas judiciales en las últimas dos décadas, lo cual se asocia a una baja calidad democrática (p. 65).

La trasgresión del principio de independencia del Poder Judicial, lesiona el acceso a la justicia y el derecho al debido proceso, promoviendo la impunidad e irrespeto a los derechos humanos. Adicionalmente las atribuciones del Poder Judicial generan contrapesos en otros Poderes Públicos, por lo que su autonomía condiciona la existencia de un Estado de derecho y, por ende, una democracia de calidad.

Por su parte, el Consejo Nacional Electoral como el órgano rector del Poder Electoral (art. 292), debe estar integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos, de los cuales tres deben ser postulados por la sociedad civil, uno por las Facultades de Ciencias Políticas de las Universidades nacionales y uno por el poder ciudadano (art. 296). Adicionalmente, la Constitución de 1999 contempla la creación de un Comité de Postulaciones Electorales conformado de manera plural por los diversos sectores de la sociedad (art. 295), sin embargo, lo que se ha evidenciado en la práctica ha sido una comisión parlamentaria ampliada sujeta a la Asamblea Nacional, lo que ha limitado la participación de la sociedad civil en la conformación de los titulares del Poder Electoral, lesionando a la democracia. (Asamblea Nacional, 2000a).

La designación de los integrantes del Poder Electoral para el sub período 1998-2018 se ha realizado de forma irregular y en contravención a los procedimientos

estipulados en la Constitución. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) señala:

...los primeros integrantes del CNE fueron designados por la Asamblea Constituyente de 1999. En el 2000, fueron elegidos por la Comisión Legislativa Nacional. En tres ocasiones (en los años 2003, 2005 y 2014) fueron designados por la Sala Constitucional del TSJ, quien se arrogó dicha función por la omisión legislativa en la que consideró había incurrido la AN por no nombrarlos a tiempo. En dos ocasiones (en los años 2006 y 2010), fueron elegidos por una AN oficialista que negó la participación de un Comité de Postulaciones Electorales efectivamente compuesto por la sociedad civil. Más recientemente, en el 2016, la Sala Constitucional del TSJ volvió a designar a las y los rectores del CNE, pero esta vez afirmó que se debía al desacato de la AN (p. 75).

La forma discrecional en la que se ha efectuado el nombramiento de los miembros del Consejo Nacional Electoral ha privilegiado la militancia en el partido oficialista como criterio de selección, restándole transparencia e imparcialidad a las actuaciones del Poder Electoral.

Adicionalmente en la Constitución de 1999 los Poderes Judicial, Ciudadano y Electoral se encuentran sujetos al Poder Legislativo, pudiendo los titulares de los órganos públicos ser removidos o revocados de sus cargos por la Asamblea Nacional, tal es el caso de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia (art.265), el Fiscal General de la República, el Contralor General y el Defensor de Pueblo (art. 279) y los miembros del Consejo Nacional Electoral (art. 296). (Asamblea Nacional, 2000a).

Para Brewer (2008, 2015) lejos de una separación de poderes se evidencia en la práctica una sujeción a la Asamblea Nacional y de esta al presidente de la República, por lo que la separación, autonomía e independencia de la pentadivisión de poderes es engañosa y potencia su indebida concentración política. Otro de los mecanismos empleados para tomar el control directo de otras ramas del Poder Público ha sido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo. Así, las Decisiones emanadas del Poder Judicial trasgreden el texto constitucional y usurpan las competencias de otros poderes.

Touraine (1995) señala: “La democracia no puede identificarse ni con el poder de un jefe o de un partido popular ni con el de los jueces. Se sienta sobre la fuerza y autonomía del sistema político en el cual son representados, defendidos y negociados los intereses y las demandas del mayor número posible de actores sociales” (p. 111).

Lo expuesto evidencia una lesión a la autonomía e independencia de poderes asociada a una reducción de la calidad democrática en esta categoría.

✓ ***Se otorga rango constitucional a la regulación de los derechos humanos***; de esta manera el Estado debe ser garante de que toda persona de manera irrenunciable y sin discriminación alguna, goce del respeto a sus derechos inherentes a la persona humana (art. 19). (Asamblea Nacional, 2000a).

Para el sub período 1998-2018 se han evidenciado violaciones a los derechos humanos de los actores que manifiestan de forma pública su disenso con el Poder Ejecutivo, tal es el caso de gobernadores, alcaldes, diputados, dirigentes del partido opositor al gobierno, periodistas y medios de comunicación, quienes han sido víctimas de: hostigamiento, persecución, destitución de sus cargos, inhabilitación política, violación de su inmunidad política, allanamientos irregulares a la propiedad privada, actos de criminalización, privación de libertad e incluso, la afectación de derechos a la vida e integridad personal (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 93-107).

Otro hecho que constituye una flagrante violación a los derechos humanos es la criminalización de la protesta social, siendo catalogados los manifestantes como terroristas. Datos aportados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) señalan que entre el 1º de enero de 2014 y el 31 de octubre de 2017, se habrían detenido arbitrariamente a 11.993 personas, de las cuales 7.040 se encontrarían en libertad bajo medidas cautelares. 90% de estas detenciones se ejecutó sin orden judicial, usando discrecional y arbitrariamente la figura de flagrancia sobre ciudadanos opositores que participaron en protestas, cuya mayoría manifestó haber sido torturados o haber sufrido otros abusos mientras estuvieron bajo custodia. Cifras revelan que durante el 2016 se identificaron 473 víctimas de tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 131-136).

Una democracia de calidad debe garantizar la libertad de opinión y el respeto a los derechos humanos sin estigmatizar las posturas disidentes. La participación de actores sociales de diversas posturas e ideologías enriquece a los sistemas políticos democráticos. De acuerdo a Dahl (1997): “...cuando el gobierno tiene el monopolio de la violencia y de las sanciones socioeconómicas y la libertad para usar esos resortes para suprimir la oposición, prácticamente no hay oportunidad alguna de rivalidad política...” (p. 57).

✓ ***Se contemplan tres mecanismos para posibilitar la revisión constitucional:*** primero, las enmiendas constitucionales de aspectos puntuales establecidos en uno o varios artículos, sin alterar la estructura fundamental de la carta magna, cuya ejecución debe ser aprobadas por referéndum aprobatorio si la iniciativa parte del Ejecutivo o del 15% de los inscritos en el registro electoral (art. 340 y 341), segundo, la reforma constitucional para realizar cambios parciales en el marco jurídico sin alterar la estructura y principios fundamentales del texto constitucional cuya puesta en marcha requiere la participación del poder legislativo y la realización de referéndum populares (art. 342 al 346) y tercero la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente para transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico constitucional, donde la ciudadanía elige a través del voto directo, universal y secreto a los miembros de la asamblea (art. 347 al 349), sin embargo en el texto constitucional no se contempla que la constitución emanada de la asamblea constituyente deba ser aprobada por la ciudadanía a través de referéndum aprobatorio, tal y como ocurrió en el año 1999 (Asamblea Nacional, 2000a).

Para Brewer (2008): “...mediante la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, por ejemplo, por sola voluntad del Ejecutivo, podría decretarse la cesación de todos los titulares de los órganos del Estado y cambiar la totalidad de la estructura constitucional venezolana, sin intervención popular de naturaleza alguna” (p. 344). Actores de la sociedad civil y la sociedad política prevén que la conformación de la Asamblea Constituyente de 2018 pueda reconfigurar el marco jurídico de la Nación para legalizar la implantación de un sistema político anti democrático y autoritario.

✓ ***Se define al sufragio como un derecho y no como un deber (art. 63), el cual debe ejercerse a través de votaciones libres, universales, directas y***

***secretas.*** Sin embargo, para el sub período se han quebrantado los principios inherentes al derecho al voto (Asamblea Nacional, 2000a).

Posterior al referéndum revocatorio presidencial de 2004, el entonces diputado Luis Tascón hizo pública las rúbricas de los ciudadanos que constitucionalmente realizaron la solicitud del proceso de consulta de revocatoria de mandato, configurándose la denominada “lista Tascón” que se convirtió en un mecanismo de discriminación y persecución política empleada por el gobierno. Muchos empleados públicos fueron despedidos, ciudadanos fueron excluidos de programas de bienestar social y económico del Estado, solo por expresar su voluntad política. En 2005 durante las elecciones legislativas se creó una herramienta más sofisticada denominada “lista Maisanta” que reveló la identidad de los votantes registrados en el Consejo Nacional Electoral y su posición política (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2009, p. 24-25).

Al no resguardar la confidencialidad de la identidad de los firmantes para la activación constitucional de referéndum e idear mecanismos para conocer la manifestación de voluntad de los ciudadanos en procesos electorales con fines de discriminación y persecución política, se transgredió la garantía del secreto al voto contenida en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 63 de la Constitución. (Asamblea Nacional, 2000a).

Durante el sub período se evidenciaron presiones ejercidas por los entes gubernamentales sobre los funcionarios públicos a fin de direccionar su intención de voto hacia candidatos oficialistas, este hecho vulneró la condición de libertad asociada al derecho al sufragio. Adicionalmente los empleados públicos fueron coaccionados a emplear numerosas horas de su jornada laboral a realizar actividades de proselitismo político, recibiendo amenazas de despidos si se niegan a cooperar (Comisión Interamericana de Derechos humanos, 2009, p. 10-11).

Otra irregularidad que trasgredió la libertad y el secreto al voto es la instalación por parte del partido de gobierno de puntos de control donde, posterior al proceso electoral los ciudadanos sometidos a verificación a través del Carnet de la Patria se les otorgó un bono de carácter monetario por haber ejercido el derecho al sufragio. Adicionalmente, se debe destacar el abuso de la modalidad de votación asistida aprobada por el CNE para ciudadanos con discapacidad o personas de la tercera

edad, las cuales fueron sometidas a presiones por parte de militantes del partido oficialista, que en calidad de ayudantes o acompañantes modificaron su intención inicial de voto, infringiendo el principio del ejercicio al sufragio en forma libre.

✓ ***Se regula a las organizaciones con fines políticos, suprimiéndose la denominación “partidos políticos”*** presente en la carta magna de 1961 por considerar que estas instituciones ejercían el monopolio de la representación y de la participación política, sin embargo, con la reforma se promovió la transición de un Estado multipartidista a un Estado unipartidista o centralizado de partidos dirigido por el ejecutivo nacional. La constitución prohibió el financiamiento público de los partidos políticos (art. 67), lo que facilitó el empleo de recursos del Estado de forma ilegal para el financiamiento del partido de gobierno. (Asamblea Nacional, 2000a).

Lo que en definitiva ocurrió como consecuencia del proceso constituyente, fue el cambio de unos partidos por otros en el control del poder y en el dominio del juego electoral. La partidocracia o democracia de partidos ha seguido incólume, con los mismos vicios clientelares y los mismos controles por cúpulas no electas en elecciones internas libres y democráticas. Nada por tanto ha cambiado en el sistema político, salvo la denominación de partidos políticos, ahora son otros, y otro es su liderazgo (Brewer, 2008, p. 289).

✓ ***Acentuación del carácter militarista del régimen de seguridad y defensa.*** El artículo 328 de la Constitución define a las Fuerzas Armadas como una institución profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación, sin embargo, no estipula el carácter apolítico y no deliberante ni su misión de asegurar la estabilidad de las instituciones democráticas, aspectos contemplados en la carta magna de 1961. Adicionalmente se les otorga a las fuerzas castrenses el derecho al sufragio (art. 325), la participación activa en el desarrollo nacional (art. 328), así como la autonomía plena y exclusiva de la institución militar para conceder los ascensos (art. 331), suprimiéndose el control del poder legislativo en esta materia. Lo expuesto facilita la paulatina incorporación de las Fuerzas Armadas en la administración civil del Estado, posibilitando la incursión militar en el ámbito político (Asamblea Nacional, 2000a).

Es posible afirmar que durante la vigencia del texto constitucional de 1961 en Venezuela prevaleció el control civil sobre el sector castrense, limitándose la acción militar por su carácter apolítico y no deliberante a funciones de seguridad y defensa de la nación. Es en el mandato de Hugo Chávez y con la Constitución de 1999 que se promueve la incorporación de las Fuerzas Armadas en las acciones de gobierno, ampliando su radio de acción de la seguridad interna hacia el ámbito social, político y económico. De esta manera las actuaciones del sector castrense pierden autonomía e independencia, quedando supeditadas a los intereses del gobierno en turno.

Durante el sub período 1998-2018 se ha acrecentado la incursión de sector castrense en el ámbito político y económico de Venezuela. De acuerdo a Dahl (1997): “En los países en que el ejército es numeroso, centralizado y jerárquico, como es el caso de la mayor parte de las naciones hoy día, la poliarquía es totalmente imposible a menos que los militares estén lo suficientemente despolitizados para permitir que los civiles gobiernen” (p. 56).

La Constitución le otorga mayor grado de libertad y autonomía a las actuaciones de las Fuerzas Armadas, debilitando el necesario control civil sobre el militar que requiere una democracia de calidad. Por casi 15 años el poder ejecutivo fue presidido por un oficial militar retirado, por lo que se evidenció la incorporación de este sector en un proyecto político altamente ideologizado, distanciándose paulatinamente de su misión de seguridad y defensa, y por ende de su compromiso con el Estado venezolano.

A partir de 1999 el discurso del Ejecutivo promovió la importancia de la unión cívico-militar, por lo que oficiales del sector castrense en condición activa y de retiro comenzaron a asumir un liderazgo dentro del sistema político venezolano que se materializó en la ocupación de cargos dentro de la esfera de gobierno, de esta manera se evidenció una creciente participación de las Fuerzas Armadas dentro del diseño e implementación de políticas públicas en Venezuela y por ende en el desarrollo nacional. Las Fuerzas Armadas en contraparte han manifestado lealtad, compromiso y subordinación al proyecto político propuesto por Chávez y continuado por Maduro, hecho que ha cohesionado al sector castrense posibilitando el mantenimiento del régimen bolivariano.

Una de las prioridades de las sucesivas administraciones chavistas ha sido la provisión a los miembros de la institución de beneficios tangibles, a través de la dotación de equipamiento militar y por medio de la provisión de beneficios sociales. Esto se ha reflejado en un presupuesto de defensa que se ha movido entre el 5% y el 8% del presupuesto total entre 2008 y 2014. En materia salarial del sector castrense, a pesar de la opacidad existente, se evidencia un patrón de aumentos salariales superior a la inflación, sumado a preferencias crediticias para el acceso a viviendas, vehículos y equipos. Estas políticas se ampliaron durante la gestión presidencial de Maduro, donde los incrementos salariales al personal militar alcanzaron un 105% entre 2013 y 2014, proporción considerablemente superior al aumento del salario general decretado por el Ejecutivo para la mano de obra no calificada, sindicatos y gremios profesionales, adicionalmente durante el 2013 se puso en marcha la Gran Misión Soldado Negro Primero que contempló beneficios habitacionales, médicos y recreacionales para el sector castrense (Rodríguez y Brito, 2017, p. 142-144).

Entre los planes implementados por el Poder Ejecutivo para consolidar la unión cívico-militar en materia de seguridad, destacó la creación en 2008 de la Milicia Nacional Bolivariana y de la Milicia Obrera, conformadas por civiles y cuya actuación en el mantenimiento del orden público está prevista como parte de las Fuerzas Armadas. (Comisión Interamericana de los Derechos humanos, 2017, p. 193)

En el gráfico se puede apreciar que la presencia militar en la Administración pública en los gobiernos de Chávez y Maduro se ha situado entre 13% y 32%. En múltiples ocasiones personal militar ha optado por cargos de elección popular a nivel regional y local, también han ejercido funciones de servicio exterior o cancillería y durante la gestión de Maduro se ha incrementado la participación del sector castrense en el gabinete económico, incluyendo la empresa estatal PDVSA, lo cual representa una ampliación del control militar sobre la política económica de la nación (Rivas, 2012, p. 15)

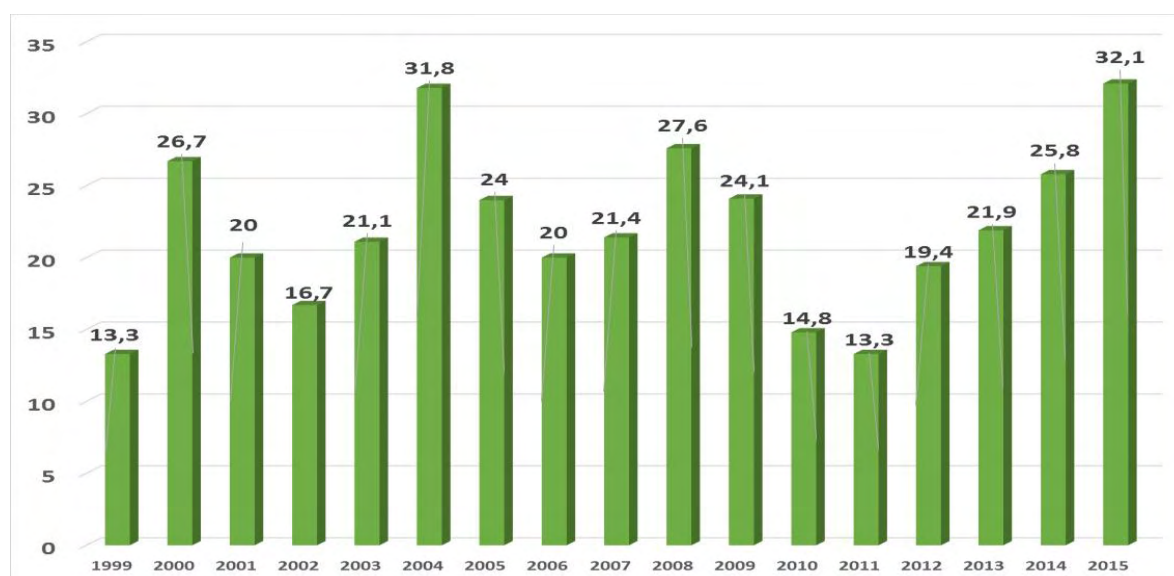


**Gráfico 18. Composición militar (%) del gabinete ministerial de Venezuela (1999-2015).** Fuente: Rodríguez y Brito (2017).

Para Jacome (2018) la incursión del sector militar en el espectro político ocurrió en tres etapas: en la primera (1999-2007) se fortaleció una naciente élite económica política y militar que reconfiguró la concepción de seguridad y defensa del Estado como base de apoyo del proyecto político, en la segunda (2007-2013) se profundizó la politización y partidización de las Fuerzas Armadas y en la tercera (2013-2018) la gestión de Maduro acrecentó el poder político y económico ejercido por el sector castrense como un mecanismo para mantenerse en el gobierno, enfatizando en la incorporación de las Fuerzas Armadas como agente hegemónico en la economía y sectores estratégicos del país (La participación militar fue de aproximadamente 30%).

En este contexto el presidente Maduro le otorgó a militares activos y retirados el control del sector eléctrico, el metro de Caracas, las empresas de aluminio, hierro y acero en el sur del país, así como los puertos y las aduanas. A partir de 2013, se conformaron cuatro empresas militares: el Banco de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (BANFANB), un canal de televisión (TVFANB), EMILTRA para transporte de carga por aire, mar y tierra, y la empresa agrícola AGROFANB. En 2016, ante la creciente crisis económica, el proceso de control del sector castrense se expandió a áreas estratégicas como la alimentación y los recursos extractivos.

En noviembre de 2017 un general de la Guardia Nacional Bolivariana, sin ninguna experiencia en el área, es designado como presidente de la estatal PDVSA y, simultáneamente, como ministro de Energía (p .120-126).

Se puede afirmar que el sector castrense se ha configurado como la institución que sostiene al actual sistema de gobierno en un entorno nacional de crisis económica, polarización e ingobernabilidad.

La incursión de los militares en las actividades y políticas implementadas por el Estado desprofesionaliza a las Fuerzas Armadas, desvirtúa su misión de seguridad y defensa de la nación, lesionando la subordinación de las fuerzas castrenses al poder civil y por ende la calidad democrática.

El sub período 1998-2018 se soportó en un modelo personalista y centralizador de poder en torno a un líder carismático, encarnado en el poder ejecutivo. Así los partidos políticos como instancias de representación y deglutir de los intereses sociales fue suplantada por la emergencia de un sector pretoriano.

✓ ***Se introducen nuevos mecanismos de participación ciudadana en materia política, social y económica***, tales como: el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, la asamblea de ciudadanos, la autogestión, cogestión, las cooperativas, las cajas de ahorro, entre otras (art. 70) (Asamblea Nacional, 2000a)

La participación ciudadana como deber, es consagrada en el artículo 132 de la Constitución expresando que: “toda persona tiene el deber de cumplir con sus responsabilidades sociales y participar de manera solidaria en la vida política y comunitaria” (Asamblea Nacional, 2000a).

Por otra parte, el artículo 62 de la Constitución contempla el derecho político de los ciudadanos “a participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos” (Asamblea Nacional, 2000a).

En relación a lo plasmado en este artículo Brewer (2011) clarifica los dos mecanismos de participación política que poseen los ciudadanos:

*Directamente*, conforme a los mecanismos establecidos en el artículo 70 de la Constitución, mediante referendos, consultas populares,

revocación de mandatos, iniciativas legislativas, cabildos abiertos y asambleas de ciudadanos; y por la otra, *indirectamente*, conforme al artículo 63 de la Constitución, mediante el sufragio para la elección de representantes elegidos a través de votaciones libres, universales, directas y secretas, en las cuales se garantice el principio de la personalización del sufragio y la representación proporcional (p.18).

De lo anterior se deriva que el derecho a la representación política ejercido de manera indirecta, se vincula a la democracia representativa, en donde los ciudadanos eligen a sus representantes a nivel local, estatal, nacional y parlamentario a través del sufragio. Por su parte, el derecho a la participación política ejercido directamente, se encuentra asociado a la democracia participativa.

En el siguiente gráfico se visualizan los mecanismos constitucionales para el ejercicio de democracia participativa:



**Gráfico 19. *Mecanismos de participación ciudadana contemplados en la Constitución de 1999.*** Diseño: la autora (2019).

En el 2006, la Asamblea Nacional promulga la Ley de los Consejos Comunales, instrumento jurídico que concibe a las organizaciones sociales como instancias comunales que se promueven desde las esferas de gobierno, como alternativa para fortalecer el proceso de participación ciudadana que se instituyó como nuevo modelo político en la Constitución de la República Bolivariana. Para su funcionamiento, pueden recibir recursos provenientes de transferencias de la República, los estados y los municipios, así como ingresos provenientes de la

administración de los servicios públicos que les puedan ser transferidos por el Estado.

Ese mismo año, el gobierno anunció una serie de medidas en materia política que buscaban darle rango constitucional al poder comunal. En tal sentido planteó los “Motores del Socialismo del siglo XXI”, a saber: 1) Ley habilitante para el presidente de la República, 2) Reforma de la Constitución de 1999, 3) Moral y luces, 4) Nueva geometría del poder y 5) Explosión del Poder Popular.

Estas ideas quedaron plasmadas en el Proyecto de Reforma de la Constitución de 1999 de acuerdo al Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2007), donde se evidenciaron orientaciones a la conformación de un Estado socialista o comunal con características centralizadoras. La introducción de estos cambios en la carta magna venezolana se vio frustrada momentáneamente, debido a la desaprobación de estas medidas en la consulta popular de diciembre de 2007, sin embargo, el Poder Ejecutivo ha persistido en incorporarlos al marco legal mediante leyes habilitantes y otros instrumentos legislativos.

De acuerdo a Ramos (2011): “El desconocimiento de la voluntad popular, expresa en el rechazo al referendo de 2007, la rápida adopción e imposición de leyes inconsultas y la criminalización de la protesta se inscriben en la vocación autoritaria de un liderazgo carismático sin capacidad para gobernar en el marco de la institucionalidad democrática” (p. 87).

En diciembre de 2010, la Asamblea Nacional procedió a promulgar 5 leyes en materia social, con el objeto de contribuir con la organización del Poder Popular y profundizar en la consolidación del nuevo modelo político previsto en la Carta Magna de protagonismo y participación ciudadana, dichos instrumentos legales se encuentran constituidos por: la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la Ley Orgánica de Comunas, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal y la Ley Orgánica de la Contraloría Social.

Las comunas son, primeramente, una innovación participativa impuesta desde arriba. Como señalamos, su existencia fue aprobada intempestivamente, sin discusión de la Asamblea Nacional, en diciembre de 2010, cuando las sesiones ordinarias habían terminado y

ya el país estaba en asueto navideño. Así, además de que este tipo de socialismo fue rechazado en 2007 por la voluntad popular, en 2010 las leyes pasaron por la Asamblea Nacional sin deliberación y los diputados chavistas se limitaron a alzar la mano para aprobar el paquete de «leyes socialistas» que entregó Chávez (López, 2018, p. 64).

En este orden de ideas, la comuna apareció como un espacio de participación en la concepción del Poder Popular desde la ética socialista venezolana que promueve el gobierno nacional, aún a pesar de no estar concebida de manera explícita en el texto constitucional. Como entidades locales, son consideradas formas de integración de comunidades con rasgos culturales, usos y costumbres compartidos, que se reconocen en el territorio que ocupan y en las actividades productivas que le sirven de sustento (LOC art. 5). (Asamblea Nacional, 2010b). Las comunas se encuentran insertas en ámbitos territoriales superiores determinados por el Ejecutivo Nacional, tales como los Distritos Motores de Desarrollo y los Ejes Estratégicos de Desarrollo Territorial, estadios vinculados a afianzar la ideología política socialista.

Las comunas a través de la conformación de sus unidades de autogobierno pueden ejercer la formulación, ejecución y control de la gestión pública, así como de proyectos vinculados a aspectos territoriales, políticos, económicos, sociales, culturales, ecológicos y de seguridad y defensa. Para lograr sus cometidos, la República, los estados y los municipios pueden transferir a las comunas recursos, funciones de gestión, administración, control de servicios y ejecución de obras.

Sin embargo, parecen existir debilidades procedimentales en los siguientes ámbitos: configuración de estructuras presupuestarias formales que avalen el ejercicio de la gestión financiera y el uso de recursos públicos, procesos de registro claro, sistemático y cronológico de las operaciones de ingreso y de gastos que aplican las organizaciones comunitarias, ausencia de criterios técnicos, económicos y contables en los soportes presentados para la ejecución de proyectos sociales, entre otros mecanismos de gestión; situación que podría atentar contra el fin mismo que justifica la existencia de entidades comunales: promover un proyecto de gestión de políticas públicas más real y justo, apegado al principio de transparencia en el uso de los recursos, que facilite los procesos de rendición de cuenta y control fiscal orientado a responder a las necesidades puntuales de las comunidades, y a fortalecer el modelo de democracia participativa.

La promulgación de estos instrumentos jurídicos está orientados a la conformación de un Estado comunal, donde la representación electa por sufragio universal, directo y secreto es sustituida por la figura de las vocerías, conformadas por personas sin libertades de conciencia, designadas y revocables por la asamblea de ciudadanos. El Estado comunal está concebido a la manera leninista, verticalmente de arriba hacia abajo, sin representación, pluralismo ni división de poderes. Pero también en virtud de la distribución de ingreso fiscal petrolero que se reparte a través de las redes de los consejos y comunas, la estructura comunal emergente funciona como una vasta red clientelar, donde el Estado otorga recursos a través de un relacionamiento directo con el presidente, y exige en reciprocidad lealtad política, lo cual pone en duda la calidad democrática del Estado emergente y la potencialidad de empoderamiento de la ciudadanía (Lissidini, 2014, p. 288-294).

El único medio para institucionalizar la participación ciudadana es a través de una sociedad civil autónoma y plural, la participación es un derecho que corresponde a los ciudadanos y no debe restringirse a la conformación de una determinada institución. No obstante, en Venezuela se evidenció que los mecanismos de actuación colectiva en la gestión de políticas públicas no surgieron como iniciativa de las comunidades, sino como un instrumento del Ejecutivo para controlar y centralizar el poder.

De acuerdo a Lechner (1994) “La sociedad civil es ... un gigante amordazado que despierta y en un mismo movimiento se libera de las cadenas de la opresión estatal y construye un nuevo orden social” (p. 134).

Respecto a las especificidades de los movimientos sociales Touraine (1995) señala:

Solo unos movimientos sociales fuertes y autónomos, que arrastren tanto a los dirigentes como a los dirigidos, pueden oponer resistencia al dominio del Estado autoritario modernizador y nacionalista a la vez, dado que constituyen una sociedad civil capaz de negociar con aquel, dando así una autonomía real a la sociedad política (p. 31).

En este orden de ideas, la Asamblea Nacional (2010b), en la Ley Orgánica del Poder Popular artículo 15, define que las instancias de participación deben emanar de los Consejos Comunales y las Comunas registradas ante el Ministerio con competencias en la materia, coartando la libertad política de los ciudadanos de

participar libremente, a través de la creación de cualquier organización o comunidad organizada no vinculada a esas instancias y, que no comulguen con la ideología socialista. Así, los Consejos Comunales no fueron concebidos como un mecanismo de participación complementario para profundizar la descentralización sino como un competidor de los distintos niveles de gobierno (Penfold, 2010, p. 30).

La esencia de la democracia se encuentra en el empoderamiento de ciudadanos comunes, acción que no es garantizada de manera exclusiva por procesos electorales, ni por aprobación de instrumentos legislativos, sino también por el respeto de los derechos políticos y civiles por parte de los funcionarios públicos y de los representantes del gobierno (Welzel e Inglehart, 2008).

Bajo los lineamientos de la Ley Orgánica del Poder Popular, los estados y municipios no se encuentra facultados para transferir competencias a las comunidades libremente organizadas, por lo cual no se materializa una verdadera descentralización, ni el ejercicio de una democracia participativa, al no admitir el pluralismo y limitar las libertades políticas de los ciudadanos.

Al respecto Bobbio (1986) señala:

La libertad de disenso tiene necesidad de una sociedad pluralista, una sociedad pluralista permite una mayor distribución de poder, una mayor distribución de poder abre las puertas a una mayor democratización de la sociedad civil, por último, la democratización de la sociedad civil amplía e integra la democracia política (p. 49).

La democracia debe garantizar la participación e inclusión del ciudadano en el proceso político y no limitarse exclusivamente a la elección de gobernantes. Uno de los instrumentos que permite la participación ciudadana es la descentralización política, ya que garantiza el desarrollo de gobiernos locales, a través del fortalecimiento de los estados y municipios, instancias que asegura la inclusión de los individuos en las decisiones y asuntos de su interés. Las entidades locales deben de acuerdo a sus competencias incorporar la participación al proceso de definición y ejecución de la gestión pública, al control y evaluación de sus resultados, en forma efectiva, eficiente y oportuna, lo cual se traduce en transparencia de los procesos y en el mejoramiento general de las condiciones de vida de la comunidad. Sin embargo, con las leyes del poder popular (Ley Orgánica del Poder Popular, Ley de

los Consejos Comunales y Ley de Comunas), se debilitan los gobiernos locales debido a la acción controladora del Poder Ejecutivo sobre las instancias de participación colectiva.

Para Brewer (2011):

...el ejercicio de la democracia como derecho ciudadano implica siempre la conjunción de dos principios fundamentales, el principio de la representación y el principio de la participación, que no son excluyentes... En otros términos: la democracia representativa que no asegura la efectiva participación, es deficiente, pero la supuesta democracia participativa que no asegura la representación es inexistente (p. 26).

De lo anterior, se deriva que la democracia representativa no se opone a la democracia participativa, de hecho, son interdependientes. Se debe fortalecer a los gobiernos locales, introducir mecanismos de democracia directa o asamblearia, de manera que el ciudadano sea parte activa de su comunidad, desarrollando un sentido de pertenencia a determinado orden social y político.

El rol activo y participativo de la sociedad civil en los asuntos políticos está conformando una nueva dimensión de la democracia aunada a las formas tradicionales de ejercicio del poder a través de gobiernos representativos. Se debe ampliar la dimensión representativa, a través de la verdadera puesta en práctica del término “democracia participativa” que busca incorporar diversas formas de participación ciudadana en los asuntos públicos, incluyendo de manera plural las distintas tendencias e ideologías políticas, fortaleciendo la legitimidad de los representantes elegidos a través del sufragio, por medio de la sinergia entre la esfera política y la sociedad civil.

Las nuevas exigencias de la sociedad civil han conformado “un ciudadano que es a la vez actor y espectador de lo político, sujeto y objeto (Rosanvallón, 2007, p. 296).

Desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1999 se ha estado promoviendo la construcción de una supuesta democracia participativa y protagónica, sin embargo, en la práctica se han acrecentado los mecanismos de concentración y centralización del poder, lesionando el Estado de derecho, el principio de

separación de poderes y con ello, la calidad de la democracia en Venezuela. “La democracia no significa el poder del pueblo, expresión tan confusa que se la puede interpretar en todos los sentidos y hasta para legitimar regímenes autoritarios y represivos...” (Touraine, 1995, p. 65).

La retórica discursiva empleada durante los gobiernos de Chávez y Maduro se centró en la expresión “gobierno del pueblo” y en el uso de mecanismos de democracia directa o participativa para legitimarse.

Dahl (1991) señala:

...nunca en toda la historia documentada los jefes de Estado habían apelado con tanta frecuencia a las ideas democráticas para legitimarse, aunque solo fuese para justificar un gobierno autoritario sobre la base de que era necesario a fin de transitar en el futuro hacia una democracia auténtica o purificada (p. 376).

✓ ***Se considera al país en la exposición de motivos de la constitución como un Estado federal descentralizado***, que contempla la transferencia de competencias a los municipios a fin de que los mismos generen y administren los recursos percibidos, incorporándose en el texto constitucional elementos contemplados en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989. Este aspecto será abordado en la siguiente sección (Asamblea Nacional, 2000a; Congreso de la República de Venezuela, 1989a).

### **Análisis comparativo, de *jure* y de *facto*, de los mecanismos de participación ciudadana en los gobiernos de Chávez y Maduro: Un diagnóstico del Estado descentralizado**

La concepción de un Estado federal descentralizado plasmada en el texto constitucional de 1999, debería acercar el ejercicio del poder hacia la sociedad civil enaltecendo los principios democráticos por constituir lo local un espacio privilegiado e inmediato donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos que las instituciones estatales tienen la misión de resolver, mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos (Bobbio, 1999). Sin embargo, no es posible emprender de manera efectiva un proceso descentralizador si los estados y municipios a pesar de tener competencias y atribuciones designadas por el centro

de poder, no poseen una amplia autonomía financiera y tributaria, que le provean de ingresos recurrentes y suficientes para satisfacer, con independencia del gobierno central, las demandas ciudadanas en las jurisdicciones regionales y locales.

Al suprimir el senado de la Constitución de 1999 y establecer una asamblea unicameral, se debilitó la representación de los estados en condiciones de igualdad a participar en los asuntos de interés nacional. Este hecho representa un retroceso en materia de descentralización.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra a la participación ciudadana como derecho político (art. 62), incorporando mecanismos de participación directa como referendos, consultas populares, revocación de mandatos, iniciativas legislativas, cabildos abiertos y asambleas de ciudadanos (art. 70). Sin embargo, la incorporación de mecanismos de democracia directa, no garantizan una efectiva participación ciudadana como la descentralización política, asociada al desarrollo de los gobiernos locales y el fortalecimiento del municipio (Asamblea Nacional, 2000a).

Giddens (1999) señala que para profundizar y consolidar la democracia se deben reformar las instituciones del Estado para que actúen de manera conjunta con la sociedad civil, fomentando la renovación y desarrollo de la comunidad. Dichas reformas deben estar destinadas a crear un entorno de mayor transparencia, imparcialidad y prácticas anti corrupción, lo cual le brinda mayores espacios de participación a la sociedad civil.

La participación ciudadana fomenta la mediación entre la sociedad y el gobierno, a fin de que los distintos actores sociales, en base a sus intereses y valores, ejerzan influencia en las políticas públicas y en las estructuras gubernamentales, por lo que el individuo a través de un marco institucional adopta un rol activo en la consecución del bienestar colectivo, por medio de la toma de decisiones en asuntos vinculados a la gestión pública, que le afectan de manera directa o indirecta, impulsando la optimización en el uso de los recursos públicos mediante acciones coordinadas que promuevan el desarrollo del entorno donde habita.

En abril de 2006 con la promulgación por parte de la Asamblea Nacional de la Ley de Consejos Comunales, se inició un proceso de desmunicipalización de la participación ciudadana, proceso que se profundizó en diciembre de 2010, con la

sanción de la Ley Orgánica del Poder Popular, la Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular, la Ley Orgánica de Comunas, la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal y la Ley Orgánica de la Contraloría Social. Este conglomerado de leyes están orientados a configurar un conjunto de entidades que carecen autonomía política, sin origen en los mecanismos democráticos representativos, a fin de justificar la conformación de un poder popular que legalmente privilegia a la participación ciudadana, pero que en la práctica acentúa un proceso centralizador, donde la toma de decisiones y el poder es dirigido desde el poder Ejecutivo, a través de comisiones nacionales y regionales designadas por el Presidente de la República, desvinculado de las entidades regionales y municipales asociadas constitucionalmente a la distribución vertical del poder público, a la descentralización política.

El Estado democrático tiene la competencia de brindarle seguridad e inclusión a las expectativas de los individuos de diversas corrientes políticas, a fin de reducir la ansiedad y facilitar el ejercicio activo de la ciudadanía. (De Sousa, 2004). Las leyes del poder popular, se encuentran en contravención a los principios de igualdad, autonomía, institucionalización, respeto a la diversidad y no discriminación establecidas en la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2009) debido a que la legislación nacional limita los espacios y mecanismos de participación informal, espontánea y plural de los individuos, subyugándola a una ideología socialista y a la conformación de instancias como Consejos Comunales y comunas, lo cual fomenta la exclusión de los ciudadanos que disientan. Al respecto, Bobbio (1986) señala: “una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o destinada a morir” (p. 48). Así la democracia debe ser sinónimo de disenso.

En Venezuela a través de estructuras discursivas e ideológicas durante los gobiernos de Chávez y Maduro, se ha promovido una participación popular desde las esferas del poder central, articulada con una permanente movilización con fines políticos, por lo que las organizaciones comunitarias carecen de autonomía. Adicionalmente, la ausencia de controles efectivos y debilidades institucionales han incidido negativamente sobre el desempeño de las Comunas, Consejos Comunales y otros programas sociales, provocando su corta duración.

La ideología Chavista cuestiona la efectividad de la democracia representativa para alcanzar la igualdad de las masas, por lo cual ha venido implementado, de manera

gradual un populismo con la promesa de reestructuración social a partir de la puesta en marcha de una democracia directa que flexibilice las instituciones y promueva “desde arriba” la participación de los ciudadanos en la gestión de políticas públicas, con la visión de revertir los procesos de exclusión social. Es así como a un gran número de ciudadanos anteriormente marginados, se les brinda la posibilidad de participar a través de Consejos Comunales y Comunas en la gestión local de políticas públicas, sin embargo, al considerar en un primer plano el mandato de las mayorías se debilitan los instrumentos que aseguren los derechos de las minorías, generándose procesos de inestabilidad e ingobernabilidad.

Para Rosanvallón (2007) el populismo es una patología de la democracia electoral que plantea acrecentar la representación del pueblo, potenciando su unidad y su homogeneidad de un modo imaginario y, distanciando los elementos que supuestamente se le oponen, como: el extranjero, la oligarquía, codicia de empresarios privados y las élites.

En el período de Chávez y Maduro, el enfoque ideológico populista se ha centrado en alabar al pueblo, asumiendo que la exclusión social se deriva de la acción de las élites y corruptos, de esta manera el Ejecutivo ha concentrado de manera progresiva, elevadas cuotas de poder, asumiendo el rol de Estado clientelar hacia un sector de la población considerado como excluido. Así, la lógica de la diferencia se convierte en un mecanismo de construcción de lo social, a través del cual el dirigente político como emisor del mensaje identifica a enemigos y configura una estructura discursiva de división social.

El gobierno de Maduro no concibe a las comunas y consejos comunales como mecanismos para solventar los problemas de las comunidades locales, potenciar la participación ciudadana y fortalecer la democracia. Por el contrario, las políticas gubernamentales hacen uso de las organizaciones comunitarias para canalizar recursos o bienes a cambio de prebendas políticas.

El Carnet de la Patria y los Comités Locales de Abastecimiento y Producción (CLAP) son los nuevos circuitos clientelares por donde se derraman los recursos públicos a cambio de lealtad política. En tanto son controlados por militares, las prácticas participativas no importan y las comunas intervienen solo en casos puntuales, pues lo usual es que los encargados de los registros para la carnetización o el reparto de las cajas de alimentos CLAP sean designados por altos mandos militares o

directamente por el partido. No se requiere ser vocero de consejos comunales y comunas. La contraloría social brilla por su ausencia (López, 2018, p. 69).

El populismo involucra relaciones directas entre un pueblo y un líder carismático, que se evidencia de manera simbólica en sociedades de gran escala, como la venezolana. Según argumentos de Laclau (2006) y Ellner (2012), el discurso genera un sistema de instituciones formales e informales mediante los cuales una parte del pueblo es representable y otra es excluida.

Las secuencias discursivas involucran elementos lingüísticos y no lingüísticos a través de los cuales los dirigentes y movimientos políticos llevan a cabo su acción. A través de las afirmaciones los líderes introducen las ideas en las masas, por medio de la repetición son posicionadas dichas ideas en la mente de los ciudadanos y finalmente a través del contagio la afirmación repetida es considerada como verdad al ser moldeada por sentimientos, emociones y creencias, así la psicología de masas contribuye a la conformación de ideologías políticas.

Las ideas de democracia participativa y protagónica propagadas durante los gobiernos de Chávez y Maduro, a través de procesos discursivos de afirmación y repetición, han sido interiorizadas como una creencia cierta en la mente de un sector de la población venezolana. La evidencia empírica revela que el ejercicio de la participación ciudadana se encuentra condicionada legalmente a la conformación de Comunas y Consejos Comunales e ideológica y políticamente a la filiación de los individuos al partido oficialista. Se verifica en la práctica, una “ilusión de participación”, ya que los ciudadanos de diversas posturas políticas no pueden decidir de manera espontánea y plural cómo y en qué sentido participan.

En la democracia moderna debido a su complejidad y escala no puede haber equivalencia entre pueblo y poder, ya que la sociedad civil no es capaz de gobernar directamente, sino que elige a unos representantes para que canalicen las demandas individuales y colectivas.

Uno de los mecanismos para promover la participación ciudadana de manera efectiva es profundizando el proceso de descentralización, para ello se requiere fortalecer a los municipios transfiriendo competencias del poder central y garantizando su autonomía financiera, de manera que sean capaces de generar ingresos propios suficientes para ejecutar las políticas públicas y satisfacer las

demandas de los ciudadanos que habitan en las jurisdicciones locales. Una genuina participación ciudadana no puede estar sujeta al control y directrices establecidas por el gobierno central, como lo propugnan las iniciativas legislativas promulgadas por la asamblea nacional en 2006 y 2010.

La participación ciudadana ha mostrado virtudes para administrar y resolver problemas, brindando una atención efectiva a la población. El Estado Todopoderoso, ha perdido fuerza, por lo que resulta necesario impulsar, de manera efectiva procesos de descentralización, adaptando la gestión de lo local a los intereses y requerimientos de los ciudadanos, y para ello resulta necesario fortalecer a los municipios. Giddens (1999) plantea que la protección de la esfera pública local, representa un elemento que contribuye a los procesos de renovación de la sociedad civil. En este escenario se circunscribe la dimensión participativa de la democracia, respondiendo a las exigencias de una sociedad civil cada vez más exigentes, en un entorno de gobernabilidad moderna o nueva gestión pública.

### **Configuración de la hegemonía comunicacional en los gobiernos de Chávez y Maduro**

El derecho de libertad de expresión y opinión, y a recibir información oportuna y veraz constituye una categoría fundamental para acrecentar la calidad democrática, por lo que el marco legal e institucional del Estado debe garantizar su ejercicio pleno. En un sistema político democrático debe prevalecer el carácter plural y tolerante en las deliberaciones y procesos de formación de opinión pública.

Todo ciudadano o funcionario depende de la información que recibe y de la eficacia de los mensajes que trasmite. Los teóricos de la democracia han señalado que la libertad de prensa y de palabra son imprescindibles para que el pueblo pueda controlar las actividades de sus gobernantes. Los líderes totalitarios, por su parte, han intentado invariablemente dominar tales instituciones y manipular la información que reciben los ciudadanos (Almond y Powell. 1978, p. 144).

En la contemporaneidad ha sido desvirtuado el uso de los medios de comunicación. Las informaciones de interés nacional son presentadas a través de programaciones con contenidos superfluos, poco objetivos, distorsionados y con una elevada frecuencia en su transmisión, a fin de posicionar un mensaje, una ideología en la mente del ciudadano común, pudiendo moldear o transformar su

postura en relación a un hecho de carácter político. De esta manera, los medios de comunicación social se emplean con fines de manipular a las masas y captar adeptos para un determinado partido político. A este fenómeno se le ha dado el nombre de videopolítica o videopoder.

A partir de 1998 el presidente Hugo Chávez hizo uso de los medios como un canal directo y sin intermediación entre su persona y los ciudadanos. Paulatinamente el Estado se ha convertido en propietario de un gran número de medios públicos bajo la premisa de configurar una hegemonía comunicacional para difundir la ideología del gobierno, esta estrategia ha sido puesta en práctica en canales de televisión, prensa escrita y estaciones de radio, algunas de ellas comunitarias, constituidas como independientes pero que siguen las directrices del gobierno. Se inicia entonces un proceso estatal de control de las comunicaciones y de la opinión pública a través de la conformación de estructuras monopólicas, centralistas dirigidas desde el poder Ejecutivo. (Sánchez, 2016, p. 374)

En Julio del año 2000 fue promulgada la Ley Orgánica de Telecomunicaciones promovida por iniciativa del presidente de la República a través de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) para ser posteriormente ser sometida a aprobación por parte del parlamento. Este instrumento jurídico estableció una duración de 25 años para las concesiones otorgadas o renovadas para radio y televisión en materia de explotación del espacio radioeléctrico, sin embargo, en 2007 por atribuciones otorgadas por misma Ley las concesiones fueron reducidas a 5 años (Asamblea Nacional, 2000b).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009) sostiene que desde el 2000 “se ha venido observando una paulatina vulneración del ejercicio [del derecho a la libertad de expresión] en Venezuela y una creciente intolerancia a la expresión crítica” (p. 91).

Para Junio de 2001 CONATEL a petición del Ejecutivo presentó el primer anteproyecto a la Ley de Contenidos orientada a categorizar la programación transmitida por los medios y las sanciones en caso de incumplimiento, no obstante, debido a la rebelión militar de abril de 2002 fue reformulado el anteproyecto de Ley a fin de establecer regulaciones en el contenido de los medios privados que pudiesen atentar contra la estabilidad del gobierno y frenar la difusión de los juicios críticos en contra la gestión y el proyecto político bolivariano. El resultado de esta

reformulación fue la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión cuyo proyecto fue elaborado por CONATEL sin consultas a la sociedad civil y sectores académicos venezolanos (Quiñones, 2010, p. 68-71),

De esta manera se ha venido otorgando legitimidad a una serie de regulaciones que posibilitó el control de los medios de acuerdo a los intereses del presidente de la República, considerando a los hechos noticiosos no subordinados a los intereses del Estado como fuente de desestabilización política.

Posterior al paro petrolero de 2002 el presidente Hugo Chávez Frías se percató del rol preponderante de los medios de comunicación como estrategia dentro del proceso político, por lo que decidió incrementar las partidas presupuestarias para la actualización tecnológica de los medios del Estado, así como para la adquisición y creación de medios audiovisuales y radioeléctricos.

De acuerdo a Sartori (1987):

...un sistema unicéntrico de propaganda totalitaria es un «sistema cerrado». Para decirlo con mayor precisión, cuanto más hermético es el cierre y la impermeabilidad, mayor es la eficacia. La obstrucción de las salidas, junto a la censura de todos los mensajes procedentes del mundo externo, es condición esencial porque los parámetros exteriores y las bases externas de comparación no solo socavan «la única verdad», sino que impiden la mentira total, o el silencio total (los dos son complementarios); mientras que en los sistemas cerrados la mentira sin trabas y el impedir la difusión de ciertas noticias son prácticas habituales (p. 136).

En sociedades donde no hay libertad, no hay democracia y no existe la opinión pública ya que todas las matrices de opinión emanan del gobierno, se configura una ciudadanía mal informada que a su vez posibilita la perdurabilidad del régimen.

En noviembre de 2003 sale al espectro audiovisual la televisora estatal “Vive” con programación educativa, cultural e informativa mientras que en julio de 2005 inicia transmisión el canal multiestatal “Telesur” con programación informativa y cultural que difunde los valores y especificidades de la región latinoamericana. El capital de constitución y el 60% de las acciones de Telesur pertenecen a Venezuela, sin embargo, también participan Argentina, Uruguay y Cuba. Tanto “Vive” como “Telesur” dependen financieramente de una partida presupuestaria asignada al

Ministerio de Comunicación e Información. En febrero de 2006 se pone al aire la Televisora de la Asamblea Nacional (ANTV) con el objetivo de difundir los debates parlamentarios (Bisbal, 2010, p. 23).

El secuestro de los medios estatales y su conversión en medios del partido PSUV y del presidente sienta las bases de un monopolio en comunicaciones radiotelevisivas del partido, favoreciendo una sola opción política y la nueva élite de poder que construye la hegemonía comunicacional. A un partido único sigue el monopolio de las comunicaciones, indispensables para el control y la militarización de la sociedad. Así concebido el sistema de medios, no se puede hablar de democracia comunicacional ni de democracia social, no hay pluralismo, ni diversidad informativa, cultural y social y mucho menos análisis crítico. Solo información-orden, propaganda, inculcación ideológica. Los medios independientes son cercados por el gobierno y el partido gobernante utilizado como aparato coercitivo del Estado en una estrategia de escribir la “historia oficial”, la versión “políticamente correcta” (Safar, 2010, p. 45).

La Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión conocida como “Ley Resorte” entra en vigencia en noviembre de 2004 y establece regulaciones sobre las conductas no permitidas por los medios de comunicación social considerados como supuestos de incitación al odio y sus respectivas sanciones. El órgano a cargo de garantizar el cumplimiento de esta ley es la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), definido en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones como un instituto autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del Fisco Nacional, con autonomía técnica, financiera, organizativa y administrativa (art. 35), sin embargo, su directorio está conformado por un director general y cuatro miembros, todos designados por el Presidente de la República, el cual también puede destituirlos a su arbitrio (art. 40). La estrecha relación de CONATEL con el Ejecutivo provoca que las actuaciones y sanciones emanadas de este ente sean utilizadas para silenciar la crítica al Gobierno (Asamblea Nacional, 2000b).

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley de Responsabilidad Social, los prestadores de servicios de radio y televisión que “promuevan, hagan apología o inciten a la guerra; promuevan, hagan apología o inciten a alteraciones del orden público; promuevan, hagan apología o inciten al delito; sean discriminatorios;[o] sean

contrarios a la seguridad de la Nación” podrán ser sancionados con la suspensión de sus habilitaciones durante 72 horas o su revocación por un período de hasta cinco años en caso de reincidencia (Comisión Interamericana de los Derechos humanos, 2009, p. 93).

Desde su promulgación la Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos ha sido empleada para cerrar o amenazar con el cierre a medios de comunicación audiovisuales y el bloqueo de medios en línea. El artículo 29 de dicha ley establece que los prestadores de servicios de radio, televisión y medios electrónicos serán sancionados con elevadas multas, suspensión de sus transmisiones, y hasta la revocatoria de la concesión, cuando difundan mensajes que “promuevan, hagan apología o inciten a alteraciones del orden público”, o “promuevan, hagan apología o inciten al delito”, o “fomenten la zozobra en la ciudadanía o alteren el orden público”, “desconozcan las autoridades legítimamente constituidas” o “sean contrarios a la seguridad de la Nación (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 151).

En Venezuela el Estado concentra todos los medios legales y administrativos para suprimir las expresiones de descontento de forma coercitiva, lo cual es canalizado a través de la centralización administrativa y la potestad de incorporar cambios en el marco legal a través de poderes públicos con limitada autonomía. El gobierno emplea los procesos de otorgamiento y renovación de licencias de trasmisión como un mecanismo de recompensa y castigo hacia los medios de comunicación social en función de su postura política o línea editorial, lesionando la pluralidad de tendencias que caracterizan una democracia de calidad y el derecho de libertad de expresión.

En mayo de 2007 el Ejecutivo, por motivos políticos, decidió no renovar la concesión del canal Radio Caracas Televisión (RCTV), hecho que generó fuertes enfrentamientos entre el gobierno y el canal, en el cual intervinieron la Iglesia Católica, los estudiantes, los gremios de periodistas y los artistas de ese canal, la oposición y algunas ONG, que realizaron protestas públicas. La programación informativa y de opinión de RCTV mantuvo una línea de franca oposición al gobierno del presidente Chávez, con la salida del aire de esta planta televisiva se suspendía el 50% de la oposición en términos comunicacionales. Para el 2007 la sintonía nacional se repartía en un 10% para VTV, Televen 10%, RCTV y Venevisión 70%, Globovisión de 3 a 4 % y el resto entre 6 y 7%. Venevisión y

Televen se han neutralizado y mantienen una línea de complicidad y favoritismo con el poder. La Televisora Venezolana Social (TVES) inicia sus transmisiones en mayo de 2007 haciendo uso de las instalaciones y equipos de RCTV. Este canal nace por iniciativa del Ejecutivo y se encuentra adscrito al Ministerio de Comunicación e Información. Durante el año de su inauguración la sintonía de TVES alcanzó un 5%, respecto a su programación 60% de la producción era extranjera y un 15% estaba dedicado a publicidad gubernamental, lo cual contradice la concepción de servicio público de televisión. (Bisbal, 2010, p. 20-24; IDD Lat, 2008, p. 83).

Durante 2008 y 2009 CONATEL ejecutó seis procedimientos administrativos contra *Globovisión* por considerar que dicha planta televisiva difundió en su programación mensajes que, presuntamente, pudiesen promover, hacer apología o incitar a la comisión de delitos, promover, hacer apología o incitar alteraciones del orden público, de fomentar un “discurso de odio” que afecta la “salud mental” de la población venezolana y puedan ser contrarios a la seguridad de la nación, violando presuntamente la Ley de Responsabilidad Social en Radio y Televisión, y la Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Adicionalmente en julio de 2009 CONATEL suspendió la transmisión de 32 radioemisoras (Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, 2009, p. 119-130).

La potestad del Estado venezolano para otorgar licencias de transmisión en el espectro radioeléctrico y controlar su programación se convirtió en un mecanismo de censura hacia los medios de comunicación y periodistas que disientan de la gestión de gobierno, coartando el derecho a la libertad de expresión. Por su parte los discursos del Ejecutivo y de autoridades de gobierno han cuestionado la labor periodística y de los medios, calificándolos de “terroristas” incitando a la población al rechazo y la agresión en contra de los medios de comunicación.

De acuerdo a Bisbal (2010) los resultados de un análisis de los canales estatales muestran una preponderancia de los programas informativos que compiten con la cobertura noticiosa brindada por los canales privados, materializándose una ofensiva mediática por parte del gobierno. Para Julio de 2006 la programación informativa fue de 57,50% para VTV, 65,80% para Vive TV, 53,70% para Telesur y 32,90% para ANTV. La mayor parte de la programación posee un fuerte peso ideológico afín al proyecto político del gobierno, configurándose una carga

discursiva uniforme y personalista, por lo que los canales estatales ejercen una función adoctrinadora e ideologizante frente a los televidentes (p. 26-29).

Para Sartori (1987) la formación de opinión en un sistema totalitario se realiza de arriba hacia abajo, a través de un sistema de cascada jerárquica donde los contenidos transmitidos a las masas a través de los medios de comunicación se constituyen en procesos de adoctrinamiento.

Solo existe una voz, la sola voz del régimen; y fluye hacia abajo imperturbada, sin interrupciones, porque los depósitos están en calma, transformados en caja de resonancia...

...el proceso educador se convierte en un proceso de adoctrinamiento: tan solo existe una doctrina y las demás están proscritas. En todas las áreas que no son estrictamente técnicas, la fe oficial, exclusiva del Estado, una suerte de propaganda *fidei*, desplaza o sustituye a la educación (p. 136).

Los medios de comunicación en Venezuela para el sub período tienen estructuras predominantemente unicéntricas, que atentan y penalizan el pluralismo, y contribuyen a la conformación de matriz de opiniones con carga ideológica, sesgando los acontecimientos, a fin de captar adeptos que le permitan mantenerse en el poder.

Durante los gobiernos de Chávez y Maduro se ha evidenciado amenazas y medidas administrativas en contra de los medios de comunicación, periodistas y reporteros. Adicionalmente se implementó de manera abusiva en tiempo de transmisión y frecuencia el recurso de las cadenas presidenciales para promover el proselitismo político del Ejecutivo y su partido, transgrediendo el derecho a la libertad de información de la ciudadanía.

El artículo 192 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones dispone que el presidente de la República podrá ordenar a los operadores que presten servicios de televisión por suscripción la transmisión gratuita de mensajes o alocuciones oficiales, de la Presidencia o Vicepresidencia de la República o de los ministros (Asamblea Nacional, 2000b).

El Ejecutivo debe hacer uso de las cadenas de radio y televisión para informar a la ciudadanía sobre hechos sobrevenidos de relevancia nacional y con carácter de

urgencia en el ámbito social, económico político, sin embargo, se ha empleado este mecanismo en múltiples ocasiones para hacer actividades de proselitismo político.

De acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003) el uso abusivo e innecesario de las cadenas presidenciales, utilizado en forma discrecional y con fines ajenos al interés público, puede constituir una forma de censura.

Durante la gestión de Hugo Chávez el programa Aló Presidente se transmitió todos los días de lunes a viernes con una duración de hora y media, cuatro veces por radio y una por televisión los días jueves, permaneciendo al aire la voz del presidente 90 minutos al día (Bisbal, 2010, p. 19).

Otro aspecto a considerar es la inequidad asociada a la cobertura que los medios de comunicación brindan a los eventos políticos y a los candidatos de las diversas posiciones ideológicas. La ausencia de financiamiento público de los partidos y la parcialización hacia alguna tendencia política de algunos medios constituye una limitación en los procesos de transmisión del mensaje y agendas programáticas de los partidos opositores al gobierno.

Por su parte los partidos que brindan apoyo al proyecto del gobierno cuentan con los recursos del Estado para financiar sus campañas y difundir su mensaje disuasivo a través de cadenas tanto en los medios públicos como privados. Esta situación genera una competencia desleal entre partidos quienes desarrollan sus campañas en condiciones inequitativas, hecho que introduce un sesgo en los procesos de formación de opinión pública y en la intención del voto de la ciudadanía (Penfold, 2010).

**Cuadro 2.** Cadenas presidenciales para el período 1999-2017.

| <b>Año</b>     | <b>N° de Cadenas</b> | <b>Horas</b> |
|----------------|----------------------|--------------|
| 1999           | 86                   | 71           |
| 2000           | 146                  | 109          |
| 2001           | 118                  | 118          |
| 2002           | 159                  | 78           |
| 2003           | 198                  | 168          |
| 2004           | 374                  | 124          |
| 2005           | 215                  | 109          |
| 2006           | 182                  | 92           |
| 2007           | 163                  | 124          |
| 2008           | 187                  | 173          |
| 2009           | 141                  | 141          |
| 2010           | 136                  | 28           |
| 2011           | 158                  | 203          |
| 2012           | 114                  | 156          |
| 2013           | 192                  | 137          |
| 2014           | 162                  | 174          |
| 2015           | 147                  | 146          |
| 2016           | 144                  | 180          |
| 2017           | 402                  | 250          |
| <b>Totales</b> | <b>3.424</b>         | <b>2.582</b> |

**Fuente:** Espacio público (2018), Monitor Ciudadano (2019).

A pesar de lo contemplado en la norma, para el sub período 1998-2018 se ha evidenciado el abuso en la frecuencia y duración de las cadenas presidenciales, quedando obligados los medios de comunicación públicos y privados de señal abierta en Venezuela a interrumpir su programación habitual para conectarse con el canal del Estado Venezolana de Televisión (VTV) y transmitir las alocuciones del Ejecutivo cada vez que este lo considere conveniente

Un sistema político democrático debe privilegiar el pluralismo y admitir la circulación de hechos noticiosos de diversas tendencias, de esta manera se conformará una sociedad informada, con pensamiento crítico, capaz de desarrollar procesos de formación de opinión de forma razonada. Así la libertad de expresión, de acceso a la información y de opinión son categorías básicas en una democracia de calidad. El Estado debe promover el desarrollo de medios de comunicación independientes y diversos.

En materia de medios impresos se debe señalar la falta de abastecimiento y el control gubernamental de papel que ha afectado el libre funcionamiento de la prensa escrita, presionando a la cancelación de un importante número de ellos (Comisión Interamericana de los Derechos humanos, 2017, p. 174).

Para el sub período se materializó un proceso de hostigamiento hacia la labor periodística por parte de funcionarios públicos y cuerpos de seguridad del Estado. Los profesionales de la comunicación social han sido víctimas de agresiones, decomiso y robo de sus equipos de trabajo, imposibilidad de transmisión o bloqueo de los hechos noticiosos por parte de sectores afectos al gobierno y la anulación de pasaportes para impedir la entrada o salida del país de periodistas simpatizantes de la oposición.

Respecto de la promoción del terrorismo, debe señalarse la creación por el chavismo de los llamados “Círculos Bolivarianos”, agrupaciones civiles armadas que protagonizaron de manera cada vez más reiteradas acciones paramilitares de intimidación a los opositores y en contra de los medios de prensa. El presidente Chávez no solo los favoreció con la permisividad gubernativa, sino que públicamente los instó a actuar, como cuando los llamó a “defender la revolución con armas” (IDD Lat, 2004, p. 119).

Durante 2017 más de 50 medios han sido cerrados por procedimientos administrativos iniciados por CONATEL, tal es el caso de los canales colombianos Caracol TV y RCN retirados de la parrilla de las compañías de televisión por suscripción venezolana debido a posiciones políticas en contra de la gestión del Ejecutivo. Lo homólogo ocurrió con los canales CNN en español y NTN 24. Para ese mismo año CONATEL ordenó el cese de transmisiones de emisoras radiales, tales como la 92.9 FM y Mágica 99.1 FM en la ciudad de Caracas, así como la apertura de un procedimiento administrativo contra el canal *Globovisión* debido a declaraciones emitidas por un parlamentario durante el programa *Vladimir a la 1* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, p. 170-173).

La prensa, la radio y televisión no deben ser instrumentos al servicio de los intereses del gobierno o de una rama del poder público, su misión se debe orientar hacia la prestación de un verdadero servicio público, sin distinción de posturas e ideologías políticas. Los medios de comunicación deben posibilitar la participación de diversos sectores, admitiendo la pluralidad.

El estilo del discurso político y los canales empleados para su trasmisión inciden en la calidad de la democracia. Cuando los dirigentes políticos emplean un lenguaje agresivo en contra de sus oponentes, se destruye la confianza en lo político, se pierde credibilidad en los partidos, se incita al odio, limitándose acuerdos conciliadores entre las partes, lo que conduce a una amenaza en contra la democracia.

En las transiciones de los gobiernos democráticos hacia el populismo los gobernantes ponen en la palestra del discurso político situaciones y conflictos sociales acaecidos en períodos pasados a fin de desviar la atención del electorado, quien tiene expectativas sobre las políticas públicas a implementar para solventar situaciones presentes y futuras. El líder político centra sus acciones en establecer canales de comunicación entre su persona y los ciudadanos, deslegitimando el rol de los partidos políticos como mediador entre el Estado y la sociedad civil. Así, durante los gobiernos de Chávez y Maduro los medios de comunicación se han convertido en el espacio donde confluye la confrontación ideológica con la política



### CAPÍTULO III

## ANÁLISIS COMPARATIVO DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN VENEZUELA EN TRES MOMENTOS HISTÓRICOS DEL PERÍODO 1958-2018

Una vez realizada la reconstrucción histórica de los principales hechos políticos en Venezuela para el período 1958-2018, en el presente capítulo se evaluará el menor o mayor grado de calidad democrática en el sistema político venezolano para cada veintenio.

Partiendo de la metodología del análisis histórico y empleando el mecanismo de *rank ordering* o determinación de posiciones en escalas ordinales propuesto por Sartori (1984), se plantea una metodología que asigna puntajes a cada subcategoría en función al grado de presencia de la cualidad sometida a valoración en el sistema político venezolano para cada veintenio, pudiéndose adjudicar un grado bajo (valor 1), medio (valor 2) y alto (valor 3).

La sumatoria de los valores asignados a cada subcategoría promediados conforman los grados de calidad para cada categoría, mientras que las sumatorias promediadas de las categorías generan los grados de calidad para cada dimensión. Así, el grado de calidad democrática para cada veintenio se obtiene de la sumatoria de las dimensiones representatividad, participación y Estado de Derecho, dividido entre 3. En el siguiente gráfico se muestra de forma simplificada el proceso de agregación de los grados de calidad, explicado en el Capítulo I.

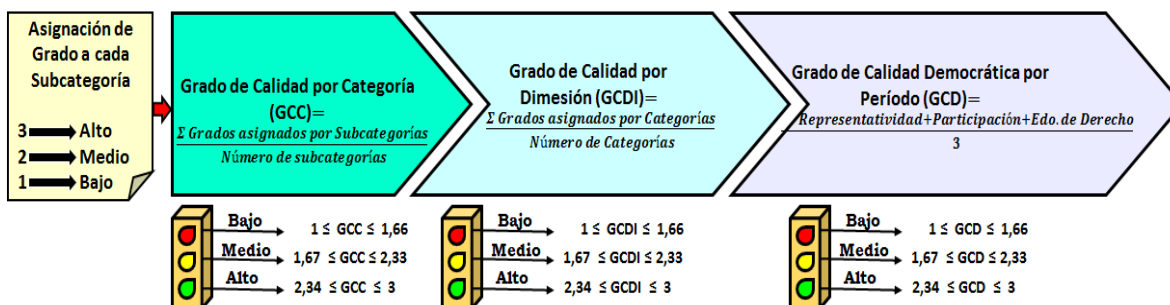


**Gráfico 20.** Proceso de Agregación del indicador de Calidad Democrática  
**Diseño:** la autora (2019).

El cuadro que seguido se presenta contiene la valoración asignada a cada subcategoría en concordancia con la reconstrucción y análisis histórico efectuado en el capítulo II. Partiendo del puntaje de las subcategorías se realizaron los cálculos del grado de calidad para las categorías y dimensiones, así como el grado de calidad democrática para cada veintenio en concordancia con el indicador y la metodología propuesta en el estudio. Para la presentación de los resultados se emplean los colores del semáforo, donde el color rojo (grado bajo) representa un estado de ausencia, malas condiciones o estancamiento de la cualidad sujeta a evaluación, el color amarillo (grado medio) significa que la cualidad sujeta a análisis se encuentra presente en cierta medida en el sistema político, representando un estado de alerta y vulnerabilidad, característico de un rendimiento medio en la categoría o dimensión y el color verde (grado alto) simboliza la satisfacción de la cualidad sujeta a evaluación, lo que implica que para esa categoría o dimensión el sistema político se encuentra en el estado deseado.

Posterior a la presentación de los resultados del cuadro se empleará el método comparado para contrastar la calidad democrática en Venezuela en los tres sub períodos con el fin de determinar los avances y retrocesos en las dimensiones representatividad, participación y Estado de derecho, así como en sus categorías subyacentes.

Cuadro 3. Grados de calidad democrática en Venezuela 1958-2018

| DIMENSIONES, CATEGORÍAS Y SUB CATEGORÍAS:                                                                                                                        | Período 1958-1978 | Período 1978-1998 | Período 1998-2018 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>1) DIMENSIÓN REPRESENTATIVIDAD</b>                                                                                                                            | <b>2,57</b>       | <b>2,03</b>       | <b>1,30</b>       |
| <b>Sistema de partidos centrípeto y plural</b>                                                                                                                   | <b>2,33</b>       | <b>1,67</b>       | <b>1,00</b>       |
| *Centrípeto: convergencia de los partidos políticos hacia valores y mecanismos democráticos                                                                      | 3,00              | 2,00              | 1,00              |
| *Pluralidad: posibilidad de disenso entre tendencias político-ideológicas                                                                                        | 2,00              | 2,00              | 1,00              |
| *Pluralidad: diversidad entre las agendas programáticas propuestas por los partidos políticos                                                                    | 2,00              | 1,00              | 1,00              |
| <b>Sistemas electorales libres, competitivos, imparciales y periódicos</b>                                                                                       | <b>2,80</b>       | <b>2,40</b>       | <b>1,60</b>       |
| *Libertad o Autonomía: no injerencia del poder ejecutivo, legislativo o judicial en las actuaciones del órgano electoral                                         | 3,00              | 3,00              | 1,00              |
| *Competitividad: participación de más de un partido en el proceso electoral con tendencias ideológicas plurales                                                  | 2,00              | 2,00              | 2,00              |
| *Imparcialidad: apego a la ley y respeto a la voluntad popular por parte del órgano electoral                                                                    | 3,00              | 2,00              | 1,00              |
| *Imparcialidad: incorporación de partidos y la sociedad civil en condición de veedores del proceso electoral                                                     | 3,00              | 3,00              | 2,00              |
| *Periodicidad: elección de cargos públicos en espacios temporales contemplados en la Constitución vigente                                                        | 3,00              | 2,00              | 2,00              |
| <b>2) DIMENSIÓN PARTICIPACIÓN</b>                                                                                                                                | <b>2,37</b>       | <b>2,46</b>       | <b>1,50</b>       |
| <b>Sufragio universal, libre y secreto</b>                                                                                                                       | <b>3,00</b>       | <b>2,67</b>       | <b>2,00</b>       |
| *Universalidad: ejercicio del voto de los ciudadanos mayores de edad en condiciones de igualdad, sin discriminación                                              | 3,00              | 3,00              | 3,00              |
| *Libertad: ejercicio del voto de forma libre, razonada y sin coacción de ninguna índole                                                                          | 3,00              | 2,00              | 1,00              |
| *Secreto: manifestación anónima de voluntad del elector                                                                                                          | 3,00              | 3,00              | 2,00              |
| <b>Libertad de opinión</b>                                                                                                                                       | <b>1,60</b>       | <b>2,20</b>       | <b>1,00</b>       |
| *Medios de comunicación de servicio público, no parcializados a los intereses del Estado o mandatario en turno                                                   | 2,00              | 2,00              | 1,00              |
| *No implementación de tácticas coercitivas o dilatorias por parte del gobierno para la provisión de insumos para el funcionamiento de los medios de comunicación | 3,00              | 2,00              | 1,00              |
| *Regulación que posibilite la libertad de expresión e información                                                                                                | 3,00              | 3,00              | 1,00              |
| *Libertad de disenso de funcionarios públicos, dirigentes políticos y periodistas                                                                                | 3,00              | 2,00              | 1,00              |
| *No condicionamiento de la posición económica o política de los aspirantes a cargos públicos para el acceso a los medios de comunicación                         | 2,00              | 2,00              | 1,00              |
| <b>Participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de políticas públicas</b>                                                                     | <b>1,50</b>       | <b>2,50</b>       | <b>1,50</b>       |
| *Participación de la ciudadanía de manera individual u organizada en la gestión pública local                                                                    | 1,00              | 3,00              | 2,00              |
| *Autonomía en la participación ciudadana: no condicionamiento de la participación a directrices emanadas del poder ejecutivo y/o los partidos                    | 2,00              | 2,00              | 1,00              |
| <b>3) DIMENSIÓN ESTADO DE DERECHO</b>                                                                                                                            | <b>2,29</b>       | <b>2,46</b>       | <b>1,00</b>       |
| <b>Marco legal e institucional garante de los derechos fundamentales, civiles y políticos</b>                                                                    | <b>2,67</b>       | <b>2,33</b>       | <b>1,00</b>       |
| *Constitución nacional como instrumento jurídico supremo para normar el funcionamiento del Estado                                                                | 3,00              | 3,00              | 1,00              |
| *Respeto a los derechos fundamentales o derechos asociados a la dignidad humana                                                                                  | 2,00              | 2,00              | 1,00              |
| *Garantía de Derechos Civiles y Políticos                                                                                                                        | 3,00              | 2,00              | 1,00              |
| <b>Descentralización política y administrativa</b>                                                                                                               | <b>1,00</b>       | <b>3,00</b>       | <b>1,00</b>       |
| *Ampliación de las competencias de los gobiernos locales/ Transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos locales                             | 1,00              | 3,00              | 1,00              |
| *Autonomía financiera de los gobiernos locales para implementar políticas públicas                                                                               | 1,00              | 3,00              | 1,00              |
| <b>División y autonomía de poderes del gobierno</b>                                                                                                              | <b>3,00</b>       | <b>3,00</b>       | <b>1,00</b>       |
| *Poder judicial, legislativo y ejecutivo autónomos e independientes entre sí                                                                                     | 3,00              | 3,00              | 1,00              |
| <b>Control de la sociedad civil sobre las organizaciones castrenses</b>                                                                                          | <b>2,50</b>       | <b>1,50</b>       | <b>1,00</b>       |
| *Existencia de límites institucionales y de facto del poder ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas                                                                  | 2,00              | 2,00              | 1,00              |
| *Fuerzas Armadas al servicio de los intereses de la nación, del sistema democrático y no de parcialidad política alguna                                          | 3,00              | 1,00              | 1,00              |
| <b>GRADO DE CALIDAD DEMOCRÁTICA TOTAL POR PERÍODO (GCD= Representatividad + Participación + Estado de Derecho) / 3</b>                                           | <b>2,41</b>       | <b>2,32</b>       | <b>1,27</b>       |

Fuente: la autora, (2019).

### **A) Dimensión Representatividad: Análisis histórico comparado para los tres veintenos**

La dimensión representatividad se compone de dos categorías: sistema de partidos centrípeto y plural; y sistemas electorales libres, competitivos, imparciales y periódicos.

En el primer sub período los principales actores políticos suscriptores del pacto de punto fijo se comprometieron con los valores y los mecanismos democráticos, por lo que se verificó el cumplimiento de la condición centrípeta del sistema de partidos.

Entre las bondades derivadas del pacto de punto fijo radican la construcción de un Estado democrático de derecho, así como la conformación de un sistema de partidos centrípetos en torno a un programa mínimo común que establecería las directrices en la construcción de agendas de gobierno afines con los principios de la democracia, sin embargo, la estabilidad asociada a pactos o concertaciones entre fuerzas políticas constituyó un factor limitante hacia el proceso de democratización del sistema político venezolano.

...como lo demostrará el caso venezolano, los pactos puede ejemplificar la creación consciente de un contrato socioeconómico y político deliberado que desmoviliza a las nuevas fuerzas sociales, al tiempo que circunscriben la medida en que todos los actores estarán en condición de participar o esgrimir el poder en el futuro. Este es un resultado lógico, puesto que la concertación de pactos entre élites, con frecuencia conducida en secreto, representa la construcción de la democracia por medio antidemocráticos (Lynn, 1988, p. 298).

El pacto de punto fijo y la afluencia de recursos petroleros constituyeron dos importantes mecanismos para mitigar los conflictos entre facciones de poder contribuyendo a reducir la incertidumbre asociada a los procesos de transiciones políticas, lo que generó un entorno de estabilidad. A pesar de que inicialmente cumplió con su objetivo de consolidar el régimen democrático, al excluir a otros actores políticos disidentes, no fomentó el surgimiento a mediano plazo de un sistema de partidos plenamente competitivo y plural capaz de incorporar las diversas tendencias e ideologías políticas, lo que justifica, en los dos primeros

veintenos, la puntuación media asignada a la subcategoría pluralidad o posibilidad de disenso entre tendencias políticas

Durante el segundo sub período se evidenció un proceso de debilitamiento de la condición centrípeta de los partidos. Los partidos se olvidaron paulatinamente de dar respuesta a los intereses de los ciudadanos, concentrándose en no perder sus privilegios y en ganar contiendas electorales para alcanzar el poder, restándole importancia a su compromiso con los valores asociados a la democracia, factor detonante para el declive del sistema político democrático.

Para el tercer sub período las actuaciones del partido político oficialista no estuvieron apegadas a los valores y mecanismos democráticos, por lo que no se verificó el cumplimiento de la condición centrípeta.

Respecto a la pluralidad, durante el primer veintenio la conformación de una democracia pactada generó reducidas diferencias ideológicas en el espectro político, por lo cual se asocia a esta subcategoría un desempeño intermedio.

Un sistema político democrático debe construirse sobre los cimientos del pluralismo, donde se admitan partidos de diversas tendencias ideológicas y los mecanismos de negociación entre diversos actores sociales se encuentren basados en el diálogo y conciliación pacífica de intereses.

Los partidos políticos se configuran como las instituciones que posibilitan la representación de intereses y le otorgan legitimidad al sistema político. Se debe reconocer que Acción Democrática se convirtió en el partido de mayor importancia durante el segundo sub período, así como el que se ha adjudicado mayores plazas presidenciales en la historia contemporánea de Venezuela, por lo que es posible atribuir a su actuación un rol preponderante en los procesos de auge y declive democrático. Se debe resaltar que a partir de la década de los ochenta el partido socialdemócrata y socialcristiano inician un proceso de convergencia hacia el centro, buscando las preferencias del “votante medio”, orientando sus programas a la satisfacción de las necesidades inmediatas y utilitarias del elector. De esta manera, el acercamiento de las agendas programáticas entre los dos partidos tradicionales generó la ausencia de una efectiva competencia interpartidista, lo que les restó pluralidad y diversidad a las ofertas programáticas

de los partidos políticos, de allí la baja puntuación otorgada para esta sub categoría para el segundo veintenio.

La rigidez del sistema de partidos en Venezuela desencadenó un malestar popular con las instituciones y una paulatina pérdida de legitimidad en los partidos como organización canalizadora de las demandas ciudadanas hacia el Estado. De esta manera la sociedad percibió que la excesiva estabilidad de los partidos tendió a brindar beneficios a ciertos grupos o sectores de interés, ocasionando un cambio radical en las preferencias electorales de la población. Este escenario se agudiza en momentos de recesión económica, cuando el sistema de partidos no logra satisfacer los requerimientos de la ciudadanía ni mantener la conexión ideológica con los votantes, generándose una paulatina pérdida de confianza por parte del electorado.

Otro de los factores que desencadenó la crisis de los partidos fue la ausencia de mecanismos para renovar a los dirigentes e impulsar la formación de “cuadros”. El surgimiento de conductas clientelares que convertían al sistema de partidos en canales para lograr favores y privilegios en detrimento de los requerimientos del electorado, alejándose paulatinamente de su razón de ser: una institución que posibilita la expresión de los ciudadanos hacia el Estado, un instrumento para el ejercicio de la democracia.

En el tercer sub período a pesar de la presencia de diversas agendas programáticas, en la praxis se evidenció el uso de mecanismos administrativos y legales de coacción que limitaron o imposibilitaron la capacidad de disenso y ejercicio de funciones de los actores políticos, por lo que la puntuación en la sub categoría de pluralidad fue baja en este veintenio.

El sistema de partidos venezolanos para el tercer veintenio se caracterizó por estructuras institucionales débiles, reducidas ofertas políticas y pluralidad. Los partidos de oposición se integraron en coaliciones para conformar en los procesos electorales un bloque anti oficialista, sin embargo, sus agendas programáticas son escasas y sus ideologías heterogéneas, siendo lo único que los une un sentimiento anti chavista, hecho que ha generado volatilidad y fragmentación en este sector. Por su parte el partido oficialista fue dirigido por el Ejecutivo quien hizo uso de los recursos del Estado a discreción para generar estructuras clientelares sin admitir disidencias en las agendas programáticas. El sistema de partidos en lugar de ejercer

un papel mediador dentro del sistema político, canalizando las demandas de la ciudadanía hacia las instituciones del Estado, se ha convertido en una institución que potencia la polarización social y política.

El objetivo último de una democracia de calidad no es alcanzar la estabilidad, sino su capacidad de adaptación, de admitir la pluralidad y conciliar las tensiones que surjan entre el Estado, la sociedad civil y la sociedad política. Los sistemas de partidos se perfilan como la institución capaz de cubrir el espectro político de derecha a izquierda, constituyéndose en un elemento clave para incrementar la calidad democrática. La presencia de actores opuestos al partido que detenta el poder es indispensable para exigir la rendición de cuentas de la gestión pública y garantizar que la sociedad civil cuente con mecanismos para mantener el control de la institucionalidad política.

De acuerdo a los argumentos expuestos, la categoría sistemas de partidos centrípeto y plural exhibió un grado medio de calidad para el período 1958-1978, sufrió un deterioro durante el período 1978-1998, que derivó en un bajo grado de calidad para el período 1998-2018.

Respecto al sistema electoral, el primer veintenio se caracterizó por su alto grado de libertad, imparcialidad y periodicidad. La subcategoría competitividad mostró un desempeño medio motivado a la democracia pactada en el *puntofijismo* en la que confluyeron las agendas programáticas de los actores políticos, se redujeron las distancias ideológicas y se excluyó del programa de gobierno mínimo común al Partido Comunista de Venezuela.

En el segundo veintenio se evidenció un alto grado de libertad, autonomía e imparcialidad en las actuaciones del órgano electoral, el cual estuvo conformado por el Consejo Supremo Electoral y las Juntas Electorales integradas por partidos de distintas agrupaciones políticas, que ejercieron procesos de veeduría y fiscalización del proceso, garantizando la transparencia en el ejercicio de la soberanía popular a través del sufragio.

Las subcategorías competitividad y periodicidad mostraron un desempeño medio. La estructura bipartidista predominante en Venezuela encabezada por los partidos AD y COPEI convergieron sus agendas programáticas hacia la centro derecha, hecho que redujo la pluralidad y competitividad entre estas dos fuerzas políticas.

La periodicidad en los mandatos presidenciales se vio afectada cuando Carlos Andrés Pérez fue destituido durante su segunda gestión por el Poder Legislativo bajo los cargos de corrupción y desvío de fondos públicos, culminando el período hasta la realización de los comicios de Ejecutivo un presidente interino.

Para el tercer veintenio se evidencia un desempeño negativo de las subcategorías autonomía e imparcialidad del Consejo Nacional Electoral. La competitividad y periodicidad mostraron un grado medio de calidad. A pesar de los 29 procesos comiciales que se efectuaron entre 1998-2018 el Estado no ha brindado las condiciones para que la ciudadanía ejerza de forma plena sus libertades, por lo que la representación que caracteriza a un sistema democrático no ha sido necesariamente genuina. Entre las prácticas que han limitado la calidad democrática en materia electoral se encuentran: la implementación de acciones por parte de los Poderes Públicos alejadas del marco legal y al debido proceso a fin de limitar la postulación de candidatos opositores en eventos comiciales; el bloqueo por parte del Ejecutivo de las atribuciones de los alcaldes y gobernadores de oposición a través de la asfixia financiera a los municipios y a la recentralización de competencias locales y regionales; los ciudadanos han sido intimidados y coaccionados con el fin de alterar su intención de voto e inclusive se ha evidenciado la transgresión del derecho de secreto al sufragio en procesos comiciales de revocatoria de mandato presidencial.

De acuerdo a Penfold (2010):

Venezuela posee una democracia de corte únicamente electoral cercada y cada vez más subyugada por los poderes presidenciales... La falta de autonomía del Consejo Nacional Electoral crea asimetrías significativas que aumentan las inequidades en la competencia política. Estas inequidades son cada vez más grandes, en especial en un contexto en el que el presidente y su movimiento político controlan el acceso a la renta petrolera y a las instituciones establecidas. Aún más preocupante para la democracia electoral es el uso de “inhabilitaciones administrativas” orientadas a penalizar el uso de los derechos políticos. Este tipo de prácticas le permite al oficialismo excluir a potenciales candidatos opositores de la arena electoral y escoger así a sus contrincantes (p. 39).

La categoría sistemas electorales libres, competitivos, imparciales y periódicos, de acuerdo al análisis histórico comparado realizado, experimentó un grado alto de

calidad para el período 1958-1978, un grado medio de calidad para el período 1978-1998, y un bajo grado de calidad para el período 1998-2018. Al ser los sistemas electorales una categoría subyacente de la dimensión representatividad, se evidenció para la misma un comportamiento análogo en materia de calidad democrática para los tres veintenios.

### **B) Dimensión Participación: Análisis histórico comparado para los tres veintenios**

La dimensión participación se compone de tres categorías: sufragio universal, libre y secreto; libertad de opinión; y participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de políticas públicas.

Para el primer veintenio el sufragio se caracterizó por su ejercicio de forma libre, universal y secreto, por lo que esta categoría exhibió un alto grado de calidad. Durante el segundo veintenio se mantiene la tendencia universal y secreta del voto, por lo que estas subcategorías mostraron un óptimo desempeño, sin embargo la subcategoría libertad mostró un desempeño intermedio, debido a prácticas clientelares implementadas por el bipartidismo que ofreció cargos públicos, beneficios socioeconómicos y prebendas políticas a fin de presionar el cambio en la intención de voto de la ciudadanía hacia determinado proyecto de gobierno, lo cual coaccionó en cierta medida la manifestación de voluntad popular a través del sufragio.

Para el tercer veintenio se verificó el cumplimiento de la subcategoría universalidad del sufragio, por lo que la ciudadanía hábil electoralmente ejerció su derecho en condiciones igualitarias y sin discriminación. La subcategoría libertad exhibió un bajo grado de calidad debido a presiones ejercidas por entes gubernamentales sobre los funcionarios públicos con el objeto de direccionar su intención de voto hacia candidatos oficialistas, el empleo de espacios de tiempo de la jornada laboral para realizar actividades de proselitismo político, amedrentamiento a los funcionarios en caso de negarse a cooperar con actividades del partido oficialista, otorgamiento de bonos monetarios y cajas de comidas a cambio del ejercicio al voto en favor de él o los candidatos oficialistas, entre otras irregularidades trasgresoras del libre sufragio.

La subcategoría “secreto”, en el ejercicio del sufragio, mostró un desempeño intermedio para el tercer veintenio debido al diseño de mecanismos discriminatorios y hostigadores, por parte del gobierno, tendientes a revelar la identidad de los votantes registrados en el Consejo Nacional Electoral y su posición política, lo cual fue empleado para penalizar en el ámbito laboral, social y económico a los ciudadanos disidentes del proyecto político oficialista.

De acuerdo a lo expuesto, la categoría sufragio universal, libre y secreto exhibió un grado de alta calidad para los dos primeros veintenos (1958-1978 y 1978-1998), mostrando un grado medio de calidad para el tercer veintenio (1998-2018).

Respecto a la categoría libertad de opinión, se evidenció para el primer sub período un óptimo desempeño en materia de provisión de insumos para el funcionamiento de los medios de comunicación y marco legal potenciador de la libertad de expresión e información, evidenciándose la posibilidad de disenso de funcionarios públicos, dirigentes políticos y periodistas.

Durante el sub período 1978-1998, especialmente durante el mandato de Luis Herrera Campins, se emplearon tácticas restrictivas y dilatorias en el otorgamiento de cupos de divisas destinadas a la importación de insumos necesarios para el funcionamiento de la prensa escrita, de esta manera el gobierno tuvo cierto grado de control en la difusión de informaciones emitidas por los medios de comunicación. Esta categoría exhibió un desempeño medio en este sub período.

Para el segundo veintenio fueron decretadas regulaciones que promovieron la libertad de expresión e información en consonancia con los acuerdos internacionales suscritos por el Estado Venezolano en esa materia. Esto justifica un desempeño alto para esta subcategoría.

Los aspirantes a cargos públicos tuvieron cierto grado de condicionamiento económico y político para poder acceder y difundir sus planes de gobierno en los medios de comunicación tanto públicos como privados, por lo que se asignó a esta subcategoría una puntuación media tanto en el primer como en el segundo veintenio.

Durante el primer y segundo sub período (1958-1978 y 1978-1998) todas las regulaciones en materia de medios de comunicación fueron normadas a través de decretos emanados de la fracción política que detentó el Poder Ejecutivo, instancia

que ha ejercido el monopolio de la administración, otorgamiento de concesiones y permisos de frecuencias en concordancia a los intereses del mandatario en turno, y en detrimento de la necesaria pluralidad del discurso en los medios de comunicación. Esta subcategoría mantuvo un desempeño medio durante los dos primeros veintenios.

Para el sub período 1978-1998 se evidenció la libertad de pensamiento y de prensa, pudiéndose acreditar el proceso de destitución del presidente Pérez a las informaciones difundidas por periodistas y medios de comunicación. Para el segundo veintenio, se puede mencionar la suspensión de actividades a la planta televisiva RCTV debido a la transmisión de programas informativos y de investigación periodística, sin embargo, estas medidas no fueron recurrentes. Por lo antes expuesto, la subcategoría libertad de disenso de funcionarios públicos, dirigentes políticos y periodistas exhibió un desempeño medio en este sub período.

Para el tercer veintenio se evidenció una baja calidad en la categoría libertad de opinión, explicado por el funesto desempeño de las subcategorías subyacentes. El sub período se caracterizó por la presencia de extensas y frecuentes cadenas de radio y televisión, discursos denigrantes e intimidatorios en contra de ciudadanos y dirigentes opositores, agresiones en contra de reporteros en ejercicio de sus funciones y medios de comunicación, no renovación de concesiones, sanciones administrativas y cercos en contra de medios privados para brindar cobertura de actos oficiales, entre otras acciones emprendidas con el fin de bloquear el acceso a la información pública.

De acuerdo a lo expuesto, la categoría libertad de opinión exhibió un grado alto de calidad para el veintenio 1958-1978, un grado medio de calidad para el sub período 1978-1998 y un grado bajo de calidad para el veintenio 1998-2018.

Respecto a la categoría participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de políticas públicas, se puede señalar que a nivel municipal durante el primer veintenio las funciones de gobierno, administración y legislación fueron arrojadas a los Consejos Municipales, por lo que la participación de los ciudadanos en la gestión local fue nula, hecho que explica la baja puntuación en esta subcategoría. Los partidos políticos constituyeron el principal medio de participación política al canalizar las demandas emanadas de la sociedad civil hacia los entes de gobierno

Para los sub períodos 1958-1978 y 1978-1998 se evidenció la presencia de organizaciones sociales autónomas de los sistemas de partido y del ámbito estatal para canalizar la participación que surgieron como respuesta a las demandas insatisfechas por el sistema de democracia representativa, tal es el caso de las asociaciones de vecinos, lo que justificó el desempeño intermedio de la subcategoría autonomía en la participación ciudadana.

La hegemonía partidista gestada durante el primer veintenio en las instituciones y cargos del sector público, así como en el comportamiento de los principales actores políticos, tendió a minimizar y condicionar los canales de representación y participación ciudadana, fenómeno que se visibilizó en el segundo veintenio. Aunado al fenómeno de partidización de la democracia en Venezuela, el extremo presidencialismo limitó los mecanismos de participación ciudadana en asuntos de interés colectivo y en la gestión pública local, lo cual contribuyó a la degradación y pérdida de legitimidad del sistema de partidos para el segundo veintenio.

La subcategoría participación ciudadana en la gestión pública local tuvo un desempeño alto en el segundo veintenio gracias al proceso de descentralización iniciado en 1989, logrando superar, en cierta medida, el excesivo centralismo y el monopolio de la participación ejercido por los partidos.

En la Constitución de 1999 se define a la participación ciudadana en la vida política y comunitaria como un deber, pudiendo ser ejercida de manera directa o a través de representantes elegidos. De esta manera fueron incorporados en el marco legal mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional como el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, y a nivel local se contempló la participación en los consejos legislativos de los estados, consejos municipales, cabildos abiertos, asambleas de ciudadanos, la autogestión, cogestión, las cooperativas y las cajas de ahorro. Otros mecanismos de participación ciudadana para solventar los problemas de las comunidades locales se encuentran previstos en la Ley de Consejos Comunales y la Ley de Comunas. A pesar de la expansión de instrumentos legales en la materia, en la práctica no se materializó una efectiva incorporación y participación de la ciudadanía en los procesos de gestión pública local, por lo que esta subcategoría exhibió un desempeño medio para el tercer veintenio.

Sin embargo, para el subperíodo 1998-2018 se verificó que los mecanismos de actuación colectiva en la gestión de políticas públicas no surgieron como iniciativa de las comunidades, sino como un instrumento del Ejecutivo para controlar y centralizar el poder. De esta manera, las políticas gubernamentales han empleado a las organizaciones comunitarias para canalizar recursos o bienes a cambio de prebendas políticas.

La participación como medio de desarrollo ciudadano y empoderamiento comunitario exige descentralización y autonomía frente al Estado. Pero Chávez, en su segundo gobierno, incorporó a las organizaciones comunitarias a sus campañas electorales. Esto creó una relación estrecha entre el partido de gobierno y los voceros de los consejos comunales y otras organizaciones, lo que favoreció su sectarismo político y cooptación (López, 2018, p. 65).

Se evidenció la conformación de un conjunto de entidades que carecen autonomía política, sin origen en los mecanismos democráticos, a fin de justificar la conformación de un poder popular que legalmente privilegia a la participación ciudadana, pero que en la práctica debilitó el proceso de descentralización política y administrativa iniciado en 1989.

A pesar de la proliferación de mecanismos legales en materia de participación, la incorporación de la ciudadanía en las organizaciones sociales y comunitarias no fue autónoma, no surgió de la necesidad e iniciativa de la sociedad civil, sino que respondió a directrices emanadas por el Poder Ejecutivo y el partido oficialista, por ello esta subcategoría tuvo un mal desempeño durante el tercer veintenio.

De acuerdo a lo expuesto, la categoría participación ciudadana en la formulación, control y evaluación de políticas públicas exhibió un grado bajo de calidad para el veintenio 1958-1978, un grado alto de calidad para el sub período 1978-1998 impulsado por los procesos de descentralización, y un grado bajo de calidad para el veintenio 1998-2018 motivado al control por parte del Ejecutivo de los canales de participación que propició un proceso de recentralización efectiva.

En base al análisis histórico comparado y a los resultados derivados del indicador de calidad democrática, la dimensión participación experimentó un grado alto de calidad asociada a los sub períodos 1958-1978 y 1978-1998, y un grado medio de calidad para el veintenio 1998-2018.

### **C) Dimensión Estado de Derecho: Análisis histórico comparado para los tres veintenios**

La dimensión Estado de derecho se encuentra conformada por cuatro categorías: marco legal e institucional, descentralización política y administrativa, división y autonomía de poderes del gobierno, y control de la sociedad civil sobre las organizaciones castrenses.

Para el primer y segundo veintenio se evidenció el respeto de la Constitución Nacional como instrumento jurídico supremo para normar el funcionamiento del Estado, razón que justifica la elevada puntuación en esta subcategoría. La carta magna de 1961 se fundamentó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y normó la organización del Estado, así como las garantías de los individuos frente a la actuación de los Poderes Públicos hasta el año 1998, materializándose fiel cumplimiento de las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico.

La subcategoría respeto a los derechos fundamentales o derechos asociados a la dignidad humana exhibió un desempeño intermedio en el primer y segundo sub período. A pesar del carácter constitucional que el legislador le otorgó a la regulación de los derechos fundamentales, civiles y políticos, enalteciendo a la democracia como la única vía garante de los derechos y la dignidad humana, se materializaron para el primer y segundo veintenio conspiraciones con saldos de heridos y vidas, así como el surgimiento de guerrillas que enfrentaron al Estado y a su ejército, dejando estos conflictos como saldo un significativo número de personas asesinadas y represión al margen de la ley.

La subcategoría garantía de derechos civiles y políticos tuvo un desempeño elevado en el primer veintenio, evidenciándose por parte de los órganos del Estado el respeto a los mecanismos de participación ciudadana por vías democráticas en la política nacional, así como el derecho a la manifestación pacífica. Durante el segundo sub período esta categoría exhibió un desempeño medio debido a la implementación de las fuerzas del Estado como mecanismo de represión de protestas sociales, materializado en la suspensión de garantías constitucionales por parte del Ejecutivo durante *“el caracazo”*, suceso que dejó como resultado grandes pérdidas materiales y humanas.

Para el tercer sub período se evidenciaron recurrentes transgresiones al ordenamiento jurídico constitucional por parte del Poder Ejecutivo, violaciones a los derechos fundamentales, civiles y políticos, por lo que estas subcategorías exhibieron la puntuación mínima.

La constitución de 1999 fue concebida como participativa y protagónica debido a la incorporación de mecanismos de democracia directa, sin embargo, en lugar de promover una mayor autonomía social concentró atribuciones en el Poder Ejecutivo, lo que fomentó la legitimación de un liderazgo populista con tendencias autoritarias.

La Constitución de 1999... no condujo a una mayor democratización del país y, al contrario para lo que fue usada fue para constitucionalizar el autoritarismo, el cual, en definitiva, ha demostrado ser un instrumento antidemocrático, caracterizado por un partidismo a ultranza; un centralismo avasallante; la ausencia de efectivo control de poder; la sumisión del poder legislativo al ejecutivo; el avasallamiento del Tribunal Supremo de Justicia; la inexistencia del Poder Ciudadano; e impunidad y corrupción rampantes (Brewer, 2008, p. 376).

Durante el tercer sub período se evidenció intolerancia hacia el disenso y juicios valorativos en contra de la gestión de gobierno, promoviéndose desde el Poder Ejecutivo un discurso de odio, confrontación, descalificación y violencia en contra de oponentes políticos, periodistas y medios de comunicación. Entre las violaciones a los derechos fundamentales, civiles y políticos se pueden mencionar: el bloqueo de oportunidades laborales y beneficios sociales a los ciudadanos por sus preferencias políticas, abuso de la figura de inhabilitación para cargos de elección popular a candidatos y partidos opositores, trasgresión del principio de separación de poderes por parte del Poder Judicial que impidió desde 2016 que el Poder Legislativo legítimamente electo ejerciera sus funciones, establecimiento de tácticas dilatorias y obstáculos por parte del Poder Electoral para la realización de comicios, uso de mecanismos represivos y de la fuerza potencialmente mortal por parte de los cuerpos del Estado para controlar manifestaciones públicas, medidas privativas de libertad y sometimiento a procesos judiciales irregulares de activistas políticos, hostigamiento a periodistas y medios de comunicación materializándose el cierre de numerosas estaciones de radio y canales de televisión nacionales e internacionales.

De acuerdo a los argumentos expuestos a través del análisis histórico comparado y a los resultados derivados del indicador, la categoría marco legal e institucional garante de los derechos fundamentales, civiles y políticos experimentó un grado alto, medio y bajo durante el primer, segundo y tercer veintenio respectivamente, lo cual evidencia una desmejora paulatina de las condiciones del sistema jurídico del Estado como contralor del poder arbitrario de los gobernantes.

Respecto a la categoría descentralización política y administrativa se puede señalar lo siguiente: hasta el año 1988 Venezuela se caracterizó por ser un Estado centralizado, por la presencia de un poder residual y escasas competencias tributarias que limitaron los ingresos propios de los estados al situado constitucional. En materia política administrativa, los gobernadores eran designados por el Ejecutivo Nacional, lo cual limitó el ejercicio de la participación ciudadana a nivel regional, aunado a la inexistente autonomía a nivel administrativo y funcional de estas entidades. Por su parte, el municipio, a pesar del poder tributario originario que le atribuyó la Constitución de 1961, era presidido a través de un sistema autocrático, donde las funciones de gobierno, administración y legislación municipal eran atribuidas a los Consejos Municipales, por lo que la participación de los ciudadanos en la gestión local fue nula. Motivado a ello, las subcategorías: ampliación de las competencias y autonomía financiera de los gobiernos locales tuvo un nivel de presencia bajo durante el período 1958-1978.

Durante el segundo veintenio el sistema político basado en el centralismo y la partidocracia mostró signos de agotamiento, por coartar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones locales y en el control de sus representantes políticos. En este contexto, fueron promulgadas en 1989 leyes en materia de descentralización, de régimen municipal y de reforma electoral, que posibilitaron por primera vez la elección de alcaldes y gobernadores a través de votación directa, universal y secreta, así como la profundización en materia de descentralización administrativa y funcional, por medio de la transferencia de competencias y fuentes de ingresos a los gobiernos estatales y locales para la ejecución de políticas públicas orientadas al beneficio y mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. De esta manera se inició la transición de un centralismo de Estado hacia un proceso de descentralización administrativa, orientada a incrementar la participación ciudadana en el ámbito local. De acuerdo a lo expuesto, las subcategorías:

ampliación de las competencias y autonomía financiera de los gobiernos locales tuvo un nivel de presencia alto para el sub período 1978-1998.

A pesar de que en el texto constitucional de 1999 se encuentran previstas competencias y atribuciones designadas por el centro de poder hacia los estados y municipios, no fue posible emprender de manera efectiva un proceso descentralizador debido a que las entidades locales y regionales no contaron con la suficiente autonomía financiera y tributaria. En 2006 con la promulgación de la Ley de Consejos Comunales, se inició un proceso de desmunicipalización de la participación ciudadana, que se profundizó en 2010 con la sanción de la Ley Orgánica de Comunas y otras leyes en el ámbito del Poder Popular, cuyo objeto estuvo orientado hacia la conformación de entidades que carecen de autonomía política, desvinculadas de las entidades regionales y municipales asociadas constitucionalmente a la distribución vertical del poder público, a la descentralización política.

En 2009 se reformó la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público, siendo trasferidas al presidente de la República competencias exclusivas de los gobernadores, transgrediendo el ordenamiento constitucional. Al ser despojados los gobiernos regionales de sus competencias se redujo su margen de actuación financiera para satisfacer las necesidades de los habitantes locales, limitando el ejercicio legítimo del mandato por el que resultaron electos. De esta manera, las subcategorías: ampliación de las competencias y autonomía financiera de los gobiernos locales tuvo un nivel de presencia bajo para el sub período 1998-2018.

De acuerdo a los resultados del análisis histórico comparado y a los resultados derivados del indicador, la categoría descentralización política y administrativa experimentó un grado bajo en el primer veintenio, un grado elevado en el segundo veintenio justificado por la promulgación y puesta en práctica en 1989 de leyes en la materia, y un grado bajo en el tercer veintenio debido al proceso de recentralización efectiva dirigido desde las esferas del Poder Ejecutivo, evidenciándose un retroceso en la calidad y desempeño de esta categoría.

La categoría división y autonomía de poderes del gobierno mostró un elevado nivel de calidad para los dos primeros veintenios. Para Touraine (1995): "...la separación de poderes es un elemento esencial de la democracia..." (p. 48). De acuerdo a la

Constitución de 1961 el Poder Nacional fue dividido en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, materializándose el cumplimiento del principio de separación de poderes e independencia en las actuaciones de cada órgano del Poder Público. Así, se evidenció la capacidad del Poder Legislativo para limitar los posibles excesos del Poder Ejecutivo, la autonomía del gobierno local frente al gobierno central y un Poder Judicial independiente. En el año 1993 con la destitución del presidente Pérez se materializó en Venezuela el esquema del Estado liberal soportado en el equilibrio de los poderes públicos.

Para el tercer veintenio la categoría división y autonomía de poderes del gobierno exhibió una baja calidad. La Constitución de 1999 añadió a la tradicional división tripartita del Poder Público nacional, el Poder Ciudadano y el Poder Electoral, siendo configurado en el ordenamiento jurídico su carácter independiente y autónomo. Sin embargo, en la práctica se materializó una sujeción de los Poderes Públicos a las directrices emanadas del Poder Ejecutivo.

El progresivo debilitamiento de la división de poderes dentro de la democracia venezolana es sin duda su mayor debilidad y la causa de una mayor erosión de las bases institucionales del sistema político. El Poder Ejecutivo tiene un claro dominio sobre los poderes Legislativo y Judicial. Este dominio se extiende sobre otros poderes como el Consejo Nacional Electoral, la Contraloría y la Fiscalía General de la República. Debilidades en el diseño constitucional del presidencialismo venezolano, junto con la posición hegemónica del oficialismo en el órgano legislativo, han incrementado los poderes formales e informales del presidente de la República (Penfold, 2010, p. 25).

En relación a la categoría control civil sobre la institución castrense, para el primer y segundo sub período el ordenamiento constitucional no contempló facultades de control específicas sobre los militares, por lo que no se evidenció la existencia de efectivos límites institucionales y de facto del Poder Ejecutivo sobre las Fuerzas Armadas, lo que explicó su desempeño intermedio para los dos primeros veintenios. El Poder Legislativo, a través del Congreso debió constituirse como la instancia capaz de ejercer un efectivo control civil sobre el sector militar, sin embargo, estuvo limitado a actividades simbólicas como la autorización de algunos ascensos militares.

Castillo (2007) señala que en el caso venezolano:

A pesar del alto grado de cohesión y prestigio del liderazgo civil en torno al proyecto político democrático, este no tuvo la visión de asignarle importantes facultades de control civil a las instituciones políticas, entre ellas, al parlamento, para ejercer un efectivo control sobre los militares, y consagrar estas técnicas en la Constitución y en las leyes; sino que, muy al contrario, los incorporó a la estructura de poder político (p. 89).

Para el primer veintenio las Fuerzas Armadas garantizaron la estabilidad de la democracia sin intervenir como institución en el ámbito político, de allí la elevada puntuación en esta sub categoría. Antes de 1992 no se evidenciaron alzamientos militares con resultados exitosos debido a la inexistencia de una crisis socioeconómica prolongada capaz de romper con la estabilidad política democrática alcanzada desde 1958, por lo que la intervención militar en asuntos políticos fue limitada previa a la insurrección militar del 4 de febrero de 1992. El intento fallido de toma del poder por sectores castrenses a través de mecanismos no democráticos, justificó el desempeño intermedio para el segundo veintenio de la subcategoría Fuerzas Armadas al servicio de los intereses de la nación, del sistema democrático y no de parcialidad política alguna.

Para el tercer veintenio el proceso de institucionalización y profesionalización iniciado por las fuerzas castrenses en la década de los sesenta evidenció un proceso de erosión debido a transgresión del principio de obediencia y no deliberación de las Fuerzas Armadas, traducido en una pérdida progresiva del control civil sobre el sector militar, hecho que explicó la baja calidad asociada a esta categoría. La Constitución de 1999 potenció la paulatina incorporación de las Fuerzas Armadas en la administración civil del Estado, posibilitando el derecho al sufragio, promoviendo su participación activa en el desarrollo nacional y la incursión militar en el ámbito político en general.

...las Fuerzas Armadas nacidas al calor de la democracia a partir de 1958 con un espíritu netamente democrático e institucional no se corresponden con su grado de politización y alteración de sus funciones, misiones y roles en la actualidad, con una clara tendencia de politización y transformación en actor político, que de alguna manera secunda las acciones del Presidente de la República, incluso ocupando

cada vez más espacios civiles lo que denota un espíritu pretoriano por parte del presidente Hugo Chávez Frías (Rivas, 2012, p. 18).

De esta manera para el tercer sub período se materializó la intervención de oficiales militares activos y retirados en el sistema político e instituciones de gobierno, lo que configuró un pretorianismo de Estado.

En base al análisis histórico comparado y a los resultados derivados del indicador de calidad democrática, la dimensión Estado de derecho experimentó un grado medio de calidad para el sub período 1958-1978, un grado alto de calidad para el sub período 1978-1998, y un grado bajo de calidad para el veintenio 1998-2018. Se debe resaltar que el resultado del primer veintenio se atribuye a la ausencia de descentralización política y administrativa.

#### **D) Comentarios sobre los resultados del índice de calidad democrática**

Caballero (2000, 2011) denominó al período 1958-1978 “el ascenso” debido a que en este primer veintenio Venezuela se convirtió en el modelo de nación liberal y democrática anhelado por la mayor parte de los países latinoamericanos sumidos en dictaduras. El análisis histórico comparado para las dimensiones representatividad, participación y Estado de derecho, y los resultados derivados del indicador propuesto evidenciaron un elevado grado de calidad democrática para este veintenio.

El período 1978-1998 estuvo caracterizado por el agotamiento del bipartidismo, la reducción de la oferta programática, la desdemocratización de las estructuras de los partidos políticos tradicionales, improductividad de la capacidad industrial, crecimiento acelerado de la deuda externa, devaluación de la moneda, quiebra de entidades bancarias, corrupción administrativa, aumento de las importaciones y fluctuaciones en el mercado internacional de crudo que incidieron sobre los ingresos públicos y la sostenibilidad del gasto corriente y de capital. La conjugación de todos estos elementos propició la descomposición política y social, y por ende el declive de la democracia. Para este veintenio los resultados derivados del indicador revelan un grado medio de calidad democrática.

Para el tercer período la ciudadanía respaldó a través del sufragio el proceso constituyente con la expectativa de superar la partidocracia, y profundizar los mecanismos de democracia directa o participativa, sin embargo, la entrada en

vigencia de la Constitución de 1999 no generó los resultados esperados. Lo evidenciado en la praxis ha sido un paulatino debilitamiento de la institucionalidad, fragilidad o inexistencia efectiva de división de poderes, transgresión del Estado derecho y recentralización del Estado, lo que ha conducido a una degradación de la calidad democrática en Venezuela para el tercer veintenio.

De acuerdo a Mainwaring y Pérez-Liñán (2015)

Si bien la democracia se ha deteriorado en muchos lugares y en muchas épocas, no existe ningún precedente histórico de erosión en un país que haya vivido en democracia durante un período tan extenso. En Venezuela se quebró la segunda democracia más antigua de América Latina (después de la costarricense), en un país que tuvo el mayor ingreso per cápita de la región a lo largo de muchas décadas (p. 274).

La progresiva debilidad y fragilidad del Estado de derecho restringió el establecimiento de límites a la arbitrariedad del Poder a cargo del liderazgo carismático y pretoriano representado en la figura de Chávez. Fueron los cambios al Estado de derecho los que combatieron a la democracia y posibilitaron la reconfiguración de un sistema político de tipo autoritario electoral caracterizado por:

- La trasgresión y modificaciones frecuentes del ordenamiento jurídico del Estado acorde a los intereses del líder y sectores que le brindan soporte ideológico, posibilitando la permanencia en el poder de un individuo o proyecto político.
- Predominio de una ideología impuesta por el régimen y que justifica su accionar político.
- Elevado grado de participación y movilización política no espontánea ni autónoma, impulsada por las esferas del Poder Central.
- Frecuencia en procesos electorales no competitivos y poco transparentes como mecanismo para legitimar el régimen a nivel externo y generar un entorno de aparente estabilidad democrática.
- Uso abusivo de los recursos del Estado con fines electorales y clientelares.

En un sistema democrático los procesos electorales representan una condición necesaria más no suficiente. El Estado debe brindar las condiciones para que la ciudadanía ejerza de forma plena sus libertades y el marco legal que garantice un efectivo cumplimiento de los derechos políticos y civiles, condiciones que no se han materializado para el veintenio 1998-2018. De esta manera el sistema democrático en Venezuela se reconfiguró hacia un régimen autoritario electoral.

## REFLEXIONES FINALES

En el estudio se evidenció que la calidad democrática en Venezuela presentó un grado alto para el sub período 1958-1978, medio para el sub período 1978-1998 y bajo para el veintenio 1998-2018.

En una primera instancia se debe advertir que el concepto democracia, y por ende su calidad, son categorías sobre las cuales no hay consenso de su significado. Por ello, todo estudio referente a este tema debe partir de una autoconciencia y clarificación de lo que se entiende por calidad de la democracia. En la investigación se propuso entender a la calidad de la democracia como *el grado en el cual un sistema político democrático, enmarcado en un Estado de derecho alcanza ciertos estándares de participación ciudadana y representatividad*.

Esta forma de caracterizar la calidad democrática recoge los principales elementos normativos de la democracia y adicionalmente se plantea como herramienta analítica operacionalizable para estudiar casos empíricos concretos.

Así pues, en la evaluación con esta concepción de la calidad de la democracia, se evidenció que el primer sub período se caracterizó por la presencia de gobiernos democráticos alternativos, libremente elegidos amparados en un marco legal que garantizó la separación de poderes, libertad de medios de comunicación, una Fuerza Armada institucionalizada y encauzada en el proceso de profesionalización, y la expansión de las funciones y del tamaño del Estado en la economía

En lo socioeconómico destacó el uso de recursos petroleros para la consecución de los ideales de justicia social asociados a la democracia, el aumento del gasto público en salud, masificación e incremento de la educación formal en los distintos niveles, políticas de mejoras salariales y de seguridad social aplicadas a la población económicamente activa, consenso y trabajo mancomunado entre sectores sociales estratégicos de la nación para fomentar gobernabilidad. Estas políticas fueron un importante mecanismo para legitimar al sistema democrático, donde los partidos asumieron un rol protagónico como institución mediadora entre los intereses de la sociedad civil y el Estado.

Sin embargo, para el sub período se advierten algunos fallos como: el excesivo centralismo político-administrativo, clientelismo y partidización de instituciones y de las políticas públicas.

Para el segundo veintenio (1978-1998) se verificó el agotamiento del modelo democrático producto del pacto de punto fijo. De esta manera, el extremo presidencialismo y partidización de la democracia en Venezuela limitó los mecanismos de participación ciudadana en asuntos de interés colectivo, lo cual contribuyó a la degradación y pérdida de legitimidad de las instituciones, este escenario potenció la emergencia de un sector pretoriano que desde las Fuerzas Armadas luchó en contra del sistema democrático. Los partidos se olvidaron paulatinamente de dar respuesta a los intereses de los ciudadanos, concentrándose en no perder sus privilegios y en ganar contiendas electorales, factor detonante para el declive de la democracia.

En Venezuela se desarrolló un Estado democrático centralizado de partidos que contribuyó a implantar y consolidar la democracia, sin embargo a finales de la década de los ochenta, se generó un agotamiento de los partidos políticos como herramienta de participación y canalización de las demandas de la sociedad civil, generando una crisis en el sistema político debido a las elevadas cuotas de poder en sectores conformados por élites partidarias, que ejercieron el control sobre las actuaciones de los distintos funcionarios públicos electos. Así, la partidocracia erosionó a la democracia, el control ejercido por dirigentes políticos y grupos de poder económico le restaron representatividad al sistema democrático. El desprestigio de las instituciones del Estado provocó en la ciudadanía la pérdida de credibilidad y confianza en la democracia como sistema de gobierno garante del bienestar social.

El objetivo último de una democracia de calidad no es alcanzar la estabilidad y la *consolidación*, sino su capacidad de adaptación, de admitir la pluralidad y conciliar las tensiones que surjan entre el Estado, la sociedad civil y la sociedad política, condiciones no evidenciadas en el segundo veintenio. El debilitamiento de los partidos políticos tradicionales, su poca capacidad de adaptación y renovación para deglutir los intereses colectivos, engendró en los siguientes años una crisis de representación, lo cual fomentó la gestación de un *autoritarismo electoral* en Venezuela.

En el tercer sub período (1998-2018) se inició el desmantelamiento del aparato institucional de la democracia bipartidista. Este veintenio se caracterizó por procesos de concentración y recentralización del poder a cargo del gobierno central, pérdida de autonomía de poderes públicos y su puesta al servicio del Ejecutivo, incorporación de los militares a la esfera política, reducción de los mecanismos contralores de carácter legislativo y judicial que establecen límites y contrapesos a las acciones emprendidas por el presidente y el sector castrense, reconfiguración del aparato institucional del Estado, así como cambios en el marco jurídico superior de la nación para permitir la reelección presidencial en mandatos continuos. Adicionalmente, se profundizó la instrumentalización de la distribución de la renta petrolera como un mecanismo para captar votos, resaltando el carácter personalista y desinstitucionalizada de las ayudas otorgadas por el Poder Ejecutivo con fondos públicos.

La erosión de la democracia evidenciada en el tercer veintenio se encuentra justificada por la fragilidad del Estado de derecho y la ausencia de límites al Poder a cargo del liderazgo carismático y pretoriano representado en la figura de Chávez, lo cual posibilitó la reconfiguración de un sistema político el cual se denominó *autoritario electoral*.

Esta propuesta categorial es útil porque permite advertir que las elecciones es una condición necesaria pero no suficientes para considerar a un sistema político como democrático, y que se pueden constituir regímenes con elecciones pero que se caractericen por la trasgresión y modificaciones frecuentes del ordenamiento jurídico del Estado acorde a los intereses del líder, el predominio de una ideología impuesta por el régimen y que justifica su accionar político, elevado grado de participación y movilización política no espontánea ni autónoma, frecuentes procesos electorales no competitivos y poco transparentes, y el uso abusivo de los recursos del Estado con fines electorales y clientelares. Esta categoría es especialmente útil ya que en la contemporaneidad gran parte de los sistemas políticos de la región y a nivel mundial son híbridos.

Finalmente debe destacarse que la metodología del análisis histórico comparado permite el rastreo de contextos amplios y la reconstrucción de la narrativa histórica política, económica y social, con lo cual se posibilita inferir los eventos claves y sus configuraciones causales con una capacidad explicativa mayor. Y que el indicador construido constituye una herramienta analítica de alto valor para la investigación

académica y para las políticas públicas, ya que permite operacionalizar los elementos de la democracia y su calidad en una realidad concreta. Adicionalmente el carácter general del indicador permite emplear esta herramienta para futuros análisis de actualización del caso venezolano o de cualquier otro sistema político.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, F. (2006). *El Proyecto de Investigación*. Editorial Episteme. Caracas-Venezuela.
- Aristóteles. (1989). *Politeia (la política)*. Prólogo, versión directa del original griego y notas por Manuel Briceño Jáuregui. Publicaciones del Instituto Caro y Cuervo LXXXIV. Bogotá-Colombia.
- Almond G. y Powell G. (1978). *Política comparada. Una concepción evolutiva*. Editorial Paidós, Buenos Aires-Argentina.
- Altman, D. y Pérez-Liñán A. (2002). *Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries*, In Democratization, Vol. 9, N° 2, pp. 85-100.
- Álvarez, A. (2008). *Venezuela: ¿la revolución pierde su encanto?* En Revista de Ciencia Política, 28 (1), pp. 405-432.
- Asamblea Nacional. (2000a). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial 5.453. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2000b). Ley Orgánica de Telecomunicaciones. Gaceta Oficial 36.970. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2006). Ley de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial 5.806. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2010a). Ley Orgánica de las Comunas. Gaceta Oficial 5.453. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2010b). Ley Orgánica del Poder Popular. Gaceta Oficial 6.011. Venezuela.
- Asamblea Nacional. (2009). Ley Orgánica de Procesos Electorales. Gaceta Oficial 36.884. Venezuela.
- Banco Central de Venezuela. (2018). *Información estadística: agregados económicos*. [Datos en línea]. Disponible en: [www.bcv.org.ve/](http://www.bcv.org.ve/). [Consulta: 2018, diciembre 26]

- Banco Central de Venezuela. (2013). Informe Económico, años 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. Disponible: <http://www.bcv.org.ve/c1/Publicaciones.asp?Codigo=122&Operacion=2&Sec=True> [Consulta: 2014, septiembre 7].
- Banco Mundial. (2019). *Información estadística: agregados económicos*. [Datos en línea]. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/>. [Consulta: 2019, enero 12].
- Bartolini, S. (1999) “*Tiempo e investigación comparativa*” en: la comparación en las ciencias sociales, versión de Juan Russo y Miguel Ruíz. Ciencias sociales alianza editorial. España-Madrid.
- Bisbal, M. (2010). “*La televisión pública en la Venezuela del presente*” en: De lo Estatal a lo Público: la radio y la televisión pública en la Venezuela de hoy. Coordinador Andrés Cañizales. Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación: Universidad Católica Andrés Bello, Caracas-Venezuela.
- Bimbo R. y Cuenca G. (1987). “40 años de legislación en medios en Venezuela” en: 40 años de comunicación social en Venezuela 1946-1986. Coordinador Eleazar Díaz Rangel. Universidad Central de Venezuela, Caracas-Venezuela.
- Brito J. y Cancela H. (1987). “Desarrollo de la prensa diaria regional” en: 40 años de comunicación social en Venezuela 1946-1986. Coordinador Eleazar Díaz Rangel. Universidad Central de Venezuela, Caracas-Venezuela.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México- D.F.
- Bobbio, N. (1989). *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica, México-D.F.
- Bobbio, N. (1999). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- Bobbio, N. (2009). *Teoría general de la política*. Editorial Trotta, Madrid-España.
- Brewer, A. (1990). *Leyes para la descentralización política de la federación. Editorial jurídica venezolana*. Caracas-Venezuela.

- Brewer, A. (2008). *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas-Venezuela.
- Brewer, Allan. (2011). *Leyes Orgánicas sobre el poder Popular y el Estado Comunal*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-Venezuela.
- Brewer, C. (2015). *La ruina de la democracia (Algunas consecuencias Venezuela 2015)*. Colección de Estudios Políticos N° 12. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas-Venezuela.
- Caballero, M. (2000). *La gestación de Hugo Chávez: 40 años de luces y sombras en la democracia venezolana*. Los libros de la catarata, Madrid-España.
- Caballero, M. (2011). *Historia de los venezolanos en el siglo XX*. Editorial Alfa. Caracas-Venezuela.
- Cameron, M. (2018). "Making sense of competitive authoritarianism: lessons from the Andes." In *Latin America politics and society*, 60 (2), pp.2-22.
- Carmona, J. (2005). *Descentralización fiscal estatal en Venezuela*. A.V.D.T. Caracas-Venezuela.
- Castillo, H. (2007). "Historia y teoría política sobre las relaciones civiles y militares venezolanas", en: *Pretorianismo venezolano del siglo XXI. Ensayo sobre las relaciones civiles y militares venezolanas*. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas-Venezuela.
- Collier, D. (1999). "El método comparativo: dos décadas de cambio" en: *la comparación en las ciencias sociales*, versión de Juan Russo y Miguel Ruíz. Ciencias sociales alianza editorial. España-Madrid.
- Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa, Portugal. Extraído de: [http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta\\_iberoamericana\\_de\\_participaci%C3%B3n\\_ciudadana.pdf](http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberoamericana_de_participaci%C3%B3n_ciudadana.pdf). Consulta: 20/07/16.
- Congreso de la República de Venezuela (1984). *Constitución de la República de Venezuela de 1961*. Gaceta Oficial 3.357. Venezuela.

- Congreso de la República de Venezuela (1989a). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial 4.153. Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela (1993). Ley que crea y regula al Fondo Intergubernamental para la Descentralización. Gaceta Oficial 3.265. Venezuela.
- Congreso de la República de Venezuela. (1989b). Ley sobre elección y remoción de los gobernadores de estado. Gaceta Oficial 4.086. Venezuela.
- Consejo Nacional Electoral (2018). *Resultados de elecciones*. [Datos en línea]. Disponible en: <http://www.cne.gov.ve/> [Consulta: 2018, 1 de julio].
- Consejo Presidencial para la Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2007). Proyecto de Reforma Constitucional. Editorial Atenea. Venezuela.
- Consejo Nacional Electoral. (2013). Resultados de los procesos electorales período 2000-2013. [Datos en línea]. Disponible en: <http://www.cne.gob.ve/web/index.php> [Consulta: 2018, noviembre 7].
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2003). Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. Informe de país. Organización de Estados Americanos. Washington D.C. Estados Unidos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Democracia y derechos humanos en Venezuela. Informe de país. Organización de Estados Americanos. Washington D.C. Estados Unidos.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). Institucionalidad democrática, estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe de país. Organización de Estados Americanos. Washington D.C. Estados Unidos.
- Coppedge, M. (1994). “Perspectivas de la gobernabilidad democrática en Venezuela”. En *América Latina hoy*, 8 junio, pp. 63-72.
- Coppedge, M. (2005). “Explaining Democratic Deterioration in Venezuela through Nested Inference.” En: *The Third Wave of Democratization in Latin America*,

editado por Frances Hagopian y Scott Mainwaring. Cambridge, Inglaterra. Cambridge University Press, pp. 289-318.

COPRE (1988). *La Reforma del Estado. Proyecto de Reforma Integral del Estado*. Tomo 1. Comisión Presidencial para la reforma del Estado. Caracas-Venezuela

COPRE (1990a). *Antecedentes de la reforma del Estado*. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Caracas-Venezuela.

COPRE (1990b). *Pacto para la Reforma. Un programa de acción a corto y mediano plazo*. Comisión Presidencial para la reforma del Estado. Caracas-Venezuela

COPRE (1993). *Reformas para el cambio político. Las transformaciones que la democracia reclama*. Tomo 3. Comisión Presidencial para la reforma del Estado. Caracas-Venezuela.

Coronil, F. (2013). *El Estado mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Editorial Alfa. Caracas-Venezuela.

Corrales J. y Penfold M. (2011). *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Brookings institution press. Washington, D.C.

Cruz, R. (2009). La reforma del estado: democracia y gobernabilidad. América Latina Hoy, 5. Disponible en: <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2191>

Cyr, J. (2013). “Que veinte años no es nada: Hugo Chávez, las elecciones de 2012 y el continuismo político venezolano”. En *Revista de Ciencias Políticas*, 33(1), pp. 375-391.

Dahl, R. (1991). *La democracia y sus críticos*. Editorial Paidós SAICF, Buenos Aires-Argentina.

Dahl, R. (1997). *La poliarquía. Participación y oposición*. Editorial Tecnos, S.A. Madrid-España.

De Coulanges, F. (2009). *La Cité Antique Étude sur le Culte, le Droit, les Institutions de la Grèce et de Rome*. Cambridge University Press, New York- United States of America.

- De Sousa, B. (2004). *Reinventar la democracia. Reinventar al Estado*. Ediciones Abya-Yala. Quito-Ecuador.
- Díaz, E. (1987). “Investigar 40 años de medios” en: 40 años de comunicación social en Venezuela 1946-1986. Coordinador Eleazar Díaz Rangel. Universidad Central de Venezuela, Caracas-Venezuela.
- Eberhardt, M. (2017). La revocatoria presidencial en América Latina. Ventajas y limitaciones. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador. Colombia Internacional, N° 92, pp. 105-133.
- Ellner, S. (2012). El modelo de la democracia social radical en Venezuela: innovaciones y limitaciones. Cuadernos del Cendes. Volumen 29, número 79. Venezuela, pp. 107-133.
- Espacio Público (2018). Información estadística. Cadenas presidenciales 1999-2013. [Datos en línea]. Disponible en: [espaciopublico.org](http://espaciopublico.org) [Consulta: 2018, noviembre 7].
- Gauna, A. (2017). Revisiting the issue of democratic deterioration in Venezuela, 1974-1998, in: *Journal of Politics in Latin America*, 9, 1, pp. 33-58.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Editorial Taurus. Madrid-España.
- Guerra J. y Pineda J. (2000). Trayectoria de la política cambiaria en Venezuela. Caracas. BCV, Vicepresidencia de Estudios. Disponible: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/doc24.pdf> [Consulta: 2016, septiembre 10].
- Gutiérrez, A. (1997). “Venezuela: crisis, reformas económicas y reestructuración del sector agrícola.” En *Revista Agroalimentaria*, 4, pp. 1-46.
- Hall, P. (2016). “*Politics as a Process Structured in Space and Time*” in The Oxford Handbook of Historical Institutionalism, Edited by Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti, and Adam Sheingate, Oxford University Press, New York-United State of America, pp. 1-28. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.2

- Halperin, T. (2005). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid-España. Alianza Editorial.
- Huntington, S. (1991). *The third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma, University of Oklahoma Press. United State of America.
- Hurtado, J. (2007). *El Proyecto de Investigación. Metodología de la Investigación Holística*. Fundación Servicios y proyecciones para América Latina. Caracas-Venezuela.
- Hurtado, J. (2012). *Metodología de la Investigación: guía para una comprensión holística de la ciencia*. Fundación Servicios y proyecciones para América Latina. Caracas-Venezuela.
- IDD-Lat. (2002). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Montevideo-Uruguay.
- IDD-Lat. (2004). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Montevideo-Uruguay.
- IDD-Lat. (2006). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Montevideo-Uruguay.
- IDD-Lat. (2008). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Montevideo-Uruguay.
- IDD-Lat. (2009). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Montevideo-Uruguay.
- IDD-Lat. (2010). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Montevideo-Uruguay.
- IDD-Lat. (2012). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Montevideo-Uruguay.
- IDD-Lat. (2013). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Montevideo-Uruguay.
- IDD-Lat. (2014). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Montevideo-Uruguay.

- IDD-Lat. (2016). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Fundación Konrad Adenauer y Polilat.com. Montevideo-Uruguay.
- Irwin D. y Micett, I. (2008). *Caudillos, militares y poder. Una historia del pretorianismo en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas-Venezuela.
- Jacome. F. (2018). Los militares en la política y economía de Venezuela. Nueva Sociedad, N° 274 (marzo-abril), pp. 119-128
- Kornblith, M. (1994) “La crisis del sistema político venezolano.” En *Nueva Sociedad*, 134, pp. 142-157.
- Laclau, E. (2006). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica. México-D.F.
- Lander L. y López M. (1999). “Venezuela. La victoria de Chávez. El polo patriótico en las elecciones de 1998.” En *Revista Nueva Sociedad*, 160 (marzo-abril), pp. 4-19.
- Lander, E. (2018). “El Estado mágico sigue ahí. Las continuidades y rupturas en la historia del petroestado venezolano.” En *Revista Nueva Sociedad*, 274, (marzo-abril), pp. 30-43.
- Lechner, N. (1994). La (problemática) invocación de la sociedad civil. VIII Encuentro Internacional de Ciencias Sociales en el marco de la Feria Internacional del Libro, Guadalajara, México. Extraído de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11500507> Consulta: 18/07/16.
- Levine, D. y Molina, J. (2007). *La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada*. América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, Salamanca-España, N° 45, pp. 17-46.
- Levine D. y Molina J. (2012). *Calidad de la democracia en Venezuela*. América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, Salamanca-España, N° 62, pp. 157-175.
- Levy, S. (2009). Un siglo de pánico: las crisis financieras del siglo XX. Economía para ciudadanos, Grijalbo. Caracas-Venezuela.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Editorial Aries, S.A. Barcelona-España.

- Lijphart, A. (2011). *Democratic Quality in Stable Democracies*. Society, Vol. 48, N° 1, pp.17–18.
- Lynn, T. (1988) “*El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela*” en: *Transiciones desde un gobierno autoritario*, tomo 2 América Latina. Editorial paidós, Buenos Aires-Argentina.
- Linz, J. (2009). *Democracias: quiebras, transiciones y retos*. Obras escogidas, vol. 4. Centro de Estudios políticos y constitucionales, Madrid-España.
- Lissidini, A. (2014). “Paradojas de la participación en américa latina. ¿puede la democracia directa institucionalizar la protesta?”, en: *Democracias en movimiento Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Compiladores: Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto. México-D.F.
- López, M. (2014) “Venezuela: de la democracia participativa al estado comunal” en: *Democracias en movimiento Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Compiladores: Alicia Lissidini, Yanina Welp y Daniel Zovatto. México-D.F.
- López, M. (1994). *Nuevas representaciones populares en Venezuela*. Nueva sociedad, 144 (julio-agosto), pp. 138-151.
- López, M. (2018). *Socialismo y comunas en Venezuela*. Nueva sociedad, 274 (marzo-abril), pp. 59-70.
- Macpherson, C.B. (1982). *La democracia liberal y su época*. Alianza Editorial, S.A. Madrid-España.
- Mahoney, J., Mohamedali, K. and Nguyen, C. (2016). “*Causality and Time in Historical Institutionalism*” in *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Edited by Orfeo Fioretos, Tulia G. Falletti, and Adam Sheingate, Oxford University Press, New York-U.S.A, pp. 1-18. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199662814.013.4
- Maingon, T. (2002). *Comportamiento político-electoral del venezolano y construcción de tendencias: 1998 y 2000*. Cuadernos del Cendes, vol.19, no.49, pp. 79-101.
- Maingon, T. y Welsch, F. (2009). *Venezuela 2008: hoja de ruta hacia el socialismo autoritario*. Revista de Ciencia Política, 29 (2), pp. 633-656.

- Mainwaring, S. y Scully, T. (1997) “La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina” *América Latina hoy*, 16 (agosto), pp. 91-108.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2005). Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. En: Frances Hagopian y Scott Mainwaring (Eds.) *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge University Press. Cambridge, Inglaterra, pp. 14–62.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2015). La democracia a la deriva en América Latina. *Revista Postdata*, 20 (2), pp. 267-294.
- Mayorga, R. (2017). Populismo autoritario y transición regresiva: la dictadura plebiscitaria en la región andina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 12, pp. 39-69.
- Monitor Ciudadano. (2019). Información estadística. Cadenómetro: Cadenas presidenciales 2013-2017. [Datos en línea]. Disponible en: [monitoreociudadano.org/yomonitorio/](http://monitoreociudadano.org/yomonitorio/) [Consulta: 2019, enero 11].
- Miranda, R. (2017a). ¿Qué ha sido de las democracias de la segunda ola? Estudio histórico comparado entre Costa Rica, Colombia y Venezuela. *Ciencia Política*, 12(24), pp. 281-304.
- Miranda, R. (2017b). Industrialización y desindustrialización en Venezuela. Un análisis histórico. *Ensayos de Economía*, 50, pp. 87-101.
- Miranda, R. (2019). Sistemas políticos y quiebre del bipartidismo. Análisis histórico comparado entre Uruguay y Venezuela. *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, 20 (1), pp. 1 – 9.
- Molina, J. y Thibaut B. (2005). “Venezuela”. En: *Elections in the Americas a Data Handbook*. Volume II: South America, editado por Dieter Nohlen. Oxford, Inglaterra, Oxford University Press, pp. 535-592.
- Montesquieu (1996). *El espíritu de las leyes*. Tomo I. Vertido al castellano con notas y observaciones de Siro García del Mazo. Biblioteca de derecho y de ciencias sociales, Madrid-España.

- Morlino, L. (1999). “*Problemas y opciones en la comparación*” en: la comparación en las ciencias sociales, versión de Juan Russo y Miguel Ruíz. España-Madrid. Ciencias sociales alianza editorial.
- Morlino, L. (2005). *Democracias y democratizaciones*. Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. México-D.F.
- Morlino, L. (2013). *La calidad de las democracias en América Latina*. Informe para IDEA Internacional. IDEA y LUISS, Estocolmo y San José de Costa Rica.
- Morlino, L. (2015). *¿Cómo analizar las calidades democráticas?* En Revista Latinoamericana de Política Comparada, julio 2015, vol. N°. 10, pp.13-36.
- Morón, G. (2011). *Historia de Venezuela*. Los libros de *El Nacional*. Caracas-Venezuela.
- Munck, G. (2004). *La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional*. En Revista Política y gobierno, vol. XI. N° 2. pp. 315-346.
- Munck, G. (2016). *What is democracy? A reconceptualization of the quality of democracy*. In Democratization. School of International Relations, University of Southern California, Los Angeles, USA, Vol. 23, 2016. pp. 1-26 Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2014.918104>
- O’Donnell, G. (1994). *Delegative democracy*. Journal of Democracy, Vol. 5, N° 1, January 1994, pp. 55-69.
- O’Donnell, G. (2001). *La irrenunciabilidad del Estado de derecho*. Ponencia presentada al Seminario Internacional organizado por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, enero 22-24, pp.1-40.
- O’Donnell, G. (2004). *Acerca del estado en América Latina Contemporánea: diez tesis para su discusión*. En: *la democracia en América Latina hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*. PNUD, Buenos Aires-Argentina, pp. 149-191.
- Oficina Nacional de Crédito Público. (2014). Información estadística: Deuda pública interna y externa de Venezuela. [Datos en línea]. Disponible en: <http://www.oncp.gob.ve/>. [Consulta: 2014, agosto 2].

- Penfold, M. (2010). La democracia subyugada: el hiperpresidencialismo venezolano. *Revista de ciencia política*, 30 (1), pp. 21–40.
- Peña M. y Rivero, L. (2015). Crisis de las hipotecas *subprimes* y su impacto en la economía venezolana. *Economía*, XL, 40, pp. 11-46
- Pasquino, G. (1999). *La democracia exigente*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-Argentina.
- Przeworski, M. (2010). *¿Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno?* Centro de Estudios sobre Democracia y Constitucionalismo. Buenos Aires-Argentina.
- Quiñones, R. (2010). “*Ley de Responsabilidad Social en radio y televisión: la historia de una política estatal de comunicación*” en: De lo Estatal a lo Público: la radio y la televisión pública en la Venezuela de hoy. Coordinador Andrés Cañizales. Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación: Universidad Católica Andrés Bello, Caracas-Venezuela.
- Ramos, A. (2006). De la democracia electoral a la democracia plebiscitaria. Elecciones y referendos en la Venezuela de Chávez. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, N° 29, (enero-junio), pp. 7-37.
- Ramos A. (2011). La “revolución” que no fue. Desgobierno y autoritarismo en la Venezuela de Chávez. *Revista de estudios Políticos*, N° 38, pp. 69-91.
- Ramos, A. (2008). Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina. Centro de Investigaciones de Política Comparada. Universidad de los Andes, Mérida-Venezuela.
- Rey, J. (1991). La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 74. octubre-diciembre, pp. 533-578.
- Rivas, J. (2012). La experiencia populista y militarista en la Venezuela contemporánea. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Working Papers N° 307, pp. 1-32.

- Rodríguez, C. y Brito, R. (2017). Del control civil al control político: las relaciones civiles-militares en la Venezuela de Chávez y Maduro (2002-2006). *Revista Andina de Estudios Políticos* 7(2), pp. 132-151.
- Rosanvallón. P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Editorial Manantial. Buenos Aires-Argentina.
- Rosanvallón. P. (2011). *Democratic Legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton University Press. New Jersey, United States of America.
- Rousseau, J.J. (2010). *El Contrato Social*, Ediciones el Trebol Siglo 21, Caracas-Venezuela.
- Rousseau, J.J. (1999). *Discurso sobre el origen de la desigualdad*, Editado por Elaleph.com. Disponible en:  
<http://www.enxarxa.com/biblioteca/ROUSSEAU%20Discurso%20sobre%20la%20desigualdad.pdf>
- Safar, E. (2010). “*El debate sobre la radiotelevisión de servicio público en Venezuela*” en: De lo Estatal a lo Público: la radio y la televisión pública en la Venezuela de hoy. Coordinador Andrés Cañizales. Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación: Universidad Católica Andrés Bello, Caracas-Venezuela.
- Sagarzazu, I. (2014). Venezuela 2013: Un país a dos mitades. *Revista de Ciencia Política*, 34 (1), pp. 315-328.
- Salamanca, L. (1997). La democracia venezolana desde 1989 de la explosión a la descentralización. *Nueva Sociedad*. N°150, julio-agosto, pp. 106-111.
- Salcedo-Bastardo, J. (2006). *Historia fundamental de Venezuela*. Caracas: Ediciones de la biblioteca de Caracas.
- Sánchez, R. (2016). Venezuela (2015): Un régimen híbrido en crisis. *Revista de Ciencia Política*, 36 (1), pp. 365-381.
- Sartori, G. (1984). *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica. México-D.F.
- Sartori, G. (1987). *Teoría de la democracia, tomo I: el debate contemporáneo*. Ciencias sociales alianza editorial. España-Madrid.

- Sartori, G. (1987). *Teoría de la democracia, tomo II: Los problemas clásicos*. Ciencias sociales alianza editorial. España-Madrid.
- Sartori, G. (1999a). *Elementos de teoría política*. Ciencias sociales alianza editorial. España-Madrid.
- Sartori, G. (1999b). “*Comparación y método comparativo*” en: la comparación en las ciencias sociales, versión de Juan Russo y Miguel Ruíz. Ciencias sociales alianza editorial. España-Madrid.
- Schmitt, C. (2008). *Constitutional Theory*. Translated and edited by Jeffrey Seitzer. Duke University Press, United State.
- Soto T. (1987). “La televisión en Venezuela 1952-1986” en: 40 años de comunicación social en Venezuela 1946-1986. Coordinador Eleazar Díaz Rangel. Universidad Central de Venezuela, Caracas-Venezuela.
- Soto T. y Fillol M. (1987). “La radio en Venezuela” en: 40 años de comunicación social en Venezuela 1946-1986. Coordinador Eleazar Díaz Rangel. Universidad Central de Venezuela, Caracas-Venezuela.
- Touraine, A. (1989). *América Latina política y Sociedad*. Espasa Libros, Madrid-España.
- Touraine, Alain. (1995) *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires-Argentina.
- Ulloa, C. (2017). Populismo y democracia: Venezuela y Ecuador bajo el ojo de la tormenta. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 7 (2), pp. 41-66.
- UPEL. (2006). *Manual de Trabajos de Grado de Especialización y Maestría y Tesis Doctorales*. Fondo Editorial de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador. Caracas-Venezuela.
- Valenzuela, A. (2004). “Latin American presidencies interrupted:” En *Journal of Democracy*, 15 (4), pp. 5-19.
- Valenzuela, P. (2014). Caída y resurgimiento. La evolución de la oposición política venezolana durante el gobierno de Hugo Chávez. *Política y Gobierno*, 21(2), pp. 377-406.

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva II*. Fondo de Cultura Económica. México-D.F.



## LA AUTORA

**Marysergia Esther Peña Guerra de Miranda.** Es Doctora en Estudios Políticos (primera egresada del programa), Magister Scientiae en Economía, mención Política Fiscal, Especialista en Ciencias Contables, mención Tributos, área rentas internas, Economista y Licenciada en Contaduría Pública con la distinción *Magna Cum Laude* de la Universidad de los Andes.

Actualmente es Profesora Asociada al Departamento de Economía de la Universidad de los Andes (ULA) en el área de microeconomía y Profesora invitada de la Especialización en Ciencias Contables, de la Maestría en Economía y de la Maestría en Ciencias Políticas de la misma institución (ULA), en las áreas de Finanzas Públicas, Política Fiscal y Metodología de la Investigación.

Jefe de Cátedra de Microeconomía (2012-2017) y miembro de la Comisión de Desarrollo Curricular de la carrera Economía, para el mismo período.

Autora de varias publicaciones en revistas arbitradas e indizadas. Cofundadora del Grupo de Investigación sobre Desarrollo y Democracia (GISEDD) y miembro del Grupo de Investigación sobre Agricultura, Gerencia y Ambiente (GISAGA) de la Universidad de los Andes (ULA). Investigadora miembro del Programa Estímulo a la Investigación e Innovación (PEII-ONCTI) del Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria, Ciencia, Tecnología e Innovación y miembro del Programa de Estímulo al Investigador de la Universidad de los Andes (PEI-CDCHTA-ULA)

Entre sus reconocimientos se encuentran la Distinción Dr. Mariano Picón Salas del Programa Estímulo a la Docencia Universitaria (PED) otorgado por el Vicerrectorado Académico (ULA) por su trayectoria en docencia e investigación y la orden “Luis María Rivas Dávila” máxima distinción otorgada por la Universidad de los Andes por destacado rendimiento académico en los estudios de pregrado.

[marysergia@gmail.com](mailto:marysergia@gmail.com)



PUBLICACIONES  
VICERRECTORADO ACADÉMICO

ISBN: 978-980-11-2003-2



Transcurridas casi cuatro décadas de la tercera ola de democratización en América Latina, se ha evidenciado un proceso de expansión de los regímenes democráticos en los países de la región. Sin embargo, en la actualidad aún permanecen sin resolver una serie de fallas que lesionan la democracia. Por ello, resulta imperativo esclarecer los aspectos referentes a *¿qué es la democracia?* a fin de determinar los elementos, atributos o dimensiones inherentes al término y, de esta forma el mayor o menor grado en que se encuentran presentes en un sistema político, lo cual se refiere a *¿cuánta democracia?* o calidad de la democracia.

En el presente libro se evalúa la calidad democrática en Venezuela para el período 1958-2018. Para ello se analizan las dimensiones de la democracia de acuerdo a los principales referentes teóricos, y luego se proponen elementos analíticos de calidad de la democracia. Seguido, se caracteriza el sistema político venezolano para los sub períodos: 1958-1978 (instauración y auge democrático), 1978-1998 (declive democrático) y 1998-2018 (reconfiguración del sistema político), a través de las dimensiones de calidad democrática propuestas.

Se emplea la metodología del análisis histórico comparado para establecer los avances y retrocesos de las dimensiones y categorías en tres veintenios. Adicionalmente se procede a determinar, a través del diseño de un indicador, el grado de calidad democrática del sistema político venezolano.

Se propone entender a la calidad de la democracia como *el grado en el cual un sistema político democrático, enmarcado en un Estado de derecho alcanza ciertos estándares de participación ciudadana y representatividad*. Esta forma de caracterizar la calidad democrática, recoge los principales elementos normativos de la democracia y adicionalmente se plantea como herramienta analítica operacionalizable para estudiar casos empíricos concretos.