

La gobernabilidad de una transición democrática

Solo desde tiempos muy recientes, aunque aún con cierta resistencia y mucha confusión, se comienzan a usar en Venezuela los términos transición democrática y democratización. Tal resistencia y confusión tiene su origen en el hecho de que el fenómeno político que vivimos a partir de la juramentación de Chávez como presidente de la República en 1999 ha sido una dinámica desconocida no solo para Venezuela como país –pese a toda una historia pendular entre dictadura y democracia– sino también inédita para nuestro mundo político y académico.

Las dificultades para hablar de transición democrática en Venezuela parten del reconocimiento previo de que el régimen actual no puede ser calificado como democrático, y ni tan siquiera como democracia electoral o deficitaria. El régimen implementado por Chávez calificó, durante buena parte de su mandato, como un régimen híbrido, y más específicamente como un autoritarismo competitivo (Alarcón, 2014). Pero a partir de su muerte y de la cuestionada elección de Maduro el 14 de abril de 2013, se inicia el descalabro de dos de los principales pilares en los que se fundamentaba su competitividad electoral: los abundantes ingresos petroleros que hacían posible sostener una amplia red clientelar y el liderazgo carismático del teniente coronel que se posicionó en el imaginario colectivo a partir del golpe de Estado de 1992.

Ante esta coyuntura –que más temprano que tarde toca a casi todos los autoritarismos que fundamentan su legitimación en lo electoral– el régimen se enfrenta al dilema entre tratar de mantener el poder como hasta ahora lo había hecho, o sea con base en la legitimación electoral, o mediante su autocratización. La primera opción –como era de esperarse y efectivamente sucedió en la elección legislativa de 2015– lo llevó irremediamente hacia su derrota política. Eso explica la profundización de la progresiva autocratización del régimen, que se inició aun antes de los comicios, con la represión a las protestas de 2014.

Si aceptamos, entonces, que Venezuela no es hoy una democracia, sino un régimen autoritario¹ –como excepcionalmente lo es Cuba en las Américas, y mucho más común en otras regiones del mundo como África, Europa del Este y Asia– es posible, e incluso apropiado, hablar de una transición democrática como la traducción apropiada de las aspiraciones de lo que hoy es, sin duda alguna, la gran mayoría del país.

Hecha esta precisión, habría que aclarar a qué nos referimos cuando hablamos de una transición democrática. Como no debería extrañarnos, el término transición era ya usado por los griegos. Aristóteles hablaba de transición para referirse a un cambio de régimen², lo que implica no solo un cambio de actores, sino también en las reglas institucionales que regulan el funcionamiento del Estado y la relación entre éste y sus ciudadanos. Es así como un simple cambio de gobierno, bien sea que ello se produzca por elección o por algún otro mecanismo contemplado o no en la Constitución de un país, no es suficiente para hablar de transición –aun cuando todos los actores en el gobierno y las demás ramas del poder público sean desplazados– si ello no viene acompañado de un cambio en su institucionalidad.

En este sentido, independientemente del tiempo en que permanezca en el poder, un gobierno no puede ser considerado gobierno de transición si no logra materializar un cambio significativo en las reglas de funcionamiento del régimen político que implique avances sustanciales en la democratización del sistema.

1. De qué hablamos cuando hablamos de democracia

Ahora bien, para hablar de la “democratización del sistema” es necesario definir antes lo que debemos entender por democracia. En la academia

¹ Sobre el carácter autoritario del régimen que impera actualmente en el país dan cuenta los más importantes índices internacionales, tales como Varieties of Democracy (<https://www.v-dem.net>), The Economist Democracy Index (<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>) o los reportes de Freedom House (<https://freedomhouse.org/reports>), entre otros.

² En el Libro V de *Política*, Aristóteles desarrolla su “teoría general de la ciudad perfecta”, así como sus ideas sobre el cambio constitucional y lo que sería la transición perfecta de una forma de poder a otra. Asimismo, desarrolla sus reflexiones sobre las revoluciones y sobre como preservar la constitución mediante las instituciones.

encontramos normalmente cuatro tipos de enfoques: constitucional, sustantivo, procedimental, y el relacionado con la orientación de los procesos.

El enfoque constitucional se centra en el Estado de derecho y el marco jurídico que regula el régimen y las actuaciones políticas. Esto permite diferenciar entre regímenes monárquicos, oligárquicos, republicanos, democráticos, parlamentarios, etc. En tal sentido, son la Constitución vigente y la normativa que desarrolla sus principios, las que se definen el tipo de régimen a través de todo un entramado de reglas que rigen la relación entre gobernados y gobernantes, y entre las instituciones presentes en un Estado. La limitación de este enfoque radica en el hecho que lo normativo no siempre coincide con las dinámicas políticas que se imponen en la realidad.

Los partidarios de un enfoque sustantivo centran la definición del régimen político –y por lo tanto de la democracia– en las condiciones políticas y de vida que un determinado régimen promueve. Bajo esta óptica, una democracia se define con base en la promoción de las libertades individuales, la equidad, el bienestar social y económico, la promoción de la deliberación sobre los asuntos públicos, la resolución pacífica de los conflictos, entre otras condiciones deseables y propias de una democracia.

Por su parte, el enfoque procedimental se centra en las prácticas gubernamentales para calificar el tipo de régimen. Bajo este enfoque, el ejercicio del voto y las condiciones de integridad electoral cobran especial importancia³.

La existencia del sufragio bajo condiciones de integridad electoral que permitan una participación masiva y la alternabilidad de los actores que ocupan el poder, son un indicador esencial de la existencia de la

³ Para una definición de integridad electoral y las condiciones que ello implica y la evaluación de su estado en Venezuela ver los reportes del Proyecto Integridad Electoral Venezuela, del Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello, comenzando por el reporte introductorio <https://politikaucab.net/2014/09/11/reporte-especial-n00/>.

democracia. Por el contrario, la inexistencia de elecciones, o su celebración bajo condiciones no competitivas o de baja integridad, son contrarias a los criterios procedimentales que definen la existencia de una democracia. Bajo este mismo criterio se considera la existencia, calidad y carácter vinculante de otros mecanismos de participación, tales como las consultas y los referéndums.

El enfoque relacionado con la orientación del proceso constituye, al menos desde nuestro punto de vista, un enfoque más amplio y sistémico que encuentra su mejor explicación en la propuesta de Robert Dahl (1971), quien identifica la confluencia de cinco criterios que deben estar presentes de manera simultánea para que un régimen pueda ser calificado como democrático. Estos criterios son:

- **Participación efectiva:** Para que una política sea adoptada, todos deben tener el mismo derecho y las mismas oportunidades para elegir o ser elegidos, o para exponer sus propuestas y opiniones sobre la política y sus alternativas antes de tomarse una decisión.
- **Simetría de información:** Cada votante, dentro de los límites razonables que la realidad impone, debe tener las mismas oportunidades para informarse de manera efectiva sobre las alternativas y sus consecuencias, de modo tal que pueda participar de forma productiva en la toma de decisiones.
- **Igualdad de voto:** Al momento de tomar la decisión sobre quién estará al frente de un cargo, una política específica, o cualquier otro asunto público, cada ciudadano o miembro de la comunidad debe tener igual derecho y la oportunidad efectiva para votar. Y su voto debe tener el mismo peso y poder vinculante de los demás votos.
- **Control de la agenda:** Los ciudadanos deben tener la oportunidad de incidir y decidir cómo y cuáles asuntos deben incluirse y priorizarse en la agenda. A este fin las formas y libertad de asociación son esenciales.

- **Inclusión de adultos:** Todo adulto residente de un Estado debe gozar de los plenos derechos ciudadanos derivados de los cuatro criterios anteriores.

El enfoque de Dahl va mucho más allá de los criterios constitucional, sustantivo y procedimental, y de hecho los incluye, no como prerequisites o consecuencias de la democracia, sino como partes de un sistema en el que estas condiciones se encuentran presentes, interactúan y se relacionan entre ellas. Tales sistemas se expresan en forma de instituciones, que no son otra cosa que los regímenes o reglas que regulan en la práctica la relación e interacción entre los actores y dan estabilidad al sistema. Los regímenes que Dahl califica como democracias poliárquicas, o poliarquías, se caracterizan por contar con seis instituciones fundamentales que definen su existencia: autoridades electas; elecciones libres, justas y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información; libertad de asociación; y una ciudadanía inclusiva (Dahl, 1998: 85; Dahl, 2005: 188-189).

Partiendo de la tesis de Dahl, es posible evaluar la existencia o no de una poliarquía a partir de la interacción política entre el Estado y sus ciudadanos. En tal sentido, como señala Tilly (2007: 52), son la presencia y la calidad de esta interacción las que permiten evaluar la existencia o no de democracia o si el régimen político de un país evoluciona hacia su democratización o involuciona en un proceso de des-democratización.

Tilly afirma que esa interacción entre Estado y ciudadanos ha venido cambiando desde antes de la Revolución Francesa (1789). Se trata de un modelo que condicionado, en buena medida, por la capacidad del Estado y la necesidad que tengan los gobernantes de negociar o no con los ciudadanos para poder gobernar, así como para contar con los recursos necesarios para dar respuesta a las diferentes demandas que presionan al gobierno. En este sentido, nos encontramos, en un extremo, con aquellos Estados con riquezas minerales, como Venezuela, cuyos gobiernos dependen muy poco de los recursos derivados de las actividades económicas de sus ciudadanos. En el extremo opuesto están

los Estados con economías cuyo Producto Interno Bruto (PIB) depende de la actividad privada de sus ciudadanos, y por lo tanto, con gobiernos más dependientes de la producción privada para su funcionamiento. Si bien la mayoría de los países se encuentran en algún punto entre los dos extremos, el balance entre la mayor o menor dependencia del gobierno de la interacción con sus ciudadanos o la menor o mayor dependencia de los ciudadanos respecto de su gobierno, termina por definir el tipo de interacción entre ciudadanos y Estado, así como las condiciones que facilitan o dificultan su democratización o des-democratización.

Es así como el nivel de democracia puede ser evaluado a partir del grado de influencia que los ciudadanos tienen sobre el comportamiento de los órganos del Estado y de cuán alineada esté la actuación del Estado con las demandas que estos le hagan.

Evaluar los aspectos aquí expuestos obliga a considerar la forma en que las demandas ciudadanas son consideradas en la toma de decisiones, qué tan equitativa es la influencia de diferentes grupos de ciudadanos en la generación de políticas públicas a partir de sus demandas, cómo se protege la participación ciudadana, y que tan vinculante resultan para el gobierno las políticas públicas que se planteen a partir de la participación e interacción con sus ciudadanos. Tilly denomina a estos elementos propios de la interacción democrática amplitud, equidad, protección, y obligatoriedad de la consulta política.

Desde la perspectiva de Tilly (2007) un régimen es democrático en la medida que las relaciones políticas entre el Estado y sus ciudadanos se desarrollan a través de esta interacción participativa de consulta, que está garantizada y protegida por el propio Estado y se desarrolla de manera amplia, igualitaria, y mutuamente obligatoria. Por el contrario, estamos en un proceso de des-democratización en la medida que esa interacción no está protegida ni garantizada, o se desarrolla de manera restringida, inequitativa, o no vinculante para los gobernantes.

2. La relación entre regímenes de gobierno y capacidad estatal

Obviamente, si la democracia depende de cuán amplia, equitativa, protegida y vinculante es la interacción entre los ciudadanos y su Estado, resultará esencial a su existencia y a su sustentabilidad la capacidad estatal para procesar las demandas ciudadanas. Estas demandas serán mayores en la medida que la democracia se fortalezca, pues la gente se hará más consciente de sus derechos, y se constituirá una sociedad civil amplia y mejor organizada.

Cuando hablamos de capacidad estatal, partiendo de la definición de Tilly (2007), nos referimos al nivel de competencia que los agentes estatales tienen para intervenir y alterar la distribución de recursos, la ejecución de políticas, y definir los canales y el tipo de relación entre ciudadanos y Estado. Evidentemente, una alta capacidad estatal no define por sí misma la existencia o no de una democracia, pero sí determina su viabilidad. Es así como podemos encontrarnos Estados con una elevada capacidad estatal en los términos definidos por Tilly, que no son democráticos, tal como China, Rusia, Irán, e incluso Venezuela durante buena parte del período de dominio del chavismo. Hoy podemos decir que hay evidencia, como veremos en algunos de los capítulos posteriores de este trabajo, de una importante reducción de la capacidad estatal del régimen venezolano en algunas áreas, aunque es innegable su rol e impacto para continuar interviniendo y alterando la distribución de recursos, la definición y ejecución de políticas, y para determinar los canales y el tipo de relación entre ciudadanos y Estado.

En tal sentido, podría afirmarse que democracia y capacidad estatal son dos cualidades que no van juntas ni están necesariamente relacionadas. Existen Estados no democráticos o autoritarios con una alta capacidad estatal, como los antes mencionados, lo que los hace Estados firmemente establecidos y de una muy larga tradición. Los Estados democráticos con alta capacidad estatal, como Noruega, Japón, Suecia, Suiza, Canadá, entre otros, son más bien un fenómeno relativamente reciente. Una proporción mayoritaria del mundo está constituida por Estados no democráticos con baja capacidad estatal, como es el caso de Venezuela, pero también de otros países como Somalia, Zimbabue o el

Congo. Es menos frecuente encontrar Estados democráticos con baja capacidad estatal, como Jamaica y Bélgica, por lo complicado que resulta combinar apertura y participación sin la capacidad necesaria para canalizar las demandas que de ello se generan y hacer gobernable una democracia.

A la luz de estas consideraciones, queda claro que uno de los mayores desafíos de un proceso de transición se encuentra, justamente, en su gobernabilidad y consolidación. Desde Huntington (1968) sabemos que el desarrollo político es tan probable como su involución. Incluso, la estabilidad de países en transición ha sido más bien la excepción a la regla, lo cual encuentra su explicación en la incapacidad del Estado para procesar las demandas de una sociedad movilizada y ansiosa por participar en la instalación de un nuevo sistema político, lo que en no pocas ocasiones ha dado como resultado la reversión del proceso de transición.

Una conclusión común, que comparten tanto Huntington (1968) como Fukuyama (2014), es que existe una relación inversamente proporcional entre el nivel de participación popular y la efectividad de los gobiernos. El balance ideal de esa relación no es algo que pueda determinarse teóricamente con facilidad, pero de ello depende la gobernabilidad misma del sistema. Resulta entonces esencial establecer una clara diferencia entre el funcionamiento de una democracia –caracterizada por una interacción amplia, equitativa, protegida y vinculante entre los ciudadanos y su Estado– y un proceso de transición democrática, caracterizado por su fragilidad e inestabilidad. Se trata de un proceso en el que un incremento prematuro de la participación sin contar con la capacidad estatal necesaria, termina por lo general generando el colapso de un sistema político, aún incipiente y, casi siempre, de una gran fragilidad, sobre todo cuando el régimen anterior ha estado en el poder por un largo período y deja como herencia una institucionalidad disfuncional o una burocracia ideologizada o incapaz de adaptarse a un cambio de régimen.

Como señala Fukuyama (2014) no existen mecanismos históricos automáticos que hagan del progreso algo inevitable, o imposibles los retrocesos. Las democracias existen y se mantienen solo porque la gente las quiere y está dispuesta a pelear para mantenerlas. Pero las democracias contemporáneas, establecidas o no, han estado enfrentadas a un problema común, centrado en su incapacidad para proveer lo que la gente demanda de sus gobiernos: seguridad personal, crecimiento económico equitativo, y calidad en servicios públicos tales como educación, salud e infraestructura que son necesarios para el desarrollo y la generación de oportunidades.

Los peligros derivados de la incapacidad institucional para procesar las demandas crecientes de una sociedad políticamente movilizada son evidentes en las transiciones democráticas, aunque también explican la des-democratización de sistemas democráticos que se consideran sólidamente establecidos. Es así como encontramos procesos frustrados de transición en casos como el de la Revolución Islámica de Irán en 1978, la revolución naranja de Ucrania en el 2004, o la primavera árabe en Egipto de 2006. También conocemos procesos de transición interrumpidos por un proceso electoral seguido de un evidente retroceso autocrático, como el de Nicaragua bajo el actual mandato de Daniel Ortega; así como con la des-democratización de sistemas democráticos, supuestamente consolidados, como los casos de Perú durante el mandato de Fujimori (1990- 2000), o el de Bolivia durante el mandato iniciado de Evo Morales en (2006-2020), Ecuador durante el mandato de Rafael Correa (2007-2017), o el mismo caso de Venezuela, después de cuarenta años de democracia, a partir del ascenso al poder de Chávez en 1999.

Un error frecuente cuando se habla de las consecuencias que tiene para la gobernabilidad democrática de la agregación de demandas sociales al sistema político, es la tendencia a la generalización de explicaciones que tienden a confundir lo económico con lo político. Pero si hay una conclusión de Huntington (1968) que hoy mantiene plena vigencia es la de que las dinámicas políticas y económicas responden a lógicas

distintas e independientes, al contrario de lo establecido por la teoría de la modernización desarrollada entre los años cuarenta y sesenta, por teóricos como Walt Withman Rostow, Gabriel Almond, y Daniel Lerner, quienes sostenían que el desarrollo económico, la educación, y las instituciones democráticas, entre otras condiciones de la modernidad, eran interdependientes, y por lo tanto venían juntas y eran capaces de promover cambios deseables de valores en las sociedades y Estados. Desarrollo político y crecimiento económico o social son procesos distintos, y no necesariamente interrelacionados, tal como hoy en día queda demostrado por casos como los de China, Malasia, Singapur o los Emiratos Árabes Unidos.

El desarrollo político, según nos señala Fukuyama (2014), se relaciona con la presencia de tres componentes: el Estado, el Estado de derecho y lo que del inglés se traduce como los mecanismos relacionados con la responsabilidad de los gobernantes (*accountability*). El Estado se refiere a la existencia de una organización jerárquica y centralizada que ejerce legítimamente el monopolio del poder y la fuerza dentro de un determinado territorio. El Estado de derecho es un conjunto de reglas de comportamiento, que son el resultado de un amplio consenso en la sociedad, y que por lo tanto resultan vinculantes para todos los habitantes de un territorio determinado, sin excepciones derivadas de su posición política, o su condición social, económica, religiosa o de cualquier otra naturaleza. La responsabilidad se refiere al hecho de que el gobierno está cargo de proteger los intereses de toda la sociedad, y no solo los de la élite política del gobierno. La responsabilidad se vincula, por lo general, a mecanismos procedimentales que permiten el control social de los ciudadanos sobre sus gobernantes, tales como elecciones periódicas multipartidistas con integridad electoral que les permitan decidir quién gobierna y, por lo tanto, premiar o castigar el comportamiento de un partido o gobernante. Otro mecanismo es la separación e independencia de poderes que, mediante la distribución del poder, genera balances y contrapesos entre las instituciones y actores con poder, limitando y responsabilizando a determinadas instituciones de limitar el poder y controlar el comportamiento de otras,

además de los diferentes mecanismos y prácticas de control social establecidos.

Pero la responsabilidad, como también señala Fukuyama (2014), más allá de los mecanismos procedimentales es también sustantiva en el sentido de que los gobernantes pueden responder al bien común, o los intereses generales de la sociedad, independientemente de la implementación de tales mecanismos. A todo evento, la historia nos demuestra, como el mismo Fukuyama reconoce, que responsabilidad sustantiva y procedimental están íntimamente relacionadas, siendo el caso de que la existencia de una institucionalidad que garantice la efectiva implementación de mecanismos de control ciudadano logra, por lo general, mejores niveles de responsabilidad sustantiva.

Es así que mientras las instituciones del Estado concentran el poder necesario para, en nombre de la sociedad, usar la fuerza para imponer la ley o defender la nación de amenazas internas o externas, al tiempo que provee servicios y bienes públicos que permiten y facilitan el desarrollo de la sociedad, el Estado de derecho y los mecanismos de control de la responsabilidad limitan y condicionan tal poder para evitar que sea usado en contra de la misma sociedad, de individuos específicos o con fines que no formen parte del consenso social del cual se deriva el poder mismo del Estado. Estos tres componentes se encuentran juntos, a partir de la Revolución Francesa (1789-1799) y la Americana, o Revolución de la Trece Colonias (1775-1783), en un nuevo tipo de régimen que es el que hoy conocemos como democracia liberal.

El desarrollo de las instituciones políticas, como sostiene Huntington (1968), implica su mayor complejidad, adaptabilidad, autonomía y coherencia. Pero el retroceso, la desinstitucionalización y la consecuente desdemocratización del sistema son posibles cuando tales instituciones no son capaces de acomodar a los diferentes actores, adaptarse a las nuevas realidades, o dar respuesta a las demandas para las que fueron creadas, o a otras nuevas que emergen del sistema político y social. Una importante amenaza al desarrollo político, cuyas consecuencias hemos

visto con especial dramatismo en el caso venezolano, pero común en América Latina y en otros continentes, ha sido la demagogia que, como preveían ya los griegos⁴ constituye el germen de la degradación de las democracias que está presente en su propia naturaleza. Ante la insatisfacción de demandas, antiguas o emergentes que se generan de la misma dinámica social y política, se retrocede desde la complejidad de instituciones impersonales a modelos clientelares que responden a lo que Fukuyama (2014) identifica como la inclinación natural de la sociabilidad humana a favorecer la relación interpersonal selectiva y la reciprocidad en el altruismo, que encuentra en la corrupción, el patronazgo y el clientelismo sus expresiones más generalizadas. Estas prácticas permiten el manejo de la política como un intercambio personal de favores por votos, así como la captura de la institucionalidad del Estado por élites que se vinculan a los gobernantes en el poder, lo que acarrea la progresiva desinstitucionalización del Estado. Las democracias, como prueba el caso venezolano, no son menos vulnerables a los retrocesos institucionales o de su desarrollo político. La inclinación del ser humano a socializar de manera selectiva con sus semejantes y su vocación por el poder tienden a favorecer el modelo tribal y neopatrimonial de organización sobre aquellos modelos impersonales, pero que implican una mayor complejidad, adaptabilidad, autonomía y coherencia, que caracterizan al Estado democrático moderno.

El patronazgo y el clientelismo, contrario a lo que implica la distribución del poder en una democracia, funcionan en la medida que existe una mayor asimetría entre quienes, desde el gobierno, están en posición de proveer favores de manera individual (patronazgo) o colectiva

⁴ Aristóteles fue quien primero definió la demagogia, como forma de degradación de las democracias en el Libro III de Política. Según Aristóteles la demagogia es la forma corrupta o degenerada de la democracia, que origina una tiranía que gobierna en nombre del pueblo. Aristóteles sostenía que cuando el gobierno es subordinado al capricho de los muchos, surgen los demagogos o “aduladores del pueblo”. La demagogia, según Platón y Aristóteles, es la crisis extrema de la República que puede producir la degradación de la democracia en un régimen autoritario oligárquico o tiránico, tras la práctica demagógica que los lleva al poder y termina eliminado a toda oposición. Los demagogos, convertidos en intérpretes del pueblo, terminan por centralizar todo el poder y su representación para instalar una tiranía personal.

(clientelismo). En tal sentido, como reconoce Fukuyama, estas prácticas están estrechamente relacionadas con los niveles de desarrollo económico. El patronazgo y el clientelismo encuentran su terreno más fértil en países con bajos niveles de ingreso, en los cuales la población se hace más dependiente del Estado y puede ser manipulada con pequeños beneficios y trabajos que no requieren de mano de obra calificada. En la medida que un país se desarrolla económicamente, aumentan las oportunidades y el nivel de ingresos per cápita, la población se hace menos dependiente del Estado y los costos del clientelismo y el patronazgo se vuelven insostenibles como mecanismo de control político. Esta dinámica explica la estabilidad y longevidad de algunos regímenes en países con niveles muy elevados de pobreza, y el poco interés de estos regímenes en impulsar procesos de desarrollo económico.

En la medida en que el gobierno mantiene el control de los principales recursos económicos, como el petróleo en nuestro caso, se hace menos dependiente del consenso ciudadano para mantener el poder. Si la concentración de recursos en el Estado se encuentra, como en el caso de Venezuela, con una institucionalidad débil, y el régimen gobernante es capaz de eliminar la autonomía de los balances y contrapesos propios de una sólida institucionalidad democrática, se facilita el proceso de desdemocratización.

La democracia, como tal como hoy reconocen muchos autores, no constituye un régimen que, una vez alcanzado, constituya un estado ideal e irreversible de equilibrio. En este mismo sentido, Tilly (2007: 47) refuta toda noción de democratización como un “proceso gradual, deliberado e irreversible, o como un manual de invenciones políticas que los pueblos imponen y garantizan cuando están listos para ello.” En este sentido, el nivel de institucionalización y la capacidad estatal son variables fundamentales no solo para el buen funcionamiento y preservación de un sistema democrático, sino también para garantizar el éxito de un proceso de democratización. Tanto Huntington (1968) como Fukuyama (2014) coinciden en que el nivel de institucionalización

de un Estado incide tanto en la viabilidad de un sistema democrático como en la consolidación de un proceso de democratización. Así, los procesos de democratización han sido menos traumáticos, más estables y exitosos en aquellos Estados con instituciones fuertes –aun cuando se hayan heredado de regímenes absolutistas como el de Chile después de Pinochet o el de España tras la muerte de Franco– que en Estados con bajos niveles de capacidad institucional, como lo demuestran los reveses en los intentos de democratización de Haití, Iraq o Ucrania.

3. La relación entre liderazgo, movilización social, capacidad estatal y democracia

Una variable importante que explica las dificultades para consolidar un proceso de transición democrática se encuentre en esta relación entre capacidad estatal, determinada por la fortaleza de sus instituciones, el liderazgo y la movilización social. A mayor capacidad estatal y fortalezas institucionales, menos dependientes se hacen los procesos de las variables relacionadas con la fortaleza de su liderazgo y la movilización social para producir y proteger los cambios políticos. En cambio, a menores niveles de institucionalización y menor capacidad del Estado, mayor debe ser el compromiso de un liderazgo fuerte y su capacidad para movilizar a la sociedad a favor de un cambio de sistema y su consolidación. Evidentemente, en aquellos casos en que todos estos factores coinciden (capacidad estatal, liderazgo y movilización social) mayor es la probabilidad de consolidar un proceso de democratización.

Una conclusión muy importante en este sentido, y relacionada con la importancia de la movilización social, es la enunciada por Tilly (2007) en el sentido de que cuando un régimen entra en desequilibrio los procesos de desdemocratización se producen con mucha mayor facilidad y rapidez por el impulso de las élites gobernantes y con menor participación de la sociedad que los movimientos hacia una mayor democratización. En este sentido, los procesos de democratización demandan una participación mucho mayor de la sociedad, para lo cual

no siempre las condiciones están dadas, lo que hace mucho más difícil su concreción.

Esta misma conclusión ha sido confirmada por varios autores, entre ellos el mismo Huntington (2002) cuando resalta como principal característica de los procesos de democratización durante la tercera ola, su condición de procesos de naturaleza social, y no de procesos que se desarrollan por decisión de las élites, como habría sido el caso durante las dos olas de democratización previas. Asimismo, estudios realizados por autores como Gene Sharp (1973, 2013), Ackerman y Krueger (1994), Erika Chenoweth y Maria Stephan (2012) coinciden en que han sido movimientos populares masivos, aunque no violentos, los que han logrado la mayor proporción de casos exitosos de democratización entre regímenes autoritarios, mientras que los intentos de democratización que han sido intentados desde las élites reformistas han fracasado en la mayoría de los casos.

Huntington (2002) identificaba desde temprano no solo estas dinámicas que hacían posible los procesos de transición, sino también las realcionadas con fragilidad cuando nos habla de las regresiones democráticas tras cada una de las tres olas de democratización. La primera ola se inicia en 1828 con la independencia de los Estados Unidos y finaliza en 1926 con el ascenso de las dictaduras europeas entre la primera y segunda guerras mundiales, cuando los procesos de transición política como resultado, principalmente, de procesos de descolonización, en los que los “libertadores” impusieron el tipo de régimen político que regiría las nuevas repúblicas. Al producirse estos procesos en su mayor parte en los años siguientes a la Revolución Francesa y la americana, las ideas y principios que dieron origen a las mismas sirvieron también como guía e inspiración tanto para los procesos de descolonización como para la instalación de los nuevos gobiernos. La segunda ola se inicia en 1945, intensificándose inmediatamente después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, en parte como consecuencia de las imposiciones políticas de vencedores sobre derrotados, y se extiende hasta 1960 cuando se inicia una contra-

ola autoritaria con la proliferación de dictaduras militares en América Latina, Asia y África. La tercera ola de democratización, que es la más amplia de las tres, se inicia con la Revolución de los Claveles de 1974 en Portugal, tras el derrocamiento militar de Oliveira Salazar y el llamado a elecciones democráticas, hasta las revoluciones de colores que se extienden hasta 2010. Durante este proceso se pasó de cuarenta y cinco países calificados como democráticos en el mundo a ciento veinte⁵, lo que implica unas setenta y cinco transiciones democráticas en un período de treinta y seis años, en el que más del 60% de los Estados reconocidos pasaron a ser democracias.

La Primavera Árabe, sobre la que algunos comenzaron a debatir entre identificarla como la continuación de “la tercera ola” o el inicio de la cuarta, se inició en Túnez cuando el 17 de diciembre de 2010 un vendedor ambulante, Mohamed Bouazizi, se inmoló, como forma de protesta, al ser despojado de sus mercancías por la policía. Esto encendió la furia de cientos de miles de tunecinos que iniciaron una secuencia de protestas pacíficas, pero masivas, contra las malas condiciones a las que el país estaba siendo sometido. Las protestas produjeron la renuncia de Zine Abidine Ben Ali, quien había gobernado desde 1987, y el llamado casi inmediato a elecciones democráticas.

La experiencia tunecina, al igual que sucedió con las revoluciones de colores en Europa del Este, tuvo un efecto dominó en buena parte de las naciones árabes. En Egipto se inició una serie de protestas que movilizó a millones de personas y logró sacar del poder a Hosni Mubarak, quien gobernaba el país con mano dura desde hacía treinta años, gracias a la enorme corrupción estimulada como mecanismo clientelar, principalmente entre los miembros de las élites militares, de donde él mismo venía. Al mismo tiempo los libios se rebelaban contra Muamar Gadafi, quien llevaba 42 años en el poder; en Siria se inicia el mismo movimiento contra Bashar Al Assad; en Yemen contra Ali Abdullah

⁵ La medición corresponde a Freedom House, organización no gubernamental dedicada al trabajo por la democracia y que, entre otras labores, desarrolla mediciones anuales de los índices sobre los derechos y libertades civiles y políticas en el mundo (www.freedomhouse.org).

Saleh; en Argelia contra Abdelaziz Buteflika; en Omán contra Qabus bin Said al Said; en Bahreín contra el Rey Hamad bin Isa Al Jalifa; y en Jordania, donde resultó destituido el primer ministro Samir Rifai. Mientras en Túnez, Egipto, Yemen y Libia sus gobernantes resultaron derrocados, los gobiernos de Argelia, Omán, Bahreín, Jordania y Siria siguen en pie. En el caso de Egipto se produjo una regresión autoritaria a partir del golpe de Estado del 3 de julio de 2013 contra el presidente electo Mohamed Morsi, mientras que Siria se inicia una guerra civil en marzo de 2011, que contaba hasta el 15 de marzo de 2022 106.390 civiles muertos (19.811 niños y 12.513 mujeres), para un total de 610.000 muertes en total, 1.000.000 de heridos, y unos 10.000.000 millones de desplazados, según el Observatorio Sirio para los Derechos Humanos, que opera en el Reino Unido.

La realidad es que a partir de 2010, lejos del que la humanidad haya continuado con la tercera ola de democratización o haya entrado a una cuarta ola, lo que se ha producido es una importante regresión en la cual se ha pasado, según las cifras del Democracy Index⁶, de unas 120 democracias, o sea un 60% de los Estados reconocidos para el año 2010, a 74 para el cierre de 2021, mientras que los regímenes calificados como híbridos y autoritarios pasaron de 47 a 93. Del total de países reconocidos un 12,6% son considerados democracias liberales, mientras un 31,7% califican como democracias débiles, lo que constituye el primer paso hacia su des-democratización. Asimismo, los regímenes autoritarios suman un 55,7%, considerando 34 países bajo regímenes híbridos (20,4%) y 59 propiamente autoritarios (35,3%), superando al número de democracias en el mundo.

Hoy en día, cuando apenas un 6,4% de la población mundial vive en democracias plenas y un 39,3% en lo que se considera como democracias frágiles, mientras que el restante 54,3% de la población mundial vive entre regímenes híbridos y autoritarismos hegemónicos, existe un gran debate entre los expertos sobre el estado de la

⁶ Democracy Index es un reporte anual de la Unidad de Inteligencia de la revista británica *The Economist* (www.eiu.com),

democracia en el mundo. Algunos de los principales expertos llaman la atención sobre un evidente retroceso de las democracias, mientras que otros argumentan que más que retroceso existe una sinceración del estado real de la democracia que deja por fuera de una previa sobreestimación optimista de aquellos procesos de transición que en realidad nunca lograron completar su consolidación como regímenes democráticos.

La realidad es que causas sobrevenidas y procesos de democratización que no podían darse por concluidos no constituyen explicaciones mutuamente excluyentes del estado de la democracia hoy en el mundo, cuyo resultado es que el número de países que se cuantifican como democracias plenas ha venido decreciendo en un nuevo proceso de regresión que se ha agudizado durante la mayor parte de lo que va del siglo XXI. Efectivamente, una proporción importante de las pérdidas está representada por procesos de transición democrática que no lograron su efectiva consolidación y se han revertido, unos en el muy corto plazo, como el caso de Egipto, y otros en un plazo mucho mayor como están siendo los de América Latina, lo que se constituye en una experiencia que no puede ser ignorada de cara a los intentos de cambio político que se aborden cualquier región del mundo.

Y es que para que un proceso de transición logre su consolidación es necesario lograr un mínimo de condiciones que pueden resumirse en la capacidad de los gobernantes elegidos democráticamente para gobernar sin interferencias de actores del anterior régimen. Eso implicaría el control del gobierno civil electo sobre las Fuerzas Armadas y los actores del régimen previo, la existencia y efectividad de un Estado de derecho al que se sometan todos, incluidos los mismos gobernantes; y la gobernabilidad del sistema, lo que se relaciona con la legitimidad del régimen democrático y su capacidad para dar respuesta a las demandas sociales.

4. Reconstrucción nacional y consolidación democrática

La consolidación de proceso de transición democrática en Venezuela implica esfuerzos que van mucho más allá de las tareas propias de un simple cambio de gobierno bajo condiciones de alternabilidad democrática. El caso venezolano, al igual que ha sucedido con otros muchos procesos de transición, demanda un esfuerzo planificado y ejecutado de manera específica para alcanzar el objetivo de consolidar un proceso de transición que se oriente hacia el desarrollo político, económico y social del país.

Desde hace veinticuatro años, cuando se inició el cambio de régimen que hoy aun gobierna Venezuela, es mucho lo que hemos vivido como testigos y víctimas del proceso de destrucción de nuestra democracia, y también mucho lo que hemos debatido y aprendido sobre este proceso para terminar comprendiendo –aunque hoy todavía hay quienes lo niega– que el caso venezolano no es inédito ni extraño, sino una historia más –tan solo con las particularidades propias de todo hecho social– de un régimen con vocación autoritaria que supo adaptarse y alcanzar el poder bajo las condiciones de una democracia electoral, que hizo posible la alternabilidad en el poder durante cuarenta años, para, a través de la implementación de un autoritarismo competitivo (Alarcón, 2014), penetrar progresivamente todas las estructuras del Estado, minando sus balances y contrapesos, a través de una estrategia política y comunicacional bien concebida, para luego minar los pilares de nuestra identidad nacional, como país multiétnico y policlasista, pero relativamente bien integrado bajo una convivencia armónica, para dividirlo con base a reinterpretaciones históricas, culturales, sociales, económicas y hasta raciales de nuestra realidad en un intento por fabricar una brecha en la identidad nacional que sirviera para alimentar la polarización política que les permitiría someter al país por lo que ha sido ya casi un cuarto de siglo.

Un área que este trabajo no desarrolla, pero que debe ser atendida urgentemente por próximas investigaciones, es el impacto de la identidad nacional en el proceso de reconstrucción y consolidación democrática. Asimismo, es urgente la construcción de propuestas sobre

cómo debe abordarse este muy delicado tema durante una transición democrática, y más allá de ésta, el impacto que dos décadas de régimen chavista, con una inversión descomunal en propaganda, han tenido sobre nuestras percepciones e identidad como nación.

Hay una importante relación entre la construcción del Estado y la construcción de la nación, por lo que la identidad nacional resultará un factor crítico para la reconstrucción misma del Estado. La identidad como nación está relacionada con elementos intangibles y subjetivos, pero no por ello menos importantes, como nuestras tradiciones, nuestras referencias sociales y culturales, el modo en que vemos y nos relacionamos con el prójimo, nuestra memoria histórica o la interpretación que de ella hacemos o aprendemos, los referentes éticos y las creencias compartidas. Esos elementos hoy son profundamente manipulados con fines políticos, desde los primeros años de la educación primaria hasta la saturación de medios con propaganda que busca la alienación de la conciencia individual y colectiva en un intento por imponer el nuevo ideal de identidad, el mismo propuesto originalmente por el Che Guevara durante los años de la Revolución Cubana: “El Hombre Nuevo Socialista”⁷, emulando el esfuerzo que los soviéticos sostuvieron durante más de setenta años para tratar de borrar las identidades nacionales de los países que conformaban la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) y crear “El Hombre Nuevo Soviético”.

El estado de la identidad nacional facilita o hace imposible la construcción de instituciones. Así lo demuestran aquellos casos en que la implementación de un Estado moderno ha sido prácticamente imposible en un entorno de fragmentación por áreas geográficas y organizaciones tribales entre las que proliferan los conflictos de manera permanente, tal como sucede en Estados fallidos como Somalia, Sudán, Siria o Iraq.

⁷http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2009/chavez_10/newsid_7796000/7796233.stm

La reconstrucción de la nación y de nuestra identidad nacional es clave no solo para la reconstrucción del Estado, sino para la convivencia pacífica y la gobernabilidad democrática. Las manipulaciones de la identidad nacional con fines políticos implican un enorme peligro que ha sido el origen de procesos de exclusión, genocidios y guerras impulsadas desde pseudo justificaciones tales como lo étnico o lo religioso, así como para cohesionar a un país a los fines de agredir a otro Estado. La identidad nacional, incluso, como el propio Fukuyama reconoce, puede tener un importante impacto sobre la capacidad del Estado para gobernar. Sin una identidad nacional consolidada es muy difícil construir la legitimidad de un gobierno, el respeto por las instituciones del Estado o por el Estado de derecho vigente. Los problemas de identidad nacional pueden incluso relacionarse con problemas como la corrupción, en aquellos casos en que el funcionario que tiene acceso a recursos o poder no se siente obligado con la sociedad a la que supuestamente sirve, sino con grupos políticos, familiares o sociales específicos con los cuales se siente más identificado, y en torno a lo cual se construyen los incentivos y las pseudo justificaciones para determinadas dinámicas y comportamientos que son incompatibles con la complejidad de instituciones impersonales, autónomas y coherentes de las que depende el funcionamiento de un Estado moderno.

La consolidación de un potencial proceso de democratización en Venezuela promete ser un desafío de gran complejidad. Se trata de un escenario en el cual al poco estudiado problema del impacto de la identidad nacional en una transición democrática, se suman los no menos importantes problemas derivados del estado de destrucción institucional del país. Tanto Huntington como Fukuyama reconocen que el orden de los factores sí altera el producto en estos casos, y que no es lo mismo implementar un proceso de democratización en un Estado débil y sin instituciones eficientes para luego acometer su modernización, que democratizar un sistema con instituciones ya fuertes y eficientes.

5. La confianza y el balance esencial entre los tres pilares de una transición democrática: capacidad estatal, Estado de derecho y democracia

Cuando un país que ha vivido durante años bajo un régimen autoritario logra reemplazar el gobierno por uno elegido democráticamente, lo que ha hecho es quitarles a las élites con vocación autoritaria una de sus principales fuentes de poder, lo que no se traduce en su desaparición definitiva de la escena política. Estos grupos, por lo general, se mantendrán activos en el intento por volver al poder, bien sea por la vía de adaptarse a las nuevas instituciones democráticas que le permitieron llegar al poder por primera vez, o por otras menos ortodoxas gracias a los recursos humanos y materiales que han logrado amasar durante sus años en poder.

A estas dificultades propias de una transición tras un largo periodo de dominación autoritaria, se suma el hecho de que el nuevo gobierno, elegido democráticamente, se encontrará, por lo general con una sociedad altamente politizada, con exigencias y demandas que han sido postergadas durante años: libertades políticas y económicas, libertades para los medios de comunicación, condiciones para la libre empresa, condiciones para la legalización de partidos y movimientos políticos, entre muchas otras, además de las que emergen de la nueva situación política: liberación de presos políticos, daños patrimoniales, investigación de violaciones de derechos humanos ocurridas durante el anterior régimen, etc.

Esas demandas solo podrán ser procesadas en el largo plazo si el gobierno de transición se encuentra con una institucionalidad sólidamente establecida y con la capacidad estatal para ello. En caso contrario, la gobernabilidad del nuevo régimen democrático se verá irremediabilmente atrapada en un círculo vicioso en el que su falta de respuesta generará críticas y descontentos que afectarán su legitimidad, y con ello la gobernabilidad y estabilidad del sistema, y por lo tanto la viabilidad de una transición democrática. Ello explica en parte la estabilidad y eficiencia de procesos de democratización en países con

aparatos estatales aptos para proveer un mínimo de respuestas a las demandas sociales emergentes al momento de producirse un cambio político, como sucedió en casos como el de Chile o España, así como las dificultades con que han tropezado las transiciones políticas en países sin tales niveles de andamiaje institucional, como Nicaragua, Tailandia, Filipinas, Nigeria, Iraq, Paquistán o Ucrania.

La inestabilidad política, como identifica Huntington (1968), tiene que ver en buena medida con la incapacidad institucional para adaptarse a los cambios de circunstancias, y en especial a las demandas que emergen de los distintos grupos sociales y políticos. Estas circunstancias se presentan en todo tipo de regímenes, democráticos o no, y explican en buena medida el colapso del orden establecido y su sustitución por otro nuevo. Durante procesos de transición democrática, en los que la apertura a la participación de nuevos actores sociales y políticos es la máxima aspiración, el cambio de circunstancias y la multiplicación de actores políticamente activos que ponen demandas sobre un sistema institucional generalmente precario e incapaz de dar cabida y respuesta a los diferentes grupos políticos y de presión explica en buena medida la inestabilidad, vulnerabilidad y retrocesos durante los procesos de cambio político.

El conflicto y la inestabilidad política que de ello se deriva es el factor que genera, para bien o para mal, los cambios políticos. Pero con base en ello no puede afirmarse que el conflicto, la inestabilidad y el cambio sean *per se* buenos ni malos, sino que lo positivo o negativo dependerá del resultado que de ello se derive. Tal resultado puede traducirse en una mayor democratización del sistema, o en sentido opuesto en su des-democratización. De hecho, las condiciones que generan la inestabilidad son las mismas que obligan a la modernización y desarrollo de los sistemas políticos. La inestabilidad política derivada de las demandas y presiones ejercidas por los actores sociales y políticos no desaparecen por el hecho de que se haya producido un cambio de gobierno. Por el contrario, si tal cambio se traduce en más democracia, mayores libertades y menor represión, estas demandas y presiones se

manifestarán a través de una mayor participación que, en caso de que el sistema no esté preparado para procesar, terminarán por desestabilizarlo nuevamente.

La gran dificultad radica entonces, como reconoce Fukuyama (2014), en que tener un proceso cuya secuencia sea controlada y en el que primero se fortalezcan las instituciones y el Estado de derecho, como sugiere Huntington (1968), no es una opción realista desde el punto de vista de las políticas públicas. Las instituciones del Estado y el Estado de derecho son hechos políticos que resultan de circunstancias, procesos y legados históricos particulares. Y, generalmente, son de muy largo plazo.

Una de las mayores amenazas que enfrentan hoy en día la sustentabilidad de los sistemas democráticos y su gobernabilidad tiene que ver con la construcción y el funcionamiento efectivo de sus instituciones, lo que implica, como decíamos anteriormente, una institucionalidad lo suficientemente fuerte y desarrollada como para dar respuesta a las múltiples y crecientes demandas que se le imponen al sistema, pero al mismo tiempo limitada por un sistema de balances y contrapesos y un Estado de derecho que goce del consenso ciudadano y de los instrumentos necesarios para su aplicación de manera autónoma, efectiva e impersonal, así como de mecanismos y procedimientos que permitan a los ciudadanos premiar o castigar la responsabilidad de los gobernantes sobre las consecuencias de las políticas públicas por ellos implementadas. La baja capacidad de algunos sistemas institucionales para adaptarse a las nuevas realidades o dar respuesta oportuna a las nuevas demandas explica, aunque sea parcialmente, la proliferación de narrativas demagógicas y los retrocesos en sistemas democráticos, teóricamente sólidos, que hoy engrosan la lista de democracias debilitadas o puramente electorales, así como de regímenes híbridos que terminan, casi siempre, involucionando hacia regímenes cada vez más autoritarios.

Como reconoce Fukuyama (2011: 11), la derrota de la democracia radica más en la ejecución que en su conceptualización. Aunque hoy en día la

democracia continúa siendo el régimen de gobierno con mayor legitimidad universal, bajo el que casi la totalidad de los pueblos del mundo prefieren vivir, la gente también demanda de sus gobiernos responsabilidad y eficiencia, en el sentido de ser capaces de prestar los servicios demandados por la gente de manera oportuna, eficiente y efectiva. La realidad es que son pocos los gobiernos que hoy en día reúnen todas estas condiciones, por lo que es frecuente encontrarnos con sistemas democráticos que, como sucedió en Venezuela a partir de finales de los 80, se resquebrajan día a día bajo el peso de instituciones incapaces, débiles, y con niveles muy altos de corrupción, para dar paso al canto de sirenas de oportunistas con narrativas demagógicas e irresponsables que, lejos de reflejar sus verdaderas intenciones en la búsqueda del poder, han funcionado tan solo para alcanzar tal objetivo.

Al contrario de lo que intuitivamente se suele asumir, las debilidades de la democracia o los retos propios de un proceso de democratización posteriores al imperio de un régimen autoritario, no se resuelven simplemente con más democracia y mayor participación. En sentido opuesto, mayor participación puede traducirse en mayor ingobernabilidad e incluso en procesos de regresión autoritaria. Mayor participación implica una mayor cantidad de demandas y mayor presión sobre la agenda pública y la actuación del gobierno de transición. En el caso de que ese gobierno no cuente con una burocracia capaz que se traduzca en alta capacidad estatal y un Estado de derecho sólido se afectará la legitimidad del nuevo régimen que, en caso de decidir mantener la gobernabilidad sacrificando la participación, podría entrar en el mismo círculo vicioso que suele llevar al colapso a regímenes democráticos o no. Un círculo vicioso caracterizado por una dinámica en la que a mayor ingobernabilidad - mayor represión, a mayor represión - menor legitimidad, a menor legitimidad - mayor ingobernabilidad, a mayor ingobernabilidad - mayor represión, a mayor represión - menor legitimidad... lo cual genera las condiciones para una enorme inestabilidad que puede terminar derrocando a un gobierno de transición por la fuerza o a través de mecanismos electorales.

Asimismo, cuando la mayor participación se estimula para la decisión de políticas públicas en momentos tan delicados como la consolidación de un proceso de democratización, debe tomarse en cuenta que la mayoría de los votantes no siempre tienen el tiempo ni la dedicación para estudiar a fondo las implicaciones de los dilemas propios de decisiones políticas complejas, ni los resultados de mecanismos como los referéndums son siempre la expresión de la voluntad de la mayoría, sino de quienes cuentan con mayores recursos y capacidad de movilización, así como con mejores niveles de organización, lo que en muchos casos suele estar en manos de las élites que controlaron el gobierno por varias décadas y no en la de gobernantes democráticos recientemente electos.

Fukuyama (2014) destaca un factor intangible, como central para la generación de un equilibrio capaz de sostener la responsabilidad democrática más allá de los mecanismos y procedimientos formales para su control, y por lo tanto para darle viabilidad política tanto a una democracia como a un proceso de democratización: la confianza. Según señala Fukuyama, la confianza es esencial para hacer funcionar un sistema político democrático. Esta confianza se fundamenta en la expectativa ciudadana de que el gobierno actuará siempre orientado por el interés en lo que es mejor para los ciudadanos, lo cual se retroalimenta por la evidencia de una actuación que se apega a tales expectativas y en dar la mejor respuesta posible a las demandas prioritarias.

Durante diez años el equipo que conforma hoy el Centro de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad Católica Andrés Bello, que he tenido el honor de fundar y dirigir desde entonces, ha venido trabajando desde diferentes ángulos, tanto teóricos como instrumentales, el tema de la gobernabilidad democrática. Durante este tiempo hemos aprendido y comprobado en campo que la gobernabilidad democrática, más que una cualidad del gobierno es una cualidad del sistema gobierno-ciudadanos que depende fundamentalmente de dos variables, la legitimidad y la capacidad para

procesar las demandas. Sin confianza la construcción de un equilibrio que permita la gobernabilidad democrática es imposible. Si tal equilibrio es clave para una democracia sólidamente establecida, lo es mucho más ante la fragilidad de un proceso de transición democrática que puede revertirse fácilmente si no existe o se pierde la confianza. En tal sentido, la legitimidad de un gobierno de transición es un factor clave a tomar en consideración. No puede existir confianza en un gobierno que no haya sido elegido por los mismos ciudadanos, y que por lo tanto no cuente con legitimidad de origen, y es muy difícil construir legitimidad y consensos en torno a un gobierno que llega al poder sin el respaldo de una amplia mayoría. Un gobierno que llega al poder por la fuerza se verá obligado a usar la misma fuerza para imponer sus decisiones y mantenerse en el poder, con lo cual se genera ese círculo vicioso en el que a mayor uso de la fuerza menor legitimidad y mayor dependencia de la represión para mantener una gobernabilidad que, en el mejor de los casos, nunca será democrática.

La democratización del sistema necesita, por lo tanto, además de aquellas iniciativas propias que tienen que ver con el desarrollo político y el fortalecimiento de la democracia, de dos pilares adicionales, la reconstrucción del Estado, lo que implica fortalecimiento de las capacidades estatales, y la reconstrucción de un Estado de derecho que cuente con el consenso de la mayoría.

Como señala Tilly (2007: 164), un Estado débil no solo no será capaz de dar respuesta a las demandas sociales y políticas que compiten por atención en la agenda pública, sino que será incapaz de suprimir o subordinar centro de poder autónomos que, en el caso de una transición pueden estar relacionados con las élites que controlaban el poder antes del cambio político, u otras que se conforman rápidamente a partir de la nueva situación. Un Estado débil y la falta de consenso en torno a las reglas que gobiernan las relaciones entre ciudadanos y entre ciudadanos y Estado bajo el nuevo régimen incubará, en consecuencia, una mayor cantidad de conflictos, en ocasiones violentos, y acarreará una situación de gran inestabilidad política. Es así como los procesos de

des-democratización ocurren con mayor frecuencia en presencia de Estados débiles.

Como argumenta Fukuyama (2014), los tres componentes del orden político: el Estado, la responsabilidad de los gobernantes, y el Estado de derecho, no se encuentran siempre juntos, pero son complementarios en el caso de una democracia. Si bien es cierto que en el caso de un régimen absolutista pueden estar presentes algunos de estos elementos en el sentido de que existe un Estado que ejerce el control sobre un territorio e impone un orden jurídico, no existen los mecanismos o procedimientos mediante los cuales la ciudadanía ejerce control sobre la actuación de sus gobernantes, con lo cual la responsabilidad de estos frente a los gobernados, la obligación de rendir cuentas por sus acciones, no existe o pasa a ser irrelevante, y la atención o no a las demandas más elementales o la adecuación de las políticas públicas queda a criterio de los gobernantes al no existir mecanismos formales de control de su actuación de los que dependa su permanencia en el poder.

Evidentemente, la gobernabilidad bajo estos regímenes depende poco de la legitimidad de los gobernantes y más de su capacidad represiva, lo que a su vez genera un círculo vicioso en el que a medida que se pierde legitimidad se depende más del uso de la fuerza, y en la medida que se reprime aumenta la ilegitimidad y con ello la dependencia del ejercicio represivo. Estos son los escenarios en donde se genera una mayor inestabilidad, mayores niveles de protesta, violencia y, en casos extremos, revoluciones populares. Por el contrario, cuando estos tres componentes del orden político coinciden y se manifiestan en un Estado con instituciones sólidas y con capacidad para dar respuesta a las demandas sociales en todo el territorio, existe un Estado de derecho que goza del consenso de la gran mayoría de los habitantes y garantiza el ejercicio de los derechos de todos de manera impersonal, al tiempo que existen mecanismos y procedimientos que permiten ejercer el control ciudadano sobre la actuación de sus gobernantes, los sistemas tienden a ser mucho más estables porque el buen funcionamiento de

cada componente incide positivamente sobre el funcionamiento de los demás. El adecuado balance entre estos tres componentes es lo que caracteriza, precisamente, a los regímenes denominados como democracias liberales.

Uno de los principales problemas, de cara a un proceso de transición democrática, es que gobernar una transición no es lo mismo que gobernar una democracia. Una democracia sólidamente establecida contará con estos tres componentes: Un Estado con instituciones fuertes que mantiene no solo el control de la violencia en todo el territorio bajo su jurisdicción, sino que además cuenta con la capacidad para dar respuesta a las múltiples y cambiantes demandas que emergen de la sociedad; un Estado de derecho que goza del consenso de la gran mayoría de los habitantes de ese territorio y que rige, de manera impersonal y equitativa, las relaciones entre los ciudadanos, las instituciones y entre ciudadanos e instituciones; y procesos formales que permiten el control de los ciudadanos sobre la gestión de sus gobernantes y su responsabilidad en el ejercicio del gobierno ejercido a través de las instituciones del Estado y dentro de los límites enmarcados por el marco constitucional y legal vigente.

En sentido contrario, es común que en un proceso de transición uno o varios de estos componentes no estén presentes, lo que afectará la gobernabilidad del sistema. En un proceso de transición podemos encontrarnos con instituciones condicionadas para gobernar bajo un ejercicio autoritario, o con otras que son precarias o inexistentes. Asimismo, el Estado de derecho puede ser uno que no goce de legitimidad alguna y que ha sido impuesto para servir a los intereses de la élite gubernamental o que, aun existiendo normas formales éstas no se apliquen de manera impersonal sino atendiendo a la relación o identidad de cada individuo con el régimen gobernante. Asimismo, los mecanismos o procesos formales de control sobre los gobernantes suelen no existir. La precariedad o inexistencia de uno o varios de estos componentes hace prácticamente imposible para un gobierno de transición el ser capaz de funcionar como una democracia desde el

momento de su ascenso al poder, e independientemente de su nivel de vocación y compromiso con la democracia.

Es así como para un gobierno de transición en Venezuela, que heredará instituciones con una burocracia sobredimensionada por motivos clientelares, y que ha sido incapaz de dar respuesta a necesidades básicas como electricidad, agua, alimentos y medicinas, no será posible dar, de la noche a la mañana, respuesta a demandas básicas. Menos aún podrá responder a otras exigencias más complejas que emergerán con fuerza de una sociedad altamente movilizada en lo político, y que lo estará aún mucho por las expectativas que se generarán tras haberse logrado un cambio de gobierno. Tales presiones sobre el sistema, que son imposibles de satisfacer en lo inmediato deben ser priorizadas, administradas y canalizadas adecuadamente para darle gobernabilidad al sistema o terminará produciéndose su irremediable desestabilización.

Tales asimetrías entre las capacidades del sistema y las presiones a las que se le somete explican en buena medida los fracasos y regresiones en numerosos procesos de transición política, unos en el muy corto plazo, y otros en el mediano, en países que tras lograr un cambio de gobierno no fueron capaces de consolidar el necesario cambio de régimen para completar el proceso de transición. Es en este sentido, como afirman Fukuyama y Huntington, que el orden de los factores si puede afectar el resultado final. No es lo mismo consolidar un proceso de transición en países altamente institucionalizados que en Estados con instituciones débiles o sin un Estado de derecho establecido y aceptado por la mayoría, como sucedió en países que vieron revertirse sus procesos de transición.

En este sentido, no es lo mismo un programa de gobierno para una democracia plena y sólidamente establecida, que uno para un proceso de transición democrática, y mucho menos si tal transición demanda, además de la consecuente democratización del sistema, capacidades institucionales de su aparato estatal y la legitimidad de unas reglas de juego que constituyan el marco constitucional y jurídico de un Estado de

derecho que goce del consenso de la mayoría. Un régimen transitorio no cuenta, en buena parte de los casos, con las reglas y capacidades para procesar las demandas del sistema, por lo que debe centrar una parte importante de sus esfuerzos en fortalecer su legitimidad a través de la construcción de confianza, así como de aquellos componentes y capacidades que darán piso a la consolidación de un nuevo régimen democrático.

Un programa de gobierno para una transición debe fundamentarse, necesariamente, en un balance adecuado entre lo técnico y lo político para ser capaz de generar confianza y hacerla sostenible dando respuestas oportunas, efectivas y eficientes a las demandas del sistema, con lo cual se retroalimenta la confianza y con ello la legitimidad y sustentabilidad del proceso. Para ello creemos que existen tres pilares sobre los cuales debe sostenerse el proceso de transición, y que deben levantarse progresivamente y de manera balanceada. Un programa de gobierno para un proceso de transición debe centrar sus esfuerzos en el fortalecimiento del Estado, la construcción y el fortalecimiento de un nuevo Estado de derecho, y el fortalecimiento de la democracia.

Las razones y la oportunidad para presentar esta propuesta nada tienen que ver con que tengamos certeza alguna de cuándo o cómo se producirá un proceso de transición política en Venezuela, aunque si tenemos la certeza de que se producirá. Por ello, tal como nos cuenta la historia bíblica, todos los ciudadanos que creemos en la democracia, y en especial el liderazgo político y social que pretenda aportar a un proceso de transición, tenemos la obligación de comenzar a construirlo siguiendo el ejemplo de Noé, que comenzó la tarea titánica de construir el arca, mucho antes de que hubiese señal alguna del diluvio que arrasó con el orden establecido para instalar uno nuevo con quienes tuvieron la previsión de trabajar para estar preparados.

Aunque fenómenos sociales como las sociedades que hoy conocemos han sido procesos evolutivos lentos que han tomado millones de años, afortunadamente, como lo demuestra la historia, los seres humanos y

las sociedades tienen la capacidad para comprender y aprender de las experiencias de otros y adaptarlas a su propia realidad. Mientras que pasar de la tribu al Estado tomó miles de años, a la democracia, como la entendemos hoy, le tomó apenas algo más de dos siglos para imponerse como la forma de gobierno con mayor legitimidad para la casi totalidad de la humanidad. Es por ello por lo que aprender de las experiencias de los otros cobra especial valor porque, como solía afirmar Seymour Martin Lipset, quien conoce solo un país no conoce ningún país. Hoy la ciencia política comparada, pese a la insistencia de algunos en convertir a Venezuela en un caso extraño e inédito, nos permite comprender mejor las circunstancias que vivimos, y entender que no somos un caso único, sino uno más, con las particularidades propias de todo fenómeno social. Uno más entre los muchos otros autoritarismos que hoy en día se imponen sobre el destino de más del 50% de la humanidad.

La proliferación de estos regímenes, que parecían ser cosa del pasado tras la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, radica en una curva de aprendizaje que también aplica a autócratas y dictadores que, como todo ser vivo, han aprendido a mutar para sobrevivir, crecer, asociarse y multiplicarse. De la misma forma, la sustentabilidad de la democracia depende de que el mundo libre también aprenda a adaptarse y lidiar con la realidad de las nuevas formas de autoritarismo que hoy en día parecieran ganarle la carrera a la democracia, pese a su incuestionable legitimidad, y sean capaces de crecer, asociarse, multiplicarse e imponerse a lo que hoy pareciera ser una nueva ola de des-democratización. Para ello es esencial que los países democráticos fortalezcan sus alianzas y posicionen la libertad y el desarrollo político, junto al económico y social, como objetivo prioritario en las agendas multilaterales de desarrollo de la humanidad.

Mientras tanto, toca a las sociedades que viven bajo regímenes autoritarios, como es el caso de Venezuela, asumir el rol que les corresponde y movilizarse para lograr transitar hacia sistemas de mayor desarrollo político que sean capaces de responder a las complejidades

crecientes de un Estado moderno, cuyo poder debe estar siempre limitado por reglas consensuadas, y subordinado al mandato soberano de sus ciudadanos y a su responsabilidad ante los intereses más elevados de la nación. Solo así será posible reconstruir la confianza, la identidad nacional, el Estado y la democracia misma.

Referencias

- Ackerman, P. & Krueger, C. (1994). *Strategic Nonviolent Conflict: The Dynamics of People Power in the Twentieth Century*. Preger. The University of Michigan.
- Alarcón, B. (2014). *El Desafío Venezolano: continuidad revolucionaria o autocratización revolucionaria*. Caracas: Centro de Estudios Políticos, Universidad Católica Andrés Bello.
- Alarcón, B. y Martínez M. Á. (coord.). (2016). *El Desafío Venezolano II: continuidad revolucionaria o autocratización revolucionaria*. Caracas: AB Ediciones.
- Bittar, S. y Lowenthal, A. (eds.). (2016). *Transiciones democráticas: enseñanzas de líderes políticos*. Barcelona (España): Galaxia Gutenberg / IDEA Internacional.
- Chenoweth, E. & Stephan, M. (2012). *Why Civil Resistance Works*. New York: Columbia University Press.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Straus, Farrar, and Giroux.
- Fukuyama, F. (2011). *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*. New York: Straus, Farrar, and Giroux.
- Huntington, S. (2002). *La Tercera Ola*. Madrid: Paidós.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Sharp, G. (1973). *Politics of Nonviolent Action: Part One: Power and Struggle*. Boston: Extending Horizons Books.
- Sharp, G. (2013). *De la dictadura a la democracia*. Boston: Dharana.
- Tilly, C. (2007). *Democracy*. New York: Cambridge University Press.